

00483



Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
División de Estudios de Posgrado

DESARROLLO SUSTENTABLE Y ESTADO GLOBAL.  
IMPLICACIONES PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:  
MÉXICO COMO CASO

# TESIS DE GRADO

QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE  
DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A :

MTRO. MÉNDEZ REYES LUIS ARTURO

DIRECTOR DE TESIS: DR. EDGAR ORTIZ CALISTO

MÉXICO, D.F., 2000

282019.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# Indice

Siglas y Abreviaturas

Introducción ..... 1

## Capítulo primero

**Globalización y Comunidad Internacional** ..... 3

1.1. Introducción ..... 3

1.2. Sociedad Global ..... 4

1.2.1. Globalización Microeconómica ..... 5

1.2.2. Comercio Mundial ..... 15

1.2.3. Globalización Financiera ..... 17

1.3. Comunidad Internacional ..... 21

1.3.1. Las supercarreteras de información en la Comunidad Internacional ..... 25

1.3.1.1. Internet en América Latina ..... 27

Resumen capitular ..... 32

## Capítulo segundo

**Estado Global. Gobierno Mundial** ..... 33

2.1. Introducción ..... 33

2.2. Estado Virtual Mundial. Primera Fase del Estado Global ..... 36

2.2.1. Objetivo del Estado Virtual Mundial ..... 38

2.2.2. El Centro de las Decisiones del "Proto-estado" ..... 39

2.3. Estado Global y las Metapolíticas ..... 42

2.3.1. Los partidos políticos se ajustan a las "metapolíticas".

Dos ejemplos, el Socialista Francés y el Laborista Británico ..... 44

2.4. Proto-estado y Soberanía Nacional ..... 46

2.4.1. El poder económico del Estado Global ..... 47

2.5. El Estado Formal Mundial. Segunda Fase del Estado Global ..... 52

2.5.1. Los Teóricos del gobierno mundial ..... 56

2.5.1.1. Yehezkel Dror ..... 56

2.5.1.2. Bruno Campanella ..... 61

2.5.1.3. Peter Drucker ..... 62

2.5.1.4. John Trent ..... 66

2.5.1.5. Alain Touraine ..... 68

2.5.1.6. David Held ..... 70

2.5.1.7. Kenichi Ohmane ..... 72

2.5.2. La Agenda Global ..... 73

2.5.2.1. Medio Ambiente, Desarrollo y Seguridad Mundial en la Agenda Global ..... 73

Resumen Capitular ..... 81

## Capítulo tercero

**Aspectos Teóricos del Desarrollo Sustentable** ..... 82

3.1. Introducción ..... 82

3.2. Aceptaciones de desarrollo. Un desarrollo sin atención al medio ambiente ..... 83

3.2.1. Definición cuantitativa del desarrollo. Contabilidad del crecimiento ..... 87

3.2.2. La nueva teoría del crecimiento ..... 90

3.3. El desarrollo con atención al medio ambiente ..... 95

3.3.1. Una concepción futurista del desarrollo. La reducción del consumo para trasladar la producción hacia la recreación.....	95
3.3.2. El Crecimiento Cero.....	96
3.3.3. Los filósofos del futuro.....	99
3.3.4. El ecodesarrollo. La "ética del desarrollo".....	101
3.3.5. Bases filosóficas del Ecodesarrollo.....	102
3.4. El discurso radical del desarrollo sustentable.....	106
Resumen Capítular.....	112

## Capítulo cuarto

### El Estado Global en acción: El proceso de construcción de la metapolítica de desarrollo sustentable.....

4.1. Introducción.....	113
4.2. Interés de la ONU por el Medio Ambiente. Los primeros pasos.....	115
4.3. Constituyentes Mundiales de Medio Ambiente y Desarrollo.....	116
4.3.1. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano, Estocolmo, Suecia, 1972. "Primer Constituyente Mundial".....	117
4.3.2. "Nuestro Futuro Común". Comisión Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, Informe Brundtland; "Segundo Constituyente Mundial".....	118
4.3.2.1. El Club de Roma (Sección Mexicana), el FMI, el Banco Mundial y la ONUDI adoptan los principios del Segundo Constituyente Mundial.....	119
4.3.2.1.1. La Sección Mexicana del Club de Roma.....	119
4.3.2.1.2. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.....	120
4.3.2.1.3. Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.....	122
4.3.3. La Agenda 21. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. "Tercer Constituyente Mundial".....	123
4.3.3.1. Instituciones del Estado global y el Tercer Constituyente.....	124
4.3.3.2. Principios del Tercer Constituyente.....	126
4.3.3.2.1. Política del Medio Ambiente y Desarrollo.....	126
4.3.3.2.2. Política Social. Combate a la Pobreza.....	127
4.3.3.2.3. Política Económica y Política Demográfica.....	127
4.3.3.2.4. Política del Comercio Mundial.....	127
4.3.3.2.5. Política Científica, Tecnológica y Educativa.....	128
4.3.3.2.6. Política Cultural e Indígena.....	128
4.3.3.2.7. Política Internacional.....	128
4.3.3.2.8. Política Legislativa.....	130
4.3.3.2.9. Política Administrativa (cambios en la toma de decisiones). Política Punitiva (cambios en el poder judicial).....	130
4.3.4. "Nuestra Propia Agenda". Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Constituyente Regional.....	131
4.3.4.1. La Reforma del Estado en Nuestra Propia Agenda.....	132
4.3.4.1.1. Reformas para el Cambio Político.....	133
4.3.4.1.2. Descentralización Territorial.....	134
4.3.4.1.3. Fortalecimiento del Estado de Derecho.....	134
4.3.4.1.4. Profesionalización de la Función Pública.....	135
4.4. El Banco Mundial como centro de la red internacional de desarrollo sostenible.....	136
4.4.1. Los Diez Principios del Nuevo Ambientalismo del Banco Mundial.....	138
4.5. Lo económico en el Desarrollo Sostenible.....	141
4.6. Lo social en el desarrollo sustentable.....	142
Resumen Capítular.....	142

## Capítulo quinto

<b>El desarrollo sustentable en México: aplicación de la metapolítica mundial</b> .....	144
5.1.Introducción.....	144
5.2.Principios del Desarrollo Sustentable.....	145
5.3.Normatividad Nacional y Normatividad Internacional.....	146
5.3.1.Normatividad Nacional.....	146
5.3.2.Normatividad Internacional.....	149
5.4.Secretarías involucradas en el Desarrollo Sustentable.....	150
5.5.Programas para el Desarrollo Sustentable.....	152
5.6.Instituciones para el Desarrollo Sustentable.....	157
5.7.Instrumentos para el Desarrollo Sustentable.....	165
5.7.1.Estrategias, Acciones Prioritarias y Proyectos.....	166
5.7.2.Consideraciones sobre la Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable.....	176
5.8.Partidos Políticos y Desarrollo Sustentable.....	177
5.9.Factibilidad Política.....	181
5.9.1.Factibilidad Legal.....	186
5.9.1.1.Factibilidad legal agraria y forestal.....	188
5.9.2.Factibilidad política internacional.....	192
5.9.3.Factibilidad conceptual-metodológica y económica-tecnológica.....	194
5.9.4.Otras Areas de influencia de la Metapolítica del desarrollo sostenible.....	197
5.9.5.El futuro como metapolítica mundial del Desarrollo Sustentable.....	199
Resumen Capitular.....	201

## Capítulo sexto

<b>Los problemas y las tendencias de la gerencia de lo público y lo privado en la globalización y el desarrollo sustentable.</b> .....	202
6.1.Introducción.....	202
6.2.Diferencias entre Administración, Gerencia y Management.....	204
6.3.Principales Problemas de la Gerencia de lo privado y lo público.....	210
6.3.1.La complejidad.....	210
6.3.1.1.La complejidad en la gerencia de lo privado.....	211
6.3.1.2.La complejidad en la gerencia de lo público.....	216
6.3.1.3.Las políticas públicas como métodos para la solución de problemas inmediatos.....	219
6.3.1.4.La Complejidad y el proceso administrativo.....	219
6.3.1.5.Balance de la "Gerencia de Complejidad".....	222
6.3.2.El caos.....	223
6.3.2.1.El caos y la decisión.....	225
6.4.Tendencias administrativas para el desarrollo sustentable.....	227
6.4.1.Tendencias favorables para el desarrollo sustentable.....	227
6.4.1.1.Planeación Prospectiva.....	228
6.4.1.2.La gerencia para el futuro. Un sistema complejo, dinámico y abierto.....	230
6.4.1.3.La Gerencia Social.....	232
6.4.2.Tendencias desfavorables para el desarrollo sustentable.....	234
6.4.2.1.La Nueva Administración Pública.....	234
6.4.2.2.El Estado gerente. La reinención del Estado.....	236
6.4.2.2.1.Implicaciones políticas del Estado-gerente.....	239
6.4.2.2.2.Limitaciones a la concepción gerencial del Estado.....	243
Resumen Capitular.....	246

## Capítulo séptimo

### La Gerencia Intergubernamental en la era de la globalización y del desarrollo sustentable. El nuevo paradigma gerencial de la Administración Pública .....

247	
7.1.Introducción .....	247
7.2.Crecimiento Económico y Redes Internacionales .....	248
7.2.1.Modificación de las ventajas comparativas por las redes internacionales .....	250
7.3.Concepto de Gerencia Intergubernamental .....	251
7.3.1.Aspectos neurálgicos de la Gerencia Intergubernamental .....	253
7.3.2.Dos tipos de Redes. La Red por "Proyectos" y la Red por "Funciones" .....	256
7.4 Relación Intergubernamental entre los distintos niveles de organización política. Los Principios de Subsidiariedad y Facultación, como pilares fundamentales de la gobernación global .....	261
7.4.1.Los principios de Subsidiariedad y Facultación, el Desarrollo Regional, Estatal , Municipal y la globalización.....	262
7.5.Los organismos supranacionales, gobernación global y gobernación local .....	265
7.6.Las Redes Internacionales en Acción, como formas de desarrollo de la Comunidad Internacional .....	266
7.6.1.La Red mundial de la Educación. Los poderes de la UNESCO y la OCDE.....	266
7.6.1.1.El caso de la Educación en México.....	267
7.6.2.Las Redes Ecológicas Internacionales. Otro paradigma gerencial.....	268
7.6.2.1. Red Internacional para el Desarrollo Sustentable .....	268
7.6.2.2. Red de Gestión de Sustancias Químicas en México.....	270
7.6.2.3. Red Internacional de Areas Protegidas.....	272
7.6.2.4. Programa Internacional de Investigación y de Educación en Ciencia Ambiental. GLOBE.....	272
Resumen Capitular.....	276

## Capítulo octavo

277
Conclusiones y Recomendaciones.....

285
ANEXOS .....

306
OBRAS CONSULTADAS .....

## INDICE

### CUADROS

Cuadro 1	Población y P.I.B. Mundial en 1991. ....	48
Cuadro 2	Evolución del PIB en el G-7. ....	50
Cuadro 3	Estructura del Comercio Exterior Alemán. ....	52
Cuadro 4	Agenda Global. ....	73
Cuadro 5	Cartera activa del BM en proyectos ambientales. ....	137
Cuadro 6	Tipos de instrumentos económicos. ....	141

### GRAFICAS

Gráfica 1	Producto Interno Bruto de los principales países industrializados en 1995. ....	49
Gráfica 2	Cartera Activa del Banco Mundial para el Financiamiento de Proyectos Medioambientales. ....	138

### ESQUEMAS

Esquema 1	El Estado Global. ....	40
Esquema 2	Perfil del Gobernante Global. ....	60

### FIGURAS

Figura 1	Estándares de Calidad Internacional. ....	12
Figura 2	Red de Redes institucionales para el Desarrollo Sustentable. ....	269
Figura 3	Red de Redes por Programas para el Desarrollo Sustentable. ....	270
Figura 4	Dimensión Internacional, regional, subregional, nacional y estatal de la gestión de sustancias químicas en México. ....	271
Figura 5	Red GLOBE. ....	275

### ANEXOS

Anexo 1	Instituciones del sistema de la ONU hasta 1995. ....	286
Anexo 2	Principales Conferencias Internacionales bajo los auspicios de las Naciones Unidas. ....	288
Anexo 3	Principios, grandes consideraciones t reglas básicas para un proceso de Ecodesarrollo permanente. ....	291
Anexo 4	Tratados Internacionales elaborados por el PNUMA. ....	293
Anexo 5	Areas naturales protegidas de México. ....	294
Anexo 6	Resumen de la Propuesta de Principios Legales para la protección del Medio Ambiente y el desarrollo sostenible, aprobada por el Grupo de expertos en derecho ambiental de la Conferencia Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo, Informe Brundtland. ....	296
Anexo 7	Declaración y Principios de la Conferencia de Estocolmo. ....	300

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

AP	Administración Pública
ANP	Áreas Naturales Protegidas
BIP	Producto Interno Bruto
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CDMAALC	Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe
CDS	Comisión de Desarrollo Sustentable
CFC	Clorofluorocarbonados
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CNUMD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
CNUMADH	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Humano
CMMAD	Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo
CTC	Control Total de Calidad
CYTED	Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo
ECOSOC	Consejo Económico y Social de la ONU
EDS	Sistemas Electrónicos de Datos
FAO	Programa de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
INE	Instituto Nacional de ecología
GAAT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
G 7	Grupo de los siete
ISO	Organización Internacional para la Normatividad
NAP	Nueva Administración Pública
OACI	Organización de la Aviación Civil Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIEA	Organización Internacional de Energía Atómica
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMI	Organización Marítima Internacional
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONGI	Organizaciones no Gubernamentales Internacionales
ONGS	Organizaciones no Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PIB	Producto Interno Bruto
PINE	Producto Interno Neto Ecológico
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PROFEPA	Procuraduría Federal del Medio Ambiente
SECOBI	Servicio de Consulta a Bancos de Información
SEMARNAP	Secretaría de Medio Ambiente Recursos naturales y Pesca
SSA	Secretaría de Salubridad y Asistencia
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte



UE Unión Europea  
UNCED Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (por sus siglas en inglés)  
UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura  
ZMCM Zona Metropolitana de la Ciudad de México

---

# Introducción

I

## Planteamiento inicial

Hoy en día donde cada momento se hacen descubrimientos científicos de enorme trascendencia para la humanidad y donde existen un número creciente de laboratorios de creatividad y de innovación tecnológica, en el ámbito de las decisiones políticas, se está minando, la capacidad de los Estados-nación de producir diversos mecanismos de autodeterminación. Lo que está ocurriendo es la desaparición de los viejos métodos de hacer política al interior de éstos, para reemplazarlos por la centralización mundial de las decisiones; la determinación de las directrices políticas se está trasladando de las sociedades nacionales, a las instancias globales.

La hipótesis principal de esta investigación plantea que en la era de la *sociedad global* y la *comunidad internacional*, el poder soberano se transubstancia, colocándose en la posición más baja de la red del poder mundial, y su papel se constriñe a la aplicación, a la gerencia del mandato emergido; en consecuencia, la autodeterminación adquiere una significación diametralmente distinta a la que emergió de las revoluciones burguesas de hace dos y tres siglos.

También otra hipótesis que guiará este trabajo se refiere a la existencia de una agenda global, en la cual el medio ambiente y el desarrollo son temas fundamentales, que sólo pueden llevarse a la práctica mediante un gobierno mundial, que vigile y castigue su incumplimiento.

En esta lógica el Estado pierde su esencia política tradicional, se convierte en administrador. Esto está claramente expuesto en una de las instancias globales, en los prolegómenos de *Nuestra propia agenda*, ordenamiento de la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente para América Latina y el Caribe: Ahí se afirma que el Estado debe dejar de ser “un botín que se reparte entre la clientela política”, pues esto es “una condición básica para poder hablar de una elevación de la eficiencia, en el aparato público.”<sup>1</sup>

Se pretende que los Estados-nación abandonen sus viejos estilos y prácticas políticas de tipo caciquil; que dejen de concebir al poder en su sentido estricto de dominación, para convertirse en verdaderos gestores de la solución de las demandas ciudadanas.

---

<sup>1</sup> Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente. México. pp.87-88.

En realidad pocos podrían oponerse a la disolución de gobiernos caciquiles; al contrario, es una necesidad para la vida democrática. Sin embargo, lo censurable, es que con la *globalización*, la posesión del poder político, no cambiará de esencia, no culminará con el autoritarismo, sólo cambian los actores que lo detentan y la democracia es ya una cuestión transnacional.

Consideramos que el nuevo orden económico mundial, se ha desenvuelto al lado de un nuevo tejido político, que denominaremos *Estado global*, parecido al sistema estamental patrimonial que precedió a la Revolución francesa, en el que había tres sectores o estamentos representados.

El nuevo tejido político se forma con los siguientes estamentos: por una parte, el *Proto-Estado* que de facto, gobierna a través de *metapolíticas* de magnitud global; está representado por un pequeño grupo de países (G 7), que tienen como sus principales gestores a las instituciones del sistema de Naciones Unidas.

De otra parte, tenemos a los *Sub-Estados* representados por los gobiernos de los Estados-nación, que han perdido potestad, capacidad de decisión soberana, son los gerentes de la decisión mundial.

Y un *Tercer Estado* representado por los poderes nacionales que se oponen a la *globalización* (incluyendo los parlamentos y poderes judiciales, cuando son independientes). En este tejido político la Administración Pública tiene un papel estrictamente gerencial, relegando su otrora esencia política.

En este contexto se han desarrollado diversas corrientes para reformar la A.P.: Una de ellas, la de David Osborne y Ted Gaebler asigna un papel empresarial al gobierno, para incorporar la filosofía del espíritu gerencial privado a la gestión pública. Es la incorporación de todo un bagaje conceptual encaminada a la conformación de administraciones públicas pragmáticas, eficientes, capaces de resolver las necesidades de la población, a la usanza de los Estados Unidos de Norteamérica.

Esa tendencia responde a los requerimientos de la dinámica mundial, es lo que explica su amplia difusión; tiene como objetivo *despolitizar* a los Estados-nación. En suma, es el intento de culminar con el papel político de la AP y del Estado.

Al lado de esa tendencia existe otra, no muy distante, la llamada Nueva Administración Pública, que tuvo su origen en los años 80 en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia la cual, también propone, en términos generales, la disminución de la oferta de obra pública y de política pública, es decir, la racionalización del gasto social.

La Reforma del Estado y la modernización de la AP como bien dice Roberto Moreno Espinosa, es la estrategia empleada, desde la década de los 80 por muchos países de la Tierra, para la "implantación de un nuevo modelo congruente con las tendencias de *globalización* e integración económica, estrategia básica

seguida para atenuar los efectos de la crisis estructural que afecta al modo de producción industrial y postindustrial predominantes”<sup>2</sup>.

En realidad el *redimensionamiento* estatal es el sello de garantía para la continuidad de la mundialización económica; esa es una de las conclusiones a las que llega la extensa investigación de José Juan Sánchez.

“Por sus propósitos, la Reforma del Estado puede entenderse como: modernización; inserción en la globalización mundial; vigencia del Estado de Derecho; adelgazamiento del gobierno; cambio en la gestión gubernamental; transición democrática; liberalización económica y política simultáneamente; ajuste estructural; y como cambio de patrones culturales.”<sup>3</sup>

La nueva realidad mundial abre nuevos desafíos a la investigación público administrativa y política, pero se ha seguido interpretaciones con concepciones anacrónicas. El panorama político y económico contemporáneo ya no puede ser interpretado con las teorías tradicionales del Estado y la Administración Pública, se necesita un nuevo paradigma que incorpore esta problemática. En tal sentido en esta investigación tuvimos que hacer un gran esfuerzo de interpretación de las tendencias de la *globalización*, de análisis de las ideas de autores ocupados del tema, de recopilar datos y relacionarlos, y así tratar de contribuir al estudio de las ciencias publiadministrativas y del Estado.

Entre los esfuerzos interpretativos de la presente investigación destacan por un lado, la comprensión de los mecanismos que emplea la AP para gerenciar en un mundo lleno de cambios, en una realidad de complejidad y caos. Por otro lado, comprender que los fenómenos susceptibles de gestión pública y privada, se caracterizan más por la *no linealidad* y la *no repetibilidad*, que por la uniformidad y la constancia. También tratamos de sintetizar las tendencias gerenciales compatibles e incompatibles con el desarrollo sustentable, las que pueden contribuir a la atención de las generaciones futuras, así como las que ofrecen respuestas políticas y administrativas a problemas derivados de la complejidad y el caos.

Estos dos últimos aspectos nos llevaron a la búsqueda de diversos paradigmas interpretativos de la realidad cambiante. Hoy en día la función pública, se explica más por el empleo de métodos gerenciales flexibles, heurísticos, que con formas tradicionales de administración estratégica. La información que fluye a velocidades ultra aceleradas, ejerce una influencia extraordinaria en las ciencias de la decisión; obliga a rectificar juicios “razonadamente elaborados”, de ahí que los sistemas administrativos deban ser dinámicos y abiertos a una gran cantidad de variables. En esto también repararemos en la presente investigación

---

<sup>2</sup> Moreno Espinosa, Roberto. La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio. Citado por Citali Hernández Oliva. “Globalización, Estado y Administración Pública: del repliegue al debilitamiento del Estado. p. 28.

<sup>3</sup> Sánchez González, José Juan. Administración Pública y Reforma del Estado en México. p.239

## Orígenes del desarrollo sustentable

El desarrollo y el medio ambiente no son ajenos a las determinaciones de la *sociedad global*; ambos se fundieron en una *metateoría* titulada desarrollo sustentable, que es el nuevo paradigma de la humanidad, diseñado a instancias de instituciones internacionales de la Organización de las Naciones Unidas, las cuales tienen un punto de vista *neoliberal* del desarrollo, o más bien, un *desarrollo hacia fuera*. Para este fin cuentan con el respaldo de las "teorías cuantitativas de crecimiento", especialmente de la "contabilidad nacional").

La difusión y arraigo de esta *metateoría* no la eximen de contradicciones; el desarrollo en el liberalismo económico se concibe como crecimiento y éste es incompatible con la conservación de los recursos naturales y con la equidad social. En consecuencia el desarrollo sustentable, es más un mecanismo de poder, un instrumento ventajoso en el proceso de integración económica, que un genuino y humanitario esfuerzo de suprimir las tendencias de deterioro ecológico y desigualdad social. Enrique Martínez y Ojeda percibe el problema así:

"...la ecología y el desarrollo (definido éste únicamente en términos monetarios) aparecen en la mayoría de las ocasiones como conceptos antagónicos, porque los principios ecológicos están en contraposición con este crecimiento (...). Dentro del contexto del desarrollo desde el punto de vista monetario, los países industrializados siempre tienen aspiraciones de alcanzar 'mejores niveles de vida', lo cual redundaría en mayores posibilidades de consumo y en un perpetuo crecimiento, e incluso existe siempre el anhelo de estar en el primer lugar de la lista de naciones con mayor PNB, y esto implica incrementos en la producción, que involucran inevitablemente más basura, desperdicios y contaminación ambiental. Ehrlich y Ehrlich indican que las aspiraciones de excesivo crecimiento son incompatibles con la conservación de los recursos"<sup>4</sup>

Esa concepción del desarrollo y el medio ambiente excluye las "causas últimas del crecimiento", es decir, las causas históricas, culturales, políticas y sociales, que plantea Angus Madisson. De igual forma se omiten las propuestas del discurso opositor, de autores que proponen vías de análisis y objetivos totalmente distintos, como las de Enrique Leff, David Barkin, Ignacy Sachs y Joan Martínez Alier. También se excluyen los puntos de vista latinoamericanos, los impulsores del *desarrollo desde adentro* como Nicolo Gligo y Gallopin, entre otros. O el punto de vista controvertido de los llamados *ceristas*, que proponen el crecimiento cero como Meadows y Randers.

Desde nuestro punto de vista la concepción del desarrollo sustentable diseñada por los organismos de la ONU, adquiere el carácter de *Constituyentes mundiales* porque son leyes de espectro mundial que determinan una gran cantidad de aspectos de la vida de las naciones, obligándolos a crear una reglamentación local derivada de sus principios

<sup>4</sup> Martínez y Ojeda, Enrique. "Ecología y Desarrollo", en *Ciencia y Desarrollo*. pp. 30-31

Los *Constituyentes mundiales* son: La Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo Humano, celebrada en Estocolmo, Suecia en 1972 (*Primer Constituyente*); El Informe Brundtland de La Comisión del Medio Ambiente y el Desarrollo de 1987, es el *Segundo Constituyente*; La Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, es el *Tercer Constituyente*.

Regionalmente se reunieron los *constituyentes* para crear un proyecto más específico en América Latina titulado *Nuestra Propia Agenda, Informe sobre Desarrollo y Medio Ambiente*, elaborado por la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe en 1990. Este es el *Primer Constituyente Regional*, cuyo contenido principal aborda la reforma del Estado para el desarrollo sostenible, que se resume en cuatro puntos: a) Reformas para el cambio político; b) Descentralización territorial; c) Fortalecimiento del Estado de Derecho; y d) Profesionalización de la función pública

En la Conferencia de Estocolmo celebrada en 1972 se empezó a tomar conciencia de los aspectos medioambientales, pero no fue sino a partir del *Segundo Constituyente Mundial* que el desarrollo sustentable se adoptó como el nuevo "paradigma de la humanidad". Quedó definido como "aquel que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades".

Para lograr estos objetivos, el Informe Brundtland propuso medidas de corte *neoliberal*, de mercado, como la asignación de precios a los recursos naturales, las políticas de "ajuste estructural", (guiadas por el FMI), con premisas ecológicas, el financiamiento del desarrollo y del medio ambiente con las condiciones de instituciones promotoras del "neoliberalismo" como el BM. Esta institución no tardó mucho en adherirse a los mandatos del Informe Brundtlandt y como parte de los paquetes crediticios "recomendaba" la adopción de los siguientes diez principios del *nuevo ambientalismo*: 1. Hacer una selección cuidadosa de las prioridades; 2. Usar eficientemente el gasto público; 3. Buscar oportunidades para obtener ganancias de los recursos naturales; 4. Crear instrumentos de mercado; 5. Acrecentar la capacidad económica, administrativa y regulatoria; 6. Buscar la colaboración con la iniciativa privada; 7. Incorporar a las ciudades y municipios locales; 8. Fomentar una Asociación tripartida entre gobierno, iniciativa privada y organizaciones comunitarias; 9. Una buena administración es más importante que la introducción de tecnología; 10. Incorporar al medio ambiente desde el principio.

Con base en estos principios el BM hasta 1996 estaba financiando proyectos de medio ambiente en más de 50 países, con un presupuesto superior a los 11 billones de dólares, situación que le concede la hegemonía en la concepción mundial del "ambientalismo", teniendo como soporte los fundamentos del desarrollo sostenible.

### La Teoría del desarrollo sustentable

Nicolo Giglo, Víctor L. Urquidi, Joan Martínez y Klaus Schlüpman coinciden en señalar que ni en la teoría económica clásica (Smith, Ricardo y Malthus), ni en la fisiocracia, el segmento ambiental fue objeto de estudio, ni en consecuencia, formaba parte de la agenda de las decisiones económicas.

Para Giglo y Urquidi fue hasta la década de los setenta del siglo pasado cuando se elaboraron trabajos serios para fusionar economía y ecología. En tanto para Martínez y Schlüpman, desde el siglo XIX, se hicieron esfuerzos teóricos por unir el tema de la energía con los aspectos económicos. Stanley Jevons<sup>5</sup>, en 1865, escribió *La cuestión del carbón*, pero el trabajo más serio de elaborar una teoría económica de los recursos naturales fue realizado por Hotelling en 1931<sup>6</sup>

En tanto para Benjamín García Páez la economía ambiental (disciplina encargada de investigar la magnitud de la irreversibilidad de los cambios que la humanidad ha ocasionado sobre la tierra y el ambiente, por el consumo de los recursos naturales), se nutrió de excelentes aportaciones teóricas producidas desde el siglo XIX. "Trabajos pioneros como los del joven Gray (1886 y 1914), Hotelling (1931), Pigou (1932) y Gordon (1954), son sólo algunas de las contribuciones más importantes".

No obstante Benjamín advierte que un modelo analítico formal para dimensionar económicamente el medio ambiente, data de un cuarto de siglo aproximadamente.

" A partir de los años sesenta, la literatura sobre el ambiente ha registrado importantes trabajos como el de Bouling (1966) sobre la <nave tierra>, donde contrasta la idea de la <economía frontera> en la cual los recursos son efectivamente considerados como infinitos, con la <economía nave> en la cual el agotamiento de recursos obliga a que la administración atienda, por ejemplo, el reciclaje de recursos y evalúe el desperdicio de los mismos; Krutilla que demuestra que la economía de la conservación puede aun ser aliada de la más tradicional de las defensas ambientales, y los desarrollados de Ayres y Kneese (1969) donde se integran las leyes de la termodinámica al análisis económico."<sup>8</sup>

Al estudiar las consecuencias ambientales de las actividades económicas, que denominaron *externalidad*, los autores neoclásicos Pigou, Ayres y Keneese<sup>9</sup>, hicieron una enorme aportación a la economía ecológica; introdujeron los instrumentos económicos como mecanismos de precios para corregir y disminuir la devastación de los recursos naturales.

<sup>5</sup> Jevons, W. Stanley, 1865, *The Coal Questions*, Macmillan, Londres y Cambridge

<sup>6</sup> Hotelling, H. "The Economics of Exhaustible Resources", en *Journal of Political Economy*

<sup>7</sup> García Páez, Benjamín. "Economía y Ecología: Hacia un desarrollo sustentable", en *Economía Informa*, p.40

<sup>8</sup> *Ibidem* p.41

<sup>9</sup> Ayres, R. y A. Kneese. Production, consumption and externality. *American Economic Review*, 1994.

A partir de esa aportación los instrumentos económicos son el pilar de la teoría del desarrollo sustentable que enarbolan las instituciones mundiales; son los medios a través de los cuales se *capitaliza la naturaleza*. Así la teoría de la *externalidad* también es el bastión de la teoría *neoliberal* del medio ambiente y el desarrollo; como bien dice Benjamín García:

“Desde ese entonces en economía se considera que la asignación de factores productivos será más eficiente cuando se tiene apropiadamente cuenta de los efectos colaterales en la ejecución de actividades económicas, y de que dicha integración se logra estableciendo un precio sombra en el uso de factores ambientales no valuales”.<sup>10</sup>

A partir de los años 60 la economía ecológica tuvo su mayor producción teórica con los estudios empíricos del uso de la energía en la economía; destacaron autores no propiamente economistas como Cottrell (1955), Rappaport (1967), Odum, H. (1971), Pimentel (1973), Leach (1975), Chapman (1975) y Foley (1981).

Al mismo tiempo que se desarrollaron los estudios energéticos y medio ambientales, también florecieron, en los años 70, abundantes aportaciones críticas a la ecología ambiental, que se vinieron a sumar a las existentes cien años atrás. Provenientes de diversas disciplinas del conocimiento destacaron autores como Barry Commomer, Paul Ehrlich, Eugene Odum, René Dubos, Earl Cook, Ignacy Sachs, Malcolm Caldwell, Bárbara Ward, Enrique Leff, Dennis y Donella Meadows, Randers, Víctor Toledo, Pablo Gutman y J. M. Naredo.

Recientemente en América Latina sobresalieron las aportaciones de Nicolo Giglo y G.C. Gallopín, quienes crearon una visión latina.

A pesar de todo el desarrollo teórico mencionado, en los setenta del siglo XX, surgió una *concepción hegemónica* del desarrollo sustentable, la que preconizaron las Conferencias Mundiales de Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU. Dicha corriente, que retoma ideas aisladas de autores citados, esta estrechamente relacionada con los preceptos del *neoliberalismo*.

La *corriente hegemónica* aboga por la búsqueda de nuevas estrategias que hagan viable la preservación de los recursos dentro del sistema económico vigente, a través de mejoras en el mercado. Los autores que defienden estas ideas son Daily, Cobb y Meadows. Además esta corriente, paradójicamente, está ligada con la “Teoría cuantitativa del crecimiento”, lo cual es un contrasentido porque esta teoría atiende los problemas de corto plazo.

La *corriente radical* del medio ambiente y el desarrollo proclama una racionalidad productiva y ecológica fuera del mercado; sus principales exponentes son: Barkin, Leff, Martínez Alier, entre otros. Estos autores advierten que para preservar la base de los recursos naturales, la política ambiental debe aislarse de la política económica vigente.

---

<sup>10</sup> García Paéz. Op. cit. p.44



Estas dos corrientes ponen en el coso de la discusión mundial el problema fundamental del futuro de la humanidad: el dilema de atender, desde el presente, a las generaciones futuras.

Como dice David Barkin, la *corriente hegemónica* propone *capitalizar la naturaleza* concebirla como un valor de cambio que se valoriza en el mercado. Pero es un mercado al que sólo pueden concurrir los hombres de carne y hueso, no los que en un futuro nacerán.

El *ala radical* propone la asignación de un valor de uso real a los recursos naturales, que los considere como valores más útiles que otros productos, y que no quede, exclusivamente, en manos de los hombres que pueden asistir al mercado; esto es, no se debe olvidar a los seres *no nacidos*.

En relación con el origen de la preocupación económica por el medio ambiente, Nicolo Giglo (igual que para Víctor L. Urquidi), afirma que hasta los años 70, los teóricos de la economía, no elaboraron planteamientos trascendentes sobre la relación desarrollo-medio ambiente. Esta carencia fue aprovechada por los economistas *neoliberales* (teniendo en Milton Friedman su más prolífico representante), quienes retomando planteamientos clásicos y neoclásicos, introdujeron los conceptos de mercado en los problemas ambientales. De ahí en adelante esta tendencia se ha convertido en la dominante y es la filosofía que han seguido los *Constituyentes Mundiales* de Medio Ambiente y Desarrollo. Giglo dice:

"La falta de respuesta y el escaso o nulo tratamiento dado al tema ambiental de la teoría económica clásica y neoclásica motivaron, en particular en el decenio del setenta, a cuestionar estas teorías por parte de unos y a plantear algunas complementaciones y modificaciones por parte de otros. Los estudios se centraron en tratar de objetar, desde el punto de vista ambiental, los postulados sobre las bondades del mercado como organizador de una economía eficiente y, además, como una herramienta de percepción de los problemas ambientales"<sup>11</sup>

Al lado de las dos concepciones anteriores, en América Latina ha surgido otra concepción del medio ambiente y desarrollo; uno de sus exponentes más conspicuos es Nicolo Giglo.

El mencionado autor considera que la corriente hegemónica tiene graves deficiencias analíticas, ideológicas y políticas: soslaya que la explicación del tema ambiental debe pasar, en primer lugar, por las relaciones de dependencia, de explotación y pobreza en los países latinoamericanos; en segundo término, falsea la realidad ecológica porque encubre a los verdaderos devastadores del medio ambiente (los países del *Primer Mundo*); en tercer lugar, concibe al medio ambiente como un *sujeto político* que ejerce control político y social sobre las

---

<sup>11</sup> Giglo, Nicolo. "Medio ambiente y recursos naturales en el desarrollo latinoamericano", en Oswaldo Sunkel (compilador). El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina. p.256

naciones latinoamericanas, obligándolas a pagar los costos de la degradación ambiental.

Giglo advierte los peligros de la *mundialización* y la *tecnocratización* de la política ambiental, que en apariencia es solidaria con los *países subdesarrollados*.

“Desde que el medio ambiente ha empezado a convertirse en objeto político ha transitado entre dos extremos peligrosamente manipulables: por un lado, la mundialización de la problemática ambiental y, por el otro, la tecnocratización y su reduccionismo a meros estudios de efectos ambientales. La mundialización tiende a generalizar la problemática ambiental considerando que es el planeta el que está en peligro y proponiendo algunos discutibles planteamientos (por ejemplo, el crecimiento cero). No cabe duda que el futuro de la tierra está amenazado, pero sus causas -originadas sobre todo en los países industrializados- son precisamente las que muchos planteamientos planetarios en apariencia solidarios intentan encubrir.

La situación ambiental debe ser explicada por los sistemas de desarrollo impuestos y de las difíciles y complejas relaciones de dependencia entre los países. La América Latina y el Caribe no pueden dejar atrás su dramática historia de expoliación y pobreza para abogar por un mejor ambiente planetario que contribuya a consolidar el orden económico internacional vigente. Esta mundialización de la problemática ambiental se convierte en banderas de lucha para que internamente, dentro de cada país, se distraiga la atención encubriéndose causas básicas de la situación ambiental, como son la desigualdad en la calidad de vida y la pobreza de un importante segmento de la población.”<sup>12</sup>

Para Giglo existe complicidad entre los sectores minoritarios *tecnocráticos* nacionales y la *corriente hegemónica*; ambos reducen el problema a la medición de los efectos, excluyendo el análisis histórico de causalidad. Esto sólo conduce al enriquecimiento de las empresas de consultoría, las cuales de antemano ya conocen los resultados

En el otro extremo, el reduccionismo tiende a convertirse también en una herramienta de manipuleo, generalmente utilizada por minorías, cada vez coludidas con sectores *tecnocráticos*. Este reduccionismo consiste por lo común en enfrentar la problemática ambiental con simples estudios de efecto ambiental, incluyendo sólo este aspecto dentro de la planeación y las estrategias de desarrollo. Por lo general, estos estudios se realizan para analizar el posible efecto negativo. La experiencia de la región no está exenta de numerosos ejemplos donde estos estudios se han confeccionado conociéndose de antemano sus resultados y sin otro efecto práctico que generar ingresos a consultores extranjeros.

Concebir la problemática ambiental como tal y reducirla a la simple aplicación de meras técnicas de efecto y evaluación económica sobre el efecto físico tiene también la intención de encubrir las causas de la situación ambiental, esta vez disfrazándola de una imagen científico-técnica. Si se asume que la dimensión ambiental de los países latinoamericanos no transitará por los extremos antes

---

<sup>12</sup> Ibidem

expuestos, es posible prever que deberá convertirse en una herramienta importante en la readecuación de las futuras estrategias de la región."<sup>13</sup>

Todos los esfuerzos teóricos de pensadores latinoamericanos han sucumbido ante la fuerza y el poder de la *corriente hegemónica*; han sido ignorados en los centros de la decisión de la política mundial.

En una posición similar a la anterior, G.C. Gallopín sentencia que la *corriente hegemónica* evade las verdaderas causas del deterioro ambiental. En una original reversión conceptual, califica de "desarrollo insostenible" y de "empobrecimiento insostenible" los principios de esa corriente. Además afirma que existe una marcada inequidad en la asignación de las causas y las consecuencias de la devastación ambiental; dice que las últimas son reparadas por todos, en tanto que las primeras son generadas por unos cuantos.

"Todos los pueblos del mundo comparten los beneficios del funcionamiento de la ecósfera y el costo de la degradación ambiental; también comparten la responsabilidad de su mantenimiento, pero este acto de compartir es desigual. Los países industrializados más afluentes utilizan la mayor parte de los metales y combustibles fósiles del mundo, así como los productos alimenticios de uso más intensivo en recursos"<sup>14</sup>

Específicamente para Gallopín la degradación ambiental tiene su etiología en la estructura económica: en el modelo económico actual de crecimiento *hacia afuera*, en las asimetrías y desigualdades entre los *países desarrollados y subdesarrollados*.

"Es posible distinguir dos fuentes principales de degradación ambiental en el mundo: las asociadas a los patrones predominantes de crecimiento económico en las sociedades afluentes (y a los sectores afluentes dentro de los países pobres), y las asociadas a la pobreza. Estos dos tipos de situaciones (desarrollo insostenible y empobrecimiento insostenible) frecuentemente difieren de los procesos prevalecientes que afectan la calidad de la vida y la ecósfera, pero no están desvinculadas. Desde una perspectiva de análisis más profunda, afluencia y pobreza son dos aspectos complementarios del modelo prevaleciente de crecimiento económico mundial, un crecimiento disparado caracterizado por una creciente desigualdad y asimetría entre países ricos y pobres, y entre los sectores ricos y pobres dentro de muchos países"<sup>15</sup>

Analizar la abundante literatura de todos estos autores es una tarea enorme que rebasa los alcances de la presente investigación. Sólo podremos estudiar los autores más destacados en el idioma castellano, tales como: Ignacy Sachs, uno de los creadores de la teoría del *ecodesarrollo*; Enrique Leff, Joan Martínez y Klaus Schüpman, destacados autores de la *corriente radical*; tres representantes

<sup>13</sup> Ibídem pp. 267-268

<sup>14</sup> Gallopín, G.C. "Medio ambiente, desarrollo y cambio tecnológico en la América Latina", en G.C. Gallopín (Comp.). *El futuro ecológico de un continente. Una visión prospectiva de la América Latina*, p.486

<sup>15</sup> Ibídem pp.486-487

de cuña internacional, cuyas obras han sido difundidas por muchas partes del mundo (Donella y Dennis Meadows y Randers), y dos escritores de la versión latina de la ecología ambiental, Giglio y Gallopín. Consideramos que esto será suficiente para entender las distintas posiciones.

En el capítulo tercero haremos referencia a estas teorías y además analizaremos otras corrientes económicas que postularon un desarrollo sin atención al medio ambiente como Prebish, Furtado, Myrdal.

## IV

### Hipótesis de trabajo

El desarrollo sustentable tiene varios ángulos de interpretación. En su aspecto económico se entiende como un medio para expandir las áreas de reproducción de la economía de mercado. De un lado, a través de la *capitalización de la naturaleza*, la *internalización*<sup>16</sup> de los costos ecológicos y el consumo de tecnologías ecológicas, cibernéticas y satelitales como Internet y multimedia para la medición y análisis de las causas del deterioro ambiental. De otro lado, es un medio para atender la agenda global, referente a la paz y la seguridad mundial; evitar una nueva conflagración mundial por causas ecológicas, es un asunto que inmiscuye a todos los países del globo terráqueo en conjunto. Además es un medio de presión para obtener nuevas ventajas comerciales de las potencias mundiales.

Otra hipótesis de trabajo es la siguiente: la *sociedad global* y la comunidad internacional han podido nacer, crecer y desarrollarse, mediante un poder político internacional, encarnado una élite mundial, que desde hace tres y media décadas, están impulsando la nueva dinámica de la Tierra.

Se ha hecho mediante lo que llamamos *Estado global*. De tal forma, el desarrollo sustentable, también tiene una explicación política. Es una *metapolítica* del *Estado global*, que a través de las Conferencias Mundiales de Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU, convocó a los *Costituyentes*, para la reglamentación de los aspectos del desarrollo y el medio ambiente a nivel mundial.

Una última hipótesis es la siguiente: la *corriente hegemónica* del desarrollo sustentable ha penetrado, profundamente, en el diseño de la política ambiental mexicana; forma parte de la agenda de atención de los problemas públicos del gobierno mexicano: en primer lugar, con la normatividad, y en segundo lugar, con los planes y programas concretos que se hicieron a imagen y semejanza de las instancias de la ONU.

---

<sup>16</sup> "Internalizar" es un término económico, utilizado por los países miembros de la OCDE, que se refiere a la creación de instrumentos de mercado para hacer frente a los costos ecológicos.

## Objetivos y alcances de la investigación

Este trabajo tiene como objetivo central estudiar y analizar el desarrollo sustentable; determinar la influencia que la *globalización* ha ejercido para erigir este paradigma de la humanidad, así como detectar qué tanto ha condicionado la política ambiental mexicana. También pretendemos estudiar el nuevo papel que deberá jugar la administración pública, cómo deberá reformarse y capacitarse para enfrentar los retos del desarrollo sustentable. De igual modo haremos referencia a las tendencias gerenciales públicas y privadas que lo fomentan u obstaculizan.

Esta investigación tiene además otros objetivos: analizar el contexto internacional contemporáneo y su influencia en la determinación de la política ambiental mexicana; examinar las corrientes económicas más representativas que de una u otra manera han influenciado la concepción del medio ambiente; estudiar el proceso de construcción de la *metapolítica* del medio ambiente y desarrollo; discutir la viabilidad política y económica de la aplicación del desarrollo sostenible en México y proponer la formulación de nuevas capacidades de la Administración Pública de las naciones del mundo en la era de la *globalización*.

Con respecto a los alcances de la investigación, es menester mencionar, que al margen de posturas de defensa a ultranza de los intereses nacionales, estudiar la decisión mexicana de adoptar el desarrollo sustentable, puede permitir negociar la ~~inserción en los mercados mundiales~~, con menos efectos lacerantes para los mexicanos, sobre todo, ~~influir para recuperar las ventajas comparativas que han perdido los recursos naturales ante los "competitivos" procesos tecnológicos, empleados por los países desarrollados en ramas como la biotecnología.~~ Esto es, hacer estudios como el presente, puede contribuir a revertir las propuestas de la *corriente hegemónica*, que no otorgan más que un valor de cambio, con precios actuales, a los recursos naturales, soslayando el valor para las futuras generaciones, para el devenir de la humanidad.

Realizar estos estudios ayuda a conocer la lógica, la filosofía, la institucionalidad, la fuerza y la debilidad de los creadores de las *metapolíticas*, para saber vender cara la potestad, la biodiversidad florística y faunística. Reforzar la capacidad, la preparación de los negociadores es fundamental para lograr este objetivo.

También esta investigación puede contribuir a despertar el interés por las teorías económicas que defienden los intereses nacionales, como la *corriente radical* de Enrique Leff, David Barkin, Ignacy Sachs y Martínez Alier. Pretendemos hacer un llamado de atención a los que ensalzan teorías como la *Contabilidad del Crecimiento*, pues olvidan la defensa de los intereses mayoritarios.

A menudo las investigaciones de Administración Pública hacen un tratamiento de los aspectos políticos, dejando de lado el análisis gerencial. En este trabajo

intentaremos estudiar los dos aspectos, ciertamente simbióticos, pero que separaremos con fines analíticos.

En el primer capítulo se hace una descripción del contexto mundial que determina la forma y los propósitos del Estado y la Administración Pública; en el segundo capítulo discutimos los prolegómenos del *Estado-Global* para conocer sus implicaciones en la administración pública; en el tercero pasamos revista de las teorías económicas que soportan el desarrollo sustentable; en el cuarto se reflexiona sobre el desarrollo histórico de la formación de las instituciones mundiales de medio ambiente, que en realidad son las evidencias del *Proto-Estado* en acción; en el quinto, analizamos la experiencia concreta de México en la aplicación de las *metapolíticas* económico-ambientales, y en los dos últimos capítulos, nos referimos a los métodos gerenciales que pueden dar viabilidad u obstaculizar el desarrollo sustentable.

Realizar el estudio de la manera señalada trae un doble beneficio; por un lado, contribuir a superar el déficit de investigación gerencial de la Administración Pública, y por otro lado, sentar las bases para discutir una tendencia que se ha estado difundiendo, la que considera al Estado, y más específicamente al gobierno, como un gerente, como un ejecutor de programas; esta concepción esta emparentada con algunos de los objetivos de la Reforma del Estado, especialmente en lo referente a la descentralización y la eficiencia de los servicios públicos.

## VI

### Aclaraciones conceptuales.

Aquí utilizaremos el nombre *Sur* para referirnos a los *países subdesarrollados*, o *economías emergentes*, como han sido bautizadas por instituciones financieras internacionales, y el nombre *Norte*, para designar a los *países desarrollados*. Esta caracterización no es una mojiganga de la geografía, que ubicó a los países pobres en el *Sur* y a los países ricos en el *Norte* del Globo Terráqueo, conformando dos polos opuestos por la pobreza y la riqueza, respectivamente, en realidad, es una determinación histórica que difícilmente podrá revertirse en el corto plazo.

Concebimos que las conferencias de la ONU sobre medio ambiente y desarrollo, se han erigido como los modernos *Constituyentes mundiales*, porque son un conjunto de disposiciones y leyes del derecho internacional, pero que en realidad se impusieron con métodos extra legales, (como las leyes del mercado, presiones por el otorgamiento de empréstitos, o por medio de la "moral" diplomática, entre otros).

Siguiendo a Emmanuel de Sieyès (1748-1836), precursor de las ideas sobre el poder constituyente y los poderes constituidos, que en su obra *¿Qué es el tercer Estado?*, planteó que la Constitución no es obra del poder constituido sino del

poder constituyente".<sup>17</sup>, afirmamos que las conferencias del medio ambiente son un poder *constituyente*, pues la esencia de este poder, consiste en que no deriva su autoridad de ninguna norma de carácter positivo, "su legitimidad trasciende el orden jurídico escrito. Invoca una categoría de valores superiores a la ley. Es por tanto, un poder incondicionado, en el sentido que no está sujeto a norma jurídica alguna, y es también ilimitado en cuanto a la sociedad..."<sup>18</sup>

A escala mundial el poder constituido lo detenta el *Proto-Estado*, que lo obtuvo mediante valores superiores a la ley, es decir, a través de su riqueza material y militar. Una vez constituido su poder por la fuerza, ahora sí está en condiciones de convocar a un poder constituyente con facultades legales que le otorga el derecho internacional. Así, las Conferencias de Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU, son *Constituyentes mundiales*, que crean Constituciones para todo el mundo. Es decir, no derivaron de un poder constituido, que es ilegal, sino de un poder constituyente, que sí es legal.

Por otro lado, en esta investigación emplearemos sólo como sinónimos los términos gerenciar y administrar cuando nos refiramos a las actividades de planificar, organizar, dirigir y controlar, independientemente si son actividades de tipo público, privado o social.<sup>19</sup> La gerencia debe ser entendida "...como aquellos sujetos que dirigen el trabajo de otros hacia objetivos predeterminados. Asimismo como un conjunto de principios y funciones claves: la coordinación de recursos, el proceso de toma de decisiones, el ejercicio del mando, la definición de la misión y estrategia de la empresa", o de la institución gubernamental.<sup>20</sup>

Semánticamente no hay distinción entre administrar y gerenciar<sup>21</sup>, ambos se refieren al conjunto de disposiciones, principios, técnicas, instrumentos, normas, para poner en marcha una institución, pero entendemos que históricamente, sí existen diferencias sustanciales (como se verá en el capítulo sexto); existen diferencias entre los objetivos que persigue cada una de ellas, en tal sentido, podemos hablar de gerencia o administración de lo privado, lo público, y lo social. La primera persigue un fin de lucro, y tiene como promotoras a las empresas que realizan una función económica o varias a la vez (extractiva, productiva, comercial o de servicios); la segunda, tiene un fin político administrativo, el de llevar a cabo el propósito o voluntad del gobierno; y la tercera, pretende resolver una necesidad social insatisfecha, que ha escapado de las esferas gubernamentales, y que esta representada por las Organizaciones no Gubernamentales.

<sup>17</sup> Borja, Rodrigo. Enciclopedia de Política. p. 161

<sup>18</sup> *Ibidem*

<sup>19</sup> Algunos autores de origen anglosajón que aquí citaremos, utilizan el vocablo management, cuya traducción es administración, para referirse a la función propia de la actividad empresarial privada. En tal sentido, en este trabajo, entenderemos como sinónimos administración, gestión y management, sin importar si se refiere a la actividad pública, privada o social.

<sup>20</sup> Gestión y estrategia. Edición de Internet, Universidad Autónoma Metropolitana, Departamento de Administración. p.1.

<sup>21</sup> Ambas palabras provienen del latín, gestión de *gestio onis*, y administración de *administratio onis*, utilizándose las dos como sinónimos.

Varios autores coinciden en señalar que los términos Administración Pública, Gobierno y Poder Ejecutivo se refieren a lo mismo. Aunque es necesario hacer las siguientes precisiones.

Uno de los clásicos de la ciencia política, Juan Jacobo Rousseau no deja lugar a dudas de la relación de sinonimia entre estos términos.

"Llamo por consiguiente gobierno o suprema administración, al ejercicio legítimo del poder ejecutivo, y príncipe al magistrado, al hombre o al cuerpo encargado de esta administración".<sup>22</sup>

Para Ricardo Uvalle, la Administración Pública se puede definir como el "gobierno en acción", como el órgano ejecutor de los mandatos del Estado, es decir, se le considera como la intermediaria entre éste y la sociedad civil.

El Estado, a través de la Administración Pública ejerce el poder sobre la sociedad. De ahí que Uvalle Berrones también proponga la identidad entre Gobierno, Poder Ejecutivo y Administración Pública.

"El ejecutivo como supremo depositario de la administración pública, es el encargado de unir el Estado y la sociedad, es el 'gobierno en acción', y es el enlace mediante el cual la sociedad recibe el poder del Estado. Hablar de la administración pública es destacar la acción del ejecutivo en la sociedad, es subrayar el supremo poder del Estado capitalista, es destacar que el gobierno y la administración pública no son entes divorciados, sino que configuran una entidad dialéctica que cobre realidad política en el ejecutivo"<sup>23</sup>

Omar Guerrero también considera que los tres términos son esencialmente lo mismo: es la relación entre el Estado y la sociedad; es la acción administrativa y política del Estado sobre la sociedad. Así lo plantea:

"...Hemos propuesto la visión integral de la Administración Pública como dominio político y dirección administrativa, es decir, un acercamiento en el cual se observa a la vez el carácter político y administrativo que encierra la acción gubernamental. Sólo en la medida en que la administración pública conserva su unidad política y administrativa, podemos observar con claridad su objeto de estudio en el poder ejecutivo, y lo que es más importante, podemos identificar gobierno, administración pública y poder ejecutivo, independientemente de los matices y considerandos que se puedan atribuir. Esencialmente son lo mismo: la acción, la relación y la delegación del Estado en la sociedad, es decir, el vínculo del Estado político y la sociedad civil"<sup>24</sup>

Para Elena Jeannetti Dávila, la Administración Pública es el brazo operativo del Poder Ejecutivo, pero además el Gobierno y la Administración Pública, son las dos

---

<sup>22</sup> Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social. pp. 74-75

<sup>23</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública. p. 109

<sup>24</sup> Guerrero Orozco, Omar. La Administración Pública en el Estado Capitalista. p.25



caras de la misma moneda; la primera es la decisión política, es el "deber ser", en tanto la segunda, es la aplicación de esa decisión, o sea, lo que en "realidad es".

La consideración de Elena Jeannetti, es fundamental para comprender y evaluar qué tanto el gobierno mexicano ha avanzado del "deber ser", es decir, en la decisión que tomo en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, y lo que hasta el momento ha hecho para hacer posibles los objetivos del desarrollo sustentable.

La identidad de los términos que estamos analizando queda más clara si observamos las leyes mexicanas. En el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que el ejercicio supremo del Poder Ejecutivo se deposita en el Presidente de la República.

Además en el artículo 89 se estipula que el Presidente es el jefe de Estado, del Ejecutivo, de la Administración Pública, de las fuerzas armadas, de la diplomacia y tiene poder para remover a los empleados de los otros dos poderes de la Unión, los cuales también son considerados como parte de la Administración Pública.

## VII

### Limitaciones de la Investigación

El desarrollo sustentable es un tema intrincado con una gran cantidad de aspectos económicos políticos y sociales, lo cual acrecienta la dificultad de comprensión; su estudio requiere la conjunción de enfoques de las distintas ramas del conocimiento que en esta investigación no pueden sino ser abordados de manera general.

En ese sentido se necesita un estudio más profundo (que no ha sido todavía tomado de las manos por las ciencias económicas) sobre el recorrido histórico de la relación medio ambiente desarrollo, para encontrar las raíces económicas de los procesos de deterioro socio- ambiental.

De igual manera, la novedad y el ritmo vertiginoso que llevan la *globalización*, y la difusión del desarrollo sustentable, van dejando lagunas de interpretación del quehacer gerencial del sector público, y del nuevo tejido político mundial; la ausencia de marcos teóricos de referencia, nos obliga a partir de demasiados juicios hipotéticos que requieren de investigaciones más profundas para ser probados.

A pesar de la ausencia de paradigmas interpretativos, existen algunas tendencias gerenciales de lo público, privado y social, que sin haber sido creadas ex profeso para atender los requerimientos del desarrollo sustentable, no las podemos soslayar. En este trabajo, estamos imposibilitados, en tiempo y espacio, para hacer un tratamiento profundo de las tendencias; sólo tendremos aproximaciones a ellas, en la medida que se acerquen o alejen de los ideales de la *Cumbre de la Tierra*.

## VIII

### Agradecimientos

Sin jerarquizar la valía de los apoyos recibidos para la elaboración de esta investigación, comenzaré por el agradecimiento institucional. Estimo la labor que hace el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología para la formación de doctores, fui uno de los privilegiados apoyados por este sistema. Reconozco también que sin el apoyo de la UNAM, especialmente de la Dirección General del Colegio de Ciencias y Humanidades, y la del Plantel Oriente, el maravilloso, pero también tortuoso camino de la titulación, hubiese tenido mayores contratiempos. No puedo olvidar tampoco, la comprensión y ayuda que recibí de la Dirección General de Personal de la Máxima Casa de Estudios, especialmente de la Lic. Teresa Orrala Núñez, quien supo comprender la situación de ahogo y desesperación en que nos encontramos los aspirantes a un posgrado.

De todo el sínodo tengo una especial gratitud porque contribuyeron, enormemente, a superar mis deficiencias originales.

Al Dr. Edgar Ortiz Calisto, director de esta investigación, le agradezco su talento, sui generis, su caudal de conocimientos, además de su incansable voluntad para auxiliarme en este trabajo; sin una visión crítica y profunda como la que hizo, no hubiese comprendido el tema de la tesis. A la Dra. Alejandra Cabello Rosales, haberme hecho menos escabroso el estudio de la *globalización financiera*, y lo expedito de sus observaciones. A la Dra. Alicia Girón, que a pesar de sus múltiples actividades como directora del Instituto de Investigaciones Económicas, revisó, minuciosamente, mi trabajo y contribuyó a hacer más rica la parte económica del mismo. A la Dra. Isabel Rueda, que fue mi profesora desde la licenciatura, le reconozco cada más su labor pedagógica, me enseñó a dar un tratamiento idóneo a la escritura, y la clarificación de las ideas. Al Dr. José Juan Sánchez González, quien a pesar de su juventud y de su fama, no ha perdido la profundidad y la sencillez, le estoy agradecido por brindarme sus conocimientos sobre los temas actuales de la Administración. Con Elena Jeannetti Dávila, aprendí a distinguir, con precisión, los conceptos administrativos y políticos, cuestión que fue fundamental para entender el objeto de estudio de la investigación. Sin el auxilio metodológico del Dr. Víctor Manuel Martínez Chávez, este trabajo no hubiese sido bien comprendido; le agradezco sus sugerencias y críticas.

A mis compañeros del Colegio de Ciencias y Humanidades, también tengo que expresarles mi reconocimiento.

A Armando Perea Cortés, a quién le debo los escasos destellos filosóficos que logre incorporar en el trabajo. A Ana Ma. Irene García Pérez, porque desde varios años nos hemos entablado un diálogo de interpretaciones sobre los problemas del medio ambiente y los recursos naturales.

A Eduardo Román Morales por haberme metido en la aventura del análisis administrativo, y desde entonces es mi maestro e interlocutor, porque ha sido mi interlocutor y maestro en los temas administrativos. A Odilón González Huerta, quién con su experiencia y conocimientos sobre la Administración, me ha ilustrado en aspectos complicados. A Max Espina, por haberme facilitado un cúmulo de bibliografía y porque me resolvió las dudas de la teoría económica.

A Lucio S. Flores, funcionario del Colegio, le agradezco el apoyo, de muchos años, que me ha brindado para mi superación académica. De igual forma, estimo en toda su valía, el apoyo recibido por Rosendo Sánchez Vargas, para la impresión del trabajo.

Tuve muchos apoyos que trascienden lo intelectual. En este sentido quiero agradecer a las siguientes personas haberme ayudado a edificar la parte moral de la investigación.

A Sara Hernández Juárez, por ser mi alter ego, mi consorte: por haber sido mi escudera en las difíciles batallas del oficio de escribir, que me ayudó a respirar en las noches de delirio, y porque fue mi ideóloga y defensora, que sacó a flote mis carencias en el manejo de la tecnología cibernética.

A Don José Méndez López, en cuya escuela que fundó hace casi un siglo, me enseñé a no saciar mi sed de aprendizaje. A David Méndez Morales, quien por muchos años me ha regalado su apoyo espiritual, y ahora también, me ha regalado su apoyo institucional. A Georgina Méndez Reyes, por iluminar los caminos desconocidos en los rumbos del doctorado. A Don José Luis Salas Arteaga porque me ayudó a salir del calabozo de pocas letras donde estaba preso, y me llevó al manantial de donde brota la riqueza del lenguaje; le agradezco la revisión de la redacción y la ortografía. A Lucila Fragoso Fernández haberme asistido, generosamente, en la redacción y mecanografía del capítulo tercero.

También deseo expresar mi agradecimiento a todo el personal de la Facultad, que amablemente me impulsaron a seguir trabajando.

A Roberto Moreno Espinosa, que en su calidad de Coordinador del Posgrado en Administración Pública, hizo muy dulces, los amargos trámites de titulación, además porque de sus textos rescate aspectos importantes de la investigación. Mi reconocimiento es además para las señoras Rosita, Vicky, Lucha, quienes con alegría, eliminaban los obstáculos administrativos.

## Capítulo primero

### Globalización y Comunidad Internacional

#### 1.1. Introducción

En el ineluctable proceso de *globalización* el análisis del desarrollo sustentable en México no puede ser comprendido más que en el escenario mundial.

Es común hablar *globalización* para referirse exclusivamente al comercio mundial; pero es mucho más que eso. La componen tres elementos o etapas, a saber: *sociedad global*, *comunidad internacional* y *gobierno mundial*. En este capítulo, haremos alusión a los dos primeros elementos; En el segundo capítulo estudiaremos el tercero. Esta distinción es imprescindible porque sólo así tendremos un marco adecuado para ubicar las causas, problemas y condiciones de la *mundialización* de las políticas de medio ambiente y desarrollo.

La *sociedad global* comprende las alianzas comerciales, financieras, técnicas y gerenciales entre los bloques económicos; la *comunidad internacional* son los conglomerados científicos, informativos y culturales a escala mundial. Ambos componentes son la base sobre la cual se erigen y difunden las políticas mundiales de desarrollo sostenible. Por ejemplo, la lucha mundial contra la destrucción de la capa del ozono resultaría imposible, sin las comunidades científicas mundiales que realizan investigaciones, protocolos, e intercambios de información.

El auge mundial del desarrollo sustentable se debe a la comercialización de tecnología "ecológica", necesaria para mejorar los procesos de producción y distribución de mercancías. Pero además se debe a la *mundialización* de la tecnología informática que se difunde por la comunidad científica, las ONGs y las instituciones de la ONU.

## 1.2. Sociedad Global

Las nuevas relaciones internacionales han dado al traste con conceptos como *transnacionalismo*, *interdependencia*, etc., que marcaron la dinámica mundial en los setenta y ochenta. Hoy en día, la teoría del *globalismo* explica la nueva realidad. Los términos en boga son: *explotación empresarial* (de recursos, producción, ventas, comunicaciones, comercio e inversiones); *desequilibrios y desigualdades regionales* (entre zonas de desarrollo y marginación); *erosión de la soberanía territorial*; y *debilitado control del Estado* (sobre sociedades fragmentadas), entre otros.

La *sociedad global* se define a partir del expansionismo de la producción, inversión y comercio de las empresas transnacionales. Este proceso se ha favorecido por las nuevas tecnologías de informática y transporte, que aumentan considerablemente la velocidad de rotación de los flujos de capital, y los flujos de mercancías. John Trent define este término de la siguiente manera:

“La teoría básica (del globalismo) es que las nuevas tecnologías de informática y transporte han hecho posible, que las empresas transnacionales inviertan, fabriquen componentes de productos, busquen mano de obra barata y comercien por todo el mundo. El mundo, y no la Nación- Estado, se ha convertido en la mina de oro de las grandes empresas internacionales que, en consecuencia, definen sus estrategias en términos globales.”<sup>1</sup>

Las tecnologías de información incrementan la velocidad de hacer negocios, de colocar capitales (así como desinvertirlos); permiten el transporte del *dinero virtual*, que en cuestión de segundos puede circular varias economías del mundo. Al mismo tiempo, vuelve vulnerables a los países, y los obliga a instrumentar políticas acordes al sistema.

La *sociedad global* es una nueva etapa de la división internacional del trabajo; es un “un proceso que comprende la internacionalización e integración económicas”<sup>2</sup>, traducido en un mayor volumen de la actividad económica a nivel mundial (producción, distribución, circulación y consumo), y en un proceso más que de interdependencia<sup>3</sup>, en uno de profundización de la independencia, pues propicia la

<sup>1</sup> Trent, John E. “Las Naciones Unidas entre el ‘Statu Quo’ y la Utopía”, en Seara Vázquez Modesto. Op. Cit. p. 371

<sup>2</sup> Persy S. Minstry, “Globalization of Financial Markets: Implications for Asian Development Countries”, Journal of Development Banking. pp. 3-20. Citado por María Alejandra Cabello Rosales. Globalización, Desregularización y Desarrollo. El Caso de la Bolsa y la Comisión Nacional de Valores en México. (Mercados Financieros y la Administración Pública del Financiamiento del Desarrollo). p.81

<sup>3</sup> John Trent discute si las relaciones entre naciones propician interdependencia o dependencia; lo plantea de la siguiente forma: “Pero, ¿esto es todo? ¿No es otra parte de la realidad el que estos intercambios internacionales estén muy concentrados en un número relativamente pequeño de empresas, de países y pueblos, y que sean limitados en su alcance y reciprocidad? Es decir, los intercambios, aunque internacionales, pueden ser más regionales que globales, más jerárquicos que equitativos. Y sin equidad pueden producir más dependencia que interdependencia, más ira concentrada que aprecio mutuo. En gran medida, la respuesta parece ser: sí. Y, lo de mayor importancia, no podemos sencillamente suponer en nuestros cálculos de globalismo que cada categoría nueva es una adición al número de seres humanos expuestos a las influencias internacionales. Simplemente, podemos estar sumando las mismas personas, una y otra vez.” John Trent Op. Cit. p. 374

agudización de las desigualdades sociales, en especial la pobreza de millones de personas y la acumulación de la riqueza en un grupo muy reducido de potentados.

La *sociedad global* es la tendencia mundial del *neoliberalismo* que se caracteriza por la integración productiva, comercial y financiera, obligando a los Estados-nación a renunciar a la atención de muchos problemas sociales. Una de sus funciones principales es el desarrollo del sector externo de la economía, esto es, beneficiar sólo a los sectores más poderosos de la sociedad. Alejandra Cabello sintetiza correctamente esta tendencia mundial:

"La globalización de fin de siglo también significa la eliminación de barreras e imperfecciones de los mercados. Esto quiere decir la adopción de políticas públicas de liberalización y apertura económica, así como de promoción de la eficiencia empresarial y la competencia en los mercados. En lo macroeconómico esto significa que los países deben adoptar modelos de desarrollo orientados hacia afuera, dando énfasis a las exportaciones, apoyados en mecanismos de mercado y teniendo como eje de la actividad económica la iniciativa privada. De ahí que en lo político esto haya conllevado a que los países adopten modelos de desarrollo neoliberal y 'reformen' al estado. Esto es, los procesos de 'modernización' y 'cambio estructural' deben ser vistos en su verdadera dimensión: han sido procesos de neoliberalización del Estado."<sup>4</sup>

Desde nuestro punto de vista, el principal acontecimiento histórico que explica el origen de la *sociedad global* es la culminación del antagonismo entre socialismo y capitalismo. A partir de ahí, se debilitaron muchos nacionalismos auspiciados por los primeros. En esto coincide Berruga Filloy:

"La noción de globalismo adquiere rango de paradigma a partir del fin de la Guerra Fría. De hecho, el concepto de globalismo se encuentra íntimamente vinculado a la idea de un mundo sin barreras, como el que supuestamente dejó atrás y para siempre la caída del Muro de Berlín. Así, el globalismo tiende a sustituir a la estructura del orden bipolar en los terrenos político, ideológico y militar, y a la tesis de la interdependencia, en los planos económico y social. 'El globalismo os hará uniformes', pudiera ser el paradigma de fondo que encierra esta tesis, como contraparte a otras épocas en que prevaleció la noción de un mundo dividido"<sup>5</sup>

Es necesario decir que la *sociedad global* no son únicamente los *bloques comerciales*, es también la homogeneidad de la política industrial, es decir, la *globalización microeconómica*, y la inversión conjunta de capitales, o sea, la *globalización financiera*.

### 1.2.1. Globalización Microeconómica

La concreción de la *globalización* se lleva a cabo en la microeconomía, en la empresa. Los hombres de negocios son en realidad sus promotores.

<sup>4</sup> Cabello Rosales, M.A. Op. Cit. p.84

<sup>5</sup> Berruga Filloy, Enrique. "Globalismo y Fragmentación." p.54

Si bien es cierto que desde finales del siglo XIX los monopolios internacionalizaron el comercio<sup>6</sup>, ahora las características son otras; abarcan todo el ciclo económico: producción, circulación, distribución y consumo; van desde la manufactura (fábrica mundial), la internacionalización del capital, hasta la gerencia y la mercadotecnia. Actualmente todo se internacionaliza en paquete para administrar los negocios. Berruga Filloy sintetiza lo anterior:

"En lo microeconómico el significado (de la globalización) es hacia la adopción de estrategias comerciales, o mercadotécnicas, administrativas y de financiamiento globales. Esto es, el proceso de producción se globaliza bajo un nuevo esquema de 'fábrica mundial'. Así mismo, la penetración a los mercados sigue estrategias globales, y el financiamiento empresarial se adquiere indistintamente en los mercados financieros internacionales, y los recursos de la empresa se administran dirigiéndolas conforme a planes globales de optimización de los rendimientos y minimización de los riesgos."<sup>7</sup>

La *globalización microeconómica* conjuga cuatro aspectos fundamentales: procesos gerenciales (administración global); métodos uniformes de control (calidad global); métodos de comercialización (mercadotecnia global); y la política industrial global, coherente con los principios de la ONUDI.

### a) Administración global

Las cadenas productivas y comerciales (*nichos*) están impulsando tipos homogéneos de administración. Esto les sirve para reducir costos de producción y comercialización, y como medio publicitario para incrementar el prestigio de sus negocios. Pero también obtienen ventajas comerciales de manera ilícita como las prácticas desleales, el conocido *dumping*.

Especial importancia tiene la obtención de mayores ventajas comparativas<sup>8</sup> para las potencias. Además de tecnología, ciencia y el capital, dichas potencias, obtienen un beneficio adicional: imponer lo que se produce, se comercia y cómo se produce, cómo se comercia, y cómo se administra. Trent observa esta situación:

---

<sup>6</sup> Más aún, Carlos M. Vilas, dice que la globalización se origina en Europa hacia los siglos XV y XVI, como dimensión particularmente dinámica del capitalismo y como efecto de su vocación expansiva. El desarrollo de esta tesis, se puede ver en: Carlos M. Vilas, *Seis ideas falsas de la globalización. (Argumentos desde América Latina para la refutación de una ideología)*.

<sup>7</sup> Berruga F. Op. cit. pp. 82-83

<sup>8</sup> La *Teoría de las Ventajas Comparativas*, o también llamada *Teorema de los Costos Comparados*, se remonta a la economía clásica. David Ricardo, cuando hace el análisis del comercio exterior, las definió como la ventaja de un país o región en la producción de un determinado bien o servicio, cuando el costo social de su producción es menor que el costo social incurrido por otras regiones o países para la producción de esa misma mercancía. Con este teorema, Ricardo demostró la necesidad del comercio exterior, aún cuando un país fuese superior en todo lo que produce, es decir, que las importaciones pueden ser redituables aun si los bienes importados son producidos a más bajo costo internamente. (Cfr. María Delfina Ramírez y Robert Bruce Wallace. "Competitividad, productividad y ventaja comparativa. El enfoque de negocios de Michael Porter y el de la economía nacional de Paul Krugman, una aplicación al caso de México."

“... en el sector privado, recientes mejoras competitivas en los Estados industrializados como una reubicación más cerca de los mercados de consumo, y una especialización flexible, y producción justo a tiempo, ha demostrado que la globalización no es como una calle de un sólo sentido del cambio económico.”<sup>9</sup>

Entre las teorías administrativas que están de boga en el Planeta están: *Control Total de Calidad, Justo a Tiempo, Reingeniería de Procesos*. En países de América Latina hay una efervescencia por esos métodos. Se encuentran en abundantes libros de texto, en programas de estudio de las universidades, en concursos calidad, en normas de calidad, incluso permean, de manera importante, los servicios gubernamentales. Como lo veremos en el capítulo sexto, la concepción del *Estado-gerente* se funda en la teoría de la *Calidad Total*.

Lo medular es destacar que la importación de las teorías reduce los costos de administración de las empresas, obteniendo ventajas sobre empresas que adolecen de las mismas. Los métodos administrativos modernos no son únicamente moda, sino ventajas competitivas.

La administración global arrasa con décadas de tradición gerencial; enfrenta teóricamente las “doctrinas tradicionales”. Desde los pensadores de la división del trabajo Adam Smith y Charles Babbage, pasando por los de la administración científica Taylor, Gantt, etc., los del proceso administrativo Fayol, Urwick y Gulick), la organización burocrática de Max Weber, hasta los modernos teóricos de la organización. Ahora son desventajas competitivas.

Una de las consecuencias más funestas para las economías nacionales, es que los sistemas administrativos globales, propician la quiebra y la ruina de las empresas pequeñas y medianas, incapaces de invertir en tecnologías y procesos competitivos.

Otra de las consecuencias es la *flexibilización* del trabajo con todo lo que implica: mutilación de contratos colectivos de trabajo, disminución de prestaciones sociales, capacitación constante, movilidad constante de personal, pago por los salarios por méritos individuales, entre otras cosas.

En México este fenómeno ha penetrado profundamente en áreas de la manufactura. Para Jordi Micheli la reconversión de empresas en nuestro país, a partir de los años 80, ha tenido como motivo central reestructurar la parte de los costos relacionados con el modo de emplear la fuerza de trabajo.

“Fueron los años (los 80) durante los cuales se impuso el principio de flexibilización de la organización del trabajo y de las relaciones contractuales, rompiendo el esquema tradicional taylorista, caracterizado por su rigidez. Gracias a esta reconversión centrada en el trabajo, una parte del aparato manufacturero tiene hoy capacidades competitivas internacionales. En efecto,

---

<sup>9</sup> Trent, John. Op. cit. p.376



en el marco de la apertura a la competencia internacional, determinadas firmas han sido exitosas en la asimilación y adaptación de tecnologías genéricas en la manufactura, tales como el CAD (Diseño Asistido por Computador -subrayado nuestro-), Calidad Total y Just in time.”<sup>10</sup>

La *flexibilización* del trabajo es una exigencia de la administración global que se ha constituido en un recurso para la competitividad de la industria. Crea necesidades de innovación tecnológica de tipo informático (capacitación de recursos humanos, especialmente en la utilización de tecnología ecológica, software en varias áreas de la gestión privada y pública y mantenimiento de equipos microelectrónicos. Esto compromete todavía más a los países a incorporarse en las redes de la *comunidad internacional*.

No en vano la política educativa y tecnológica nacional, tiene que adaptarse al contexto mundial. Refiriéndose a la relación industria, tecnología y gobierno dice Micheli:

“Todas éstas, son, evidentemente, presiones sobre la empresa que hace poco no existían y que conforman quizá el principal espacio de desarrollo de la tecnología en una 'segunda reconversión'. Un aparato industrial como el que señala, es básicamente utilizador de innovaciones en tecnologías de productos y éste es un marco imprescindible para el diseño de la política tecnológica.”<sup>11</sup>

Para Carlos Llano las empresas mexicanas están inmersas en un acelerado proceso de integración comercial, productivo y financiero. Esto las obliga a cumplir con las políticas industriales de la ONUDI, los principios del *ambientalismo* internacional, los mandatos de las conferencias mundiales de medio ambiente y desarrollo, y las nuevas reglas de la administración global que exige innovación tecnológica, *flexibilización*, capacitación constante, y realizar cambios radicales en los procesos administrativos, en las formas de dirigir, en la filosofía, y en la misión.

“Los recientes cambios en las relaciones económicas entre los países, derivados no sólo de los cada vez estrechos bloques económico (América del Norte, Comunidad Económica Europea, redes de intercambio comercial en el sudeste asiático...) sino incluso las cuencas económicas (del Atlántico y del Pacífico) han modificado los modos usuales de hacer la empresa y, en consecuencia, la manera de dirigirla. En este sentido, parece que el manager va detrás de los cambios en lugar de anticiparse a ellos.”<sup>12</sup>

En el nuevo escenario Llano Cifuentes propone un decálogo para la administración: “diez fenómenos” inherentes al comportamiento gerencial de la empresa, que son necesarios para convertirse en motivos de cambio, en puntos neurálgicos, que configuran la transformación en los modos usuales de dirigir. Tales puntos son: *globalización, interdisciplinariedad, administración del*

<sup>10</sup> Micheli, Jordi. “Hacia una Nueva Política Tecnológica”, en *Tecno Industria*, Publicación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. p.6

<sup>11</sup> *Ibidem*. p.7

<sup>12</sup> Llano Cifuentes, Carlos. *El nuevo empresario en México*. p.21

*conocimiento, integración, cultura, feminismo, ecologismo, cooperación, liderazgo y organización.*

Según Carlos Llano para que las empresas se metan en la competitividad internacional deben: ensanchar el horizonte de la empresa, para ampliar el diagrama visual de las posibilidades que ofrece el entorno; asumir una nueva actitud mental frente a la geografía, una nueva perspectiva del mundo, a través de gama de redes informáticas y telecomunicaciones; y una interrelación con los gobiernos nacionales y extranjeros, así como una estrecha colaboración intra empresas.

El citado autor dice que las mercancías son producto del mundo, no producto de un lugar determinado, es decir, la fuente de abastecimiento es ahora el planeta. Cita el siguiente ejemplo:

“...un cigarro habano, cuya concepción original proviene de Cuba, se elabora hoy con tabaco recogido en las vegas de Bauruco, Santo Domingo; con fibras cultivadas en los tabacales de San Andrés Tuxtla, Veracruz, y con la capa exterior proveniente de Camerún; las operaciones industriales se dirigen desde Kingston, Jamaica, y las comerciales, desde Nueva York. Y se trata de algo tan simple como un cigarro habano.”<sup>13</sup>

Las necesidades administrativas actuales abren nuevos horizontes para la teoría gerencial. A continuación citamos los principios empresariales propuestos por autores de diversas nacionalidades. Veremos, cómo las versiones de los distintos países coinciden en varios aspectos.

Comencemos con México: Abel Treviño ex presidente de la Federación de Instituciones Mexicanas Privadas de Estudios Superiores (FIMPES), propone seis puntos fundamentales para ser enseñados en las universidades mexicanas de negocios:

- Flexibilidad para adaptarse a otras culturas y circunstancias
- Habilidades administrativas
- Conciencia de ambientes multiculturales
- Fluidez en idiomas distintos del materno
- Habilidades técnicas
- Habilidades interpersonales<sup>14</sup>

Con similar preocupación, autores norteamericanos se han ocupado de estudiar los pasos por donde habrán de transitar las empresas futuras. Para Karen Bemowski los temas centrales de la enseñanza de los negocios en las universidades son seis:

---

<sup>13</sup> *Ibidem.* pp.23-24

<sup>14</sup> Citado por Carlos Llanos. *Op. cit.* p.276

- Mentalidad de Calidad Total
- Globalización
- Ética
- Trabajo en equipo
- Habilidades interpersonales
- Administración para el cambio <sup>15</sup>

La visión europea de la administración global enunciada por Gerrit Broekstra, decano de la Escuela de Negocios de Rotterdam, Holanda, es semejante a las dos anteriores. Broekstra, presenta las cinco "ies" de la gerencia para las empresas con futuro:

- Internacionalización
- Capacidad interna de aprender
- Interdisciplina
- Habilidades Intuitivas: a) apertura de oportunidades y b) creatividad de objetivos
- Íntimas relaciones con los negocios. <sup>16</sup>

Estos puntos coinciden también con el decálogo de Llano, y con el famoso anagrama "Smile" de Matsuchita, que resumen la visión japonesa:

- habilidades del oficio
- capacidad directiva
- visión planetaria
- capacidad de comunicación
- capacidad de esfuerzo

Estos planteamientos abren la posibilidad, como se estudiará en el capítulo 6, de contemplar una nueva forma de dirigir mediante los lineamientos de la *gerencia intergubernamental*, que es necesaria para realizar actividades empresariales en un contexto multinacional, concatenado por redes productivas, comerciales, y de servicios, ligadas con los gobiernos supranacionales, regionales, nacionales, estatales y municipales.

En suma, las teorías tradicionales de la administración burocrática (Fayol, Taylor, Ford, Weber, entre otros), no son compatibles con la nueva realidad administrativa y económica. Tanto en lo público como en lo privado se han desarrollado nuevos paradigmas que anulan los principios válidos en otros tiempos.

## **b) Calidad global**

El sistema de *globalización microeconómica* comprende la calidad de los productos. Los negocios que participan en el mercado mundial deben reunir

<sup>15</sup> Citado por Carlos Llanos. Op. cit. p.276

<sup>16</sup> "Signo de los tiempos", International Herald Tribune, 15 de mayo de 1992. p.7. Citado por Carlos Llano.

requisitos productivos y comerciales, es decir, están comprometidos con la *calidad global*.

John McDonald y John Piggott<sup>17</sup> coinciden en lo anterior y afirman que además de la internacionalización de las teorías aludidas, la calidad es un parámetro de medición, que más de servir de estándar de producción, es otra ventaja comercial.

Los aliados teóricos de la calidad global son los defensores del *Control Total de Calidad*; entre sus exponentes más conspicuos están, los japoneses Kaori Ishikawa, Genichi Taguchi, Masaaki Imai, y Shiguru Mizuno, y los estadounidenses Philip Crosby, W. Edwards Deming y Joseph Juran.

La calidad global gira en torno a la serie de normas ISO 9000 y 14 000, que fueron creadas por la Organización Internacional para la Normalización. Tienen como objetivo principal igualar la manera de hacer las cosas en referencia a sistemas de Aseguramiento de Calidad. La serie esta formada así: ISO 9000 -Guías de selección y uso de normas de Aseguramiento de Calidad; ISO 9001-Modelo para el Aseguramiento de Calidad en el diseño/desarrollo, producción, instalación y servicio-; ISO 9002 -Modelo para el Aseguramiento de Calidad en producción e instalación; ISO 9003 -Modelo para el Aseguramiento de Calidad en inspección y pruebas finales-; ISO 9004 -Guías para la gestión de la calidad y elementos de sistemas de calidad-.<sup>18</sup> En la Comunidad Económica Europea esas normas ya tienen obligatoriedad; en Estados Unidos de Norteamérica están penetrando profundamente, y en México se adoptan voluntariamente. También en las naciones más adelantadas de Asia ya se están llevando a cabo. McDonald y Piggott expresan cómo la calidad global es una realidad que se extiende por el mundo :

“ Muchas compañías están, o estarán, bajo presión de sus clientes para que les demuestren que han puesto en práctica sistemas de administración que cumplan con uno u otro de los estándares actuales de aseguramiento de la calidad o con programas de certificación. Este enfoque ahora es internacional, como se demuestra con la gráfica de la International Standards Organization (véase figura 1). En el Reino Unido (RU) la acreditación del British Standard for Quality Management (BS 5750) también cumple con la International Standard y el European Community Standard, ISO 9000 y EN 29000, respectivamente.”<sup>19</sup>

Aunque no en todas los países las normas ISO son obligatorias por mandato de sus gobiernos, en la práctica deben ser asumidas por las empresas, puesto que así sus productos serán más competitivos, eliminando, barreras no arancelarias. En la siguiente figura se podrá observar cómo un grupo de más de 20 países tienen la obligación de acreditar sus estándares nacionales de producción y comercio a la normatividad internacional.

<sup>17</sup> Véase MacDonald, John y John Piggott. *Calidad Global. La nueva cultura de la administración*. p. 272

<sup>18</sup> Elizondo Decanini, Alfredo. *Manual ISO-9000. Uso y aplicación de las normas de aseguramiento de calidad ISO-9000 (NOM-CC)*. pp. 8-10

<sup>19</sup> *Ibidem* p. 123

FIGURA 1  
Estándares de calidad internacional

Cuerpo de estándares (país)	Estándares de la administración y el aseguramiento de la calidad: pautas para la selección y el uso	Sistemas de calidad: modelo para el aseguramiento de la calidad en diseño, desarrollo, producción, instalación y mantenimiento	Sistemas de calidad: modelo para el aseguramiento de la calidad en producción e instalación	Sistemas de calidad: modelo para el aseguramiento de la calidad en la inspección y la prueba final	Elementos de la administración de la calidad y sistema de la calidad: pautas
ISO	ISO 900:1987	ISO 901: 1987	ISO 902: 1987	ISO 903: 1987	ISO 904: 1987
Australia	AS 3900	AS 3901	AS 3902	AS 3903	AS 3904
Austria	ó Norm ISO 9000	ó Norm ISO 9000	ó Norm ISO 9002	ó Norm ISO 9003	ó Norm ISO 9004
Bélgica	NBN X 50-002-1	NBN X 50	NBN X 50-004	NBN X 50-005	NBN X 50-002-2
Canadá	CSA Z2990-86	CSA Z299.1-85	CSA Z299.2-85	CSA Z299.4-85	CSA Z299.4-87
Dinamarca	DS/ISO 9000	DS/ISO 9001	DS/ISO 9002	DS/ISO 9003	DS/ISO 9004
	DS/EN 29000	DS/EN 29002	DS/EN 29002	DS/ISO 29003	DS/EN 29004
Finlandia	SF-ISO 9000	SFS-ISO 9001	SFS-ISO 9002	SFS-ISO 9003	SFS-ISO 9004
Francia	NF X 50-121	NF X 50-131	NF X 50-132	NF X 50-133	NF X 50-122
Alemania	DIN ISO 9000	DIN ISO 9001	DIN ISO 9002	DIN ISO 9003	DIN ISO 9004
India	IS: 10201 Part 2	IS: 10201 Part 4	IS: 10201 Part 5	IS: 10201 Part 6	IS: 10201 Part 3
Irlanda	IS 300 Part 0/ ISO 9000	IS 300 Part 1/ ISO 9001	IS 300 Part 2/ ISO 9002	IS 300 Part 3/ ISO 9003	IS 300 Part 0/ ISO 9004
Países Bajos	NEN-ISO 9000	NEN-ISO 9001	NEN-ISO 9002	NEN-ISO 9003	-
Noruega	-	NS 5801	NS 5802	NS 5803	-
Sudáfrica	SABS 0157: Part 0	SABS 0157:Part 1	SABS 0157:Part II	SABS 0157: Part 3	SABS 0157: Part IV
España	UNE 66 900	UNE 66 901	UNE 66 903	UNE 66 903	UNE 66 904
Suiza	SN-ISO 9000	SN-ISO 9001	SN-ISO 9002	SN-ISO 9003	SN-ISO 9004
Reino Unido	BS 57550:1987: Part 0: Sección 0.1	BS 5750:1987: Part 1:	BS 5750: 1987: Part 2:	BS 5750: 1987: Part 3:	BS 5750: 1987: Part 0: Sección 0.2
	ISO 9000/ EN 29000	ISO 9001/ EN 29001	ISO 9002/ EN 29002	ISO 9003/ EN 29003	ISO 9004/ EN 29003

Fuente: Mac Donald, John. Op. cit. p.173

### c) La política industrial global de la ONUDI

La política industrial mundial gira en torno a los lineamientos de la ONUDI; mediante un plan de competitividad industrial se fijan los requisitos de pertenencia a la *sociedad global*. En dicho plan se contemplan aspectos del medio ambiente y el desarrollo, ligados con la corriente hegemónica del desarrollo sustentable.

En uno de sus informes la ONUDI reconoce la creciente internacionalización de la actividad industrial y de servicios.

"Los grandes cambios que están produciéndose en la estructura del desarrollo industrial en todo el mundo han intensificado la globalización de la producción y especialmente de los servicios. La liberación de las corrientes de comercio, capital, servicios y tecnología han facilitado el proceso de cambio y aumentado la integración de los sistemas de producción a través de fronteras nacionales. En consecuencia, en el último decenio y medio ha habido un fortalecimiento progresivo de las relaciones económicas internacionales."<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. *Desarrollo Industrial. Informe Mundial 1996*. p.1

La política industrial global ejerce enorme presión en las economías nacionales: las obliga a apostar su desarrollo en el sector externo; impone la lógica de utilización de nuevas tecnologías; *flexibilización* del trabajo; capacitación; producción de alta calidad; y participación en las comunidades internacionales (financieras, informáticas, de investigación y tecnológicas). La ONUDI sentencia en este sentido:

“En la economía globalizada de hoy, la prueba del rendimiento industrial consiste en la mediación de la capacidad de las empresas de alcanzar los niveles básicos de competitividad fijados por el mercado mundial.”<sup>21</sup>

No hay otro ejemplo más claro sobre la dependencia internacional de las empresas, que la política industrial de la ONUDI. Para esa institución la búsqueda de competitividad obliga al sector industrial a unirse con la *comunidad internacional*; los tipos de enlaces necesarios se describen en la siguiente nota.

“La competitividad internacional no depende tanto del costo de los recursos y el precio del producto como de la calidad de los recursos humanos y la capacidad de absorber y usar nuevas tecnologías. La competitividad también está determinada por las relaciones internacionales de la empresa con otros actores económicos, incluso sus proveedores de bienes y servicios y sus clientes, y con redes financieras, de comunicaciones, científicas, de investigación y tecnológicas. Por tanto, la construcción de sistemas de competitividad exige el desarrollo continuo de la red de contactos que define el campo de actividad de una empresa. La economía nacional requiere una estrecha coordinación en el sector privado y el Estado para crear el ambiente propicio para el desarrollo industrial, en particular para el desarrollo de los recursos humanos y el desarrollo tecnológico.”<sup>22</sup>

Para la ONUDI la reforma industrial debe orientarse de conformidad con las fuerzas del libre mercado, aun en aquellos países con mercados imperfectos, donde se requiere una participación limitada de los gobiernos. La idea central es realizar las gestiones, procesos, métodos y teorías que apunten hacia el mejoramiento de la competitividad industrial, especialmente en las industrias de exportación y de sustitución de importaciones; sólo así se estará en condiciones de competir en los mercados mundiales.

La ONUDI manda reforzar la capacidad de las empresas globales, bajo el siguiente plan:

“Aplicar las políticas industriales en las primeras fases de los procesos, alejándose de las intervenciones encaminadas a proteger y promover una industria o sector específico y orientándose hacia intervenciones de carácter más general encaminadas a fomentar la competitividad en toda la economía indirectamente, por ejemplo, aumentando las inversiones en la infraestructura, la educación y las actividades de I + D, mejorando los sistemas de transporte,

---

<sup>21</sup> *Ibidem*

<sup>22</sup> *Ibidem* pp.1-2

prestando más apoyo al desarrollo y la transparencia de tecnologías y a la protección del medio ambiente, y servicios más cabales y eficientes para la industria.

- Desarrollar políticas de apoyo a la producción orientada hacia las exportaciones.
- Hacer más hincapié en objetivos regionales, mediante políticas concebidas para ayudar a las regiones más atrasadas de un país, o a los países más atrasados de una región.
- Promover la competitividad, en particular mejorando las capacidades tecnológicas del sector industrial, apoyando la reestructuración y privatización de las empresas existentes, en particular en economías en transición y en economías en desarrollo con grandes empresas estatales, y prestando más apoyo tecnológico e institucional a las PMI.<sup>23</sup>

Lo anterior nos lleva a establecer el siguiente postulado explicativo de la relación macroeconómica y microeconómica de acuerdo con el plan industrial citado:

Competitividad = innovación tecnológica + adherencia a redes del sector privado-industrial + desarrollo sostenible.

Tan grande es la influencia de la política industrial de la ONUDI que por ejemplo, en la figura 2 de la presente investigación, se observa la inserción de la industria química mexicana en la red mundial ecológica. Se puede observar como esa red la obliga a realizar su gestión considerando, entre otros acuerdos, los de la Agenda XXI y los del TLCAN.

A nivel de las *naciones subdesarrolladas* una de las consecuencias de la política industrial global, es la devastación de la mediana y pequeña industria que no pudo acoplarse a los requerimientos de competitividad industrial. Más bien, la que no tuvo los recursos, ni los apoyos gubernamentales para adherirse a las redes internacionales.

#### **d) Mercadotecnia global**

La *globalización microeconómica* alcanza el área de mercadotecnia. En la gestión tradicional de las empresas la comercialización de los productos se entendía exclusivamente con relación a la venta, a los canales de distribución, y a los precios.

Pero con la nueva estrategia se busca una comercialización más completa: que vaya desde el diseño de los productos, los canales de distribución, hasta la promoción a escala mundial. El objetivo es crear modos uniformes de publicitar los productos, transmitirlos en varias partes del globo, y así reducir costos de promoción. Incluso la idea de la *globalización* se concibió a partir del consumo y la distribución, mucho antes que la función productiva .

---

<sup>23</sup> Ibidem p.123

“El término globalidad, por ejemplo, se empezó a usar como ‘global marketing’ para referirse a una cuestión técnica: La difusión informativa, el crecimiento de los medios audiovisuales y el incremento de los viajes iba unificando las actividades de los consumidores ante los productos, lo cual aconsejaba considerar un ‘marketing mix’ cada vez más uniforme, desde el diseño de los productos hasta el juego promocional. Pero esta cuestión, de índole técnica, no entraba a consideraciones arancelarias o de otras herramientas aduanales con que la soberanía de los países quisiera regular el juego competitivo entre la oferta exógena y la producción nacional.”<sup>24</sup>

## 1.2.2. Comercio Mundial

El comercio mundial es el elemento más arraigado de la *sociedad global*; sobre él se erigen las demás características de la dinámica mundial contemporánea. A continuación presentaremos algunos aspectos de esta etapa.

Es importante acotar que el intercambio comercial es un medio para acceder al desarrollo sustentable. En primer lugar, a través de él se realiza la internacionalización de la tecnología ecológica, necesaria para minimizar el consumo de energéticos, y la reducción de emisiones contaminantes. En segundo lugar, permite el crecimiento económico, que incide en el aumento de los niveles de la calidad de vida

Los llamados *bloques comerciales* son las instancias con las cuales se organiza la *sociedad global*. La OMC, hasta 1994 llamada GATT es el órgano de dirección mundial.

La mayor parte del comercio mundial se realiza en tres conglomerados: El Tratado de Libre Comercio (TLCAN), formado por México, Estados Unidos y Canadá, que tiene la posibilidad de extenderse hacia toda América Latina; La Unión Europea (UE), formado por 15 países (Australia, Bélgica, Gran Bretaña, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, República de Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España y Suecia),<sup>25</sup> con posibilidades de expandirse a Europa del Este incluso hasta la Federación Rusa; y el Bloque Asiático, formado por Japón, Corea, Taiwan, China, Tailandia, Malasia, Indonesia, Filipinas y los Chinos de ultramar.<sup>26</sup>

Entre el TLCAN y la UE, con poblaciones de aproximadamente 370 millones de personas cada una y con un PIB de cerca de 7 billones, el comercio inter regional en 1988, representaba el 71%, para los países de Europa Occidental el 48%, y el 31% para Japón y el Sudeste de Asia.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Ginebra, Joan. La Trampa Global. Neoliberalismo, Neocapitalismo, Neocolonialismo, pp. 82-83

<sup>25</sup> Foreign And Commonwealth Office. Britain's System of Government, pp. 32-33

<sup>26</sup> Cabello Rosales, Op. Cit. p. 82. Es preciso aclarar que, formalmente, el bloque asiático no está signado, existe de facto.

<sup>27</sup> Trent, Op. cit. p.34



En 1990 el Comercio Mundial fue calculado en 2 800 billones de dólares; los protagonistas de dicho comercio son 35 000 empresas con 170,000 subsidiarios repartidas por el globo terráqueo.

El comercio mundial es en esta era moderna (al igual que lo fue para los mercantilistas de los inicios del capitalismo), una actividad medular para el crecimiento económico. Así lo establecen los consultores de la OCDE, Bouin y O'Connor:

"La liberación del comercio, el descenso de los costos del transporte y de la comunicación y una mayor movilidad internacional del capital podrían contribuir a provocar una mayor apertura de las economías. En la hipótesis de alto crecimiento del Linkages Project, el comercio crece más rápidamente que el producto mundial, expandiéndose tres veces y media en valor y aumentando del 30% del PIB en 1995 a aproximadamente 45% en el año 2020."<sup>28</sup>

Los países que empujan con mayor fuerza el comercio mundial son los de la OCDE<sup>29</sup>. Independientemente de si las hipótesis anteriores son optimistas o pesimistas, de todos modos, en un futuro cercano, la mitad del comercio mundial, se realizará entre los miembros de esa organización con el resto del mundo. Especialmente *cinco grandes* (Estados Unidos, Japón, Alemania, Italia y Francia), representarían alrededor de una cuarta parte del comercio total de la OCDE.

En la proyección de alto crecimiento, las exportaciones de bienes de capital de la OCDE a economías no afiliadas, se multiplicarán casi cinco veces. Es probable, que Japón sea el país que más se especialice en producir y exportar bienes de capital, lo cual es reflejo, en parte, de la expansión en los mercados asiáticos.<sup>30</sup>

La supremacía de la OCDE en el comercio mundial, con el G-7 como grupo hegemónico, es una de las razones que explica porqué esos países son el centro de las decisiones mundiales, o dicho de otro manera, son la encarnación del Proto- Estado.

Con argumentos falaces los defensores del comercio internacional, transmiten una visión divina, idólatra de la integración. Bouin y O'Connor son portavoces de esta postura, aduciendo beneficios, que tienen como objeto conquistar la simpatía de los países reacios a la inefable alianza con la OCDE.

En primer lugar, dicen que los países consumidores se benefician con el acceso de importaciones más baratas que los productos nacionales, pues se eliminan las tarifas arancelarias. En segundo lugar, los productores domésticos que fabriquen

<sup>28</sup> Bouin, Oliver y David O'Connor, "La economía mundial en el año 2020." pp. 34-35

<sup>29</sup> Los países originales de la OCDE son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Los países siguientes, adhirieron, en el siguiente orden: Japón (1964), Finlandia (1969), Australia (1971), Nueva Zelanda (1973), México (1994), República Checa (1995), Hungría (1996), Polonia (1996) y República de Corea (1996). Fuente: OCDE. Desarrollo Sustentable...p.2

<sup>30</sup> Bouin, Oliver. Op. cit. pp.34-35

con componentes de fuentes internacionales y de productos intermedios, aumentarán sus ganancias en la medida. En tercer lugar, los grupos domésticos integrantes de la OCDE, generarían puestos de trabajo bien remunerados en actividades de alta especialización.

Según los autores todos los países obtendrían ventajas adicionales si liberalizan el sector servicios, con mucho el más importante tanto en producción como en empleo. A medida que se liberalicen, los países de la OCDE, especialmente los *cinco grandes*, estarán en condiciones de convertirse en proveedores de medios de comunicación e información, software, servicios educativos,<sup>31</sup> y financieros, seguros, bienes raíces, y asesoría administrativa<sup>32</sup>. A pesar de que existen altas posibilidades de que ese sector crezca, el principal vehículo de las empresas de la OCDE, será la inversión extranjera directa (ya que muchos servicios, como el turismo siguen fuera de los acuerdos comerciales), finalizan los autores.<sup>33</sup>

### 1.2.3. Globalización Financiera

La *globalización* se expande también hacia el sector financiero, hacia la movilización de capitales, fundamentalmente, mediante el mercado de valores. Por ejemplo, Ortiz y Errunza afirman que la movilización de capitales en mercados emergentes como México, Chile, Argentina, Venezuela y Brasil, ha sido muy grande en los últimos cuatro años.

"Durante ese periodo, en el caso de México, más del 25 % de la inversión extranjera directa ha sido canalizada a través de los mercados de capital".<sup>34</sup>

Los autores mencionados sintetizan el significado de la liberalización financiera y su vínculo con la política económica.

" 1) Desregulación y liberalización de los mercados de capital; 2) desempeño empresarial eficiente y competitivo; 3) refinamiento y mayor divulgación de la información financiera empresarial y del mercado, y 4) análisis e investigación sobre las empresas de los Países en Vías de Desarrollo y sus mercados de valores emergentes."<sup>35</sup>

La *globalización financiera* es un mecanismo para incrementar la rentabilidad, ya no del Estado-nación, sino de mundo entero. Es la búsqueda de ventajas de los países ricos, en lugares donde las condiciones son menos adversas. En la Unión

<sup>31</sup> En el capítulo sobre la gerencia intergubernamental, habremos de referirnos a algunas redes internacionales sobre diversos temas (ecológicos, económicos, etc.), pero pondremos especial atención en la educativa, y la inserción de México en el proyecto. Esto nos guiará en la comprensión del papel protagónico de la OCDE en la conformación del orden económico y político mundial; esto es, podría explicar porque dicha institución tiene un alto interés en la educación, especialmente, en los de menos desarrollo.

<sup>32</sup> En capítulos posteriores analizaremos aspectos de las nuevas teorías gerenciales ligadas a la *globalización*, y la influencia que ha ejercido en la estructura del nuevo rol de la Administración Pública.

<sup>33</sup> Bouin, O. Op. Cit. p.35

<sup>34</sup> Ortiz, Edgar y Vihang R. Errunza "Los mercados de capital emergentes y la globalización financiera: retos para las finanzas modernas", en *Integración Financiera y TLC. Retos y perspectivas*, p. 57

<sup>35</sup> *Ibidem*

Europea, por ejemplo, la libre circulación de capitales, es un requisito para la realización del mercado interior, consiste en:

"...el establecimiento de un régimen de liberalización único para los movimientos de capital y pagos corrientes. Se entiende por movimiento de capital las transferencias de carácter autónomo de un Estado miembro a otro y entre miembros y terceros Estados, o dentro de un mismo Estado miembro..."<sup>36</sup>

La libre circulación de capitales incluye inversiones directas (incluidas las inmobiliarias), el establecimiento, la prestación de servicios financieros o la admisión de valores en los mercados de capitales.

Las tradicionales ventajas comparativas de mano de obra barata y de recursos naturales (materias primas), propias de los *países en desarrollo*, ahora se sustituyen por inversiones foráneas. Esto se debe a: escasa competitividad de las empresas; facilidades legislativas y políticas para *flexibilizar* el trabajo; existencia de áreas "vírgenes" de inversión; apremiante necesidad de crecimiento económico; ecosistemas devastados por la sobre explotación; e "idolatría" por lo extranjero. Los especialistas de la OCDE, Bouin y O'Connor contribuyen a fomentar la ideología de la liberalización financiera.

"Los beneficios de la movilidad global del capital son el resultado de una asignación más eficiente de los ahorros mundiales a las oportunidades de inversión más productivas y de la posibilidades de paliar el consumo recibiendo prestado o diversificando en el extranjero. Estas ventajas se aplican en particular a la interacción entre las economías ricas en capital de crecimiento y envejecimiento moderadas de la OCDE y a las economías pobres en capital, de crecimiento rápido y (aún jóvenes)."<sup>37</sup>

El desarrollo sustentable como lo concibe la corriente hegemónica (*neoliberal*) es congruente con el mercado de capitales, porque son el medio para la constante reconversión tecnológica. Es decir, la capitalización de la naturaleza se lleva a cabo mediante el flujo de capital transnacional. Por ejemplo, el BM tiene proyectos de inversión ecológica en más de 50 países, con un monto superior a los 11 billones de dólares (cfr. cap.IV).

Para la ONUDI el mecanismo a través del cual los países pueden ser congruentes con la política industrial global, que los colocará en una situación de alta competitividad internacional, es el financiamiento. He aquí lo que plantea :

"El aumento considerable de las corrientes internacionales de capital en los últimos años ha sido un rasgo distintivo de la globalización. Desde mediados del decenio de 1980 ha habido un auge de las corrientes internacionales de capital y una integración cada vez mayor de los mercados financieros internacionales. Por ejemplo, las corrientes mundiales de inversión extranjera directa (IED), que habían sumado 52.000 millones de dólares de los Estados Unidos en 1980,

<sup>36</sup> Vilariño Pintos, Eduardo. *La construcción de la Unión Europea*. p.74

<sup>37</sup> Bouin, Oliver y David O'Connor. Op. cit. p.35

llegaron a 242.000 millones en 1994, gracias a la mejoría de las políticas y el comportamiento económico y a las presiones competitivas que se ejercían sobre las empresas de muchos países. (...) El crecimiento de la IED y de la inversión de cartera a su vez ha dado a las empresas más acceso nacional y mundial al capital para financiar el desarrollo y la globalización ulteriores."<sup>38</sup>

La ONUDI atribuye el crecimiento de la inversión extranjera y de la inversión de cartera a los sistemas de telecomunicación por vía satélite, que han disminuido el costo de procesar y difundir la información. Además dice que lo han facilitado también los servicios comerciales relacionados con las empresas financieras, como los servicios de corretaje, seguros y consultoría.

Bouin y O'Connor dicen que las inversiones directas, o de portafolios de la OCDE se canalizan con mayor facilidad en países con crecimientos rápidos, que demuestran mayor disposición a la integración y a la liberalización, y dejan, por ejemplo, a las fuerzas del libre mercado, la facultad de manejar los fondos de pensión de los trabajadores.

"Las corporaciones multinacionales o los inversionistas de cartera de los países de la OCDE tienen la perspectiva de elevar los ingresos (beneficios superiores, pagos de dividendo e ingreso de intereses) a través de aumentar su exposición en economías emergentes de alto crecimiento. Muchas clases de poseedores de activado en los países de la OCDE se podrían beneficiar de estas ganancias con la diversificación internacional de la cartera (empresas, unidades domésticas, y bancos), pero podrían ser de especial interés para inversionistas institucionales como fondos de pensión e inversión y compañías de seguros."<sup>39</sup>

Estudios del BM confirman que los mayores flujos de capital y comercio se canalizan hacia países con más alto nivel de desarrollo y, hacia economías de desarrollo intermedio con mercados internos de importancia, principalmente China, Brasil, México y otros del sureste asiático. Estos últimos reciben hoy más del 10% de las inversiones mundiales.<sup>40</sup>

México es un caso representativo de la importancia del capital extranjero en el financiamiento del desarrollo. Un rápido vistazo de la evolución de las inversiones externas, da cuenta de la importancia de ese sector. En su estudio sobre la liberalización de la Bolsa Mexicana Valores, Alejandra Cabello<sup>41</sup>, dice que en los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo, la inversión extranjera se incrementó de un saldo de \$ 3,882.4 md en 1970 a \$ 10, 876.4 md en 1982.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid (período del inicio *neoliberal*), en términos absolutos, el incremento de la inversión extranjera fue superior. En ese sólo sexenio llegaron al país \$13, 211 md, acumulándose un saldo de \$ 24, 087.4 md.

---

<sup>38</sup> ONUDI p.3

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Financial Times, 30 de mayo de 1997.

<sup>41</sup> Cabello Rosales, A. Op. cit. pp. 247-293

Para la doctora Alejandra Cabello durante los siguientes años, la inversión extranjera tuvo un crecimiento vertiginoso. El saldo acumulado a diciembre de 1994 fue de \$ 77, 938.4 md, aunque en ese crecimiento participaron, de manera importante, las inversiones de portafolio. Este tipo de inversiones se destinaron más a la especulación, que a la inversión real en las empresas. Al mismo tiempo, la participación de las inversiones extranjeras se incrementaba vertiginosamente; en 1989 (cuando la inversión extranjera anual totalizó \$ 2, 913.7 md), la inversión externa en el mercado de capitales, representó el 14.2 %, en 1991 el 41.08%, y en 1993 el 68.62%.

A raíz de la crisis de 1994, sentencia Alejandra Cabello, la inversión extranjera de portafolio bajó su participación respecto al total del flujo anual de inversión extranjera, al representar este año el 33.72%, en tanto que las inversiones extranjeras directas en ese año crecieron a \$ 8, 026.2 md.

Las siguientes cifras de financiamiento mundial ilustran la magnitud y trascendencia de la *globalización financiera*. La deuda de los países en desarrollo con el próspero Norte y sus principales organismos financieros internacionales (FMI Y BM) es estimada en más de 1 200 billones de dólares en 1991.<sup>42</sup>

Antes de concluir este apartado debemos asentar que los indicadores de comercio y financiamiento que hemos expuesto pueden ser imprecisos, pues la recolección de los datos hecha por académicos e investigadores, sucede con mucho menor velocidad que el crecimiento de la producción, circulación, distribución y consumo de la riqueza.

Por otra parte, es necesario insistir que la *globalización* no suprime el autoritarismo de episodios históricos anteriores al *imperialismo*, al contrario, ha exacerbado la imposición de políticas. Asistimos a una contradicción importante: aun cuando el comercio mundial se finca en una supuesta igualdad de hombres de *cuello blanco*, el liderazgo, o si se prefiere la prepotencia, está en manos de las naciones del *Primer Mundo*, las que tienen mayor PIB (como se observa en el cuadro 1), a saber, Estados Unidos, en el TLC, Alemania, en la UE, y Japón en el bloque asiático.

En realidad esos países marcan las reglas del juego para favorecer sus intereses nacionales; exigen apertura, aunque ellos cierran sus mercados, con prácticas desleales, barreras arancelarias y no arancelarias. Claire Turenne- Sjolander sentencia sobre el particular:

"Los mecanismos y políticas estatales que los ricos emplean para administrar el grado en que los procesos globales afectan a sus contribuyentes económicos nacionales incluyen las barreras comerciales no arancelarias, como las limitaciones voluntarias de las Exportaciones, los Acuerdos para la Ordenación de los Mercados, el pago de derechos antidoping y de compensaciones (unilateralismo agresivo); una imposición unilateral de reglas comerciales (el

<sup>42</sup> Altmed, M y L. Summers, " A 10th Aniversary Report on the Debt Crisis." p.3

uso de la sección 'super 301' del derecho comercial estadounidense para la imposición automática de represalias como prácticas comerciales 'deseales'); compras por el gobierno, y el fortalecimiento del comercio intrarregional por vía de nuevos acuerdos regionales. También fortalecen la posición privilegiada de los países industrializados dentro del GATT al obtener exenciones al principio de la Nación más favorecida hasta por 10 años, excluyendo esferas como servicios financieros, banca, seguros, telecomunicaciones y transportes aéreos, controlados por las economías avanzadas."<sup>43</sup>

Como corolario hagamos dos comentarios. Uno: los indicadores financieros y comerciales presentados explican porqué la *globalización* es un asunto de grupos minoritarios potentados, y explican también porqué se requiere la consolidación de la *comunidad internacional*; además permiten entender sus crecientes necesidades expansionistas, que sólo pueden concretarse con instituciones de gobierno globales. Dos: importante acotar lo siguiente: la liberalización financiera trae consecuencias negativas para la sociedad. Exacerba la dependencia externa en la determinación de la política nacional; y condiciona la adopción de modelos económicos supeditados a los intereses de las empresas transnacionales; es como si éstas hiciesen su propia estrategia económica en un país extranjero.

### 1.3. Comunidad Internacional

La *comunidad internacional* es otro elemento de la *globalización*; tiene menos relación con el mercado y más con la transmisión científica y cultural, que se establece a través de comunicaciones cibernética y satélital a distancia; guarda relación con los conglomerados científicos, artísticos y culturales que intercambian pensamiento, valores y costumbres.

El término *comunidad internacional* se extiende a la integración cultural, al acercamiento, de costumbres, modas, hábitos, y actividades de la vida cotidiana que conforman patrones homogéneos de conducta y de valores.

¿Quién los impone?, ¿quienes pierden su idiosincrasia?, ¿quién renuncia a su identidad nacional?, ¿a qué costo?, son cuestiones que no podremos discutir aquí. Son procesos en marcha que crecen vertiginosamente: John Trent la define de esta forma:

"Por sentido de comunidad queremos decir una complementariedad global de hábitos y de instalaciones de comunicación que sea suficiente para realizar con las redes nacionales o regionales. Así, deseamos estudiar los contactos globales que hay entre las personas, los intercambios de información y las instalaciones e instituciones para su eficiente realización. Y, según la teoría básica de las comunicaciones, debiéramos esperar que las nuevas redes internacionales de comunicaciones fueran lo bastante fuertes para llevar nueva

---

<sup>43</sup> Claire Turenne-Sjolander, "Multilateralism, Regionalism and Unilateralism: International Trade and the Marginalization of the South." Citado por John Trent. p.84

información e ideas para remplazar o competir con la retroalimentación cultural antes dominante, que llegaba del medio local.”<sup>44</sup>

Los negocios, finanzas y comercio son realidades cuajados, con más tiempo de existencia, pero la *comunidad internacional* es una realidad en ciernes, con crecimiento rápido, que va extendiendo su radio de acción a la cultura, la conducta, hábitos, modas de vestir y de consumir, a la ciencia y la técnica.

Es algo más que un complemento a los negocios, las finanzas y el comercio, aunque también contribuye a reproducirlos. No está presente en todos los recovecos del planeta, pero se están creando instituciones gubernamentales, privadas, sociales, y supranacionales que pronostican una inminente formalización en la estructura política mundial.

El campo de acción de la *comunidad internacional* son los puntos de inflexión, de entre personas, grupos, instituciones, etc., en torno a asuntos de integración cultural y comunicaciones, tales como migraciones, viajes, medio ambiente, deportes, diplomacia, milicia, derechos humanos, entretenimientos, actividades informativas (noticieros difundidos a través de medios electrónicos e impresos), comunicaciones cibernéticas (multimedia e Internet, fundamentalmente), religión, educación, ciencia, tecnología, y organizaciones para tratar los asuntos de pobreza y salud.

Los portavoces de la *comunidad internacional* son las empresas transnacionales, sobre todo las relacionadas con el ramo de las telecomunicaciones, las instituciones de la ONU, las ONG nacionales e internacionales, los gobiernos de los Estados-nación y desde luego los segmentos de la sociedad más ligados *globalización*, como los universitarios, empleados de empresas de exportación y las organizaciones religiosas y humanitarias, entre otros. Paulatinamente, se van incorporando sectores más grandes a través de programas de televisión de todo tipo (deportes, modas, noticieros), transmitidos por cadenas de cobertura mundial como la CNN.

La ONU ha sido fundamental en este proceso. El número de organismos que ha creado desde 1945, con sus agencias especializadas, llegó 16 en 1970. También se crearon otras dos organizaciones autónomas, y 15 organizaciones de la Asamblea General, para un total de 33 organizaciones universales. Hacia 1995, la estructura organizativa de la ONU mostraba un elevado crecimiento: Un Consejo de Seguridad, La Asamblea General, La Corte Internacional de Justicia, El Consejo Económico y Social, La Secretaría General, 15 Organizaciones para la paz, 16 Organismos Especiales, 9 programas, 5 Foros Jurídicos, 32 Conferencias realizadas; que daban un total de 83 instituciones sobre aspectos diversos.<sup>45</sup> (En los anexos de esta investigación, podrán encontrarse los nombres de todas estas instituciones)

---

<sup>44</sup> Ibidem. p.377

<sup>45</sup> Montaña, Jorge. Op. Cit.

También la *comunidad internacional* se ha extendido hacia otras direcciones. Paralelamente a la ONU, se han formado organizaciones internacionales de diversa índole: de 37 existentes, pasaron a 296 en 1992 (34 de las cuales son globales, y 18 forman parte de la ONU).<sup>46</sup>

El radio de acción de las instituciones mundiales se ha ampliado a los grupos altruistas, de ocio, pero sobre todo en los deportes, conformando verdaderas redes de Organizaciones Internacionales No Gubernamentales (OING), como la Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA), que a través de los años ha acumulado poder económico y cultural, congregando a millones de personas en torno a ese deporte. En Francia 98 ha llegado a lo impredecible; a través de la tecnología cibernética vía satélite, denominada Internet, logro reunir la audiencia más grande de la historia en torno a un acontecimiento deportivo.

La empresa EDS, proveedor oficial de servicios de tecnología de información para la Copa Mundial de Francia 1998, lanzó, desde 1997, los sistemas de tecnología Copa Mundial en Línea, que proporcionó respaldos e información a los medios de comunicación y aficionados de todo el mundo sobre la Copa Mundial. Dicha tecnología representa una de las aplicaciones multimedias más "revolucionarias", resultado de la fusión de tecnologías de INTERNET y de bases de datos.<sup>47</sup>

Se estima que mediante la página oficial de Internet (www.France 98.com.EDS), se hicieron alrededor de 100 millones de accesos diarios durante los partidos finales, contando con información en tiempo real, comunicación integrada, información multilinguas, comercio electrónico, integridad de datos, así como comunicación global y alcance a audiencias objetivo, entre otras ventajas.<sup>48</sup>

Como un ejemplo palpable del poder de las empresas transnacionales en la *comunidad internacional*, está la compañía EDS, que ofrece servicios de comunicación internacional a gobiernos, sector privado e instituciones no lucrativas de 42 países:

"EDS es la empresa líder mundial en la industria de servicios de tecnología de información, le proporciona servicios de comercio electrónico y de Internet a gobiernos, organizaciones y negocios globales en todo el mundo. En abril de 1996, EDS, se independizó de General Motors. Actualmente, la compañía cuenta con 100 mil empleados que se especializan en la aplicación de ideas y soluciones tecnológicas para ayudar a las empresas y a los individuos a mejorar sus economías, productos, servicios y relaciones. La empresa que cotiza en la Bolsa de Valores de Nueva York y Londres bajo las siglas EDS, reportó durante 1996 ingresos por \$14, 400 millones de dólares. (...) EDS ofrece sus servicios en 42 países. En México inició operaciones en 1985 y a la fecha emplea a más de 1, 300 profesionistas mexicanos que atienden a los sectores de

---

<sup>46</sup> Trent, John. Op. Cit.

<sup>47</sup> "EDS Lanza su Sistema de Información para la Copa Mundial Francia 98." p.4

<sup>48</sup> Ibidem



transportación, financiero, manufacturero, de telecomunicaciones y al sector público<sup>49</sup>.

Los deportes a más de formar una *comunidad internacional*, juegan un papel diplomático: las relaciones internacionales en los deportes son precursores de las relaciones políticas; los juegos olímpicos, los mundiales y regionales de Atletismo, los mundiales y juegos regionales de fútbol, etc., concentran a cientos de millones de personas de distintas nacionalidades en los lugares de celebración y a miles de millones como telespectadores.

En la academia, las empresas, y el tiempo libre son los lugares donde más estrecha es la relación; el avance científico, la realización de negocios y la utilización de tecnología de diversión han tenido una enorme evolución a expensas de la *revolución de las comunicaciones*: Negocios internacionales, transacciones bancarias a larga distancia, aprendizaje de métodos y técnicas de productividad, conocimiento de personas, entre otras cosas, han sido posibles por la aparición de las *supercarreteras de información*. Aspectos científicos y problemas globales como la contaminación, que combinan redes de computadoras, sistemas de televisión por cable y teléfono, han conformado inmensas *comunidades virtuales*.

Se ha llegado a afirmar que las redes de computadoras han tenido efectos revolucionarios análogos a la invención de la imprenta y los libros. En un texto sobre el futuro del trabajo y la clase trabajadora, Jeremy Rifkin refiere sobre este particular:

"Tal como sugiere el breve estudio de tiendas detallistas, las ~~superautopistas~~ electrónicas de la información van a combinar los modos de empleo más de lo que pudo hacerlo la puesta en marcha del sistema de autopistas en los Estados Unidos, a finales de la década de los 50 y principios de los 60. Todas las categorías de trabajadores quedarán substancialmente reducidas en número, y algunas desaparecerán por completo. Las tecnologías de la información se harán más baratas en los años próximos, y mucho más capaces de integrar amplios abanicos de actividades tanto físicas como mentales."<sup>50</sup>

Rifkin observa que la *mundialización* de las nuevas tecnologías tiende a modificar los hábitos de trabajo, a disminuir el empleo, y a homogeneizar la forma de producir, de tal suerte que muchos trabajadores resultan inservibles para la *economía global*: los actividades de los profesionistas y de los científicos serán también homegenizadas a través de redes internacionales; la cibernética será uno de los principales instrumentos de trabajo:

" Las máquinas inteligentes ya invaden las disciplinas propias de los profesionalistas e incluso la educación y las artes, disciplinas consideradas, durante mucho tiempo, como inmunes a las presiones propias de la mecanización. Doctores, abogados, contables (sic), consultores empresariales

<sup>49</sup> Ibidem

<sup>50</sup> Rifkin, Jermy El Fin del Trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era, p. 193

emplean de forma regular tecnologías de la información especialmente diseñadas para asistirles en el desarrollo de sus esfuerzos."<sup>51</sup>

Rifkin pone de ejemplo los robots computarizados que se emplean en cirugía humana de alta complejidad, los cuales fueron desarrollados en la Universidad de California. En 1992 se llevó a cabo la primera intervención de un ser humano: un implante de cadera; el robot (Robodoc), equipado con un escáner, permitía generar imágenes tridimensionales del fémur, y con un brazo robotizado, en forma de taladro de alta velocidad, hacía orificios en los huesos. El uso de robots quirúrgicos para otros órganos del cuerpo humano (ojos, oídos, cerebros) se está estudiando actualmente.

### **1.3.1. Las supercarreteras de información en la Comunidad Internacional**

Las *supercarreteras de información* entre las que destaca Internet son uno de los componentes de la *comunidad internacional*. A través de ellas transitan todo tipo de comunicaciones (información científica y bibliográfica entre universidades, informes de gobierno, propaganda política, datos macroeconómicos y microeconómicos, noticias nacionales e internacionales de radios y revistas en varios idiomas, juegos, hasta venta de sexo, pornografía, y fanatismo religioso, entre otros.

Por considerar que la *red de redes*, como también se conoce a Internet, es un elemento fundamental para la propagación de las *comunidades virtuales*, y por jugar un papel fundamental en la difusión e información de temas del desarrollo sustentable, haremos un recorrido para entender esta tecnología.

Internet es un conglomerado mundial de aproximadamente 50 millones de usuarios (de los cuales más del 80 % se encuentran en Estados Unidos y Canadá); México cuenta con trescientos mil, aproximadamente<sup>52</sup>. Une dos millones de computadoras, en más de 60 países.

La *red de redes* no sólo transmite información y datos por medio del correo electrónico y servicios de boletines, también atiende a cerca de 7,000 nuevos grupos y foros de discusión.<sup>53</sup> John Levine y Carol Baroudi dicen que tan sólo el sistema denominado UNSET, contiene caracteres de mensajes sobre 2 mil grupos de temas diferentes.<sup>54</sup>

El creador de esta tecnología fue Estados Unidos de Norteamérica y es el más conspicuo impulsor de la red, que se está convirtiendo en un centro importante de la "cultura" mundial. En 1969 surgió como un proyecto militar del Pentágono para experimentar con una red confiable que enlazara universidades que hacían

---

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> Trejo Delarbre, Raúl. "La hora nacional", Radio Televisión y Cinematografía, 4 de enero de 1998.

<sup>53</sup> Trent, John, p.380

<sup>54</sup> Levine, John R. y Carol Baroudi. INTERNET para inexpertos. p.33.

investigación militar. Esta red fue bautizado con el nombre de ARPANET (Agencia de Investigación de Proyectos Avanzados, por sus siglas en inglés), que es una rama del Departamento de Defensa de Estados Unidos, encargada de manejar los subsidios gubernamentales; hoy en día esta agencia se le conoce con el nombre DARPA.

Durante muchos años Internet fue auspiciado por el gobierno norteamericano, pero en 1996 se dejó al libre mercado, otorgando la concesión a particulares.<sup>55</sup>

Las relaciones culturales, científicas, informativas y de entretenimiento se llevan a cabo mediante los siguientes servicios:

**IRC: INTERNET Relay Chat.** Este sistema maneja mesas de discusión a nivel mundial, se puede conversar en línea con otras personas.

**Mail:** Correo electrónico. Enviar o recibir correspondencia a través de la red; cada usuario tiene una dirección electrónica.

**News:** Servicios de Noticias. Es un sistema que permite acceder información y discutir temas de interés con otras personas en las Universidades de todo el mundo. Es como un diario impreso; esta dividida en suplementos con artículos. Agrupa noticias sobre 9 000 temas, que van desde cine, computación, cultura, idiomas, ciencias, política, religión, economía, sexo, drogas, hasta *scouts*, fotografía, etc.

**FTP:** Transferencia de Archivos. Es un servicio de transferencia de archivos; permite traer archivos desde un computador de la red, a la computadora personal.

**Telnet/rlogin:** Conexión remota. Permite usar otras computadoras desde una terminal.

**WWW:** World Wide Web. Es la mejor forma de conocer Internet. Es una *Telaraña* de Cobertura Mundial *accesa:* FTP, GOPHER, WAIS, ARCHIE y LIBS.

**TALK ey TALK:** Establece conversación personal con otro usuario en el mismo computador o en otro.<sup>56</sup>

Rifkin explica de manera muy clara la capacidad de esta tecnología:

“... las redes de datos, como por ejemplo, Internet pueden suministrar extractos de miles de periódicos y libros distintos en cuestión de minutos.”<sup>57</sup> El Proyecto Gutenberg es uno de los muchos programas diseñados para digitalizar y cargar en discos de ordenador contenidos de libros enteros, de manuscritos y de periódicos. Con la tecnología del momento los libros pueden ser extraídos de

<sup>55</sup> Trejo D. Op cit.

<sup>56</sup> Tomado: INTERNET Dirección <http://enlaces.c5.c/Telecom/unix/node.html>.-Size 1K 30-APRIL-97-SPANISH.

<sup>57</sup> Rifkin, J. Op. cit. p.194

sus estanterías y colocados en una máquina que lee el texto y lo traslada a formato de disco, listo para ser transmitido a cualquier parte del mundo.<sup>58</sup>

### 1.3.1.1. Internet en América Latina

A inicios de los años 90 todavía era insospechada la proliferación de Internet. Ocho años después su empleo es imprescindible en muchos lugares de América Latina: en Universidades, bancos, cines, agencias de automóviles, servicios de asesoría, y compañías de computadoras. Incluso se dice que:

"Ningún otro medio de comunicaciones, ni ninguna otra tecnología electrónica para consumidores, ha crecido tan rápidamente en América Latina como el uso del INTERNET; ni siquiera la máquina de fax o la computadora personal."<sup>59</sup>

El auge de las comunicaciones en América Latina, acompañado de la expansión del capital transnacional, conforma una verdadera *sociedad de la información*; los conocimientos generados en ciertos lugares del mundo, forman parte fundamental de la información en lugares remotos.

A través de las redes, la información trasciende las barreras nacionales; cambia formas tradicionales de comunicación, y altera los contenidos de la enseñanza; el sistema de educación básica, escolar, técnica, medio superior, y universitario, orienta sus planes y programas de estudio al conocimiento de la cibernética y la computación, además de otros temas de interés *global*. Los temas del medio ambiente son los primeros en acudir a este llamado; con programas como GLOBE, (Cfr. Cap. VI de esta investigación), están orientados a medir y reportar a Estados Unidos el monitoreo del clima en nuestro país, y muchos otros; se pretende uniformar la actividad científica para contribuir a resolver un problema global: el calentamiento del planeta, que a su vez es fundamental para garantizar la paz mundial. Los países de América Latina ya están dentro de esta dinámica; las cifras son ilustrativas:

- "En 1990, no había computadoras centrales de INTERNET en América Latina. En 1996, en cambio, había más de 96,000 computadoras centrales.
- A finales de 1996, se calculó que los usuarios latinoamericanos de INTERNET alcanzaban un total de 1.5 millones de usuarios, lo que representa un incremento de más del 97% en comparación con el año anterior. Esta cifra representa el 24% de la población total de América Latina.
- La tasa de crecimiento actual en el uso del INTERNET en América Latina es de ciento por ciento al mes.
- Las redes más amplias se encuentran en Brasil, México y Chile. Panamá figura entre las cinco redes de INTERNET de más rápido crecimiento en América Latina.
- Brasil tiene la tercera red del Hemisferio Occidental, con una tasa de crecimiento de 284%, de enero de 1996 a enero de 1997. México está en

---

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> "El uso del INTERNET y América Latina", en *PC World México*, p.47

segundo lugar, (sic) con una tasa de crecimiento de 116 % durante ese mismo período.

- El aumento de las computadoras centrales también ha sufrido una explosión. Entre julio de 1995 y julio de 1996, las computadoras centrales de Brasil aumentaron en 291%; las de México, en 150%, las de Argentina, en 125%, y las de Chile en 71%.<sup>60</sup>

Además de lo anterior, Internet es también un medio para la realización del capital; sirve para hacer negocios bastante lucrativos como la venta de tecnología informática, telefonía celular, etc. Es además, un medio de conocimiento, extrañado de los problemas nacionales, que mantiene en el abandono a los "analfabetos" funcionales del lenguaje cibernético, concentrándose en los aspectos susceptibles de ser atendidos en la agenda global. Para Raúl Trejo Delarbre, la comunicación cibernética forma parte de la *globalización*, en la que se intercambian mercancías y se adaptan culturas.

"No hay sensación contemporánea más representativa de la globalización que cuando se viaja por el ciberespacio.<sup>61</sup> Un clic en el mouse de la computadora y está uno en el servidor de la Universidad de Turín. Otro más y podemos saltar a la Biblioteca del Congreso en Washington. De clic en clic se tiene la impresión de encontrarse enlazados si no con todo el mundo, al menos con las áreas más activas política y culturalmente (...) Las redes de comunicación cibernética se han desarrollado como parte de un proceso que en aras de la descripción sencilla, ha sido denominado como globalización. El intercambio intenso de mercancías más allá de aranceles y costumbres, la simbiosis de las culturas o mejor dicho de adaptación y asimilación en nuevos contextos, la velocidad con que se transmiten informaciones de toda índole, forman parte de esa idea general a la que conocemos como globalización."<sup>62</sup>

Desde nuestro punto de vista la *globalización* por sí misma es una nueva cultura, con todo lo que ello implica, es un proceso totalizador, que dirían los marxistas, abarca la estructura, y la superestructura, porque refleja formas de producir, de pensar, de actuar, de hacer política; influye nada más y nada menos, que en el desarrollo de las naciones, y las hace depender de una dirección política centralizada en los países más poderosos del Orbe. Trejo Delarbre, prosigue en estos términos:

"La manera más sencilla de explicarla (la globalización) es aludir a las filas de productos extranjeros que podemos encontrar en cualquier supermercado. Pero la globalización es algo más que el vino californiano, las galletas holandesas, el agua de Perrier o hasta, para sorpresa o indignación nuestra, el tequila japonés

---

<sup>60</sup> Ibidem

<sup>61</sup> La palabra ciberespacio fue acuñada por el novelista William Gibson, en su libro de ciencia ficción, "Neuromancer", publicado en 1984. Tiene el significado de: una alucinación consecuencial, experimentada diariamente por miles de millones de legítimos operadores, en cada nación; una representación gráfica de los datos extractores de los bancos de cada computadora en el sistema humano; una complejidad impensable; línea de luz ordenadas en el no espacio de la mente, racimos y constelaciones de datos.

<sup>62</sup> Trejo Delarbre, Raúl. *La nueva alfombra mágica. Usos y mitos de Internet, la red de redes*, p.19

(...) La globalización es la omnipotencia totalizada y envolvente, de intercambios y recursos que a menudo hacen creer que el mundo es uno sólo.”<sup>63</sup>

En México Internet ha ido creciendo en las universidades como también en los negocios; ha permitido a las empresas tener proyección internacional. La transnacional *Computer World México* afirma que en nuestro país las empresas exportadoras tienen una gran oportunidad con Internet, especialmente las empresas pequeñas y medianas, que sin tener que hacer grandes inversiones pueden tener proyección internacional.<sup>64</sup>

Lo anterior esta por verse; esa tecnología no es la panacea para acabar con los problemas de las empresas pequeñas y medianas, es sólo un instrumento útil para dar y recibir información, pero no elimina las causas estructurales de la ruina en las que se encuentran sumidas.

A través de la tecnología informática se hacen otro tipo de negocios como la asesoría empresarial. El Instituto de Contadores Públicos de la Federación de Colegios de Profesionistas de México, orienta sobre la utilización de Internet para la realización de negocios.

La inserción de México en la *comunidad internacional* no es insignificante; esto se demuestra con los siguientes ejemplos:

Primero, la Red Tecnológica Nacional (RTN), que fue creada para responder a la creciente demanda nacional de Servicios de Información y Comunicación a bajo costo, y alta confiabilidad<sup>65</sup>, se enlaza con Internet, y a través de una espina dorsal de fibra óptica forma una red de empresas y centros de investigación científica y tecnológica dentro y fuera del país. Entre los beneficios que ofrece se encuentran: estar a la vanguardia en la rama de las telecomunicaciones; mayor alcance en la comercialización de productos; contacto con más de 20 millones de usuarios en 123 países; reducción de costos y tiempo.<sup>66</sup>

La red funciona a través de satélites ubicados en diversas ciudades de Estados de la República Mexicana (Ensenada, Querétaro, Distrito Federal, Puebla, Oaxaca, Tapachula y San Cristóbal de las Casas), y en Estados Unidos de América en las ciudades de Boulder CD y Fort Worth. Ofrece diversos servicios como comercialización de productos, servicios o tecnologías a nivel nacional e internacional; acceso a un grupo de expertos para asesoría nacional e internacional; contacto con un padrón de científicos especializados; acceso a innovaciones y avances tecnológicos; consulta a bancos de información del sistema SECOBI (Servicio de Consulta de Bancos de Información); comunicación

---

<sup>63</sup> Ibidem

<sup>64</sup> Neve Brito, Oscar. "Negocios por Internet", en Contaduría Pública, Órgano Oficial de Difusión del Instituto de Contadores Públicos A.C. Federación de Colegios de profesionistas, p.50

<sup>65</sup> Tecno Industria, Publicación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, No. 20, febrero-marzo de 1995. p.37

<sup>66</sup> Ibidem.

inmediata con socios dentro y fuera del país; correo electrónico; información continua de noticias internacionales.

Segundo, SECOBI es una red que depende del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; aglutina poco más de 700 bases de Datos Nacionales e Internacionales, y ofrece diversos servicios a empresas (información de patentes, normas de estandarización, precios de productos, contactos con otras compañías, métodos de producción, nueva tecnología), centros educativos y de investigación, sector público, y público en general.<sup>67</sup>

Periódicos y revistas llegan a México por Internet son Herald Tribune, Times, New York Times, Le Monde, El País, Time Magazine, Reader's Digest, European, cuya información es generada por un pequeño número de agencias como Reuters, France Presse y UPI.

Otros medios de comunicación mundial que fomentan la colaboración entre empresas y gobiernos son la televisión por Satélite y las redes internacionales de televisión como la CNN (que se trasmite a 220 países y territorios incluyendo México)<sup>68</sup>, SKY TV, Star TV en Asia, y varias redes de deportes y de música. Estos medios permiten que cientos de millones de telespectadores por todo el mundo, puedan ver los mismos acontecimientos.

Cabe destacar que esos medios son propiedad y están administrados por un número de compañías globales, que permite que una compañía sea capaz de crear, de empacar, de vender y de distribuir un producto sobre una base mundial.

Enrique Berruga Filloy dice que las redes informáticas y las de telecomunicaciones mundiales como CNN e Internet, juegan un papel fundamental en la estructuración de la "comunidad internacional", porque convergen en la creación de modos uniformes de vivir mediante mensajes que alteran la conducta, el tiempo y las preferencias de los usuarios:

"La Cable News Network (CNN), que junto con INTERNET se ha convertido en una prueba viviente de la existencia del globalismo, convive al unísono con más de 500 canales de televisión solamente en la ciudad de Nueva York. En la misma capital del globalismo moderno se sienta un número inconmensurable de subculturas e intereses especiales en el que prácticamente todos conducen lo mismo, usan los mismos taxis y vagones del metro, pero donde los comunes denominadores culturales, religiosos, de origen nacional y de gremio, prácticamente no existen."<sup>69</sup>

<sup>67</sup> ibidem. p.49

<sup>68</sup> "CNN en español es vista actualmente en más de 5.2 millones de hogares mediante cable y sistemas DTH (Directo al Hogar) en toda Latinoamérica, y por una creciente audiencia en los Estados Unidos. La cadena ofrece un formato variado, con segmentos alternos de noticias e informaciones sobre la salud, deportes, modas, entretenimientos y medio ambiente", en "CNN: primer sitio Web de noticias en español", *PC World México*, Año VI, Número 14, febrero de 1998. p.48

<sup>69</sup> Berruga, F. Op. cit. p.55

En sus afanes expansionistas, las trasnacionales no escatiman recursos; confeccionan crecimientos horizontales y verticales, que se asemejan a la forma en que se desarrollaron los monopolios en el siglo pasado, esto es, a expensas de la *libre competencia*. Por ejemplo, la CNN, a partir de 1997, amplió su radio de operación de la televisión, a las computadoras, lanzando CNN en Español.com, primer sitio de habla hispana que emite noticias mundiales de última hora, a través de Internet. Se transmiten a todas partes del mundo de habla hispana. El impacto de esta nueva cadena se puede observar con mayor claridad en lo siguiente:

"El lanzamiento de CNN en Español.com permite a los *hispanoparlantes* de todas partes del mundo acceder en línea a noticias e información en español de CNN, el líder mundial en noticias. (...) Cuenta con más de 3.500 periodistas en 32 corresponsalías alrededor del mundo, y con más de 600 sucursales afiliadas locales. La página contiene las principales noticias mundiales, lo que permite a los usuarios acceder a secciones especiales de noticias de Latinoamérica, Estados Unidos y el resto del mundo. Ofrece una cobertura de noticias mundiales económicas y financieras, con cifras casi en tiempo real de los índices Dow Jones Industrial Average, NASDAQ y Bonos del Tesoro de E.E.U.U. a 30 años, además de cuentas de mercado de la Bolsa de Valores de Nueva York. EL sitio también ofrece tempera-turas (sic) y pronósticos del tiempo de 360 ciudades del mundo, y noticias sobre deportes, espectáculos, salud, modas, ciencias y tecnología, viajes y medio ambiente."<sup>70</sup>

La *comunidad internacional* está rebasando la barrera de los negocios y de las actividades de los gobiernos, para situarse en lugares donde los actores empiezan a desarrollar una vida propia, independiente de los negocios internacionales y de la política, en aspectos de tipo religioso y social. Las asociaciones internacionales que operan fuera de lo económico, tienen vida propia, y empiezan a conformar estructuras de carácter social. Al respecto el autor mencionado dice:

"Este conjunto de elementos ha conducido a una explosión sin precedente de instituciones dedicadas a impulsar intereses especiales. Así, presenciamos hoy desde fundaciones académicas, humanitarias y artísticas, hasta la pléyade de organizaciones no gubernamentales que abogan por causas tan disímolas como la protección del medio ambiente, la defensa de los derechos humanos, el respeto a las minoría, las reivindicaciones de preferencias sexuales y la multiplicación de sectas y creencias diferenciadas."<sup>71</sup>

Estudiosos de Sociología y Psicología han examinado los efectos, en la conducta social e individual, de las informaciones emitidas por medios masivos de comunicación; no podríamos pensar que los *mensajes globales* estén exentos de repercusiones similares, las más de las veces consumistas, y de tipo destructivo.

Las nuevas formas de comunicación vía satélite son un elemento de penetración cultural que entra a formar parte de la ideología de las sociedades. Esto no es tema de la presente investigación, pero es importante señalar que la recepción de

---

<sup>70</sup> "CNN: primer sitio Web... p.48

<sup>71</sup> *Ibidem*.



los mensajes orienta la conducta de miles de seres humanos y conforma lo que aquí denominamos *comunidad internacional*; los conglomerados científicos, culturales y la *comunidades virtuales* son la muestra fehaciente de que se está formando una nueva cultura.

Por ejemplo sin una comunidad de científicos, informada y capacitada, no se podría crear la nueva tecnología, no se harían universales los principios del desarrollo sustentable, y el medio ambiente no hubiera tomado tanto auge como en los últimos nueve años; en otras palabras no se podría llevar a cabo, el proyecto *neoliberal*.

### **Resumen Capitular.**

Este capítulo supera los análisis simplistas que reducen la *globalización* al comercio mundial. Acotamos que este fenómeno consta de tres etapas: *sociedad global, comunidad internacional, y gobernanación mundial* (que será estudiada en el siguiente capítulo): Por eso es un acontecimiento que tiene implicaciones comerciales, productivas, financieras, gerenciales, científicas, informativas, culturales y políticas.

Hacer esta distinción es una condición necesaria para comprender el marco en el que se desenvuelve el desarrollo sustentable y derivado de él, la política ambiental mexicana. Observamos que sin comercio mundial, no pueden existir transferencias de tecnología ecológica, y no puede incrementarse el ansiado crecimiento económico, condición *sine qua non* para elevar la calidad de vida de la población mundial.

La difusión, análisis e instrumentación de los principios internacionales del medio ambiente y el desarrollo, se han visto altamente favorecidos por las redes mundiales de información, por los conglomerados científicos y los vínculos entre los gobiernos. En este sentido, destacamos que las *supercarreteras* de la información, entre las que figura Internet, son un medio al servicio de la *mundialización* de la información y también de la nueva cultura.

## Capítulo segundo

### Estado Global. Gobierno Mundial

#### 2.1. Introducción

Los indicadores presentados en el capítulo anterior dan cuenta de como van avanzando la *sociedad global* y la *comunidad internacional*. Ambas están marcando el rumbo hacia nuevas formas de organización política mundial, hacia un *gobierno mundial*.

En ese contexto la política nacional se convierte en una política de medios, no de fines ; el fin está claramente delimitado: la integración mundial con todo lo que implica. A los Estados-nación les compete la instrumentación de medios para lograr ese fin. De tal manera, la reforma del Estado y la reforma administrativa, no son otra cosa que la *despolitización* del Estado.

Los fines tradicionales del Estado-nación (soberanía, autodeterminación, patriotismo, etc.), se transubstancian, se derrumban ineluctablemente. También desaparecen los poderes locales, *premodernos*, ancestrales, y caciquiles que no se integran al mundo.

Los poderes del Estado (parlamento, AP y poder judicial), no escapan a esta determinación; incluso los partidos políticos más recalcitrantes a la *mundialización*, han mutilado sus fines, convirtiéndolos en medios para llegar al poder, sin tener principios nacionales.

Los escenarios de la política nacional se están trasladando a la palestra internacional, pero sin mediar los principios de la democracia. Al contrario, las potencias económicas toman decisiones sin consenso de los pueblos. Debido a esto, la actividad gubernamental nacional se constriñe a la ejecución del mandato internacional. Los viejos estudiosos de la política dirían que así el Estado pierde su propio logos, su *razón de Estado*.

En este capítulo estudiaremos por qué ha sido posible el intercambio comercial, financiero, informativo y administrativo, o sea como el *globalismo*, en toda la extensión de la palabra, ha logrado expandirse hacia tantas partes del mundo. Al hacer este estudio estaremos en condiciones de encontrar el hilo conductor que determina la forma de ser y la forma de organización de la AP.

La *sociedad global* y la *comunidad internacional* han podido nacer, crecer y desarrollarse, mediante un poder político internacional, encarnado por una elite político económica mundial, que desde hace unos treinta y cinco años, está impulsando la nueva dinámica planetaria. Lo han hecho a través de un *gobierno mundial* que nosotros llamaremos *Estado Mundial* o *Estado-Global*.

Cabe hacer notar que el *Estado Global* todavía esta en una primera etapa de su existencia, tiene un poder político virtual, tácito, no legalmente constituido.

Los intereses de la mencionada elite se han reproducido, hasta ahora, mediante un *Estado Virtual Mundial*, que todavía no cuenta con una estructura jurídico política, que le otorgue el estatuto de Estado, pero que, contando con la colaboración instituciones internacionales existentes del sistema de Naciones Unidas, y con el auspicio de los poderes nacionales, ha logrado imponer su voluntad.

Pero también se esta avanzando hacia la segunda etapa, en la conformación de un *Estado Formal Mundial*, que se hará realidad en la medida que se siga ~~expandingo la sociedad global y la comunidad internacional~~. En este capítulo veremos como se han ido desarrollando ~~instancias formales de gobernación mundial~~.

Aun cuando se han registrado varios conflictos étnicos y regionales de corte separatista y nacionalista<sup>1</sup>, hay también esfuerzos de socavarlos, con la intención de eliminar no sólo las barreras económicas, cuanto también las políticas, y así crear un *Gobierno Global* encarnado en la elite mundial.

Cabe insistir que no obstante los movimientos de fragmentación regional y étnica, y la proteica vida de algunos Estados-nación, el futuro político mundial se enfila hacia la formación de un *Estado Formal Mundial*.

---

<sup>1</sup>Inclusive, Enrique Berruga, propone una dicotomía que ilustra el escenario mundial: "globalismo y fragmentación". Esto es, que las fuerzas de la globalización promueven, al unisono, tensiones nacionalistas y regionalistas causadas por la inquietud en la distribución de la riqueza producida internacionalmente, como la formación de una comunidad global. "El mundo actual es, en distintos ámbitos, más homogéneo que nunca antes en la Historia. Ello es particularmente marcado en los terrenos de las finanzas, el transporte, las telecomunicaciones, los servicios, los mecanismos del comercio y la producción, la publicidad e incluso la cinematografía, donde Estados Unidos ocupa cerca del 90% del tiempo de pantalla adquirido a nivel mundial. Más allá de la homogenización de esos procesos, la distribución de los beneficios y de los costos de la globalización de la economía ha sido desequilibrada y no ha logrado impedir que la brecha entre los países desarrollados y los países en desarrollo continúe ensanchándose. Al interior de las sociedades nacionales se observa un fenómeno similar a lo que acontece a nivel mundial: la riqueza tiende a concentrarse en pocas manos, mientras se amplían las capas más desposeídas. Las tensiones políticas que generan estas desigualdades constituyen, en un mundo crecientemente integrado una de las fuentes principales de tensión e inestabilidad en nuestros días". Berruga, E. Op. Cit. p.54

Lo anterior sugiere el inevitable parangón con la historia. Recuerda la estructura política propia de las últimas etapas de la sociedad feudal, especialmente la francesa, en la cual existían tres Estados, o más bien tres estamentos dentro del Estado (el Noble, el Eclesiástico y el Tercer Estado o Llano).

Los dos primeros representaban a la clase privilegiada, que se dividía en alto clero, y alta nobleza por un lado, y en bajo clero y baja nobleza por el otro. El tercero incluía la naciente burguesía, el proletariado, el artesanado y los campesinos.<sup>2</sup>

La política estamental en la era de la *globalización* se representa de la siguiente manera: El primer Estado, o *Proto-Estado*, está representado por los intereses económicos transnacionales de las potencias. El segundo Estado, o *Sub-Estado*, es el representante de los sectores hegemónicos nacionales, materializado en los gobiernos de los Estados-nación. El primero es un Estado cerrado, autoritario, y tradicional, incluso de textura medieval y el segundo un Estado nuevo, dócil y gerente.

A la zaga se encuentra, el tercer Estado, constituido por los demás poderes nacionales, si es que existe una real división de poderes, y las organizaciones políticas nacionales, con cierto grado de influencia en la toma de decisiones.

El Tercer Estado es el más débil, que como en el siglo XVIII, aglutina la oposición política, a los estamentos subversivos, que no combaten la *globalización*, sino hacerla menos salvaje, y a los sectores que se oponen radicalmente al *neoliberalismo*. En la parte final de este capítulo analizaremos cómo partidos políticos de oposición de algunos países, han cambiado sus estrategias de lucha, no a la búsqueda de truncar la *mundialización*, cuanto a buscar mejoras sociales dentro de la misma.

La nueva tendencia tendrá que suprimir completamente el actual sistema de Naciones Unidas, que es un foro para una política de poder dentro del paradigma de los Estados-nación, donde las acciones son dictadas en gran medida, por las posiciones de poder y las percepciones del interés nacional de los Estados miembros.

Se tendrá que gestar en su lugar una nueva estructura política, en la que legalmente, el G7, y sus grupos de empresas transnacionales, ocupen el lugar privilegiado, que en la práctica tienen, terminando así, con la cada vez más lábil *democracia formal* de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Uno de los teóricos más prolíficos del análisis político internacional, Yehezkel Dror, como

---

<sup>2</sup> En la sociedad estamental francesa de las dinastías monárquicas, el "Tercer Estado" o "Estado Llano" estaba formado por el pueblo desposeído de bienes económicos y de distinciones sociales en contraste con la nobleza y el clero, que eran los estamentos privilegiados. El abate Emmanuel Joseph Sieyès, en las vésperas de la Revolución francesa explicó, en pocas palabras lo que era mediante tres preguntas: " 1) ¿Qué es el tercer estado? Todo. 2) ¿Qué ha sido hasta ahora en el orden político? Nada. 3) ¿Qué pide? Llegar a ser algo." (Cfr. Rodrigo Borja. Enciclopedia de Política. p. 393

veremos, propone, una gobernación global más decidida, a través de elites porque son las más aptas para realizarla, afirma.

Con la anterior propuesta de análisis intentamos aproximarnos a la comprensión del nuevo orden político internacional. Queremos presentar premisas que puedan contribuir a la construcción de una nueva interpretación de la teoría del Estado y de la AP.

Nuestra intención es sustraernos de la obcecación por comprender la nueva realidad política mundial con las teorías tradicionales. No podemos construir aquí una nueva teoría del Estado, pero ante la ausencia de paradigmas, el único eje que nos permite comprender el desarrollo sustentable es el que hemos propuesto.

En capítulos posteriores habremos de observar aspectos concretos del *Estado Virtual Mundial*, a la sazón de las políticas de la ONU sobre medio ambiente y desarrollo, que en 1987 a instancias de la UNCED, convirtió al desarrollo sustentable en una política de la humanidad, Veremos cómo las políticas ambientales de los Estados-nación especialmente, en nuestro país, están determinadas por instancias mundiales.

En este capítulo nos apoyaremos en autores que de una u otra manera, analizan la existencia de un *Estado-Global*, y de una *agenda global*, que en el tema del medio ambiente es ya una realidad.

Además ejemplificaremos cómo las políticas mundiales se han convertido en políticas de la AP, y en políticas de partidos políticos, incluyendo los de oposición, dejando atrás el radicalismo a ultranza que les caracterizaba; a guisa de ejemplo, se mencionarán los casos del Partido Socialista Francés y el Laborista Británico.

Hablar de un como el que estamos estudiando carecería de fundamento si en esta investigación no hubiéramos hecho acopio de tantos elementos teóricos y prácticos sobre las instituciones mundiales para el desarrollo sustentable. No hubiéramos podido plantear conceptos como *Constituyentes Mundiales* y *metapolíticas*, si no tuviéramos ejemplos relevantes.

## **2.2. Estado Virtual Mundial. Primera fase del Estado Global**

Ya hemos visto en la introducción de este capítulo quienes forman el *Estado-Global*, ahora concentrémonos en sus etapas.

El *Estado Virtual Mundial* es la primera fase del *Estado-Global*; es en la etapa que se han impuesto, de facto, la *sociedad global* y la *comunidad internacional*, a través de las instituciones de carácter económico de la ONU, como el BM, el FMI, entre otros. Lo denominamos con ese nombre porque aún no es un Estado de Derecho, no está sujeto a la acción omnicompreensiva y omnipresente de la ley, vive fuera de ella, se ha instalado sin sustento legal y sin fundamento legítimo; nació sin un proceso de legalización formal, esto es, a través de un parlamento.

Esta primera fase se presenta como un *poder constituido* (ver introducción, parte de aclaraciones conceptuales), que no emerge de un *poder constituyente*, es decir, no surgió de la decisión del pueblo, expresada en un congreso que le diera el *poder constituyente*, no es por tanto un poder sustentado en una ley de carácter positivo, en una Constitución, pero sí es un *poder constituido* porque tiene presencia en las decisiones políticas. Presencia que se finca en valores superiores a la ley, que le confieren poderes ilimitados, precisamente en virtud de operar fuera de normas positivas.

El *Estado Global* como *poder constituido* con presencia ilimitada, ahora sí está en condiciones de convocar a los poderes constituyentes existentes para que formen leyes positivas. Esto es, por un lado, puede acudir al derecho internacional para que, mediante sus instituciones, por ejemplo, las de la ONU, hagan leyes universales. Por otro lado, hacer uso de las leyes nacionales, para que éstas otorguen el estatuto legal a los *Constituyentes Mundiales*. En los temas de medio ambiente eso fue lo que sucedió, y están materializadas en las Conferencias Mundiales y Regionales de Medio Ambiente y Desarrollo.

Ahora bien, la transformación política de las naciones es una expresión del poder real del *Estado Virtual*. Sin tener poderes legales ordenó cambios radicales en la política y la economía, que se concretaron en la reforma del Estado y de la Administración Pública, y van desde la desregulación, la simplificación administrativa, la descorporativización, el saneamiento de las finanzas públicas, la reducción de subsidios, los recortes presupuestales, las contenciones salariales, las privatizaciones, el desmembramiento de organizaciones sindicales, hasta la liberalización comercial y financiera, entre otras cosas. Estos mandatos se institucionalizaron en sus planes nacionales de desarrollo y en sus leyes locales.

Lo anterior no significa que en el corto plazo desaparezcan los Estados-nación como tales, al contrario, su existencia es imprescindible, como apéndice del centro de poder, sólo como poder inferior de la escala jerárquica. Peter Drucker dice que desde hace 35 años, que se empezó a hablar de la *globalización*, el fin del Estado-nación estaba predicho, pero todavía vivirá, aunque muy cambiado. Afirma que ni con la incorporación de las más modernas tecnologías de información (que vaticinaban su muerte), serán suficientes para eliminarlo.

Coincidimos con Drucker cuando afirma que la pérdida de soberanía de los gobiernos no lleva al fin del Estado, sino que "hacen a un lado a los Estados-nación", o los convierten en "agentes de la institución transnacional"<sup>4</sup>

Hay varias experiencias históricas de movimientos nacionales o regionales, que se oponen a convertirse en *Sub-Estados* del sistema como la India y Turquía. En cambio, repúblicas de la ex- Unión Soviética, Yugoslavia y Checoslovaquia, que también se han constituido en naciones, están paulatinamente, incorporándose a

---

<sup>3</sup>Drucker, Peter F. "La economía global y el Estado-nación", en Este país . p.2

<sup>4</sup>Drucker, Peter. La sociedad post-capitalista . p.160

los conglomerados internacionales. Peter Drucker analiza la situación de algunos países citados, los cuales se han sacudido de yugos extranjeros añejos, para quedar en libertad de adherirse a la *modernidad*; advierte al respecto:

“A pesar de todos estos inconvenientes, el Estado-nación ha dado muestras de una flexibilidad sorprendente. Aunque Checoslovaquia y Yugoslavia han sido víctimas de un cambio de orden, Turquía, una nación que hasta ahora no había existido como tal, se ha convertido en un Estado-nación que funciona. La India, que rara vez ha estado unida excepto bajo el poder de un conquistador extranjero, se mantiene unida como Estado-nación. Y todos los países que surgieron de los imperios coloniales del siglo XIX se han establecido como Estado-nación, lo mismo que todos los países que surgieron del desmembramiento del imperio eurasiático formado por los zares y unidos aún más estrechamente por los sucesores comunistas de los zares. Hasta ahora al menos no hay ninguna otra institución capaz de integración política y de ser miembro efectivo de la comunidad política mundial. Por lo tanto, es muy probable que el Estado-nación sobreviva a la globalización de la economía y a la revolución de la información que la acompaña, pero se tratará de un Estado-nación muy cambiado, sobre todo en políticas internas monetarias y fiscales, políticas de economía exterior, control de empresas internacionales y, tal vez, en la conducción de la guerra.”<sup>5</sup>

### 2.2.1. Objetivo del Estado Virtual Mundial

El *Proto-Estado* tiene como objetivo central crear Sub-Estados de corte *neoliberal*, esto es, acabar con los Estados populistas, que bloquean la apertura comercial, productiva y financiera. Con esos nuevos Estados como aliados estaría en condiciones de emprender un *Gobierno Global*.

John Trent advierte cómo con las políticas de ajuste estructural impuestas por los organismos financieros internacionales, se modificaron las políticas de desarrollo, y cómo los gobiernos nacionales se “reformaron” para permitir la integración económica:

“Con la gradual eliminación del poderío soviético y la fragmentación de la base de poder de los países en desarrollo, el liberalismo económico barrió con todo el mundo. Cayeron las barreras comerciales y las que se habían puesto (sic) a la inversión. La planeación para el desarrollo y las regulaciones económicas de los gobiernos cedieron ante los ‘programas de ajuste estructural’ impuestos por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial. Donde los negocios se impusieron, los siguieron las organizaciones académicas y sociales, formando pronto redes mundiales. El papel comercial del Estado, dice la teoría, fue modificado, pasando de ser un papel de mediación entre las estructuras económicas domésticas y las extranjeras, para ser otro que facilitará la internacionalización de la producción y la reorganización de la economía nacional para armonizar con la nueva economía global”<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Trent, J. Op. Cit. p.371

## 2.2.2. El Centro de las Decisiones del Proto-Estado

El poder mundial tiene nombres e instituciones que lo representan; uno de los más conspicuos críticos de la *globalización*, Heinz Dieterich, arguye que organismos internacionales de carácter económico, han diseñado la política mundial, en tanto no se construyan nuevas instituciones de tipo político. El autor hace referencia implícita al Estado virtual mundial, que está representado por instituciones económicas; de igual forma hace referencia a la posibilidad de arribar a un Estado forma mundial, que cuente con instituciones de carácter estrictamente político. Lo anterior se desprende de la siguiente afirmación de Dieterich:

"... El Consejo de Seguridad (de la ONU -subrayado nuestro-) el Grupo G-7, la OTAN, el GATT, el FMI, el BM, etc., son todos ellos elementos constitutivos del Proto estado mundial capitalista que ha comenzado a cumplir las funciones normativas y de imposición represiva de los intereses transnacionales a nivel planetario, mientras no se haya institucionalizado aún la sociedad política definitiva de la burguesía mundial."<sup>7</sup>

En la cúspide del poder mundial se encuentra el poderoso G7 (que representa menos del 5% de los países miembros de la ONU). Este grupo guía la actividad económica del mundo, incluyendo las políticas de los grandes financieros mundiales, que a su vez son el centro de gestación de la política económica mundial:

"En la esfera de la reproducción económica de la sociedad mundial, las mentes críticas discuten preferentemente la política de instituciones como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), etcétera. Esta perspectiva es correcta y justificada, ya que dichos organismos juegan un papel importante en la regulación de la economía capitalista mundial. Sin embargo, se trata de organismos ejecutivos del capital mientras que el cerebro y centro de decisiones se encuentra en el Grupo G-7. Al G-7 corresponde la tarea de coordinar la política económica de las potencias industriales: Estados Unidos, Alemania, Japón, Inglaterra, Italia, Francia y Canadá. Las tasas de interés, las cotizaciones de las valutas nacionales, las políticas del Banco Mundial y del FMI son variables del orden mundial económico que maneja este grupo."<sup>8</sup>

Esta nueva conformación política mundial no ha sido estudiada en sus justas dimensiones por los teóricos del Estado y de la AP. El análisis se lo han dejado a los economistas, los cuales la acusan, con razón, de autoritaria, antidemocrática, etc., pero éstos son incapaces de señalar la incongruencia de esta política en relación a las nuevas teorías gerenciales.

Aunque no es el objetivo de este capítulo emprender ese análisis, plantearemos generalidades. En primer lugar, el poder del *Proto-Estado* es centralista porque impide el ingreso de nuevos países al grupo (la entrada es por cooptación, por

---

<sup>7</sup> Dieterich Steffan, Heinz y Chomsky, Noam. pp. 63-64

<sup>8</sup> Ibidem. p. 68



invitación, no por elección), en consecuencia, las decisiones competen en exclusiva al cinco por ciento de países del mundo.

Los teóricos de la AP no han emitido juicio alguno sobre la administración central mundial, no lo califican con adjetivos de *rutinaria, premoderna, ritualista, omnipresente, protagónica, faraónica, titánica, etc.*<sup>9</sup>, como lo hacen con las administraciones públicas nacionales. El Estado Global y su gobierno es el más retrógrado, congénitamente nació sin contrapesos, contraviniendo el *espíritu de las leyes*, del barón de Montesquieu, Charles-Louis de Secondat.

Estos temas son una laguna teórica en el análisis internacional. Es necesario llenarla para tener un esquema completo del panorama internacional. El estudio de la administración mundial es un reto para los teóricos del Estado y de la AP, que debe verse más allá de teorías *instrumentalistas, jus-naturalistas, ó modernistas*, porque dentro de su dogmatismo o el calificalismo, obnubilan la comprensión cabal de esa administración.

Los demás órganos de conducción mundial de la ONU no se rigen por los principios de la democracia formal, sino por el poder real. Así, la Asamblea General de las Naciones Unidas, aunque tiene una estructura formal- democrática en el sentido de que cada nación dispone de un voto, en la práctica no es más que una instancia ratificadora de resoluciones. La política real la hace el Consejo de Seguridad; los cinco miembros : Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia, La Unión Soviética y China, quienes disponen del derecho a veto, que puede bloquear cualquier actividad de los demás Estados de la Sociedad Mundial.

El lugar privilegiado de dichos países resultó de la correlación de fuerzas entre los aliados victoriosos de la coalición antifascista a fin de la Segunda Guerra Mundial, obteniendo el bloque socialista el 40 por ciento y los países capitalistas el 60 por ciento. Las cuotas de las naciones, es otro elemento que se utiliza como instrumento de política real; los países desarrollados (los que más dinero aportan, de acuerdo con su PIB), condicionan sus cuotas para preservar sus intereses. La consideración anterior es de suma importancia para comprender cómo las instituciones de la ONU, tienden a exportar sus políticas a todo el globo, y con ello se convierten en *Proto-Estado* sobre el cual giran las órdenes hacia los *Sub-Estados*. El siguiente esquema explica la estructura jerárquica informal del *Estado global*.

### ESQUEMA 1

#### **El Estado Global**

#### **Primer Estado**

Función: Creación de metapolíticas  
Grupo G-7

<sup>9</sup> Véase por ejemplo: Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal.

Gabinete			
<b>Económico</b>	<b>Político</b>	<b>Social/Ideológico</b>	<b>Militar</b>
BM	ONU	ONU	OTAN
FMI	Consejo de Seguridad	Asamblea General	
OCDE		UNESCO	
OMC		PNUMA	
		PNUD	
		OIT	
<b>Segundo Estado</b>			
Función: instrumentación y ejecución de metapolíticas			
Integrantes: Administración Pública de los Estados-nación			
<b>Tercer Estado</b>			
Función: aprobación y/o oposición de metapolíticas			
Parlamento y Judicatura (cuando es independiente) de los Estados-nación			
Integrantes: Organizaciones Políticas de los Estados-nación			

Se observa la supremacía del G7 en la dirección de instituciones internacionales de todo tipo (Económicas, políticas, sociales, regionales, incluso militares); también se pueden ver, los hilos conductores de las redes internacionales que funcionan como un sistema.

Los planteamientos que se encuentran en este esquema pueden contribuir a orientar una nueva teoría del Estado y la AP, en el contexto de la *globalización*.

Es importante decir que el esquema propuesto, es un tipo ideal, que sirve para la comprensión de la estructura del orden político mundial; el esquema rompe con la estructura formal que actualmente tienen las Naciones Unidas, la cual establece el siguiente orden jerárquico: Asamblea General, Consejo de Seguridad, Secretario General, Consejo Económico y Social, y Corte Internacional de Justicia. Obviamente, la estructura formal omite el papel preponderante del G-7, seguido del BM y el FMI. Tomamos en cuenta casi las mismas instituciones, pero la jerarquía es distinta, pues en el sistema de Naciones Unidas, el poder supremo lo constituye, supuestamente la Asamblea General, es el órgano soberano, porque representa la mayoría de los países integrantes. Además rompe con el esquema de la ONU, porque proponemos una estructura política diferenciada, estamental, con un primer, un segundo y un tercer Estado.

En el esquema de interpretación que proponemos, no hay ninguna contradicción con planteamientos anteriores. La política se despolitiza en los Estados-nación en su aspecto factual, en el aspecto practicado por tradición, como botín, como medio para el enriquecimiento privado; concretamente, lo que en realidad se despolitiza, es la AP, porque su actividad se constriñe a la ejecución, a la instrumentación; ahora que como cualquier otro órgano de dirección, siempre tendrá un cariz político. Además, como veremos más adelante, las teorías y prácticas gerenciales, como la Nueva Administración Pública, precisamente, postulan la eficiencia de los servicios gubernamentales, lo cual es inversamente proporcional a la política como

botín. Obviamente, en tercer Estado, es el más político y el menos administrativo, porque son los sectores que tratan de ser gobierno, o ya lo son, pero en funciones legislativas o judiciales, aunque de antemano, están supeditados a las imposiciones externas.

### 2.3. Estado Global y Metapolíticas

Entre las omisiones de los analistas de lo público y administrativo está lo referente a los instrumentos actuales de poder. En este apartado trataremos de explicar esas formas de expansión del dominio.

El aspecto político administrativo no ha sido estudiado en la cadena del poder mundial, a lo más que se ha llegado es al análisis de los métodos de gobierno nacional (políticas públicas, gerencia social, gerencia pública); se omite decir que estas formas de gobernar tienen una determinación exterior, son patrimonio del *Proto-Estado*.

Llamaremos a estas determinaciones *metapolíticas*, o *políticas madre*, que son las políticas diseñadas en el centro de poder mundial, e instrumentadas y ejecutadas en las naciones, mediante políticas públicas aparentemente autónomas. Consideramos por ejemplo, que el desarrollo sustentable, es un ejemplo de esto porque surgió de las entrañas de organismos de la ONU, y se ha extendido a la mayoría de los países; en consecuencia es un mecanismo de acción del poder político del *Estado Virtual Mundial*.

Yehezkel Dror, en los años 70, empleó el término *metapolítica* para desentrañar la etiología de las políticas, y por tanto, clarificar quién las determina; las denominó *políticas de políticas*<sup>10</sup>; se referían a la creación de una *superdisciplina* que integra varias ciencias sociales, las disciplinas de la decisión, así como otras ramas de conocimiento, para guiar la hechura de las políticas públicas gubernamentales.<sup>11</sup>

Las *metapolíticas* de Yehezkel Dror formaban parte de un proyecto interdisciplinario (más ambicioso que el de Harold Laswell), que tenía como objetivo, crear una nueva ciencia de las políticas o más bien una *metaciencia* o una *metateoría*<sup>12</sup> de las políticas que apuntara hacia:

“... la construcción del arquetipo de la política pública, la regla general de análisis y decisión, que permitirá describir y explicar cada una de las políticas particulares así como de hecho suceden, a la vez que prescribir la decisión apropiada según el tipo de problema y circunstancia. A diferencia del tipo ideal weberiano aquí la metapolítica posee, además de perfección lógica, perfección práctica. La metapolítica tiene utilidad heurística, por cuanto ayuda a entender y explicar las diversas decisiones, pero sobre todo es el modelo que tendría la

<sup>10</sup> Yehezkel Dror: *Public marking Reexamined*, Chandler Publishing, Scranton, 1968. Citado por Luis F. Aguilar Villanueva, en *El Estudio de las políticas públicas...* p.57

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> El término *Metateoría* se refiere a “cualquier teoría de nivel superior que hace objeto de estudio a otra teoría de nivel inferior”. Ezcurdia Hjar, Agustín Pedro Chávez Calderón. *Diccionario Filosófico*, México: Limusa, 1994.

capacidad de indicar, vez por vez, en contextos cambiantes, cuál es la política a decidir y operar. La meta interdisciplinaria es dar forma a este ideal normativo de decisión de políticas."<sup>13</sup>

Si como dice Luis F. Aguilar ese modelo de Dror mostró su inviabilidad en los años 70, en los albores del 2000, bien puede convertirse en una variable clave para la construcción de un nuevo paradigma del funcionamiento público administrativo. Con esto se daría un gran salto para la superación del escollo metodológico contemporáneo de esta disciplina, puesto que obviamente, el mundo actual *globaliza* también la decisión gubernamental, entonces, la *política madre* se convierte en el arquetipo de la política pública y demás métodos de gobierno, porque ayuda a entender y explicar las diversas decisiones nacionales.

Las *metapolíticas* tienen otros convenientes para un *gobierno mundial*. Por un lado, el tratamiento multidisciplinario de los problemas para la búsqueda de soluciones, esto es, posibilitan la unión del político con el científico de todas las áreas del conocimiento, para encontrar el mejor modo de ejecutar un programa. Los gobiernos locales se conviertan en gerentes, en administradores especializados, mejor dicho, en *tecnócratas* de cuño internacional que instrumentan y ejecutan políticas foráneas.

De otro lado tienen utilidad práctica, o heurística como decía Yehezkel Dror; ofrecen alternativas de solución, las más de las veces, de tipo tecnológico que son exportables; a la tradicional exportación de mercancías, en la actualidad, se ha unido la exportación de políticas.

Así pues, desde nuestro punto de vista, las "políticas madre", son el orientador que deberá guiar, el estudio y la práctica gubernamental en el siglo XXI; como hemos mencionado, se convierten, al igual que las nociones de "Estado Virtual Mundial" y "Estado formal mundial", en piedra angular para elaborar una nueva teoría sobre el Estado y la AP. Tienen utilidad política, la de guiar la política nacional hacia los objetivos de la sociedad global.

El pensamiento de Yehezkel Dror de la segunda mitad del presente siglo, vuelve a retomar algunos de sus planteamientos de los años 70. Pero, ahora propone, abiertamente, la gobernación global más decidida, a través de elites, de eso nos ocuparemos más adelante.

Las *políticas madre* marcan el destino político, económico y social de los *Sub-Estados*, y los coloca en una posición inferior de la cadena de poder. Las sociedades en *vías de desarrollo*, son las más afectadas, son las que menos participan en la toma de las decisiones mundiales; Heinz Dieterich asevera al respecto:

---

<sup>13</sup> Yehezkel Dror: Public marking Reexamined... pp. 57-58

"El efecto debilitante de la expansión del capital transnacional sobre la capacidad de autodeterminación nacional es más notable en los países del Tercer Mundo que constituyen el eslabón más endeble en la cadena de explotación planetaria y en la jerarquía de poder internacional. De hecho, la erosión de su potestad alcanza ya tal dimensión que puede afirmarse positivamente que su gobernabilidad ha sido expropiada substancialmente y depositada en los centros de poder internacionales."<sup>14</sup>

### **2.3.1. Los partidos políticos se ajustan a las "metapolíticas". Dos ejemplos, el Socialista Francés y el Laborista Británico**

Si los Estados-nación obedecen los mandatos de programas diseñados en los centros internacionales de decisión, entonces los poderes políticos que disputan el poder interno, pierden potestad. Lo mismo sucede con los partidos políticos, incluso los que cohabitan o alternan el poder, y los partidos de izquierda, centro, o derecha.

Los diferentes partidos que llegan al poder se ven obligados a reorientar su ideología, principios, plataforma y plan de acción, porque de otra manera no podrían dar cumplimiento a los mandatos del *Proto-Estado*. Los que otrora se oponían al *neoliberalismo*, también se ven obligados a hacer ajustes programáticos para adherirse a las políticas impuestas desde el exterior.

En Europa se percibe el resurgimiento de la social democracia (versión socialista reformista de *países desarrollados* como Finlandia, Suecia, Noruega, Alemania, Austria y Dinamarca); nuevamente están ocupando las altas esferas del poder político en trece países del viejo continente. Estos partidos abandonaron tesis fundamentales de la ideología socialista para preconizar el sistema de economía de mercado a condición de que se dé la libre competencia; para defenderla, arguyen que cuando grupos o individuos pretenden dominar el mercado, el Estado debe intervenir para restablecer el equilibrio y la libertad económica.

El Partido Socialdemócrata Alemán, en su Programa de Godesberg (1959), proclamó lo siguiente: "Competencia donde sea posible, planificación donde sea necesaria". Veamos dos ejemplos.

#### **El Partido Socialista Francés**

El *neoliberalismo* es más poderoso que las ideologías, avanza rápidamente; su influencia llega a propios y extraños. Incluso los que presumían de radicales como el Partido Socialista Francés, modificó su estrategia estatista y populista, apegada al marxismo (que le caracterizó desde su fundación en 1971), por una política de corte liberal.

El profesor del Instituto de Estudios Políticos de París, Jean Charlot dice que cuando el Partido Socialista Francés llegó al poder en 1981, mostraba una

---

<sup>14</sup> Dieterich, S. Op.. Cit. p.67

mentalidad de ruptura política y social radical, con un programa de orientación izquierdista, anticapitalista; consideraba su doble victoria presidencial y legislativa de 1981 como el triunfo del "pueblo de izquierda" contra "la gente del castillo".

Charlot cuenta que al tomar posesión de la presidencia, Mitterand, contrariamente a lo que esperaba el ala más centralista del electorado socialista y confirmando los temores de la derecha, aplicó casi la totalidad de las 110 propuestas de tipo populista: aumento substancial de los salarios y prestaciones sociales; reducción de la edad de jubilación de 65 a 60 años; reducción de la jornada legal de trabajo semanal de 40 a 39 horas, sin disminución del salario; quinta semana de vacaciones con goce de salario; ampliación de los derechos de los trabajadores en las empresas; nacionalización de 39 bancos y de 9 importantes grupos industriales; aplicación de impuestos a las 'grandes fortunas'; leyes de descentralización en favor de las regiones, los departamentos y las comunas; así como la abolición de la pena de muerte.<sup>15</sup> No obstante, la fuerza de la dinámica mundial, rápidamente condujo a un viraje económico.

"Sin embargo, las recetas socialistas para aliviar la crisis económica y social (impulso económico por la demanda, según el enfoque Keynesiano, y reestructuración de la industria francesa a través de las industrias nacionalizadas, con apoyo de los bancos nacionales y el presupuesto estatal) no resistieron la prueba del poder. Y, desde 1982 y 1983, los socialistas se vieron obligados a adoptar soluciones liberales tales como la desinflación para elevar la competitividad (la política 'rigurosa'); la modernización de las empresas al costo de despidos económicos masivos; la liberación de los precios, los cambios, las empresas (no se volvieron a nacionalizar las compañías y bancos privatizados por la derecha, entre 1986 y 1988) y el desarrollo de intercambios comerciales, dentro del contexto de la Comunidad Económica Europea."<sup>16</sup>

Peter Drucker coincide en señalar que la *globalización*, a fin de cuentas es la que determina no sólo el curso que ha de seguir la economía cuanto también toda la política; plantea que el presidente del Partido Socialista Francois Mitterand al asumir la presidencia de la República se vio obligado a anular el proyecto estatista, que significaba la disminución en las demandas populares; escribe de la siguiente forma:

" Un asedio similar al franco francés provocado por el pánico en 1981 obligó al presidente Mitterand a abandonar las promesas que habían contribuido a que resultara electo tres meses antes. Ha habido demandas de pánico de coronas suecas, libras inglesas, liras italianas y pesos mexicanos. El dinero virtual fue el que ganó en cada ocasión, demostrando que la economía global es el árbitro definitivo de las políticas económicas y fiscales."<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Charlot, Jean. Los Partidos políticos y el sistema de partidos en Francia. p.12

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Drucker, Peter. La economía global y el Estado-nación. p.3

## El Partido Laborista Británico

El también partido triunfador en las elecciones de 1997, el Partido Británico, otrora defensor del Estado intervencionista, ha modificado radicalmente su posición en favor de una política económica acorde con las necesidades de la *sociedad global*.

El compromiso del Partido Laborista de Anthony Blair lo llevó, en una arrolladora victoria, a obtener la mayoría absoluta en la Cámara de los Comunes, terminando así con 18 años de hegemonía del gobierno conservador; los laboristas obtuvieron 419 escaños (necesitaban 330 de 659 para obtener la mayoría absoluta) frente a los 165 de los conservadores (encabezados por el primer ministro John Major) y 46 de los liberales demócratas.<sup>18</sup> En la siguiente cita se muestran aspectos de la transformación del Partido Laborista:

“Durante su campaña, Anthony Blair sostuvo que dentro de su Partido se había modificado la carta constitutiva para actualizarla de tal modo que se entendiera que ya no estaban comprometidos más con las nacionalizaciones y que en lugar de ello respaldarían una economía de mercado más dinámica. Todavía en calidad de opositor, Blair hizo saber a los inversionistas que reconocía la gran transformación de la Gran Bretaña realizada por la ex primera ministra Margaret Thatcher, quien llevó a cabo con éxito el programa de privatizaciones (British Telecom, British Airways) y en cuyo mandato se experimentaron verdaderos cambios: 3 millones más de propietarios de casas y el triple de tenedores de acciones. Quizá por eso Blair asumió que el nuevo laborismo en muchos aspectos daría continuidad a la obra del gobierno de la última década. Probablemente también los mercados británicos dieron la bienvenida al nuevo gobierno con una ganancia récord. La propia ‘Dama de Hierro’ advirtió que no se quedaría cruzada de brazos si Blair amenazaba con destruir las reformas neoliberales que ella impuso y a las que se debía, según su propio punto de vista, la actual estabilidad económica del país.”<sup>19</sup>

Es casi imposible sustraerse del poder mundial. Por igual, todos los aspirantes a dirigir una nación, están obligados a seguir sus lineamientos. Como en Francia e Inglaterra, en México esto es evidente; aunque los partidos de oposición tienen la mayoría legislativa, los caminos en la política económica y social están trazados desde hace muchos años. Podrán hacer pequeñas modificaciones, pero no cambios radicales.

### 2.4. Proto-Estado y Soberanía Nacional

Uno de los aspectos relevantes sobre la nueva estructura política es la pérdida de soberanía nacional. Pero no son pocos los reproches al respecto. Una de las posturas más pesimistas en este sentido es la de Richard D. Mallón, profesor de la Universidad de Harvard; para él, la soberanía, en su definición clásica, se ha perdido, porque la autodeterminación reside ya no en el pueblo, cuanto en el poder transnacional:

<sup>18</sup> Gamboa González, Víctor Manuel. “Elecciones en la Gran Bretaña, Inicia la nueva era laborista”, pp.16-17

<sup>19</sup> Ibidem p.17

“Recuérdese que la definición clásica de soberanía dada por Hugo Grotius era ‘ese poder cuyo ejercicio no está sujeto al control de otros poderes’. En la actualidad, en muchos campos el control ha sido transferido a planos internacionales. Esto puede apreciarse en el uso de la fuerza militar para la defensa nacional, en la lucha contra el terrorismo internacional y el narcotráfico, en el control de la contaminación del medio ambiente, en el uso de tecnología nuclear, etc. Esto tiene como corolario lógico un debilitamiento del nacionalismo cuyas eventuales consecuencias nos plantean una serie de interrogantes que aún no encuentran respuestas satisfactorias. ¿Podrá el internacionalismo reemplazar al nacionalismo como elemento unificador de grupos étnicos; religiosos e ideológicos, de tribus diferentes aglutinadas en comunidades pluralistas viables? ¿Será posible que estemos entrando en otra época de fragmentación de las naciones que ahora se daría entre los grupos que participan en las redes internacionales y los grupos que rechazan tal participación y que son reprimidos por la fuerza.”<sup>20</sup>

En un estudio reciente sobre la soberanía nacional, el ex presidente de México, Miguel de la Madrid, reconoce que el concepto tradicional de soberanía (el de Grotius), se ha trastocado, pues la conducción de los asuntos internacionales se “basa en mecánicas grupales”, donde un pequeño grupo de países poderosos decide al margen de los organismos representativos de la comunidad Internacional. La versión del ex presidente confirma que este grupo reducido es el Grupo de los 7, y el Consejo de Seguridad de la ONU.<sup>21</sup>

Diane Francis coincide en señalar que la división internacional del trabajo y la producción y distribución de bienes y servicios han crecido tanto que “... la soberanía es erosionada conforme las personas obligan a los países a igualar políticas, impuestos y regulaciones en países en competencia.”<sup>22</sup>

#### **2.4.1. Poder económico del Estado Global**

El poderío político del *Proto-Estado* es concomitante con su poderío económico. La magnitud de la riqueza económica del G7 se pone de manifiesto con sólo observar su producción nacional. En 1991 generaron, según cifras del BM, el 67.6% del PIB mundial, con sólo el 12.2% de la población tal y como lo atestigua el siguiente cuadro comparativo:

---

<sup>20</sup> Mallón, Richard D. “La Revolución Tecnológica en las Relaciones Internacionales”. p.22

<sup>21</sup> Madrid Hurtado, Miguel, De la. “Soberanía nacional y mundialización”. Citado por Edilberto Cervantes. Op. Cit. p. 60

<sup>22</sup> Francis, Diane. “The New Affair with Transnationals.” Citado por John E. Trent, Op. Cit. p. 372.



## CUADRO 1

### POBLACION Y PRODUCTO INTERNO BRUTO MUNDIAL EN 1991 (MILLONES DE PERSONAS Y DE DOLARES)

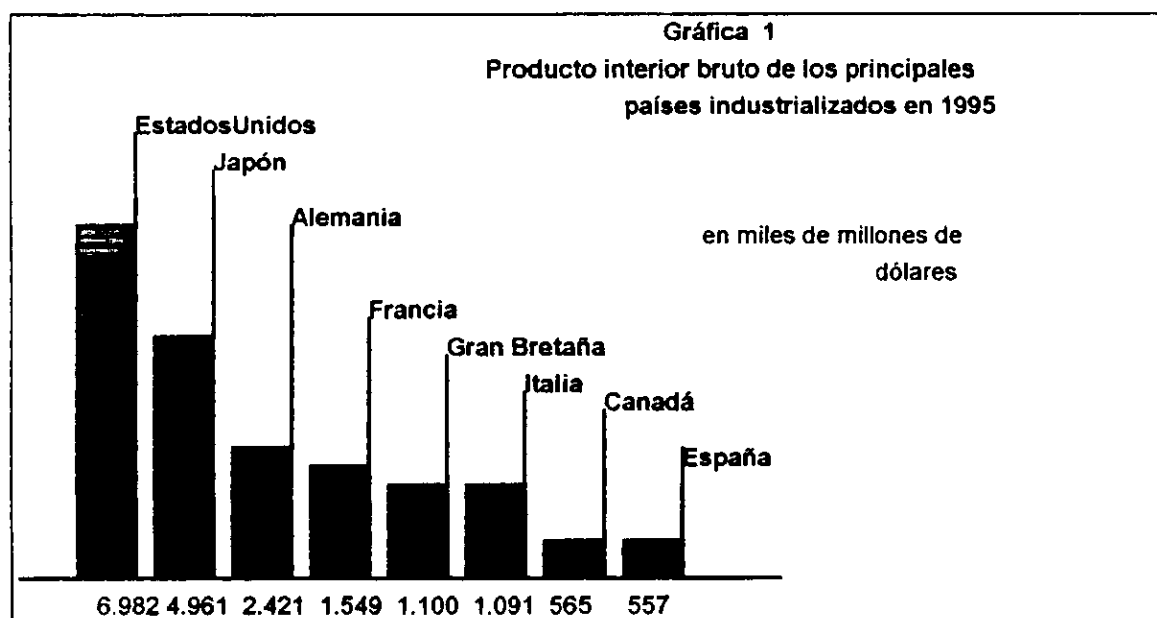
	PAIS	POBLACION	(1) (%)	PIB MILES DE MILL DE DOLARES	(2) (%)	PRODUCTO PERCAPITA DOLARES (miles)
1.-	ESTADOS UNIDOS	252	4.730	5.686	26.861	22.564
2.-	JAPON	124	2.327	3.337	15.765	26.913
3.-	ALEMANIA	79.6	1.494	1.516.8	7.165	19.055
4.-	FRANCIA	56.7	1.064	1.167.7	5.516	20.595
5.-	ITALIA	57.7	1.083	1.072.2	5.065	18.582
6.-	REINO UNIDO	57.5	1.079	963.7	4.553	16.760
7.-	CANADA	26.8	.503	568.8	2.687	21.223
	<b>TOTAL DEL GRUPO (7)</b>	<b>654.3</b>	<b>12.28</b>	<b>14312.4</b>	<b>67.612</b>	<b>21.8</b>
8.-	ESPAÑA	39	0.732	486.6	2.299	12.477
9.-	FEDERACION RUSA	148.9	2.795	479.5	2.265	3.221
10.-	BRAZIL	153.2	2.875	447.3	2.113	2.920
11.-	CHINA	1,150.1	21.585	424.0	2.003	0.369
12.-	AUSTRALIA	17.3	0.325	287.8	1.359	16.634
13.-	INDIA	865	16.234	284.7	1.345	0.329
14.-	PAISES BAJOS	15	0.282	278.8	1.317	18.589
15.-	COREA DEL SUR	43.2	0.811	274.5	1.297	6.353
16.-	MEXICO	87.8	1.648	252.4	1.192	2.874
17.-	SUIZA	6.7	0.126	225.9	1.067	33.715
18.-	SUECIA	8.6	0.161	218.9	1.034	25.457
19.-	BELGICA	10.0	0.188	192.4	0.909	19.240
20.-	AUSTRALIA	7.7	0.145	157.5	0.744	20.455
21.-	IRAN	57.8	1.085	127.4	0.602	2.204
22.-	FINLANDIA	5.0	0.094	122.0	0.576	24.400
23.-	DINAMARCA	5.1	0.096	121.7	0.575	23.863
24.-	INDONESIA	181.4	3.405	111.4	0.526	0.614
25.-	NORUEGA	4.3	0.081	102.9	0.486	23.930
	<b>TOTAL DEL GRUPO (18)</b>	<b>2806.1</b>	<b>52.665</b>	<b>4595.7</b>	<b>21.71</b>	<b>1.638</b>
	<b>TOTAL DE LOS GRUPOS (23)</b>	<b>3,460.4</b>	<b>64.945</b>	<b>18,908.2</b>	<b>89.322</b>	<b>5.464</b>
	<b>MENOS CHINA E INDIA (23)</b>	<b>1,445.3</b>	<b>27.125</b>	<b>18,199.5</b>	<b>85.975</b>	<b>12.592</b>
	<b>RESTO DE LOS PAISES (175)</b>	<b>1,867.8</b>	<b>35.055</b>	<b>2,260.3</b>	<b>10.678</b>	<b>1.210</b>
	<b>TOTAL DE LOS PAISES (200)</b>	<b>5328.2</b>	<b>100</b>	<b>21168.5</b>	<b>100</b>	<b>3.973</b>

FUENTE: THE WORLD BANK ATLAS, 25TH ANNIVERSARY EDITION, 1992. WORLD BANK

Según consta en el cuadro anterior la mayor riqueza de una nación la produce Estados Unidos (comparativamente con México su producto nacional es 22 veces mayor, y eso, sin tomar en cuenta el Producto Nacional Neto, el Ingreso Nacional, y el Ingreso Disponible), factor que lo convierte en el país con mayor influencia en la toma de decisiones mundiales. Celso Furtado coloca a ese país como la primera economía desarrollada en tener influencia planetaria, es decir, como el centro del centro de las decisiones mundiales:

“... mi experiencia reciente en Brasil me había convencido de que lo más necesitamos era una mejor comprensión de las transformaciones que estaban ocurriendo en los Estados Unidos, puesto que ese país había asumido plenamente el papel de centro mundial de poder. La fuerza gravitacional que ese centro ejerce sobre los países latinoamericanos había crecido tanto, que se había vuelto imposible captar el sentido de lo que ocurría en ellos si no disponíamos de hipótesis respecto al comportamiento del sistema de poder estadounidense.”<sup>23</sup>

El potencial económico de los países del G7 crece sustancialmente cada año (a diferencia de los países en *vías de desarrollo* que llegan a tener un crecimiento cero). En la siguiente gráfica observamos el crecimiento del PIB en 1995 de los países más ricos del mundo.



Fuente: Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal Alemán. Economía. Separada de la Publicación *La Actualidad Alemana*.

Si comparamos el Cuadro 1 y la Gráfica 1 nos percataremos del constante crecimiento económico de los países del G7; eso demuestra que sus economías, lejos de contraerse, como en muchos países en *vías de desarrollo*, evolucionan

<sup>23</sup> Furtado, Celso. *Los vientos del cambio*. p.11

en forma creciente; en consecuencia las expectativas de expansionismo también crecen, tal y como se observa en el cuadro 2.

Cuadro 2

Evolución del PIB en el G7

PAIS	PIB 1992-1995 Diferencia	Crecimiento promedio Anual %	Crecimiento en 3 Años %
Estados Unidos	1296	2.45	7.59
Japón	1624	5.4	16.22
Alemania	904.2	6.62	19.87
Francia	381.3	3.62	10.88
Italia	18.8	0.19	0.58
Reino Unido	136.3	1.57	4.71
Canadá	-3.8	-0.07	-0.22

Furtado pone sobre la mesa del debate la nueva realidad político económica: el enorme poderío de las elites y su influencia en la conducción de las directrices planetarias.

Ahora bien, un escenario de interrelación, ya no puede ser abordado con las teorías políticas y económicas tradicionales del Estado, incluyendo la marxista-leninista del imperialismo, o a la de políticas públicas, o *modernización del Estado*, entre otras. En este sentido Furtado advierte que:

"Este había adquirido tal complejidad -sus ramificaciones abarcan mucho más que las instituciones políticas- que los conocimientos tradicionales de Teoría del Estado eran totalmente insuficientes para comprenderlo. Las viejas ideas sobre el imperialismo, basadas en las rivalidades entre Estados nacionales manipulados por intereses económicos eran de muy escaso valor para entender la acción transnacional de las grandes empresas que entrelazan circuitos económicos y financieros nacionales."<sup>24</sup>

También Alemania, aunque en menor grado, tiene una importante influencia en el mercado y en la economía mundiales, que lo convierte en otro gran coloso de las decisiones, en el primer sitio de la UE, veamos esta situación:

"La República Federal de Alemania se cuenta entre los principales países industrializados. Por su rendimiento económico global se sitúa en tercer lugar a escala mundial; atendiendo a las cifras de comercio exterior, ocupa incluso la segunda posición. Desde 1975 la República Federal de Alemania viene cooperando en el grupo de los siete grandes países industrializados occidentales (el llamado G-7), los cuales coordinan una vez al año a nivel de

<sup>24</sup> Ibidem.

jefes de Estado o de Gobierno sus políticas económicas y financieras en las *cumbres económicas mundiales*".<sup>25</sup>

La lucha por el liderazgo dentro del G7 se expresa en los esfuerzos de expansión en cadena: en primer lugar en el mercado interno, después en los bloques y finalmente en otras partes del mundo. Alemania, por ejemplo destina un tercio de su producto nacional a la exportación, de tal forma, no puede sino pugnar por el establecimiento de un libre mercado, con las instituciones de carácter político que garanticen su expansión.

Cabe decir aquí que no todo es obra de las fuerzas del mercado; ellas por sí mismas no garantizan la reproducción económica, en consecuencia se requiere de un gobierno mundial. El siguiente informe gubernamental alemán es ilustrativo sobre las necesidades expansionistas de esta potencia:

"La clave para conseguir un mayor nivel de empleo estriba en el aumento de las inversiones. Para asegurar una rentabilidad adecuada de las inversiones, el Gobierno Federal procura fortalecer las potencialidades del mercado, sobre todo estimulando el rendimiento individual. Se está restringiendo la influencia del Estado en la economía y a la par se ha procedido a eliminar las reglamentaciones perjudiciales para el desenvolvimiento de los mercados. Esto posibilita una competencia más libre y facilita el ajuste en función de las nuevas tesituras económicas.

La República Federal de Alemania aboga por el libre comercio internacional y rechaza toda forma de proteccionismo. Dado que exporta en torno a una tercera parte de su producto nacional bruto, depende de la existencia de mercados abiertos. Para la economía alemana es de vital importancia desarrollar el Mercado Unico Europeo y, por lo que respecta a la actividad comercial fuera de la Unión Europea, mantener los mercados existentes y abrirse paso en otros nuevos. El rumbo económico interno, basado en los principios de la economía de mercado, tiene su corolario exterior en la firme defensa de los mercados abiertos y del libre comercio internacional"<sup>26</sup>

Como se puede observar, Alemania está preocupada por abrir nuevos mercados Su desarrollo económico, al igual que otras potencias, depende de ello. El cuadro 2 resalta cómo ha ido creciendo la estructura del comercio exterior de Alemania desde 1890 hasta 1996, tanto de las exportaciones, como de importaciones. Los lazos comerciales de este país abarcan prácticamente todos las regiones del mundo: con la Unión económica formada por Bélgica, Holanda y Luxemburgo (lo que en inglés se conoce como Belenes), Francia, Ucrania, Italia, Suecia, Escandinavia, Cisjordania, Estados Unidos de América y los continentes, asiático y africano, con los cuales tiene balanzas comerciales equilibradas. En el siguiente cuadro se observa la conformación del comercio exterior alemán.

---

<sup>25</sup> Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal Alemán. Economía. Separata de la Publicación *La Actualidad Alemana*. p.2

<sup>26</sup> *Ibidem* p.9

**Cuadro 3**  
**Estructura del Comercio Exterior Alemán**

**Exportaciones Alemanas por Continente y Países Seleccionados, en %.**

Year	Europe	Bebel	France	u.k.	Italy	Austria	Switzer	Scandin	CIS	USA	Africa	Asia
		x					I					
1890	78.1	12.0	6.8	20.7	2.8	10.3	5.3	6.1	6.1	12.2	0.6	2.8
1900	77.8	13.6	5.8	19.2	2.7	10.8	6.1	7.8	6.8	9.3	1.5	4.9
1913	76.1	12.4	7.8	14.2	3.9	10.9	5.3	7.7	8.7	7.1	2.1	5.4
1925	74.8	13.6	5.0	10.1	4.6	3.4	4.7	10.4	2.7	6.5	2.2	7.2
1930	78.3	15.0	9.5	10.1	4.0	3.0	5.2	10.9	3.6	5.7	2.2	6.3
1938	69.7	12.8	4.1	6.7	5.7		3.9	12.8	0.6	2.8	3.9	9.9
1950	75.7	22.0	7.3	4.3	5.8	3.7	5.9	12.9	0.0	5.1	3.5	5.5
1960	67.4	14.8	8.8	4.5	5.9	5.1	6.2	12.9	1.6	7.8	5.3	9.8
1970	73.2	18.8	12.4	3.6	8.9	4.5	6.1	8.8	1.2	9.1	4.3	7.0
1980	74.3	17.3	13.3	6.5	8.5	5.5	5.7	6.8	2.3	6.1	5.5	9.0
1990	77.7	15.1	12.4	8.1	8.9	5.5	5.7	5.1	4.1	6.9	2.4	9.2
1994	72.9	14.2	12.0	8.0	7.6	5.8	5.4	5.8	2.2	7.9	2.1	13.0
1995	73.2	13.9	11.6	8.0	7.5	5.4	5.4	6.1	2.0	7.5	2.1	12.9
1996	73.2	13.7	10.9	7.9	7.4	5.6	4.9	6.0	2.1	7.8	2.0	12.9

**Importaciones Alemanas por Continente y Países Seleccionados, en %.**

Year	Europe	Bebel	France	u.k.	Italy	Austria	Switzer	Scandi	CIS	USA	Africa	Asia
		x					I	n				
1890	75.5	14.6	6.2	15.0	3.3	14.0	4.1	3.1	12.7	9.5	1.2	3.9
1900	62.8	7.3	5.1	13.9	3.1	12.0	2.8	3.4	11.9	16.9	2.4	6.1
1913	54.7	6.3	5.4	8.1	3.0	7.7	2.0	5.1	13.2	15.9	4.6	9.7
1925	53.6	9.4	4.5	7.6	4.0	1.4	2.7	6.4	1.9	17.8	4.2	11.3
1930	56.7	8.5	5.0	6.1	3.5	1.7	2.5	7.6	4.2	12.6	5.1	11.0
1938	54.5	7.2	2.6	5.2	4.5		1.9	11.2	0.9	7.4	7.1	11.4
1950	54.9	14.6	6.1	4.3	4.5	1.6	3.1	12.6	0.0	15.2	9.1	9.3
1960	58.0	14.2	9.4	4.6	6.2	2.7	3.8	9.4	1.6	14.0	5.7	9.9
1970	67.1	21.6	12.7	3.9	9.9	2.1	3.0	6.7	1.1	11.0	7.2	7.3
1980	66.0	18.7	10.7	6.7	7.9	2.9	3.6	6.0	2.2	7.5	7.8	13.6
1990	72.6	16.9	11.5	6.5	9.1	4.3	4.2	5.7	3.2	6.5	2.9	13.8
1994	71.0	14.3	11.1	6.2	8.4	4.8	4.4	7.0	2.5	7.3	2.3	15.9
1995	71.4	14.9	10.7	6.3	8.3	3.7	4.4	6.6	2.4	7.0	2.1	15.7
1996	72.0	14.9	10.6	6.8	8.2	3.8	4.1	6.8	2.5	7.3	2.2	15.1

Fuente: Dresdner Bank AG, Frankfurt/Main. Economic Research Department. Historical Statistical Survey Germany. p.8

Una vez visto el poderío económico de las elites, ahora regresemos al aspecto político; al análisis de cómo se está configurando este poder formal.

## 2.5. El Estado Formal Mundial. Segunda fase del Estado Global

La segunda fase del *Estado-Global* es la legalización de estructuras políticas plenamente institucionalizadas y reconocidas como tales, es decir, la integración de un *Estado Formal Mundial*. Salvo en la UE donde existe un Parlamento y otros organismos *supranacionales*, en el resto del mundo, la *globalización*, ha caminado de manera virtual, contando con el apoyo de los gobiernos nacionales; pero

existen signos de que el mundo se enfila hacia la conformación de un *Gobierno Mundial*.

En este apartado es necesario examinar las posibilidades que tiene la *sociedad global* de reproducirse mediante un poder político formal que institucionalice la nueva realidad política. Veremos cuáles son las posibilidades de transitar hacia la segunda fase del *Estado-Global*.

Dentro de los Estados-nación se presentan dificultades que impiden el libre desarrollo de la *globalización*; todavía hay segmentos que defienden el interés nacional, además todavía existen estructuras políticas denominadas arcaicas, con intereses *pre modernos*, renuentes al nuevo yugo. En consecuencia, es menester un poder político para meterlos en cintura, para salvaguardar los excelsos intereses implicados. No son suficientes las garantías que ofrecen los gobiernos nacionales. Verbigracia, el desarrollo sustentable tiene una existencia todavía más ideal que práctica; existen demasiados escollos nacionales que superar (intereses de corte feudal, gobiernos "retrógrados", opositores intelectuales, algunos de ellos con fuerza regional, pobreza, falta de financiamiento, entre otros).

Por eso aquí afirmamos que para continuar con los objetivos trazados, es fundamental seguir avanzando en la estructuración de un *Estado Mundial Formal*, que parece tener tres caminos:

a). Por un lado, podría seguir la misma lógica regional (por bloques económicos), siendo el ejemplo típico la UE. Para esto se tendrían que crear un conjunto de instituciones, ejecutivas, legislativas y judiciales de alcance regional *supranacional*<sup>27</sup>, no mundial, a la usanza europea.

Lo anterior supone una nueva separación política del mundo (nuevas instituciones), donde los tres "colosos", Estados Unidos, Alemania y Japón, estarían a la cabeza de las decisiones políticas en sus respectivos bloques. Esto no significa que los bloques se aislarían en los aspectos comerciales, financieros, gerenciales, culturales, científicos, etc., con el resto del mundo, sino que las potencias tendrían que marcar directrices sobre la vinculación inter bloque, y con los países no integrados.

Cabe decir que en una estructuración política de corte *supranacional*, el gobierno nacional tendría un poder más bajo en la red. También sería necesaria su transformación, más bien, su reforma (transparencia, alternancia, decisión republicana, participación, descentralización política y administrativa, entre otros aspectos), tal como se manda en las instituciones de la ONU.

---

<sup>27</sup> Entendemos el ordenamiento "supranacional" tal y como lo define Bruno Campanella en la UE, es decir como un acuerdo, que "sobre la base de tratados institutivos, puede emanar normas que pasen a formar parte del ordenamiento jurídico de los Estados miembros de la Comunidad Europea". Bruno Campanella. *Política Internacional Contemporánea*, pp. 204-206

b) Otra posibilidad sería un co gobierno de las potencias, en el cual el G7 sería la fuerza centrífuga de la cual dimanen las disposiciones a todo el orbe, incluyendo desde luego, el mapa de regiones. Esto no implicaría la desintegración de los bloques económicos, pero suprimiría el modelo actual del sistema de Naciones Unidas, diseñado en un tiempo histórico (después de la Segunda Guerra Mundial), dominado por nacionalismos a ultranza, que se sustentaba en una supuesta "democracia formal", a través de la Asamblea General de la ONU y un Consejo de Seguridad, que ya no refleja la nueva correlación de fuerzas de las potencias.

De igual modo, los Estados-nación en este tipo de gobierno también se ubicarían en una posición subalterna, sin que existiesen posibilidades de su desaparición.

c) O una complicada combinación de ambas, es decir, una hegemonía del G7 tanto en la determinación de la política mundial como regional, pero siguiendo la línea de los *tres colosos*.

Esta última parece ser la tendencia predominante. No sólo en la UE existen organismos *supranacionales*; el TLCAN formó organismos análogos<sup>28</sup> (con la supremacía de los intereses norteamericanos), que se adicionaron a los acuerdos bilaterales de otro cariz, como la lucha contra el narcotráfico, migración inmigración, derechos humanos, cooperación en materia de salud, entre otros.

No podemos resistir la tentación de decir que la estructuración formal pueda pasar por una estructuración regional de tipo federación o confederación, en la cual las naciones formen células regionales dentro de una organización política mayor; y éstos a su vez, pueden sub regionalizarse respondiendo a los procesos de fragmentación dentro de las estructuras locales.

Sea cual fuere la línea de estructuración política mundial, es innegable que la nueva teoría del Estado, tiene que empezar a contemplar aspectos del *Estado formal mundial*; en la práctica ya esta más que en cieme.

Debemos dejar claro que no estamos haciendo un análisis futurista, de ciencia ficción, partimos de la interpretación de datos empíricos, de la observación de las tendencias de la economía, de la ejecución de políticas ambientales, de la percepción de programas diseñados por las elites, que se han esparcido en

<sup>28</sup> Por ejemplo en el TLCAN (en materia ambiental, que es el tema básico de la presente investigación), se firmó el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), que con un presupuesto de 10.5 millones de dólares, a partir de 1995, y a través de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, tiene como misión hacer cumplir los siguientes diez objetivos: a) Alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en territorio de las Partes, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras; b) promover el desarrollo sustentable a partir de la cooperación y el apoyo mutuo en políticas ambientales y económicas; c) incrementar la cooperación entre las Partes encaminadas a conservar, proteger y mejorar aún más el medio ambiente, incluidas la flora y la flora silvestre; d) apoyar las metas y los objetivos ambientales del TLC; e) evitar la creación de distorsiones o de nuevas barreras en el comercio; f) fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales; g) mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales; h) promover la transparencia de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales; i) promover políticas y prácticas para prevenir la contaminación." Acuerdo de Cooperación Ambiental del Norte, entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos de América, 1995, citado por Roberto Moreno Espinosa. *La administración estatal...* p.87

diversas áreas, y finalmente, del estudio de la actividad gubernamental, especialmente de México.

Para Rene Villarreal ni siquiera la ciencia económica ha sido capaz de interpretar adecuadamente los cambios globales en la economía. Dice que ni siquiera países prósperos como Alemania y Japón han estado exentos de las paradojas del *neoliberalismo*, el cual también mostrados su fracaso al interior de Estados Unidos de Norteamérica y Gran Bretaña. No obstante, el autor olvida que ese modelo económico ha sido un éxito para las elites:

"La crisis de los paradigmas teóricos y de los modelos reales es uno de los signos históricos de mayor impacto en el presente. No sólo el modelo del Estado Benefactor, el Estado de planificación central del socialismo y el modelo de Estado proteccionista latinoamericano cayeron o entraron en crisis, sino que incluso la propuesta de retorno al Estado mínimo planteada por el neoliberalismo y la revolución conservadora de Thatcher y Reagan, resultó ilusoria como alternativa frente a los retos del capitalismo global de fin de siglo. Los resultados de más de un decenio de aplicación de políticas de esta 'revolución' han sido identificadas como la 'herencia del fracaso' en Estados Unidos y Gran Bretaña, ya que ambos países sufrieron pérdida de empleos y competitividad internacional frente a otros rivales con modelos de capitalismo distante a la doctrina de *laissez-faire* y el Estado mínimo, como Alemania y Japón. En Estados Unidos se elevaron los déficit fiscal y externo a la sombra de las doctrinas del Estado mínimo."<sup>29</sup>

Tiene razón Villarreal en afirmar que hay un déficit teórico de la parte política de la *globalización*, de las formas en que opera, de los instrumentos que emplea, de sus objetivos, de sus instituciones, de sus actores; a lo más que se ha llegado es a definir al Estado con calificativos tales como "obeso", "proteico", "retrógado", "omnicompetente", "omnipresente", "arcaico", "tradicional", "ritualista", etc.,

Se ha omitido que el Estado-nación ha prestado todo su apoyo para la ejecución de fórmulas *fondomonetaristas*; en tal sentido, ha sido el agente político de la modernidad, el que ha mostrado mayor capacidad de adaptación al cambio. Más bien los calificativos anteriores son adecuados para entender las cualidades del *Estado global*, no el nacional; esto es soslayado.

Coincidimos con Villareal cuando afirma que hace falta una verdadera revolución de pensamiento para explicar la revolución política.

"Frente a este escenario la crisis de los paradigmas de la ciencia económica no ha permitido procesar muchos de estos cambios. Pero sin duda la fuerte sacudida a los viejos conceptos está impulsando una dinámica de reflexión y análisis muy acelerada. (...) Requerimos en términos de Kuhn<sup>30</sup>, una nueva revolución científica y fórmulas políticas que sean opción alternativa ajustada a

<sup>29</sup> Villarreal, René. *Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*. pp.12-13

<sup>30</sup> Se refiere al texto de Thomas Kuhn. *La estructura de las revoluciones científicas*, del cual también retoma el concepto de paradigma.



la realidad, para transitar mejor por el ciclo de cambios económicos, tecnológicos, políticos y culturales que caracterizan este fin de siglo.”<sup>31</sup>

Sin ser un esfuerzo generalizado y consistente, existen varias interpretaciones de la situación política mundial, que estudiaremos en seguida. Incluso algunos autores mencionan temas que conforman la agenda global, que bien pueden ser piedra de toque de la *gobernación global*.

## 2.5.1 Teóricos del gobierno mundial

Son pocas las disertaciones que hemos encontrado en el plano de la gobernación. Como hemos mencionado, el Estado y a AP se les ha estudiado con enfoques concomitantes al *neoliberalismo*, pero sesgado a lo nacional. Casi no se le ha juzgado como patrocinador del cambio político internacional. Sus funciones están cambiando y sus acciones se han hecho tan dependientes de la asociación con otros gobiernos e instituciones transnacionales, que debemos dar un salto importante en la comprensión de las relaciones intergubernamentales internacionales; por eso, en este apartado, veremos las ideas de algunos autores que han avanzado en la teoría del *gobierno mundial*.

### 2.5.1.1. Yehezkel Dror

Desde los años 70 Dror se ocupó de las *metapolíticas*, pero no las vinculó directamente con la *gobernación global*. Sin embargo, en los años 90, específicamente en el Informe que envió al Club de Roma, planteó, de forma directa, la ausencia de una teoría del *gobierno global*; para él los paradigmas existentes no interpretan las transformaciones *globales*.

Desde la posguerra y hasta los años 80, parecía innecesario ocuparse de teorizar sobre este asunto. Los Estados-nación estaban más empeñados en prepararse para las posibles guerras, que en la integración. La rivalidad, fundamentalmente entre el ex bloque socialista, encabezado por la Unión de Repúblicas Socialistas, y el mundo capitalista, liderado por Estados Unidos de América, propiciaba que los foros de la ONU fuesen más centros de disputa en los cuales las superpotencias ventilaban sus querellas, que fuentes de colaboración internacional.

Al haber quedado atrás esta situación, lo que es urgente, según Dror, era buscar nuevas relaciones de colaboración entre los gobiernos, partiendo de una reinterpretación de la soberanía y estableciendo mecanismos de comunicación entre los distintos estamentos de la gobernación; lo plantea de la siguiente manera:

“Parece claro que son necesarias nuevas perspectivas sobre las relaciones intergubernamentales, tanto en la teoría como en la práctica, aunque éstas van a llevar su tiempo. En, el interín hay que dar urgentes pasos con el propósito de proporcionar ciertas piedras fundamentales para el nuevo edificio que se quiere

<sup>31</sup> Villarreal, René. Op. Cit. p.14

en las relaciones intergubernamentales (...) Se necesita con urgencia el rediseño de relaciones intergubernamentales incluidos los cambios en nociones aceptadas de soberanía de Estado, relaciones entre los Estados, subestados de gobernanación y otros agentes sociales, relaciones interestatales, intercomunicación entre distintos estratos de gobernanación global y subglobal"<sup>32</sup>

Sin decirlo explícitamente, Yehezkel Dror, se refiere a la primacía de las instancias *globales* en la toma de decisiones; de alguna manera establece un parangón con el modelo de *Estado Global* que hemos propuesto, porque sólo en ese escenario es como se concibe un "cambio en nociones aceptadas de soberanía de Estado". De otra forma, no se puede arribar a nuevas formas de pensamiento, conceptos novedosos para que se ajusten a realidades emergentes y orienten el *rediseño* de las relaciones intergubernamentales;

Al respecto, Dror coincide con Alexis de Tocqueville cuando este proclamó que se necesitaba una ciencia política nueva para un mundo que es en sí mismo completamente nuevo. El Estado-nación debe reencauzar sus funciones porque es, según Dror, incapaz para resolver asuntos que rebasan sus fronteras:

"Los Estados son una base cada vez más inadecuada para manejar situaciones difíciles y fundamentales. Se necesitan en su lugar marcos más amplios, hasta llegar al marco global, para tratar problemas como el desempleo, el tráfico de drogas y el medio ambiente"<sup>33</sup>

Cada uno de esos temas *globales* condiciona una gran cantidad de aspectos de la vida nacional, especialmente los del medio ambiente; ya no existe la soberanía en la determinación de las políticas; al observar planes de desarrollo de los Estados-nación como el de México, lleva a concluir que proyectos nacionales ya no existen; todo se hace con base a las necesidades de la integración; los gobiernos son gerentes, ejecutantes. Este es precisamente el significado político de la *globalización*

Por otro lado, Dror propone seguir el modelo de bloques económicos, concretamente de la UE, pero reforzando el papel protagónico de la ONU y rehaciendo las elites de *gobernanación mundial*, es decir, sugiere la opción número tres que planteamos anteriormente.

## **Gobierno Supranacional Continental. Modelo de la UE**

Para Dror la reforma necesaria es la promoción de la gobernanación *supraestatal* como la UE<sup>34</sup>, pues así se puede hacer frente a las demandas nacionales e internacionales y lograr un equilibrio entre gobierno local y *global*:

<sup>32</sup> Dror, Yehezkel. *La Capacidad de gobernar. Informe del Club de Roma*. p.311

<sup>33</sup> *Ibidem* pp. 308-309

<sup>34</sup> También Peter Drucker coincide en que la UE es el proto-modelo de la gobernanación global, incluso que sirvió para la formación del TLCAN, que al igual que la UE no sólo se estancará en lo meramente económico. "La Comunidad Europea dio origen a la creación de la Comunidad Económica Norteamericana organizada en torno a los Estados Unidos pero integrando en ella al Canadá y México en un mercado común. Hasta ahora ha sido enteramente económica en sus metas, pero no podrá quedarse ahí durante largo tiempo." Drucker, Peter. *La Sociedad post-capitalista*... p.164

“La Unión Europea, a pesar de todos sus problemas, sirve de ejemplo para una nueva y exitosa forma de gobierno supraestatal continental. Estructuras comparables de gobernación deberían desarrollarse en otras partes del mundo, como una forma de compensar las insuficiencias de los Estados y como componente básico de la gobernación global.”<sup>35</sup>

Conviene hacer un repaso de la forma en que nació y creció el bloque europeo para comprender cómo pueden integrarse los nuevos conglomerados. La UE inició como una organización puramente económica, a través de un mercado común; paulatinamente ha ido asumiendo otras funciones, tales como: política laboral (jurisdicción sobre el acceso a oficios y profesiones), legislación social (reinterpretación de trabas arancelarias al libre movimiento de bienes y servicios), política ambiental (acuerdos sobre desarrollo sustentable), y diversos temas como inmigración, ciudadanía, narcotráfico y algunos otros.<sup>36</sup>

Hacia enero de 1993 la UE agrupaba 340 millones de ciudadanos. Con seis países fundadores (Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Alemania Federal, Francia e Italia), en 1971, se unieron Dinamarca, Irlanda y Gran Bretaña; en 1981 Grecia, y en 1986, España y Portugal.<sup>37</sup> Actualmente son 15 naciones con el ingreso de Austria, Suecia y Finlandia, de las cuales 11 ya tienen una moneda común. En los Tratados de constitución de la UE se consignaron cuatro libertades fundamentales: libre circulación de mercancías, libertad de establecimiento de los trabajadores, libertad de prestación de servicios y libre movimiento de capitales.<sup>38</sup> Desde ese entonces se sentaron las bases para lo que se ha denominado *sociedad global*.

La conformación de este bloque se consolidó con la *Acta Unica Europea*, firmada en febrero de 1986 (y en vigor a partir de 1987), que enmendó y amplió los tratados de constitución y replanteó con más firmeza los objetivos de la comunidad, tales como: perfeccionamiento del mercado interior europeo y realización, de un espacio sin fronteras; desarrollo de las capacidades tecnológicas; progreso hacia la unión económica y monetaria; refuerzo de la cohesión económica y social, mejoramiento del medio ambiente y de las condiciones de trabajo; conservación del mercado interior.

Además en 1987 se aprobó la *Carta Social* en la cual se definen los derechos sociales fundamentales de los ciudadanos y, en particular, de los trabajadores, tanto por cuenta ajena como independientes. El Acta contribuyó a confirmar la *sociedad global* y la *comunidad internacional*, sobre todo en los temas del medio

<sup>35</sup> Dror, Y. *La Capacidad*... p.326

<sup>36</sup> Algunos países europeos que no integraron la UE crearon, el 4 de enero de 1960, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) conformada por Austria, Finlandia, Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suecia y Suiza. A partir del 1o de enero de 1944, se constituyó el Área Económica Europea (AEE) nuevo bloque de 17 países: los 12 de la Comunidad y los cinco de la AELC. Cabe hacer notar que hacia marzo de 1995, la UE, se componía de 15 naciones: Austria, Bélgica, Gran Bretaña, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, República de Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, España, Portugal y Suecia. (Veáse. Foering and Commonwealth Office London. *Britain's System of Government*. p.33

<sup>37</sup> Campanella, Bruno. Op. Cit. p.205

<sup>38</sup> *Ibidem*

ambiente y los sociales, especialmente las libertades de tránsito y comunicación entre los ciudadanos.

La ruta continuó en 1991 con la firma del *Tratado de Maastrich*, en el que se establecieron acuerdos económicos y políticos; en el primer caso, la unión monetaria y la creación de una banca central, y en el segundo caso, sobre defensa, inmigración, parlamento, educación, medio ambiente, salud, entre otros. Con la unión monetaria, que entró en vigor a partir de los primeros días de 1999, y que fue signada por once naciones, se creó la primera *Banca Central Global*.

### **Reforzar el Papel de la ONU**

Para el autor en cuestión, la *gobernación global* debe adoptar un modelo centralista, que aparentemente, no modifica la actual estructura jerárquica de las Naciones Unidas. Propone una reasignación de las funciones de los órganos directivos, quitando a la Asamblea General, el supuesto poder soberano que tenía, para cederlo al Secretario General, el cual vería fortalecer su posición ejecutiva; esto le daría más vitalidad para crear y poner en la práctica nuevas normas e incrementar su figura en términos políticos. Esta propuesta pretende debilitar, aún más, el de por sí diezmado peso específico de las naciones del mundo en la toma de las decisiones y cederlo a una persona.

### **Rehacer las elites de gobernación**

Yehezkel Dror no puede ocultar que el poder mundial está concentrado en un reducido número de potentados; dice que las *elites globales de gobernación*<sup>39</sup> están compuestas por unas 10,000 personas, lo que justifica el poder central:

“El poder de la minúscula elite es una idea grave y sombría, que encierra las aspiraciones humanas de igualdad, autodeterminación y democracia genuina en una cueva platónica, desde la cual sólo pueden ser percibidos sus sombras. Es verdad que en las democracias occidentales hay por lo menos gobernación el pueblo y, con suerte, para el pueblo, aunque esto no esté garantizado salvo que las elites de gobernación sean virtuosas y estén comprometidas con la res pública. Pero en las cuestiones críticas de gobernación, seguimos dependiendo de unos pocos individuos que, a pesar de los referendums y otros instrumentos similares de democracia directa, suelen ser ignorados y decididos por un pequeño número de detentadores de cargos y líderes de opinión.”<sup>40</sup>

Dror no es un defensor de la democracia, más bien es un exégeta de las elites; en el capítulo que titula *rehacer las elites de gobernación* hace un discurso apologético presentando una serie de características y cualidades que sirven de modelo para que los gobernantes se formen a imagen y semejanza, verbigracia los políticos latinoamericanos formados en Harvard.

<sup>39</sup> Dror no define el término elites en función de la teoría de la estratificación social del funcionalismo norteamericano, sino en relación a los dirigentes mundiales, que deben reunir una serie de características que veremos en seguida.

<sup>40</sup> Dror, Yehezkel. Op. Cit. pp.227-228

El susodicho autor justifica la existencia de esos grupos potentados, aduciendo que en la Historia, los gobiernos han sido de minorías y supuestamente, todos (especialmente los pobres y los desposeídos), desean tener una minoría gobernante compuesta por personas capaces, inteligentes, responsables y decentes, con una amplia visión del bienestar general. El perfil del gobernante mundial se observa en el siguiente esquema.

---

## ESQUEMA 2 PERFIL DEL GOBERNANTE GLOBAL

---

- -Estar informados y comprender los entornos políticos y su dinámica, incluidos los de su propia sociedad y cultura, como asimismo las oportunidades y situaciones difíciles a nivel global. Tienen que conocer a fondo un largo abanico de tendencias demográficas y geográficas; los cambios políticos internos; el desarrollo social y económico. etcétera. como también los procesos globales en general. Desde luego, la 'globalización' del conocimiento y de pensamiento es esencial si se pretende que las élites de gobernación puedan vérselas con un creciente número de tareas que están fuera del alcance de un solo país, sin dejar de dedicar cada vez más atención a la *raison d'humanité*.
- -Ser versados en ciencia y tecnología para estar capacitados en el manejo de este factor clave.
- -Hablar con fluidez no sólo la lengua materna si no por lo menos una o preferentemente dos lengua más. El inglés es fundamental. Por añadidura (y es éste un requisito bastante ignorado) tienen que entender de números, porque las matemáticas proporcionan un lenguaje básico para pensar y razonar.- Deben tener un buen conocimiento de la historia. Estar por lo menos familiarizados y saber discernir ante procesos históricos trascendentales para ser capaces de pensar en términos históricos.- Estar familiarizados con los principios y métodos de las formulaciones políticas y su análisis.- Tener raciocinio filosófico y ético (que los dote para evaluar el tremendo peso de las decisiones públicas de envergadura), suplementado con la teoría del bienestar económico y la economía de la elección pública (*public choice*, subrayado nuestro).- Tener avanzados conocimientos en el terreno político y un manejo social y de gobernación a gran escala.- Tener por lo menos conocimientos elementales de las disciplinas tradicionales relativas a la gobernación como puedan ser las leyes públicas, la economía y la ciencia política.

---

Fuente: Yehezkel Dror, Op. Cit. pp. 237-38

Para concluir es menester acotar que existen posiciones contrarias al papel que podrá jugar el sistema actual de las Naciones Unidas. Para algunos no es el foro adecuado ya que sus organismos, y en general su política, no fueron diseñados para hacer frente a demandas globales, sino nacionales a ultranza. Chadwick Alger explica:

"Mientras la ONU intenta hacer frente a problemas globales, existen contradicciones entre su estructura básica y las tareas que se le llama a desempeñar. Es fundamentalmente, una unión de Estados, fundada para mantener el sistema de Estados"<sup>41</sup>

Más bien parece que la ONU deberá reformarse atendiendo la geopolítica actual (no la que le dio origen), donde el G7 (con sus cabezas de serie en los bloques, Estados Unidos de América, Japón y Alemania), ocupen formalmente el primer

---

<sup>41</sup> Alger, Gene, M.Lyons y John Trent (comps.), *The United Nations and Its Member States in a Changing World*. Citado por John Trent. Op. Cit. p.389

sitio de su poder real). Con esto, no tendría cabida reforzar la jerarquía del secretario general de la ONU, sino se crearía un espacio para un gobierno de coalición de las tres superpotencias. La actual estructura de la ONU bloquea el desarrollo de un gobierno mundial. No obstante, Alger, Lyons y Trent advierten mayor peso del G7 y la UE en las decisiones que de la ONU.

“La ONU sigue siendo básicamente un foro para una política de poder dentro del paradigma de Estado-nación, en que las acciones son dictados en gran por las posiciones de poder y las percepciones del interés nacional de los Estados miembros.. Un resultado ha sido la escisión, relativamente callada pero muy real, entre Norte y Sur, ya que el norte ha aprovechado su superioridad tecnológica, económica y militar para dominar al organismo mundial desde los años ochenta (...)

Estos mismos intereses nacionales hacen que la ONU no siempre sea vista como el lugar más importante para el ejercicio del poder real. A menudo parecen más importantes otros medios como las Cumbres G7, La Unión Europea, las alianzas militares u otros agrupamientos, regionales o étnicos y las instituciones de Bretton Woods, cuando las grandes potencias económicas o políticas desean eludir la universidad de las Naciones Unidas.”<sup>42</sup>

### 2.5.1.2. Bruno Campanella

Sin hacer una amplia exposición argumentativa sobre las posibilidades de expansión del *Gobierno Mundial*, este universitario italiano experto en política internacional, dice que los principales problemas de los países no son de orden nacional cuanto mundiales, incluso supranacionales, y quizá pensando únicamente en la UE, se refiere a los problemas económicos, tecnológicos, ecológicos, delictivos y hasta los referentes a la desintegración de las sociedades rurales:

“Los grandes problemas de las naciones y de sus pueblos son ahora ‘mundiales y supranacionales’, así como los problemas de la economía, cada vez internacionalizada, del desarrollo de la civilización tecno industrial, de la desintegración del mundo rural, de la ecología, de la droga y de la lucha contra la enorme delincuencia internacional. Todos los problemas frente a los cuales el Estado nacional resulta demasiado pequeño, ya que exceden su capacidad.”<sup>43</sup>

La cita anterior es ilustrativa de la influencia mundial sobre la definición de los problemas; resulta que las naciones ya no tienen memoria, ni tampoco historia, es decir, que todo comienza a partir de la *globalización*, que los temas sociales, en materia educativa, salud, alimentación y marginalidad, han dejado de ser áreas prioritarias.

Según la postura de Campanella es muy probable que en el futuro político internacional emerjan organismos *supranacionales* que consoliden los *bloques económicos*, pero coexistiendo con instituciones mundiales tradicionales.

---

<sup>42</sup> Ibidem pp.389-390

<sup>43</sup> Campanella Bruno. Op. Cit. p.28

Los acuerdos del *Tratado de Maastrich* según Campanella, responden a la necesidad de resolver problemas colectivos, tales como: 1) Unidad Monetaria a cargo de un Banco Central; 2) Unidad Política, para lograr mayor cooperación e intentar formar un sistema de defensa; 3) Leyes de inmigración; 4) Consolidar el Parlamento Europeo, de tal suerte que los 518 miembros, tengan la capacidad de delinear políticas en materia de comercio, educación, salud, medio ambiente y protección del consumidor; 5) Establecimiento de la Comunidad de la Unión para garantizar la libertad de movimiento y para poder participar en las elecciones municipales de cualquier nación de la Comunidad, y dar protección diplomática de todas las Embajadas de la UE en el exterior.”<sup>44</sup>

### 2.5.1.3. Peter Drucker

Este autor coincide en que hay cuestiones de competencia *supranacionales* soberanas, pero que no pueden atenderse con la sola intervención de los Estados-nación. Aunque está de acuerdo en que las naciones no desaparecerán, su potestad se mermará. Haciendo un rápido recorrido de las etapas históricas del Estado a partir de la posguerra, que paso por nacionalismos a ultranza, después por el *Megaestado*, y finalmente se encontró con el tejido de las redes globales, plantea la *transnacionalización* de las entidades políticas:

“... el período que siguió a la Segunda Guerra Mundial presenció el explosivo crecimiento en el número de estados nacionales como sucesores de los imperios de preguerra, todos organizados como tales, y la transmutación del Estado-nación en el megaestado, pero en los últimos decenios, tal vez en los 70, el Estado-nación empezó a desbaratarse. Ya ha sido superado en áreas cruciales en que la soberanía ha perdido todo significado. Las nuevas demandas que afrontan todos los gobiernos son retos que sencillamente no se pueden manejar por acción nacional ni siquiera internacional. Requieren entidades transnacionales que tengan soberanía propia. También el regionalismo está haciendo a un lado el Estado-nación. Y en lo interno, el Estado-nación está siendo minado por el tribalismo.”<sup>45</sup>

Drucker señala cinco temas básicos que requieren de un tratamiento transnacional: el dinero, la información, el medio ambiente, el terrorismo y el desarme. Se dice pronto, pero estos asuntos encierran una gran cantidad de políticas derivadas. Los temas ambientales, como lo veremos en capítulos posteriores ejercen influencia en la soberanía nacional, en la educación, la producción, la distribución, la circulación y el consumo de bienes y servicios, entre otras cosas.

### El dinero

El dinero, otrora mecanismo de reafirmación de la soberanía, actualmente, “no tiene patria”, es transnacional, ya no es controlado por los Estados nacionales; ningún Banco central controla los flujos de dinero; puede tratar de influir en ellos

<sup>44</sup> Ibidem

<sup>45</sup> Drucker Peter. *La Sociedad Post-capitalista ...* pp.156-157

elevando o bajando los tipos de interés, pero sin lograr conseguirlo en muchas ocasiones. Por ejemplo, el mercado de divisas de Nueva York,<sup>46</sup> o el mercado inter bancario de Londres son tan grandes que sobrepasan las necesidades nacionales e internacionales, en consecuencia, los flujos escapan a cualquier tentativa de controlarlos. Por eso Drucker lo llama *dinero virtual*, anónimo, volátil y de pánico fácil, con un sólo rumor o un hecho inesperado, pero con un poder real (influencia en los tipos de cambio de todas partes del mundo), provoca serias crisis económicas como el efecto tequila de México y el efecto Vodka en la ex Unión Soviética.

Ante estas situaciones los gobiernos nacionales (por más disciplinados que sean), son incapaces de controlar su política financiera. Las afirmaciones de Drucker en este sentido, son contundentes:

"Aunque la esperanza de que los gobiernos ejerzan la autodisciplina es una fantasía, la economía global impone nuevos y más severos constreñimientos sobre el gobierno. Obliga a que el gobierno vuelva a la responsabilidad fiscal. Las tasas de cambio en flotación han creado una extensa inestabilidad de la moneda, que a su vez ha creado una enorme 'masa de dinero mundial'. Este dinero no tiene existencia fuera de la economía global y sus principales mercados de dinero. No está generado por actividad económica como moneda. No encaja en ninguna de las tendencias tradicionales de dinero, se trate de un patrón de medida, acopio de valor o medio de intercambio. Es totalmente anónimo. Es dinero virtual y no real."<sup>47</sup>

En realidad, el *dinero virtual* funciona como capital especulativo, golondrino (no tiene ninguna vinculación con la economía real) y su volumen es tan grande que rebasa los niveles de circulación de las monedas nacionales; con las nuevas tecnologías cibernéticas, dice Drucker, en un sólo día se puede traficar tanto dinero como el que necesita el mundo entero para financiar el comercio y la inversión durante un año; se pueden cambiar miles de millones de una moneda a otra, con una persona que apriete unos cuantos botones de un teclado.<sup>48</sup>

El poder oculto del *dinero mundial*, coloca de facto, en un lugar privilegiado a sus dueños (elites político económicas mundiales), que determinan las políticas nacionales donde circula. Drucker introduce sin lugar a dudas, elementos

---

<sup>46</sup> Pero esta cuestión no es una mera prédica de Drucker, es una realidad de la globalización. Macario Schettinno, al hacer un balance de las consecuencias del "neoliberalismo", y de sus máximas sobre la liberación financiera concretamente de la bolsa de Nueva York dice que: "A partir de mediados de los setenta, el mundo entero inició un viraje a la derecha. La 'nueva derecha' se llamó a quienes montados en una propaganda de apoyo al consumidor y de individualismo exacerbado, fueron tomando el poder en todo el mundo occidental: Inglaterra, Estados Unidos, Nueva Zelanda; poco a poco los países industrializados fueron cayendo, en una nueva aplicación de la teoría del dominio, bajo la égida iluminada de estos nuevos y acérrimos liberales, tan extremos que se les habría de aplicar la etiqueta de neoliberales, con lo que se ha causado una patética discusión etimológica. El resultado de las políticas aplicadas en todos estos países ha sido el siguiente, con las variantes propias de los particulares nacionales: una mayor concentración del ingreso, una caída de los rendimientos del trabajo poco calificado y un incremento en los del trabajo calificado, un crecimiento más que explosivo del sistema financiero internacional, en el que la bolsa de Nueva York mueve más dinero que el PIB de Alemania." En Samuel Schmidt. La Capacidad de gobernar en México. p.132

<sup>47</sup> Drucker, Peter F. La Economía global y el Estado-nación....pp.2-3

<sup>48</sup> Ibidem p.2



fundamentales que demuestran el *poder virtual* de esas elites; ahora la interrogante es saber cuando ese poder se transubstanciará en un *poder formal*.

El *dinero virtual* permite dar pasos gigantescos para institucionalizar el *poder real*; se empieza a hacer realidad la idea de tres monedas que dominarán el mundo; el ECU -*European Currency Unity*- en la UE, el dólar norteamericano en el TLCAN, y el yen en el bloque encabezado por Japón; eso acabaría con la ya de por sí subyugada soberanía económica nacional. El autor en cuestión a este respecto dice que:

“El proceso de restauración de estas restricciones no nacionales y supranacionales ya está en camino. La moneda del Eurobank para toda la Comunidad Económica Europea, que se planea que esté ya en vigor antes del fin de siglo, transferirá el control del dinero y del crédito de los Estados miembros a una agencia transnacional independiente. Otro planteamiento, que es el que parece apoyar el Consejo de la Reserva Federal de los Estados Unidos, concederá a un consorcio de bancos centrales una autoridad similar, manteniendo así las riendas de la soberanía nacional fiscal a la vez que le quitaría gran parte de su realidad. Pero ambos planteamientos sólo institucionalizarán lo que se ha convertido en una realidad económica: las decisiones económicas básicas las toma la economía global en su interior en vez del Estado-nación.”<sup>49</sup>

## La información

Al igual que el dinero es un factor de *globalización* económica, la información crea la *comunidad internacional* con todos sus significados expuestos en el capítulo primero.

Las tecnologías de información se expanden a un nivel sorprendente, insospechado, e imposible de frenar siquiera en China Comunista, o en países chauvinistas a ultranza como Francia y Japón; a los medios tradicionales de comunicación (radio, televisión y correo), se han sumado los de vía satélite, como el correo electrónico, y las redes de información como Internet. A través de éstos se difunde gran cantidad de temas entre cientos de millones de personas, que son factores de homogeneización cultural. Drucker señala que en unos pocos años con antenas parabólicas y satélites de órbita que transmiten programas a cualquier parte del mundo, “la información para bien o para mal se ha hecho transnacional”, y estará fuera del control gubernamental nacional.<sup>50</sup>

Para este autor, el dinero y la información son dos grandes colosos que estrangulan la política económica y la cultura nacionales; lo expresa así:

“Al hacerse transnacional, el dinero supera el Estado-nación anulando la política económica nacional. Al hacerse transnacional la información, supera el Estado-

<sup>49</sup> Ibidem p.3

<sup>50</sup> Drucker, Peter. La Sociedad Postcapitalista... p.158

nación minando -en realidad destruyendo- la identificación de lo nacional con lo cultural.<sup>51</sup>

Entre el dinero y la información existe una significativa diferencia; mientras el primero puede ser controlado por una institución transnacional (v. gr. un banco central y una moneda común como en la UE), y al mismo tiempo determinar la política económica y tributaria de los Estados-nación, la segunda, ni siquiera una dictadura, podría impedir su consumo, pues "la tecnología moderna pone a disposición del individuo los medios de burlar los controles totalitarios".

## El control de armas

Para justificar la *gobernación mundial*, Drucker esgrime aspectos de tipo ideológico. Dice que otra necesidad de regulación mundial es el armamentismo, porque además de socavar el desarrollo económico, disminuye la competitividad internacional, y acelera los procesos inflacionarios.<sup>52</sup> Países como Libia, Irán, Irak, Corea del Norte y Pakistán tienen al mundo como rehén; en consecuencia, concluye, es necesaria una fuerza *supranacional* para someter a estos países y así evitar una tercera Guerra Mundial.

Según él, es imposible el control de armas con los mismos métodos de la *Guerra Fría*, más bien se necesita un ente transnacional para evitar los conflictos bélicos.<sup>53</sup>

## Terrorismo

Drucker emplea taxativas para analizar los asuntos *supranacionales*; establece que tanto el control de armas como el terrorismo, deben ser atendidos *globalmente*, pues no se puede concebir que grupos reducidos y armados puedan mantener como rehenes a países enteros.

Sin ocultar sus preferencias ideológicas, su origen norteamericano, y la política intervencionista de Estados Unidos, Drucker, califica como terroristas a cualquier grupo armado. Olvida que algunos grupos armados están defendiendo, legítimamente, sus intereses nacionales, regionales o locales, sin cometer atrocidades: En contraste, es innegable la existencia de grupos fundamentalistas que ocasionan severos daños a la humanidad. Sin embargo, no podríamos transigir, en que se necesiten órganos de defensa globales para atender actos legítimos. Entendemos, que las taxativas de Drucker son para pedir la solidaridad mundial, en un tema que preocupa, al país más poderoso y expansionista del

---

<sup>51</sup> Ibidem p.159

<sup>52</sup> Al respecto Drucker menciona que la onerosa carga económica del gasto en armamento, fue en la ex Unión Soviética un factor fundamental en el derrumbamiento de su economía; y fue esta misma razón que Japón y Alemania hayan tenido mayores progresos económicos que Estados Unidos quien gastó, durante la "Guerra Fría", una parte importante de su PIB (5 o 6%) en gastos de defensa nacional.-

<sup>53</sup> Drucker, Peter. *La Sociedad* ... p.154

mundo, Estados Unidos. Este teórico pretende que todas las naciones compartan los sueños americanos, y convoca la ofensiva mundial contra los países árabes.

“En segundo lugar, después de la defensa del medio ambiente, está la creciente necesidad de acción transnacional y de instituciones transnacionales para abordar el retorno de los ejércitos privados, es decir, para acabar con el terrorismo. La acción militar contra el Irak en el invierno y la primavera de 1991 puede haber sido el punto de partida. Por primera vez en la historia, prácticamente todos los Estados-nación actuaron conjuntamente para aplastar un acto de terrorismo pues eso era lo que representaba la invasión de Kuwait por Irak. (...) El Terrorismo es tanto más amenazador cuanto que grupos muy pequeños pueden mantener como rehenes incluso a países grandes (...) No hay la menor duda de que Irak, Irán, Siria y Libia reclutaron, financiaron y entrenaron grupos terroristas -por ejemplo la fracción del Ejército Rojo Japonés- para aterrorizar el mundo occidental, y en especial a los Estados Unidos.”<sup>54</sup>

Los ideólogos de occidente son los principales impulsores de *la gobernación supranacional*. Califican de terrorismo cualquier acto armado que atenta contra sus intereses expansionistas, aunque sea un movimiento legítimo de defensa soberana; esta defensa fue, precisamente lo que inspiró el surgimiento de la Sociedad de las Naciones. Drucker muestra el verdadero rostro de *la gobernación global*: crear las condiciones para que las elites mundiales cuenten con instrumentos políticos y legales para aniquilar a los opositores de la *globalización*, entre otros los países árabes, y los movimientos guerrilleros nacionales.

## **Medio Ambiente**

La concepción de este autor sobre ecología, será expuesta y analizada en la parte correspondiente a la agenda del medio ambiente y desarrollo, pero es conveniente decir, de antemano, que para este escritor la acción transnacional es urgente para prevenir o por lo menos retardar el agotamiento del ozono y el efecto de invernadero (el calentamiento del planeta), y para proteger los mares y sus recursos, como el tratado multilateral para proteger la Antártida.

### **2.5.1.4. John Trent**

Para John Trent si bien es cierto que hay avances significativos en la integración económica y en la *comunidad internacional*, no son todavía, suficientemente generalizados como para demandar la intervención de un *gobierno mundial*.

Sin embargo, no desdeña, las posibilidades futuras de su instauración. Más aún, aunque están evolucionando rápidamente un conjunto de normas para determinar actividades de los gobiernos nacionales, Trent afirma que es muy pronto hablar de *comunidad internacional*, en la cual se compartan derechos, deberes, valores y obligaciones, y por tanto, no hay bases para apoyar la transferencia de poderes a la ONU, o cualquier otra forma de gobierno mundial.

---

<sup>54</sup> Ibidem p.161

A pesar de sus vacilaciones, este teórico esgrime una serie de razones que posibilitan el avance hacia la *gobernación mundial*. Afirma que el mundo tiene una agenda global, e instituciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales para enfrentarlos. Aún cuando la mayoría de esas organizaciones son para la paz y seguridad, la verdadera labor de la cooperación internacional se está haciendo en organizaciones que atienden problemas de salud, alimentación, agricultura, telecomunicaciones y aviación civil. Plantea los siguientes temas de la agenda global:

Primero; es imposible que el *Norte* supere la degradación ambiental sin coadyuvar al desarrollo sostenido del *Sur*. Segundo; la deuda de los países del *tercer mundo* desestabilizó el sistema bancario internacional, arrasó el comercio y detuvo el crecimiento en toda la economía mundial, durante más de dos decenios. Tercero; las normas internacionales de derechos humanos están siendo violadas en los Estados-nación, produciendo inanición y genocidio. Cuarto; el crecimiento demográfico y el desempleo en los países pobres, se exporta por la vía de las migraciones; esto aumentan la xenofobia y el racismo derechista. Quinto; las enfermedades contagiosas, el narcotráfico, las "mafias organizadas", las prácticas desleales, los ataques a las monedas débiles, los movimientos religiosos, las ayudas humanitarias, las actividades deportivas, la penetración cultural, las estadísticas, las pesas y medidas, el derecho espacial y el marítimo, o las organizaciones internacionales, rebasan las fronteras nacionales. Sexto; el terrorismo y los conflictos civiles locales son favorecidos por el comercio internacional de armas. Séptimo; así ningún Estado por sí mismo podrá enfrentar la proliferación de armas y el chantaje nuclear.<sup>55</sup>

Estos temas son en realidad asuntos que guardan relación con los intereses expansionistas del G7; este grupo los ha impulsado insistentemente. La integración económica avanza incluso, en naciones donde dominaban las ideologías como en China Comunista y en la Alemania del Este; las redes informáticas como Internet crecen insospechadamente, al tiempo que es necesaria una reglamentación mundial.

Además de los temas anteriores existen otros que planteamos a manera de interrogantes: ¿Cómo regular las redes científicas mundiales que analizan el cambio climático global? ¿Qué hacer para que el *dinero virtual* pueda abrir nuevas fronteras? ¿Cómo garantizar que todos los países del mundo cumplan con los lineamientos del desarrollo sustentable, de tal manera que no se ponga en evidencia la paz y el futuro de la humanidad. Los Estados-nación no pueden garantizar el cumplimiento de las estas cuestiones, por tanto es indispensable la intervención de *instituciones globales*.

A pesar de su temor de manifestar abiertamente el advenimiento de instituciones de *gobernación mundial*, supera los análisis simplistas, que reducen a la *globalización* a los aspectos productivos, comerciales y financieros. Estudia, por

---

<sup>55</sup> Trent, John. "Las Naciones Unidas entre el Statu Quo y la Utopía"... pp. 387-88

un lado, la compleja estructura de intercambios comerciales en la que un número pequeño de empresas (las 300 transnacionales más grandes del mundo, que controlan 24% del capital total mundial, es decir, 26 billones de dólares), son las que están encaminando a miles de millones de personas a la integración.

Por otro lado, es uno de los pocos autores que en este análisis incorpora a la *comunidad internacional* que esta creando valores, costumbres y en general, aspectos culturales análogos en cientos de millones de personas; por ejemplo, dice el autor, unos 60 millones de personas en todo el mundo tiene lazos de comunicación a escala global a través de Internet; ellos están experimentando la vida más allá de sus fronteras nacionales, aunque, el intercambio de personas y de información, comparado con la población mundial (cerca de 5500 millones), es sumamente limitado en número y en clase social, además que está concentrado regionalmente y tiene un contacto superficial.

Los titubeos de Trent se despejan en una de sus últimas conclusiones; ahí, de manera tajante, señala una serie de evidencias que vuelven indispensable la existencia del *gobierno mundial*. Incluso menciona que la ONU debería aportar su experiencia y capacidad para dirigirlo. Textualmente dice:

"Existe una necesidad demostrable y apremiante de mayor capacidad para un gobierno mundial a enfrentarse a problemas globales muy reales, y a una muy aumentada interdependencia. Un mayor gobierno mundial requerirá una soberanía compartida, lo que significa unas transferencias limitadas de autoridad a unas instituciones globales de múltiples niveles y múltiples centros. Incluirá una transformación de las Naciones Unidas que les dé los necesarios principios, mandatos, capacidad representativa, constitución y medios materiales, para llegar a ser una institución política eficiente. Abundan los ejemplos históricos de transferir poderes y compartir la soberanía, pero el proceso subyacente en la Unión Europea nos ofrece el mejor ejemplo de cómo unir las necesidades nacionales con las comunales. No obstante, a corto plazo aunque algunos puedan percibir la necesidad de un gobierno mundial, el concepto aún carece de legitimidad y tiene una amplia base de oposición oculta."<sup>56</sup>

#### 2.5.1.5. Alain Touraine

Para Alain Touraine la nación es una categoría mucho más amplia que la delimitación jurídico política; es más que la expresión administrativa y política de una red de actividades e intercambios, no se reduce a una población sometida a una autoridad. Una nación existe por la asociación de una organización económica y una conciencia colectiva, asociación que supone una capacidad de decisión política, la cual es más grande allí donde se reconoce el principio de la soberanía popular.

Partiendo de la premisa anterior el autor dice que la *globalización* no es una amenaza para la disolución de las naciones como entidades sociales y culturales,

---

<sup>56</sup> ibidem pp 397-398

como conciencia colectiva. Lo que quizá tenga que transformarse es el Estado como entidad política.

"La perspectiva de una disolución de las naciones en la economía mundializada, del fin de las unidades políticas absorbidas por el mercado global, no corresponde a la realidad. El país que domina la economía mundial, Estados Unidos, no renunció de ninguna manera a su conciencia nacional, que, al contrario, está viva y segura de su legitimidad. En los nuevos países industriales, observamos el fortalecimiento de la alianza del liberalismo económico y el nacionalismo cultural, de la que al Japón reciente dió el ejemplo menos autoritario y más logrado. De la misma manera que los países marcados por la socialdemocracia, como los de Europa del Norte, siempre dieron muestras de una fuerte personalidad nacional."<sup>57</sup>

Más bien para Touraine, lo que está en crisis es la influencia que el Estado ejerce sobre la sociedad, es decir, un Estado que por considerarse encarnación de valores universales, está incapacitado para promover la unidad en la diversidad; es un Estado que antepone las categorías políticas sobre las sociales. De este modo, añade el autor:

"...ya no podemos partir de la evidencia de las sociedades nacionales porque por un lado son devoradas por la internacionalización de los intercambios y, por el otro, por la diversidad de los géneros de vida y las pertenencias; pero experimentamos la necesidad de mediaciones entre la diversidad de los géneros de vida y la unidad móvil de los mercados mundializados."<sup>58</sup>

Esas mediaciones no pueden ser reglas de organización de la vida colectiva porque, añade el autor, no habría posibilidades de comunicación entre la diversidad cultural.

Como condiciones para la mediación entre identidades culturales y espacios económicos, el autor plantea la erección de un lugar político que transforme un medio económico en un sistema social y, por otra parte, sienta las bases de la comunicación intercultural. Interpretamos que Touraine plantea la creación de instancias políticas globales que puedan unir los mercados mundiales con las sociedades poli culturales. Eso se desprende de la siguiente aseveración.

"No puede haber mediación entre unas identidades culturales fragmentadas y una economía global sin que se reconozca la personalidad social y cultural de un conjunto político que es un Sujeto real, dotado a la vez de una identidad cultural propia, redefinida sin cesar, y una actividad económica, identidad y actividad que combina a través del debate democrático."<sup>59</sup>

El susodicho autor propone que todas las identidades nacionales poli culturales se integren en un *Sujeto político*, conformado en tres planos, el nacional, el comunal

---

<sup>57</sup> Touraine, Alain. *¿Podremos vivir juntos? La discusión pendiente: El destino del Hombre en la Aldea Global*. p. 232

<sup>58</sup> *Ibidem* p. 233

<sup>59</sup> *Ibidem*

y el local, a fin de que todos puedan conformar el Sujeto real para acrecentar las posibilidades de vivir juntos en la aldea global.

### 2.5.1.6. David Held

Para este escritor la democracia es el asunto más candente de la *gobernación mundial*. Asegura que los principios de la teoría y de la práctica democrática están siendo socavados tanto por diversas esferas de poder económico y social, como por densas redes de interconexión regional y global.

En la idea central de la democracia (la autoridad del pueblo), las instancias gubernamentales, no responden a heterogéneos deseos y demandas ciudadanas. Pero, refiere Held, en un mundo de interdependencia mundial que va en ascenso:

“... la interconexión regional y global desafía las formas nacionales tradicionales en que se resolvían las cuestiones clave de la teoría y la práctica democráticas. El proceso mismo del gobierno puede escapar al alcance del Estado-nación. Las comunidades nacionales no son de ninguna manera las únicas fuentes de diseño y elaboración de las decisiones y políticas que ejercen influencia sobre las vidas de sus miembros, y las medidas implementadas por los gobiernos nacionales no afectan exclusivamente a sus propios ciudadanos.”<sup>60</sup>

Para este escritor, la imposibilidad de que una nación se gobierne a sí misma, de modo que pueda construir su propio futuro, pasa por una serie de elementos empíricos como:

- \* Una decisión de aumentar las tasas de interés, destinada a detener la inflación o estabilizar la tasa de cambio, es a menudo, considerada una decisión nacional, aunque puede estimular significativos cambios económicos en otros países.
- \* Una decisión para autorizar la tala de bosques puede desequilibrar el sistema ecológico de regiones externas.
- \* En la construcción de una planta nuclear cerca de una frontera nacional no se puede consultar a los gobernantes y ciudadanos del país vecino, a pesar de los múltiples riesgos que deben asumir.
- \* Una decisión de un gobierno de ahorrar recursos mediante la suspensión de la ayuda alimentaria, puede estimular una escalada de precios de los alimentos en alguna de las naciones que solían beneficiarse con aquella asistencia y contribuir directamente a la propagación de una hambruna entre los pobres de la ciudad y el campo.
- \* Las decisiones adoptadas por organismos cuasi regionales o cuasi supranacionales como la UE, la OTAN, y el FMI, disminuyen el espectro de decisiones al alcance de las mayorías nacionales.

Más aún, otros dos aspectos esenciales de la democracia, el consenso y la legitimidad, son puestos en evidencia; ya no son definidas en términos nacionales. El consenso se entendía como la instancia de credibilidad en el gobierno y en el

<sup>60</sup> Held, David. La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita. p.40

sistema estatal, porque confería autoridad para sancionar las leyes que rigen la vida económica y social. Mediante el principio de la *regla de mayoría* se adoptaban las decisiones que provenían de la mayor cantidad de votos; este principio era el mecanismo que permitía considerar a las decisiones como válidas o legítimas.

Con las siguientes interrogantes podemos ilustrar el aniquilamiento de las dos categorías anteriores. ¿Quién otorga el consentimiento para la toma de decisiones relativas, por ejemplo, al SIDA, la lluvia ácida, el uso de los recursos no renovables, o al manejo de los flujos económicos transnacionales?. ¿Existen sólo electores nacionales, ó también hay regionales e internacionales? ¿Ante quién deben justificar su actuación los agentes que toman las decisiones? ¿A quién deben rendir cuentas?.

Lo medular en el pensamiento del autor es su nuevo planteamiento sobre la democracia, fincado en un modelo cosmopolita; reconoce que la primera, la luz de la interconexión entre Estados y sociedades, impone una nueva estructura.

La experiencia de la UE específicamente, el principio de *subsidiariedad*, que los estados europeos firmaron en 1992-1993, lleva al autor a afirmar que la autoridad política mundial no será monopolio de las elites del poder mundial; mediante él existirá la igualdad en la toma de las decisiones, haciendo confluir las instancias locales y los organismos regionales.

La caracterización de *gobierno cosmopolita* de Held coincide con nuestra propuesta de inicio en este capítulo. Con *refeudalización* de la política, la existencia de tres estamentos (primer, segundo y tercer Estado); ese es el nuevo tejido político mundial. El *modelo cosmopolita* de la democracia:

“está basado en el reconocimiento de que la democracia dentro de una comunidad particular y las relaciones democráticas entre las comunidades están concadenadas (sic) y son absolutamente inseparables y en la comprobación de que es preciso crear nuevos mecanismos organizativos y vinculantes para que la democracia pueda prosperar en las décadas venideras”<sup>61</sup>.

En la óptica de Held esto implica crear, por un lado, el *sistema de autoridad global dividido* en distintos poderes superpuestos, moldeado y delimitado por el derecho democrático, y por otro lado, la reconfiguración de las comunidades políticas tradicionales, y el surgimiento de nuevas dentro de una estructura transnacional de acción democrática.

Tácitamente alude a la necesidad de formar instancias gerenciales que incluyan a todos los sectores de gobierno. Propone una *gerencia intergubernamental* (la cual estudiaremos en el capítulo VII de este trabajo), entre tres niveles: **a) nivel local**, que es el lugar de trabajo o vecindad, a la cual corresponden los asuntos que

---

<sup>61</sup> Ibídem p. 280



involucran a las personas en la determinación directa de las condiciones de su propia asociación (la red de problemas y cuestiones públicas, desde el servicio policial hasta los parques de entretenimientos, que los afecta en forma inmediata); b) **nivel nacional**, que se debe ocupar de los problemas colectivos, o las cuestiones políticas que afectan a una población particular, sin llegar a cruzar las fronteras de su territorio; c) **nivel regional**, para actividades que exigen mediación transnacional a causa de la interconexión de las decisiones y las consecuencias nacionales, en cuya circunstancia, son incapaces de alcanzar sus objetivos sin la acción transfronteriza.

### 2.5.1.7. Kenichi Ohmae

Partícipe de la prosperidad de los negocios transnacionales, uno de los más prolíficos autores de la gerencia privada, Kenichi Ohmae, advierte sobre la disolución de los Estados-nación, y el surgimiento de los *Estados-Región*. Con meros argumentos económicos dice que el aglutinante que mantenía vivos a los primeros, ha empezado a desvanecerse.

“Sacudidos por súbitos cambios en la dinámica industrial, la información disponible, las preferencias de los consumidores y los flujos de capital; agobiados por las exigencias de mínimos socialmente garantizados y subvenciones carentes de límites determinados, reclamados en nombre del interés nacional, y atados de pies y manos por políticos que cada vez responden peor a los nuevos retos ya no tienen sentido como unidades aisladas y significativas en un mapa actualizado de actividad económica.”<sup>62</sup>

Para este autor ya no son necesarias las divisiones fronterizas de las naciones; “por el contrario, las líneas divisorias que tienen sentido son las que corresponden a las que yo denomino *Estados-Región*. Entre los ejemplos de zonas económicas naturales que menciona están los siguientes:

1. Norte de Italia, Baden-Wütemberg (o el alto Rin)
2. Gales, San Diego/Tijuana
3. Hong Kong/China del Sur
4. Silicon Valley/Bahía de San Francisco en California
5. Ciudades de Pusan (y el extremo sur de la península de Corea) y las ciudades de Fukuoka y Kitakyushu en el norte de la isla japonesa de Kyushu
6. Triángulo del Crecimiento de Singapur, Johore (el estado más meridional de Malasia) y las vecinas islas de Riau, en Indonesia (incluyendo Batam, una gran zona de libre comercio).
7. Parque Triangular de la Investigación de Carolina del Norte.
8. Región de Rhone-Alpes, en Francia, centrada en Lyon, que tiene estrechos vínculos mercantiles y culturales con Italia.
9. Región del Languedoc-Rousillon, que tiene estrechos lazos con Cataluña.
10. Osaka y la región de Kansai.
11. Tokio y sus zonas próximas.

<sup>62</sup> Ohmae, Kenichi. El fin del estado-nación. El ascenso de las economías regionales p. 109

El autor dice que los países forjados dentro de la tendencia marxista han caído en la seducción consumista del fascinante mundo occidental, lo que los condujo a buscar acomodo en los bloques comerciales. No obstante, soslaya el análisis empírico de otras realidades nacionales del *Sur*. Además omite los aspectos de la agenda global que no son propiamente económicos, como los de paz, seguridad y medio ambiente, entre otros.

Para Ohmae la principal razón que explica el origen de los *Estados-Región* es que nadie puede ser autárquico, es imposible crecer sin depender de las importaciones y las exportaciones. "De este tipo de áreas con orientación regional es de donde provendrá la parte del león del crecimiento económico futuro. Los Estados-nación no van a impulsarlo. No pueden." Esto se debe que la competencia es más inmediata, más internacional, más intensa y la escasez de capital es generalizada.

En suma, el principal obstáculo para la preservación de las naciones es la economía, la imposibilidad de crecer en ausencia de factores externos, por tanto, es necesaria la formación de bloques regionales.

### 2.5.2. Agenda Global

Los anteriores asuntos forman la agenda planetaria, cuya atención es viable sólo con la acción concertada de un *gobierno mundial* que la dirija. En el siguiente cuadro presentamos los más importantes asuntos.

CUADRO 4

#### AGENDA GLOBAL

Económico	Social	Política Internacional	Militar
Sistema económico	Combate a la pobreza	Gobierno mundial	Paz y Seguridad Mundial
Control Ambiental Global	Política Demográfica	Derecho espacial	
Sistema financiero internacional.	Sanidad Internacional	Derecho Marítimo	Control de armas
Sistema Internacional de Pesas y Medidas	Ciencia y Desarrollo	Inmigración	Terrorismo
Comercio Mundial	Derechos Humanos	Narcotráfico	

#### 2.5.2.1. Medio Ambiente, Desarrollo y Seguridad Mundial en la Agenda Global

Para los fines de la presente investigación los asuntos más importantes son medio ambiente, desarrollo y seguridad.

## Medio Ambiente y Desarrollo

Los temas con mayor grado de propensión a la *gobernación mundial* son el medio ambiente y el desarrollo, pues a partir de la *Cumbre de la Tierra*, ambos viven en relación simbiótica, y además de ellos se derivan muchos aspectos de índole social y política.

El desarrollo sustentable no surgió de las entrañas nacionales, brotó de organizaciones de la ONU, y es parte del nuevo orden económico y político internacional, de tal suerte, necesita de instituciones para vencer las resistencias, es por tanto, un tema global que ineluctablemente demanda una dirección mundial.

Para Drucker es uno de los temas que requiere ser tratado mediante instituciones verdaderamente transnacionales, porque su esfera de acción trasciende al Estado-nación.

"Estas instituciones pueden y deben tomar decisiones y actuar en una amplia gama de áreas que pasan por encima de las barreras de la soberanía y controlan directamente a los ciudadanos y a las organizaciones dentro de un Estado-nación. Estas decisiones hacen a un lado el estado-nación (sic) o lo convierten en agente de la institución transnacional. (...) La primera de estas áreas es el medio ambiente."<sup>63</sup>

Para Drucker los temas de la agenda global ambiental no son los problemas locales (~~desperdicio de una fábrica de papel, materias que lanzan al mar las alcantarillas municipales, o el deslave de pesticidas y abonos~~), sino el agudo deterioro lo sufre el hábitat humano, la atmósfera, los bosques tropicales ("pulmones de la tierra"), los océanos del mundo, su abastecimiento de agua, y el aire. Por eso debe equilibrarse la protección ambiental, con las demandas del mundo en vías de desarrollo y su población en rápido crecimiento.

El autor es enfático en advertir que esos problemas tienen igual importancia que el dinero y la información, y que es imposible atacarlos con la actual estructura de nacionalidades, al respecto dice que:

"Estos no son retos que se puedan atacar dentro de las fronteras de un Estado-nación. La contaminación no conoce fronteras, como no las conocen ni el dinero ni la información.

Los bosques de Escandinavia, que tal vez sean el mayor recurso natural de Europa, están siendo destruidos por la contaminación generada en el Midlands de Inglaterra y en Escocia, en Bélgica y en Alemania. La lluvia ácida que amenaza igualmente los bosques de Canadá - quizá el mayor recurso natural de América del Norte- se genera en el Medio Oeste estadounidense.

<sup>63</sup> Drucker. Peter. *La Sociedad Post Capitalista*. ... pp. 159-160

Conservar la selva húmeda de la Amazonia significa en la práctica imponer severas limitaciones a corto plazo a la capacidad de una creciente población brasileña para alimentarse. ¿Quién va a pagar esto y en qué forma?<sup>64</sup>

Además de los citados, los temas de la agenda global ambiental son: la conservación y propiedad de los recursos naturales (la historia ha registrado la mayoría de los conflictos cruentos por la posesión de la tierra y los recursos naturales como el conflicto árabe israelí por la posesión de Palestina); la preservación de la biodiversidad; el calentamiento global de la tierra; la destrucción de la capa del ozono; la desertificación; la deforestación; la contaminación de aire, agua; el tráfico ilícito de desechos tóxicos y peligrosos (contaminación de océanos y zonas costeras). Sobre todo la pobreza, la salud y la alimentación.

Peter Gleick<sup>65</sup> refiere que al final del siglo XX las amenazas a la seguridad internacional provienen de conflictos por los recursos o por otros factores ambientales. Agrupa las siguientes causas:

**a) Los recursos como metas estratégicas.** Puesto que la posesión de los recursos naturales es una cuestión estratégica, puede haber conflictos armados en zonas geográficas donde la propiedad es compartida por dos o más naciones. Por ejemplo el problema del abasto del agua en ríos que recorren varios países es un asunto de potencial conflicto. Así, el Nilo desemboca en Egipto, pero sus puentes se encuentran en no menos de ocho países. Internacionalmente hay más de 200 grandes ríos, 150 de los cuales corren a través de dos países por lo menos. Ya ha habido conflictos en el Ganges, Mekong, Amazonas y Níger.

Esta categoría también incluye el cambio de la distribución de los recursos disponibles, tales como las desigualdades en el consumo per capita de los recursos; de tal suerte, la mayor degradación ambiental global es provocada por los países más ricos, que, verbigracia, consumen 10 veces más energía que los "países en desarrollo", lo cual causa varios problemas ambientales globales (efecto de invernadero, lluvia ácida, destrucción de la capa de ozono)..

**b) Ataques a los recursos.** El medio ambiente es susceptible de ser utilizado como *blanco* en una guerra. Plantas de energía nuclear, represas, diques, refineries de petróleo, industrias químicas, acueductos, etc., pueden destruirse como acción estratégica en una conflagración; de hecho siempre ha sucedido; la política de *tierra quemada* es un modo aceptado de estrategia militar, pero con el valor que ahora tienen los recursos naturales, se provocaría una hecatombe.

**c) El medio ambiente como arma.** En la guerra moderna es posible manipular el medio a través de las llamadas *armas ambientales*. Por ejemplo, Turquía ha declarado que emplearía la presa Ataturk para contener el flujo del Eufrates a

<sup>64</sup> Ibídem p.160

<sup>65</sup> Gleick, Peter H. "Environment and Security: The clear Connections", *The Bulletin of the Atomic Scientists*, pp. 17-21, Citado por Hylke Tromp, Op. Cit. pp.246-249

Siria, presionando a este país a retirar su apoyo a los separatistas Kurdos en el este de su país.

**d) Destrucción del medio.** Los cambios drásticos y súbitos del clima, la falta disponibilidad de tierra, agua, vegetación y aire puros, tendrán consecuencias desastrosas: producirán inquietud, disturbios políticos, enfrentamientos y revoluciones y a la postre, alguna forma de violencia política, que puede variar desde actos terroristas y guerras civiles hasta guerras internacionales y aun guerras mundiales. El rápido aumento de la población mundial intensificará, sin duda, estos peligros. Dentro de 35 años se habrá duplicado la actual población mundial. Para entonces la humanidad probablemente necesitará triple cantidad de alimentos y cuádruple cantidad de energía.

Gleick concluye que el punto nodal de la seguridad en el siglo XXI es el medio ambiente. Cita a Robert D. Kaplan "...El impacto político y estratégico de las poblaciones crecientes, la difusión de enfermedades, la deforestación y erosión de tierras, el agotamiento del agua, la contaminación del aire y posiblemente la elevación de los niveles del mar en regiones decisivas y sobre pobladas, como el delta del Nilo y Bangladesh - que provocarán emigraciones en masas y a su vez, conflictos entre grupos - serán el núcleo del desafío de la política exterior."<sup>66</sup>

Como corolario, siguiendo a Dixon podemos decir que los asuntos neurálgicos de la agenda medio ambiental mundial son:

~~"1) Crecimiento de la población; 2) Mayor demanda de alimentos con la consecuente intensificación de la agricultura, que a su vez provocará: deforestación, erosión de la capa superior de la tierra, desertificación e inundaciones. Al mismo tiempo, se están arrojando desechos tóxicos y nucleares, que envenenan la capa superior y en consecuencia reducen la cantidad de tierras labrantías disponibles; 3) Mayor demanda de agua, y paradójicamente, hay cada vez más contaminación de la misma por todo tipo de basura; 4) El incremento de la temperatura y el cambio climático son dos factores fundamentales, que necesitan atenderse globalmente, pues pueden ser catastróficos: la elevación del nivel del mar podría causar enormes inundaciones (entre otras, en Bangladesh y en Holanda), y también ocasionar un cambio de la Corriente del Golfo, que a su vez podría provocar una nueva edad de hielo en el noroeste de Europa; 5) Contaminación asfixiante del aire, que entre otras cosas es causante de la "lluvia ácida"; 6) Amenazas de radiación invisible (accidentes nucleares como Chernobyl o la destrucción de la capa del ozono; 7) Pérdida de la biodiversidad."~~<sup>67</sup>

En posteriores capítulos veremos cómo estos problemas están colocados en la agenda del desarrollo sustentable, a fin de que cada país realice las acciones pertinentes. Lo más urgente es reducir la producción, distribución y consumo de los CFC, que son los destructores de la capa de ozono, y con ello del

<sup>66</sup> Kaplan, Robert D., "The Coming Anarchy", The Atlantic Monthly. Citado por Anthony Lewis en The International Herald Tribune, 7 de marzo de 1994.

<sup>67</sup> Thomas F. Homer Dixon; On the Threshold. Environmental changes as Cause of Acute Conflict., International Security. Citado por Hylke Tromp, Op. Cit. p.250

calentamiento del globo terráqueo. A partir del Protocolo de Montreal se empezó a regular mundialmente a estos químicos.

## La Seguridad Ambiental

Los temas ambientales globales son asuntos medulares para la seguridad y la paz mundial. Randhir B. Jain, profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de Delhi, India, menciona que actualmente tienen más peso específico los recursos naturales que la seguridad política. Lo define así:

"...una definición más general del concepto de seguridad en el contexto moderno parece indicar que pueden seguir conflictos no sólo por causa de factores políticos o militares, sino a consecuencia de una seguridad ambiental resultante de amenazas contra ecosistemas comunes. De ahí que el concepto de seguridad ambiental sea mucho más preocupante para la humanidad en su conjunto que el concepto de seguridad política. No sólo incluye el reconocimiento de las amenazas, tanto convencionales como no convencionales, sino también la apreciación de la importancia de los recursos y del medio como componente clave de la seguridad global."<sup>68</sup>

Hasta hace poco tiempo la seguridad internacional se entendía como seguridad militar y como seguridad económica. La primera se refería al conflicto entre Este y Oeste, a la *Guerra Fría*, y en general, el equilibrio militar entre Estados. La segunda, se refería básicamente al conflicto entre *Norte* y *Sur*, es decir, entre partes ricas e industrializadas y naciones pobres, con mucha agricultura.

Pero en los 80 se re definió la noción de seguridad nacional y se descubrió que la administración del medio ambiente es el factor principal para cancelar las amenazas a la estabilidad. Desde esa década inicia la preocupación más agresiva de las Naciones Unidas por fundir los conceptos medio ambiente y desarrollo; con ello también inicia la ofensiva para *reformular al Estado* y la AP; ese proyecto cuaja en 1987 con el *Informe Brundtland*, y más tarde, se reafirma con la *Cumbre de la Tierra*.

También para Hylke Tromp el medio ambiente es un asunto neurálgico de la seguridad internacional; advierte que la no sustentabilidad puede acarrear consecuencias más funestas que las guerras y probablemente se convertirá en la causa principal de las guerras del futuro, desde su punto de vista, la seguridad ambiental debe considerar:

"Hay diferentes definiciones de 'seguridad ambiental', pero el meollo de todas las definiciones es que trata de las amenazas a la seguridad que se originan en el medio ambiente. Los cambios del medio ambiente (terremotos, inundaciones, erupciones volcánicas, tornados) amenazan continuamente la seguridad de las sociedades y pueden tener consecuencias más devastadoras que las guerras. los cambios ambientales generados por la humanidad, como la temperatura cada vez más alta, el cambio de clima, la desaparición de la capa de ozono, el

<sup>68</sup> Jain, Randhir B. "La Seguridad Ambiental y las Naciones Unidas", en Seara Vázquez Modesto. Las Naciones Unidas a los cincuenta años. p.223

efecto de invernadero, la elevación del nivel del mar, etc., pueden tener efectos similares o aún mayores. El medio ambiente siempre ha sido causa de conflicto, probablemente se convertirá en la principal causa de guerras en el futuro cercano. Estas guerras no serán básicamente por dominio de un territorio -por lo cual, hasta hoy se ha entablado la mayoría de las guerras-, sino por el control de los factores ambientales: el aire, el agua y la tierra."<sup>69</sup>

## Las Naciones Unidas y la Agenda Global sobre Medio Ambiente

La preocupación de la ONU por hacer de la seguridad ambiental un tema de política ambiental mundial se evidenció cuando la Asamblea General en la Resolución Núm. 37/7, del 8 de octubre de 1982, publicó la *Carta Mundial para la Naturaleza*, en la cual planteó: que la naturaleza debe ser respetada y sus procesos esenciales no menoscabados; los recursos vivos no deben ser utilizados más allá de su capacidad de regeneración; se debe mantener o intensificar la productividad de la tierra; los recursos no renovables deben ser explotados con moderación; protección de la naturaleza contra la degradación causada por la guerra; se deben evitar las actividades militares dañinas a la naturaleza.<sup>70</sup>

Tomando como base la *Carta Mundial para la Naturaleza*, Arthur Westing definió la seguridad ambiental con dos elementos correlacionados: protección ambiental y sana utilización de los recursos. La primera es la protección contra la guerra, contra sus consecuencias, así como la protección contra una contaminación ambiental, que es médicamente inaceptable. La segunda significa que los recursos naturales renovables deben ser consumidos en forma sostenida, y los no renovables en forma eficiente y frugal. Señala tajantemente que "sin un compromiso inflexible con el desarrollo sostenible de los recursos y la disposición sostenible de desechos, no puede haber una seguridad ambiental."<sup>71</sup>

Para Westing la seguridad ambiental comprende aspectos de seguridad social, política, militar, económica y personal, que denomina *seguridad humana*:

"Esta reconceptualización de la seguridad humana para enfrentarse a los terribles desafíos de nuestra época es un enfoque general a la seguridad que por necesidad llega mucho más allá del enfoque tradicional, esencialmente basado en la fuerza militar. Esta seguridad humana completa, no sólo es una aspiración legítima de todos, sino una solemne obligación gubernamental."<sup>72</sup>

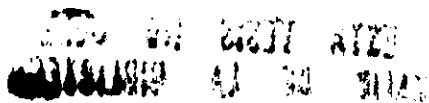
Antes de la *Carta Mundial para la Naturaleza*, la ONU planteó una agenda global ambiental en la *Conferencia de Estocolmo* de 1972, pero fue hasta 1987, cuando la *Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo* encabezada por Gro Harlem Brundtlandt, formuló, por encargo del secretario general, la *Agenda global para el cambio*, en el cual se hiciera un llamado para el esfuerzo común en pro del futuro de la humanidad.

<sup>69</sup> Tromp, Hylke. "Las Naciones Unidas y la Seguridad Ambiental", en Seara Vázquez Modesto. Op. Cit. p.241

<sup>70</sup> Carta Mundial de la Naturaleza. Naciones Unidas, artículos I, V, XX y C.

<sup>71</sup> Westing, Arthur H. "Environmental Security and its Relation to Ethiopia and Sudan." En Hylke Tromp, Op. Cit. p.255

<sup>72</sup> Ibidem pp. 255-256



En el capítulo dos del *Informe Brundtland*, titulado "Paz, seguridad, desarrollo y medio ambiente", se plantea con mayor precisión el papel de la preservación del medio ambiente en la seguridad mundial, más específicamente se afirma que el desarrollo sostenible es el medio más importante para salvaguardar la paz mundial:

"Entre los múltiples factores que influyen en la relación entre la presión ambiental, la pobreza y la seguridad, están las políticas de desarrollo inadecuadas, las tendencias adversas de la economía internacional, las injusticias cometidas en las sociedades multiraciales y multiétnicas y las presiones de la evolución demográfica. Estos vínculos entre medio ambiente, desarrollo y conflicto son complejos y en muchos casos no se les da la importancia que tienen. Sin embargo, un planteamiento amplio de la seguridad internacional y nacional no debe limitarse, como suele hacerse, a factores tales como la potencia militar y la competencia armamentista. Entre las verdaderas causas de la inseguridad está también el desarrollo no sostenible y sus efectos pueden conjugarse con formas tradicionales de conflicto de tal forma que puedan ampliar y ahondar estas últimas."<sup>73</sup>

En ese Informe se establece que la pobreza, la injusticia, la degradación ambiental y el conflicto bélico ejercen una interacción compleja y poderosa. En la actualidad ha aparecido un fenómeno insospechado "los refugiados ambientales", que en apariencia son movimientos de agitación política de diversa índole, pero en realidad, son provocadas por el deterioro de los recursos naturales y de la incapacidad para sustentar a la población. El PNUMA estima que a fines de siglo, mil millones de refugiados ambientales habrán sido desplazados de las tierras de origen porque sus medios básicos de supervivencia habrán dejado de existir o habían sido destruidos.<sup>74</sup>

En 1992 la CNUMAD dejó claramente vinculados el ambiente y el desarrollo, pero no dejó lo suficientemente clara la dimensión militar y otras delicadas dimensiones de la seguridad.

Percibimos que los temas ambientales que se han colocado en la agenda global son una necesidad para la seguridad económica, social, política y militar. B. Jain sentencia en este sentido:

"El cambio ambiental tiene, asimismo, potencial para afectar directamente la seguridad, sea afectando el abasto y la calidad de los recursos, o alterando físicamente el sistema biofísico. Por ejemplo, el calentamiento global puede tener toda una gama de efectos con implicaciones para la seguridad. El nexo entre la disponibilidad de recursos y el cambio ambiental también se manifiesta en: a) el número creciente de personas que han sido desplazadas debido a una alteración ambiental causada por guerras, sequías e inundaciones, y b) la desigual distribución de los recursos. La disparidad del ingreso, tanto dentro de las naciones como entre ellas, ha ido en aumento en los dos últimos decenios.

<sup>73</sup> Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. *Nuestro Futuro Común*... p.344

<sup>74</sup> Nuscheler, F. "Refugees Flooding Islands of Affluence", *Development Forum*, mayo-junio de 1991.



El empobrecimiento no sólo pone en peligro la seguridad global, sino que hace que zonas de pobreza constituyan zonas potenciales de violencia y conflicto. Por ello, es claro que ha llegado el momento para que la comunidad de la inteligencia extienda su definición de seguridad para incluir los componentes políticos y ambientales (...) Es evidente que las organizaciones internacionales, en especial las Naciones Unidas, deben desempeñar un papel decisivo en el mantenimiento de la seguridad ambiental"<sup>75</sup>

Nicolo Gligo también coincide en que los cambios ecosistémicos globales pueden afectar considerablemente la inestabilidad del Planeta Tierra; señala principalmente, las alteraciones climáticas derivadas del incremento del CO2 en la atmósfera (efecto de invernadero), la disminución de la capa del ozono, la alteración de las funciones reguladoras de los mares debido a la contaminación y la pérdida de recursos vivos del trópico húmedo por la deforestación.<sup>76</sup>

Para este autor la situación descrita acarrearía peores consecuencias para los *países en desarrollo*, especialmente para América Latina y el Caribe, no sólo en lo físico natural, social y económico, cuanto también, lo financiero, es decir, la desviación de fondos hacia la atención de eventuales catástrofes propiciadas por los cambios ecosistémicos globales.

Además señala que la prioridad de atención que tienen los problemas ambientales, exacerbada la concentración de recursos financieros para atenderlos, pero de manera inequitativa, pues los *países ricos* obtienen los mayores flujos de inversión. Así lo plantea.

"...la búsqueda de soluciones urgentes para detener la negativa tendencia de los cambios globales muy probablemente repercutirá en la desviación de recursos financieros a la solución de estos problemas. Y evidentemente que en este caso, los recursos se reorientarán hacia los propios países desarrollados que son los principales responsables de las causas que originan los cambios."<sup>77</sup>

El fantasma de las catástrofes ecosistémicas mundiales es un factor que crea las condiciones para la *gobernación global*: la ciencia y la investigación son elementos que la propician. Por ejemplo, el gobierno de los Estados Unidos de América, en particular, la vicepresidencia que dirige Al Gore elaboró un programa llamado GLOBE (Programa de Aprendizaje y Observaciones Globales en Beneficio del Medio Ambiente),<sup>78</sup> el cual pretende crear una red internacional de Universidades, para analizar y monitorear el cambio climático global y otras transformaciones de la tierra.

---

<sup>75</sup> Ibidem p.224

<sup>76</sup> Gligo, Nicolo. Op. Cit. p.264

<sup>77</sup> Ibidem pp. 264-265

<sup>78</sup> El análisis de este programa que funciona como red internacional científica, se realiza en el capítulo referente a la gerencia interorganizacional de esta investigación. Cabe hacer notar que este programa ya ha entrado a formar parte de la agenda científico-educativa de México, al ser incorporado a la universidad Nacional Autónoma de México, a través del Colegio de Ciencias y Humanidades, Plantel Oriente.

Este tipo de programas ilustran cómo las prioridades científicas y educativas nacionales dejan de ser prioritarias. El citado Gligo dice que la delimitación de las prioridades de los países del *Centro*, se ven inexorablemente reflejadas en la *Periferia*, de tal suerte que las articulaciones de los circuitos de investigación individuales se transformen al ritmo del *Primer Mundo*.

Como corolario podemos afirmar que sin un *gobierno global* no puede garantizarse el desarrollo sustentable, que por el momento, es el único medio factible para salvaguardar la seguridad ambiental de todo el globo. Debemos insistir que el desarrollo sustentable está en ciernes; *las naciones desarrolladas* han logrado un mayor avance, pero los *países en vías de desarrollo* están aún más lejos de alcanzarlo. Por tanto, la seguridad ambiental no está garantizada.

### Resumen Capitular

La parte administrativa del gobierno en la *globalización* ha sido poco estudiada. En este capítulo postulamos premisas que nos abrieran la posibilidad de comprender esta parte oscura, y al mismo tiempo que sirvieran de punto de partida para empezar a escribir el nuevo capítulo de las ciencias políticas y administrativas.

De lo abordado aquí se desprendieron dos momentos fundamentales de la *gobernación global*. Por un lado, el *Estado Virtual Mundial*, que detenta un poder real ilegal e ilegítimo; tiene como centro de las decisiones mundiales al G7, y es el grupo que controla el sistema de las Naciones Unidas. En las posiciones inferiores de este Estado, están los *Sub-Estados*, representados por los gobiernos nacionales, que instrumentan y ejecutan las decisiones; finalmente y los *Terceros Estados*, que aglutinan a las fuerzas políticas nacionales.

De otro lado, vimos cómo ha ido avanzando la institucionalización del poder real, es decir, el *Estado Formal Mundial*; analizamos las posibilidades de este. Nos ocupamos de estudiar sus objetivos, sujetos, poderío económico y sus necesidades.

Definimos las *metapolíticas* como *políticas de políticas*, es decir, como las determinaciones externas originan las políticas nacionales; estudiamos en concreto como los poderes políticos de los Estados-nación se ajustan a ellas, incluyendo a los partidos de oposición radicales.

Vimos también los argumentos de los teóricos del gobierno mundial (Dror, Drucker, Campanella, Trent...), que ponen sobre la mesa del debate los temas de la agenda global (sistema financiero, *dinero virtual*, información, terrorismo, desarme, inmigraciones, etc.), la cual sólo puede ser cumplida con organismos de *gobernación mundial*. Especialmente, insistimos en los asuntos del medio ambiente como temas prioritarios para la paz y la seguridad internacional. Asentamos cómo el desarrollo sustentable es uno de los problemas más importantes de la agenda global. Trajimos a la discusión, (como ejemplos de la *Gobernación Global*) las experiencias de gobiernos supranacionales en la UE.

## Capítulo tercero

### Aspectos Teóricos del Desarrollo Sustentable

#### 3.1. Introducción

Una vez presentado el panorama internacional, en los dos capítulos siguientes analizaremos los fundamentos teóricos del desarrollo sustentable; estudiaremos cómo este contexto ha ejercido influencia en la demarcación de los lineamientos que han de seguir los Estados-nación en los temas de desarrollo y medio ambiente.

En este capítulo iniciaremos con una sucinta exposición de las ideas de autores que definieron el desarrollo sin considerar al medio ambiente, como Prebisch, Furtado, Myrdal, aunque para tener continuidad histórica, intercalaremos a Donella Meadows, Dennis Meadows y Jorgen Randers, quienes hicieron uno de los trabajos pioneros más impactantes, sobre los límites ecológicos del crecimiento económico.

Posteriormente, siguiendo con el análisis de las teorías que conciben al desarrollo sin atención al medio ambiente, presentaremos las ideas de la *contabilidad nacional* o también, llamada, *contabilidad del crecimiento*, es decir, la línea cuantitativa del desarrollo, cuyo máximo exponente es Ed Denison; de igual forma, incorporaremos las críticas de Joan Martínez y Klaus Schlüpmann a esta corriente.

También expondremos las concepciones de autores que proponen un desarrollo con atención al medio ambiente como Ignacy Sachs (principal impulsor del *ecodesarrollo*), Donella H., Dennis Meadows y Randers y finalmente, la *corriente radical* del desarrollo sustentable, la de los llamados *ambientalistas*,<sup>1</sup> encabezada por Enrique Leff, la cual, permea en las organizaciones ecologistas, intelectuales, y en general en los opositores

---

<sup>1</sup> Este término es empleado por Enrique Leff, quien explícitamente, lo definió ampliamente en su texto *Economía y Capital*, pero a grosso modo se refiere a la corriente de pensamiento que propone una nueva racionalidad económica, acompañada de un orden político democrático participativo, que vea a la naturaleza como un bien colectivo, y no privado.

de la economía de mercado. Esta corriente, considerada como radical propone, en contrapartida, estrategias apropiación social de la naturaleza, métodos de autogestión de los recursos por las comunidades rurales, y la valoración cultural nacional y étnica, es decir, plantea la construcción de un modelo de desarrollo económico racional (en términos sociales), acompañado de un nuevo orden político, en el cual el medio ambiente no sea valorado como un costo reembolsable en el mercado, sino como un potencial productivo de propiedad comunal. Esta es la tendencia compatible con la gerencia social, que se perfila como una tendencia administrativa viable para el desarrollo sostenible.

Desde luego hay muchos autores y tendencias que han analizado estos temas, pero hemos seleccionado a los mencionados porque son los más representativos.

De antemano, es necesario mencionar que el desarrollo sustentable, se convirtió en una *metapolítica* diseñada en instituciones de la ONU, particularmente las Conferencias de Medio Ambiente y Desarrollo, considerando exclusivamente, los preceptos de la teoría de la *contabilidad nacional*, que está emparentada con los preceptos del *neoliberalismo*).

En el proceso de mundialización de las decisiones, las Conferencias de Medio Ambiente son *Constituyentes mundiales*, son verdaderos congresos legislativos de la política ambiental, con lo cual, el quehacer publiadministrativo se complicó de manera importante al tener que tomar en cuenta la política interna cuanto más, la externa. Con la internacionalización de las decisiones, ejemplificaremos una de las tesis de la presente investigación: la conversión de los Estados-nación en *Subestados*, ejecutores de la *metapolítica* del *Proto-Estado*.

Por otro lado, debemos insistir que el concepto de desarrollo sustentable no está exento de contradicciones teóricas: para definirlo, se ha tratado de fundir dos enfoques económicos irreconciliables: la *Contabilidad Nacional* y la propia teoría económica *neoliberal*, es decir, unir crecimiento económico, mercado, medio ambiente y progreso social, lo cual es hasta ahora sólo retórica, sobre todo en los países en *vías de desarrollo*. Este es el principal escollo del desarrollo sustentable, entonces debemos ser precavidos para analizar hasta dónde es posible o hasta dónde es retórica; hasta dónde se emplea como prueba de poder de las elites político económicas mundiales, y hasta dónde se utiliza como ventaja comercial.

### **3.2. Acepciones de desarrollo. Desarrollo sin atención al medio ambiente**

En los años 50 y 60, economistas latinoamericanos y de otras partes del mundo teorizaron sobre el desarrollo económico, pero las alusiones al medio ambiente, no eran trascendentes, lo tenían en cuenta como un elemento explícito en el proceso de desarrollo. Hacia 1970 apenas se empezaba a reconocer la importancia que pudiera revestir el deterioro ambiental en el desarrollo económico de los países capitalistas con un elevado nivel de industrialización; en los países en *vías de desarrollo*, semi-industrializados, expuestos al abuso de la naturaleza en aras del desarrollo; los aspectos ambientales no se reconocían como significativos.

Según Martínez y Schlüpmann, autores de un magistral texto de ecología y economía, el uso de la energía en la economía, es una preocupación reciente, derivada, quizá de la crisis del petróleo de 1973, o de la publicación de la *Ley de la Entropía y el Proceso Económico* de Georgescu-Roegen (1971).”<sup>2</sup>

Estos autores afirman que el estudio empírico de la utilización de la energía en la economía es de fecha reciente, por personajes, no propiamente economistas, como: Fred Cottrell, quien en 1955 elaboró el texto *Energy and Society. The Relations between Energy, Social Change and Economic Development*; Roy Rappaport, con su trabajo de 1967, titulado *Pigs for the Ancestors: Ritual in the Ecology of a New Guinea People*; Howard T. Odum, quien en 1971, elaboró *Environment, Power and Society*; D. Pimentel (1979) que hizo *Food, Energy and Society*; Gerald Leach (1975), con *Energy and Food Production*; Peter Chapman (1975) con *Fuel's Paradise: Energy Options for Britain*; y Gerald Foley con su trabajo, *the Energy Question* (1981).

En la región latinoamericana la CEPAL llevó la primicia en definir los alcances y las modalidades del desarrollo económico, pero hasta 1978 sus consideraciones sobre medio ambiente no tuvieron una resonancia importante.

Si acaso en el primer ensayo de la CEPAL sobre el tema del desarrollo, elaborado por Raúl Prebisch en 1942, bajo el título *El desarrollo económico en América Latina y algunos de sus principales problemas*, se notó alguna preocupación por los recursos naturales. Prebisch entendía el desarrollo como un proceso mundial en el cual los *países del centro* (que posteriormente Ruy Mauro Marini y otros llamaron *desarrollados*), utilizaban, ventajosamente, los recursos naturales de los *países periféricos* (*subdesarrollados*) para hacer crecer sus propias economías.

Este autor no hacía alusiones claras al medio ambiente pero, indirectamente se refería a él cuando afirmaba que el sistema económico mundial se compone de dos partes: los *centros* industriales y la *periferia*, en el cual la segunda tenía asignada la función productora y suministradora de materias primas, combustibles y alimentos para los primeros; en tanto, el *centro*, utilizaba en interés propio, las ventajas del progreso científico técnico e industrial y el crecimiento de otros sectores económicos, de tal suerte, que la *periferia* se veía obligada a transferirles parte del fruto de su desarrollo.

De ahí que, decía Prebisch, a las naciones periféricas se les presentaba la imperiosa necesidad de elaborar estrategias económicas para aprovechar, prioritariamente, los factores internos y regionales de crecimiento y la movilización de los recursos nacionales. Los componentes claves de tales estrategias son la programación, la industrialización y la integración económica regional.

Puesto que las ideas de Prebisch permearon durante dos décadas (1950-1970) el pensamiento de la CEPAL, es importante entender sus planteamientos. Su definición del *desarrollo*, es explicable a partir del *subdesarrollo*, concretamente de la relación

<sup>2</sup> Martínez Alier, Joan y Klaus Schlüpmann. *La ecología y la economía*. p. 15

*centro periferia*; el primero lo forman los países avanzados, y el segundo, los países rezagados. La separación se debe (según el autor) a que el *centro* se distancia de la *periferia* por la dinámica de las fluctuaciones globales del capitalismo, que obliga al surgimiento de disparidades en el desarrollo. Joseph Hodora explica esto.

"La perspectiva de Prebisch sobre el capitalismo tiene dos características. Por una parte, su análisis hace hincapié en el incesante progreso técnico, en las fluctuaciones globales, y en el incremento agregado del bienestar y de la producción a ese sistema, efectos que se han diseminado disparejamente en las sociedades latinoamericanas."<sup>3</sup>

Para Prebisch las graves fallas del desarrollo periférico se debían a un *capitalismo imitativo*, según el cual "podríamos desarrollarnos a imagen y semejanza de los centros". Al contrario, decía Prebisch, más bien se debía a una disparidad estructural entre ambos, que guarda relación con el desplazamiento de los *rasgos perversos* (del *centro* a la *periferia*) tales como: concentración monopólica y descompensada de los medios de producción, las desigualdades consecuentes y el relieve *conspicuo* de las empresas multinacionales que ahondan las imperfecciones estructurales de la periferia.

Por tanto, para corregir el *desplazamiento perverso*, es decir, para mitigar el atraso económico de América Latina, Prebisch proponía una mayor utilización social del excedente y así contrarrestar la parte del capital destinado al gasto suntuario. Hodora arremete contra Prebisch en este sentido:

"En cualquier caso, Prebisch agrega que la dinámica económica de este sistema es estructuralmente insuficiente pues la acumulación de capital se debilita con el 'consumo privilegiado', con la elección equivocada de técnicas, y con el incremento incesante de la población que exige servicios que el aparato productivo no puede procurar. Para atenuar estas propensiones hay que adoptar el 'uso social del excedente' (fórmula que Aníbal Pinto habría sugerido a Prebisch); este viraje conduciría presuntamente a una síntesis entre socialismo y liberalismo económico. Dígase de inmediato que no es claro a qué tipo de síntesis alude Prebisch y, en particular, cuáles serían el actor histórico y las modalidades institucionales que brotarían del 'uso social del excedente', en especial cuando el propio Estado participa disfuncionalmente en su comportamiento."<sup>4</sup>

Hodora observaba en esta concepción, una deformación teórica que se debe a dos factores. Por una parte a la sumisión ideológica de la CEPAL ante la ONU, la cual le imprimió legitimidad transnacional y un conjunto de privilegios e inmunidades emanados de la calidad de servidores públicos. Por otra parte, al desencantamiento de las tesis prebischianas que se experimentaron en los países latinoamericanos después de los años 70, debido a la toma de conciencia de los caracteres propios y dilemas coyunturales apenas contemplados por los mensajes genéricos de la CEPAL.<sup>5</sup>

Dentro de la corriente cepalina otro intento de caracterizar al desarrollo fue la de Celso Furtado, quien lo consideró "un proceso de transformación ... que engloba el conjunto de

<sup>3</sup> Hodora, Joseph. Prebisch y la CEPAL. Sustancia, trayectoria y contexto institucional. p. 82

<sup>4</sup> *Ibidem* p. 85

<sup>5</sup> *Ibidem* p. 85

la sociedad [y que]... está ligada a la introducción de métodos productivos más eficaces y se manifiesta bajo la forma de un aumento del flujo de bienes y servicios finales a disposición de la colectividad.”<sup>6</sup>

Para este autor el Estado jugaba un papel central en el desarrollo: ayudaba a crear industrias básicas (respaldadas por un proteccionismo moderado) e instituciones financieras que de otra manera no llegarían a existir. Sin embargo, para Furtado, en la práctica, las empresas transnacionales, que poseen y administran el conocimiento y la capacidad de investigación, y saben aprovechar hábilmente el ahorro interno disponible, acaban por predominar en los sectores en que la demanda de sus productos es dinámica.

Además decía Furtado, las empresas paraestatales tenían como función socializar parte de los costos de producción y con ello fomentar la modernización en todos los sectores; asumían asimismo responsabilidades en los casos en que la rotación de capital era lenta y las economías de escala más importantes. Podía esperarse que las empresas del Estado contribuían al proceso de acumulación del capital.

Ahora bien, para Víctor L. Urquidí quizá uno de los mejores exponentes de la teoría del desarrollo a nivel mundial haya sido el sueco Gunnar Myrdal, quien lo definió también en contraste con el *subdesarrollo*:

“El desarrollo significa un proceso de distanciamiento del ‘subdesarrollo’ -salir de la pobreza- [que] se busca lograr, y tal vez se obtenga en realidad, por medio de la ‘planeación del desarrollo’... [en un país subdesarrollado] existe... una constelación de numerosas condiciones indeseables para el trabajo y para la vida: la producción, los ingresos y los niveles de vida son reducidos; muchas modalidades de la producción, las actitudes y los patrones de conducta son desfavorables; prevalecen además instituciones de influencia negativa, desde las que operan a nivel del Estado hasta aquellas que rigen las relaciones sociales y económicas de la familia y la comunidad local. Se da una relación causal general entre todas estas condiciones, de manera que constituyen un sistema social. El ‘desarrollo’ consiste en lograr que se eleve todo ese sistema.”<sup>7</sup>

Según Myrdal el subdesarrollo se caracterizaba por: baja productividad, reducida intensidad de capital, escaso ahorro y mínimas condiciones de vida, esto es, miseria. Para él, el tránsito del subdesarrollo al desarrollo exige una coordinación de políticas económicas y sociales, en un programa político y además requeriría emprender un proceso de gran importancia aplicado a “todas las partes del sistema social... por medio de esfuerzos concretos, poderosos y coordinados”.<sup>8</sup> En realidad Myrdal veía que dentro de los factores estructurales del desarrollo, los sociales eran más difíciles de modificar que los económicos; así lo sugiere la siguiente declaración:

---

<sup>6</sup> Furtado, Celso. Breve introducción al desarrollo: un enfoque interdisciplinario. (Caps. IV y XI)

<sup>7</sup> Gunnar Myrdal, Asian Drama: An inquiry into the poverty of nations. Citado por Víctor L. Urquidí, “Economía y medio ambiente”, en Alberto Glender y Víctor Lichtnger (Compiladores). La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. p. 48

<sup>8</sup> *Ibidem*.

"... es más fácil llevar a cabo las políticas económicas que las sociales que deben enfrentarse a los intereses creados, arremeter contra inhibiciones profundas, ofender tradiciones y creencias, y luchar contra el fuerte peso de la inercia social; no obstante, si las políticas de desarrollo se centran en el desarrollo económico en su sentido limitado o estrecho, no tendrán efecto."<sup>9</sup>

Para Myrdal alcanzar el desarrollo, implica ofrecer posibilidades a la colectividad de combatir el individualismo. "El desarrollo conduce, por tanto, a ofrecer mayor número de opciones... lo cual resulta de una mayor comprensión de la causación circular y de una disposición acentuada a considerar el cambio para lograr objetivos."<sup>10</sup>

Los autores Donella H. y Dennis L. Meadows, así como Jorgen Randers diferencian, al crecimiento del desarrollo:

"Ateniéndonos a la distinción del diccionario- crecer significa incrementar el tamaño por la asimilación o acumulación de materiales. Desarrollar significa expandir o lograr la realización de potenciales de algo; alcanzar un estado de mayor completud, tamaño o mejoría. Cuando algo crece, se hace cuantitativamente mejor o, al menos, diferente. El crecimiento cuantitativo y la mejoría cualitativa siguen leyes distintas. Nuestro planeta se desarrolla a lo largo del tiempo sin crecer. Nuestra economía un subsistema de la tierra finita y sin crecimiento, debe eventualmente adaptarse a un patrón o modelo de desarrollo similar."<sup>11</sup>

Para estos autores es imprescindible hacer tal distinción, pues ello indica que, pese a existir límites al crecimiento (crecimiento demográfico, contaminación, agotamiento de recursos, etcétera), no tiene por qué haber límites al desarrollo.

### 3.2.1. Definición cuantitativa del desarrollo. Contabilidad del crecimiento

Una buena parte de la teoría contemporánea norteamericana asocia al desarrollo con el crecimiento,<sup>12</sup> y a éste con el desempeño macroeconómico (medición de indicadores del producto nacional, tales como: ingreso nacional, producto per cápita, índice de productividad, balanza comercial, población económicamente activa, flujos de inversión, niveles de capacitación entre otros). Esto es lo que se conoce como el enfoque de la *Contabilidad del Crecimiento*,<sup>13</sup> o enfoque de la *Contabilidad Nacional*; como veremos

<sup>9</sup> *Ibidem*. pp. 48-49

<sup>10</sup> *Ibidem*. p. 49

<sup>11</sup> Meadows, Donella H., Dennis L. Meadows y Jorgen Randers. *Más allá de los límites del crecimiento*. p 28

<sup>12</sup> Hay autores que coinciden con esto: "aún se considera el desarrollo en primer lugar ante todo en términos económicos, como el equivalente del crecimiento económico que, se cree, no puede sino entrañar con él un mayor grado de satisfacción en el seno de la sociedad. Pero la agitación social que acude cada vez más a los países industrializados asociados al hecho que los países del Tercer Mundo rechazan crecientemente la adopción mimética del modelo occidental, suscita cuestionar la validez de tal concepción. Jeanneret Charles A. y H. F. Fletcher. "Medio ambiente y desarrollo" en Ignacy Sachs, *Ecodesarrollo, desarrollo sin destrucción*. p. 95

<sup>13</sup> La contabilidad del crecimiento afirma que las fuentes que mide, actúan en forma independiente una de la otra, por lo que cada una de ellas realiza su propia contribución. Sin embargo, para Madison hay elementos para poner en duda esto, porque las fuentes de crecimiento se nutren una con otra. Las interacciones más importantes son las que se establecen entre el progreso tecnológico y la acumulación de capital tangible, y entre el progreso tecnológico y la formación de capital humano mediante la capacitación y la educación.



más adelante representa también la teoría del *Análisis próximo*, cuyo máximo exponente es Ed Denison. Angus Madisson resalta la importancia de este enfoque en el análisis del desenvolvimiento de las naciones:

"Es importante desarrollar información cuantitativa para determinar qué es lo que sucedió en el pasado. Con la cuantificación se afina la percepción que tenemos de las diferencias y similitudes en la forma como se desenvuelven las naciones o los grupos diferenciados de naciones. Si contamos con suficiente información comparativa, podemos determinar lo que es normal, cómo es que han cambiado el potencial y el desempeño a lo largo del tiempo, y si la actuación de los países ha sido buena o mala. La cuantificación aclara cuestiones que quedan nebulosas con un análisis puramente cualitativo. Sin la cuantificación, es difícil separar los 'hechos estilizados' a los que intenta dar explicación la teoría económica, de las 'fantasías estilizadas' que a veces se perciben como si fueran la realidad."<sup>14</sup>

Para Madisson, además los análisis cuantitativos del crecimiento sirven para delinear los límites de la actividad económica, es decir, se constituyen en un ideal, en una aspiración a la cual desean llegar los países. Cabe recordar que esta tendencia cuantitativa es muy utilizada por los organismos de las Naciones Unidas, como la UNESCO, el BM, entre otros, para tener parámetros de comparación entre los diversos países y con base en ello ponderar los montos financieros que aportarán para el desarrollo, la ciencia y la tecnología. El enfoque de la contabilidad tiene una larga trayectoria académica:

"Los análisis del crecimiento obtienen grandes beneficios del enfoque ligado al ingreso nacional del que Gregory King fue pionero en el siglo XVII, y que recibió un gran impulso en el siglo XX con los trabajos de Colin Clark, Simon Kunznets y muchos otros estudiosos. Este enfoque ofrece un marco organizativo, transparente y sistemático, para conjuntar datos cuantitativos en que los límites de la actividad están perfectamente delineados. En los últimos 50 años se ha progresado mucho en lo relativo a la comparación de los niveles, siguiendo la directriz marcada por Milton Gilbert e Irwing Kraris."<sup>15</sup>

Aun cuando la *Contabilidad del Crecimiento* tiene aspectos importantes para el análisis económico, como los citados por Denison<sup>16</sup>, y como dice Madisson, propone esquemas en los cuales las cuentas nacionales son transparentes y precisas, porque se sabe su exacto significado, también tiene limitaciones importantes. Por un lado, carece de mecanismos para medir el progreso social, y no hace referencia a las repercusiones medioambientales. Por otro lado, no analiza, como veremos en seguida, las causas históricas, sociales y políticas del crecimiento, es decir, es un análisis sesgado a las matemáticas. Por lo anterior, todas las tendencias del enfoque cuantitativo del crecimiento han sido duramente criticadas. Por ejemplo, la econometría, una variante de esta teoría (representada por Chenery y Barro), es para Madisson una corriente *maximalista* en su propensión a usar datos de muy dudosa confiabilidad y en su recurrencia al empleo de técnicas econométricas puras.

<sup>14</sup> Madisson, Angus. Problemas del crecimiento económico de las naciones. Análisis estadístico del desempeño económico de México y América Latina. p. 13

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Denison, E.F. Why Grow Rates Differ. Washington, A.C. Brookings Institution. Citado por Angus Madisson. Op. cit.

de acuerdo con las "preferencias reveladas" de los consumidores, omiten considerar el valor de uso, las características físicas de los alimentos y de los recursos naturales:

"La teoría económica estudia las cantidades de bienes que se intercambian y los precios a que se realizan esos intercambios, y éste ha sido su núcleo desde Adam Smith hasta Arrow y Debreu, pasando por Jevons y Walras. Tal estudio se ha llevado a cabo desde los años setenta del siglo pasado, mediante el cálculo diferencial, y más recientemente, con la teoría de los juegos. En principio, la teoría económica no presta atención a las características físicas de los bienes. No afirma, por ejemplo, que el alimento es más necesario que otros bienes. La ciencia económica no distingue de manera objetiva entre lo necesario y lo superfluo, sino que se ocupa de las preferencias reveladas individualmente en el mercado."<sup>27</sup>

Los citados investigadores llevan a la discusión el mayor obstáculo para el desarrollo sustentable: las generaciones futuras, que son desdeñadas por los economistas del crecimiento. Para estos últimos, dichas generaciones son improductivas, no disponen de medios para realizar transacciones comerciales porque no han nacido, en consecuencia no están en condiciones de reproducir la economía de mercado.

Martínez y Schlüpmann arguyen que esta concepción es aberrante porque parte de un *individualismo subjetivo* que decide, aisladamente, la cantidad y la calidad de los recursos naturales disponibles para las generaciones futuras. Así se expresan:

"Tal metodología es defectuosa, ya que, dada la naturaleza del caso, los agentes no nacidos no pueden expresar sus preferencias en el mercado actual. En una crítica a la versión catalana de este libro, publicado en Mientras Tanto (núm. 25, 1985), Antoni Deménech resumió esta idea con las siguientes palabras: 'el mercado no puede asignar recursos a las generaciones futuras por el sencillo motivo de que, para hacerlo –y dejemos ahora de lado si justa o injustamente, eficaz o ineficientemente–, éstas deberían concurrir a él, lo que es físicamente imposible.'<sup>28</sup>

Los autores mencionados no aceptan que para la asignación de los recursos naturales, sea necesaria la concurrencia de los consumidores; eso supondría afirmar que los efectos devastadores de las contaminaciones añejas, y la disposición de los recursos agotables, no ejercen influencia sobre todos los ciudadanos:

"Al decir que el mercado 'no puede', no negamos que el mercado en realidad asigne recursos a las generaciones futuras, ya que al asignar una parte a la actual, asigna el sobrante a las venideras. Lo que queremos decir es que el mercado no puede asignar recursos según las reglas del intercambio, tal como las analiza la teoría económica, es decir, con la presencia de los consumidores que tienen determinados gustos y poseen un determinado poder de compra (sean los que sean). Es como si en el mercado que nos ocupa –el de los recursos agotables y también el de las contaminaciones duraderas– hubiera necesariamente compradores excluidos. Se da una asignación sin que exista una transacción. Se conserva, por ejemplo, un determinado volumen de petróleo para el futuro sin que quienes van a recibirlo puedan decir, en el momento en que se toma la decisión, si les parece poco, mucho o lo consideran adecuado. Esta objeción es válida aunque se apliquen modelos de generaciones sucesivas que se solapan, ya que los stocks de recursos agotables no son vendidos en forma íntegra

<sup>27</sup> Martínez Alier, Joan. Op. Cit. p. 191

<sup>28</sup> *Ibidem* p. 18

por cada generación. Siempre habrá que atribuir, ahora, una demanda (se descuenta o no su valor actual) a unos individuos futuros que no pueden acudir todavía al mercado. Las preferencias y valoraciones no pueden ser expresadas por todos los que van a participar en la asignación, sino únicamente algunos (los vivos), quienes no sólo expresan las suyas sino las que atribuyen a los demás.”<sup>29</sup>

En consecuencia proponen una reorientación de la teoría económica; fundir ecología y economía, don de la primera se conciba como el estudio del flujo de energía y los ciclos de los materiales en los ecosistemas, y la segunda, como el estudio de la asignación humana de recursos escasos a fines alternativos.

Dicen que ni los fisiócratas (escuela económica francesa del siglo XVIII que consideró que la fuente de la riqueza estaba en la realidad física, o sea, en la tierra), ni Adam Smith, o Malthus, ni los economistas del liberalismo económico David y Ricardo, se ocuparon del uso de la energía en la economía; mencionan que a partir del descubrimiento de las leyes de la termodinámica,<sup>30</sup> por 1865, pudo haberse iniciado la intersección entre economía y ecología, pero el desconocimiento de los mecanismos de la conservación de la energía, limitó el análisis de fisiócratas, liberales, incluso los marxistas. Bajo este panorama proponen que la energía, en cualquiera de sus formas, debiera ser el punto de partida de la economía:

“Ni los fisiócratas ni los economistas ortodoxos, ni tampoco los economistas marxistas, habían ofrecido una respuesta relevante a la cuestión básica: ¿cómo vive la humanidad? La respuesta era: 'por la luz del sol'. Sin el sol el mundo no tendría vida. No habría plantas ni animales, e incluso la naturaleza inanimada permanecería quieta. Los volcanes aún provocarían erupciones, las mareas bajarían y subirían en océanos muertos, el fenómeno recientemente descubierto de la radiactividad, persistiría, pero no existiría la lluvia ni viento. El punto de partida de la economía debiera de ser, pues, el primer y segundo principio de la termodinámica.”<sup>31</sup>

Los autores demandan la sustitución del sistema de asignación de precios que plantea la *Teoría Clásica Económica (subjetivista e individualista)*, por un sistema, que tenga como premisa el *uso vital* y el *uso laboral* de la energía.

El *uso vital* de la energía consiste, por un lado, en la utilización de las plantas, que mediante el proceso de fotosíntesis intervienen en el ciclo del agua, que a su vez, debe ser utilizada como fuente de electricidad y, por el otro lado, en el aprovechamiento del carbono natural como fuente de la alimentación del hombre y los animales.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Grosso modo, la primera ley de la termodinámica nos “dice que si en la naturaleza ocurre un proceso, éste ocurrirá si el cambio en la energía del sistema es igual a la energía transferida a los alrededores en forma de trabajo y de calor. Hasta el momento no se ha encontrado un proceso en el que esta ley no se satisfaga. Esta ley impone una condición a la posibilidad de realizar determinado proceso”. La segunda ley consta de tres formulaciones: 1) no puede haber transferencia de calor espontánea de un cuerpo a otro que esté a mayor temperatura; 2) es imposible transferir calor de un sistema a otro y transformarlo enteramente en energía mecánica; 3) no se puede producir trabajo a partir de la energía de un sistema encerrado en un recipiente adiabático rígido. La segunda ley de la termodinámica impone una limitación muy rigurosa a los posibles procesos que pueden ocurrir en la naturaleza.” En resumen, para que un proceso pueda ocurrir es necesario que satisfaga tanto la primera como la segunda ley de la termodinámica. Virgilio Beltrán y Eliezer Braun. *Principios de física. Curso de introducción*. pp. 159-160.

<sup>31</sup> Martínez Alier, Joan. Op. Cit. p. 166

El *uso laboral* de la energía se refiere a la utilización de instrumentos movidos por el viento, por caídas de agua, por el vapor, o por motores de combustión interna; se refiere también a las actividades recreativas, no sólo laborales de los hombres.

La propuesta de los autores se sintetiza con el siguiente razonamiento: se puede emplear la fuerza del agua o de los combustibles fósiles para producir electricidad y fabricar fertilizantes nitrógenos que aumentarían las cosechas, pero el último paso, siempre deberá ser el almacenamiento de energía por parte de las plantas. La fotosíntesis, es a fin de cuentas, la que marca los verdaderos límites del bienestar humano en la Tierra.<sup>32</sup>

Desde luego, el *uso vital* y el *uso laboral* de la energía requieren estudios cuantitativos para calcular las cantidades de los flujos de energía natural y sus costos, más eso no significa filiación con las teorías cuantitativas aludidas anteriormente. Al contrario, se critican, porque atentan contra el bienestar de la humanidad.

En suma, las consideraciones vertidas son el punto de partida para comprender los escollos del desarrollo sustentable. El primero sería que el sistema de asignación de precios que proponen los exégetas de la *Nueva teoría del crecimiento*, es el mismo de la corriente económica en boga (*neoliberalismo*), es decir, plantean la liberalización de precios con base en las preferencias expresadas (subjetivas e individualistas) en el mercado, omitiendo las generaciones futuras. El segundo sería que hay un menosprecio de la importancia de los recursos naturales, los combustibles fósiles, y el sol; especialmente, se soslaya que este último es altamente benéfico para la humanidad por ser el proveedor de la vida de animales y plantas, y que su adecuado funcionamiento está seriamente cuestionado por los problemas de contaminación.

### **3.3. El desarrollo con atención al medio ambiente**

Ahora veamos las posturas de autores que inmiscuyen al medio ambiente en la economía.

#### **3.3.1. Una concepción futurista del desarrollo. La reducción del consumo para trasladar la producción hacia la recreación**

En los años 70 comenzaron a realizarse estudios más completos sobre la relación entre el desarrollo y el medio ambiente. Situado por encima de cualquier concepción cuantitativa Ignacy Sachs, el principal teórico del *ecodesarrollo*, de manera peculiar, presenta una visión humanista, que pareciera rayar en la utopía. La premisa para entender su pensamiento es:

"En el nivel más fundamental, el desarrollo puede ser explicado como un proceso social de aprendizaje, a través del cual la población aprende a organizarse, de manera

<sup>32</sup> *Ibidem* p. 168

de hacer rendir al máximo sus oportunidades y así tener tiempo para vivir, utilizado en actividades psicológicamente gratificadoras y enriquecedoras.”<sup>33</sup>

De lo anterior se desprende, que concibe al desarrollo como una etapa de transición desde una sociedad hiper consumidora de productos suntuarios hacia una menos consumidora, la cual debe concentrarse no tanto en la producción de valores de uso y de cambio para el mercado, cuanto en realizar actividades recreativas y culturales. Así para Sachs, aún no existen países con pleno desarrollo, aunque el Norte sea la sociedad de la abundancia. Añade:

“Si logramos reducir nuestras necesidades materiales, estaremos en condiciones de reducir drásticamente el tiempo gastado en el trabajo profesional, aumentando el tiempo para la producción directa no mercantil de servicios sociales y otros valores de uso ya mencionados, así como para todo tipo de actividades culturales, creativas y socializantes. Nuestros estilos de vida experimentarán en este sentido un profundo cambio y se harán, esperémoslo, considerablemente más ricos, más estimulantes e interesantes.”<sup>34</sup>

Indudablemente este teórico desdeña la *Teoría del Crecimiento y la Nueva Teoría del Crecimiento*; plantea una concepción innovadora del desarrollo en la que las prioridades no sean la producción, la productividad, y la racionalidad económica, sino el incremento del potencial humano, en sus aspectos culturales, psicológicos, éticos (compromiso y solidaridad para las generaciones futuras) y estéticos (búsqueda de la belleza y el mejoramiento de la calidad de vida). Así lo advierte el autor:

“El desarrollo debe ser visto, en sus niveles iniciales, como un proceso de liberación (de la necesidad, del miedo y de la dependencia) y luego, como un proceso de aprendizaje social en el cual la gente aprenda a identificar su escala de valores pluralística y multidimensional y sus diversas necesidades, y se compromete en proyectos cuyas variedades reflejan no sólo la diferencia de los contextos culturales y ecológicos, sino también del ingenio humano. Nuestra libertad puede ser medida por nuestra habilidad para modelar nuestras vidas de una manera única (para cada uno) y para inventar un futuro diferente del pasado. La historia debiera ser examinada para poder superar los anti-modelos, nunca para copiar modelos.” y con respecto a lo ético y lo estético, añade que: “el desarrollo es también un concepto ético sostenido por los inseparables principios de solidaridad sincrónica y diacrónica, con nuestra generación y las generaciones futuras, esto es, la necesidad de justicia social y la prudencia ecológica. Finalmente, el desarrollo tiene una dimensión estética. La belleza y la alegría, la calidad de la vida, son todas ellas facetas del desarrollo, si bien no calzan fácilmente en el discurso reduccionista y estrechamente cuantitativo de los economistas y planificadores. Es el discurso el que debe cambiar.”<sup>35</sup>

### 3.3.2. El Crecimiento Cero

Alrededor de 1972, en tanto se reunía la Conferencia sobre el Medio Ambiente, otra corriente de pensamiento, hacía intentos por demostrar el inminente *apocalipsis* de la humanidad, si no se detenía el crecimiento. Esta tendencia, denominada *Cerista* (en

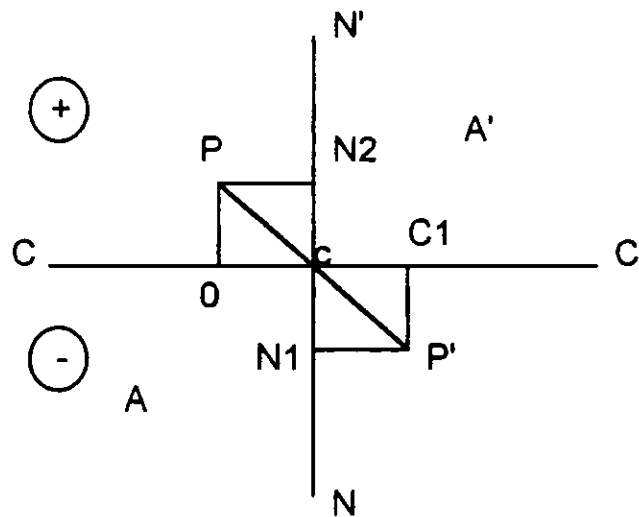
<sup>33</sup> Sachs, Ignacy. *Ecodesarrollo. Desarrollo sin destrucción*. p. 151

<sup>34</sup> *ibidem*. p. 146

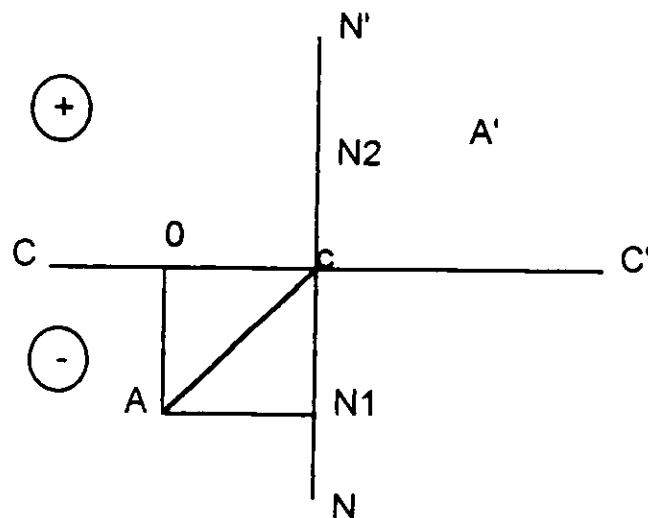
<sup>35</sup> *ibidem*

alusión a su propuesta de tasa de crecimiento cero), planteaba elegir entre morir por falta de recursos, o morir sofocados bajo la contaminación. Postula el crecimiento cero tanto de la población como de la economía, y el consumo de energías no renovables. Entre los impulsores de esta concepción están Ehrlich A., y Meadows Donella.

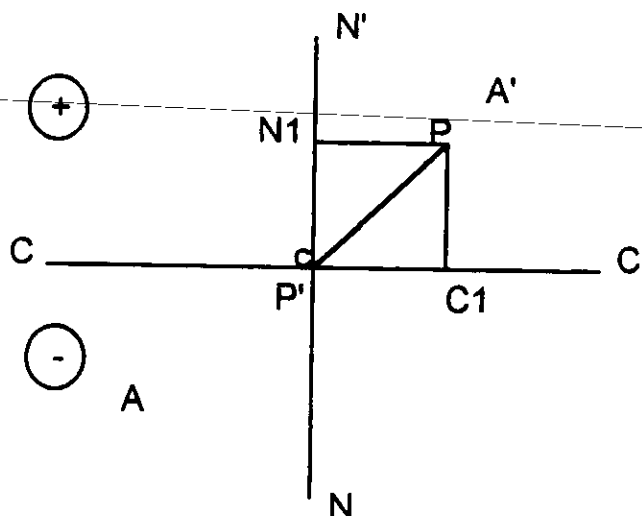
Mediante la siguiente coordenada, Ignacy Sachs explica la relación crecimiento y desarrollo:



Sea  $CC^1$  el eje del crecimiento y  $NN^1$  la calidad del medio. Suponemos que la economía crece a una velocidad superior a cero a la que corresponde un estado de la naturaleza C. Según las teorías *ceristas*, la aceleración de C a  $C^1$  entrañaría la degradación del medio ambiente de C a  $N^1$ . Para mejorar el estado del medio ambiente de C a  $N^2$  sería necesario reducir la tasa de crecimiento a cero. Pero el medio ambiente es un concepto relativo, se relaciona siempre a una persona o a un grupo social. Si en una sociedad marcada por fuertes desigualdades sociales, el crecimiento cero es susceptible de mejorar el medio ambiente de las elites, los trabajadores desempleados se encontrarán en alguna parte del cuadrante negativo  $CcN$  (digamos al punto A). Para explicarlo, pongamos el siguiente gráfico:



La buena solución consiste en recurrir a la función de  $PP^1$  como dato para buscar los medios de armonización de la política económica y social con una gestión sana del medio ambiente, de manera que sea posible ubicarse en el cuadrante positivo  $N1C1$  (digamos al punto  $A'$ ),<sup>36</sup> como se expresa en la siguiente gráfica:



La posición de los *Ceristas* tiene un doble mérito: el de haber alertado a la humanidad sobre la finitud del planeta, y el de señalar los límites del crecimiento para alertar una hecatombe ecológica. No obstante, se le pueden objetar dos cuestiones: de una parte, que es inaceptable un crecimiento cero mientras subsistan disparidades sociales y materiales entre países, y mientras los recursos financieros, especialmente en los países del *Sur*, se destinen al pago de la deuda externa. De otra parte, las tasas de crecimiento entre el *Norte* y del *Sur* no corresponden con las tasas de explotación de la

<sup>36</sup> Sachs, Ignacy. *Op. Cit.* p. 106

naturaleza; los segundos degradan más su naturaleza y obtienen la menor parte de la riqueza producida. En suma, no existen razones para otorgar demasiadas virtudes a la tasa de crecimiento cero.

### 3.3.3. Los filósofos del futuro

Dentro de la tendencia *Cerista*, Donella H. y Dennis L. Meadows y Jorgen Randers, en 1972, propusieron una visión *apocalíptica* del Planeta; la plasmaron en su texto *Los límites del crecimiento*; ahí analizaron las causas y consecuencias, a largo plazo del crecimiento demográfico, del capital industrial, de la producción de alimentos, del consumo de recursos y la contaminación. Las conclusiones de ese texto despertaron un enorme interés de gobiernos y académicos en el ámbito mundial; sus ideas se resumen en estos aspectos:

- “1. Si las actuales tendencias de crecimiento en la población mundial, industrialización, contaminación, producción de alimentos y explotación de los recursos continúa sin modificaciones, los límites del crecimiento en nuestro planeta se alcanzarán en algún momento dentro de los próximos cien años. El resultado más probable será una declinación súbita e incontrolable tanto de la población como de la capacidad industrial.
2. Es posible alterar estas tendencias de crecimiento y establecer unas condiciones de estabilidad económica y ecológica capaces de ser sostenidas en el futuro. El estado del equilibrio global diseñado de tal forma que las necesidades materiales básicas de cada persona sobre la tierra sean satisfechas y que cada persona, mujer y hombre, tenga igualdad de oportunidades para realizar su potencial humano individual.
3. Si la población del mundo decidiera encaminarse en este segundo sentido y no en el primero, cuanto antes inicie esfuerzos para lograrlo, mayores serán sus posibilidades de éxito.”<sup>37</sup>

Para los autores estas conclusiones eran el prelude de la catástrofe mundial, eran un aviso, un reto de “cómo lograr hacer una sociedad materialmente suficiente, socialmente equitativa y ecológicamente perdurable, más satisfactoria en términos humanos que la sociedad de nuestros días obsesionada por el crecimiento.”<sup>38</sup>

Según los autores, aun cuando se han atendido varios aspectos que contribuyen a la preservación del futuro continuado, entendido como la búsqueda de la eficiencia energética y nuevos materiales, la resolución pacífica de conflictos, la prevención de la contaminación y el reciclado, la agricultura ecológica, los protocolos internacionales para proteger la capa del ozono, y el desarrollo de tecnologías, de conceptos y la creación de instituciones, también se siguen realizando actividades que perpetúan la pobreza, la destrucción de recursos, la acumulación de toxinas y la destrucción de la naturaleza, que minan la capacidad de sostén de la tierra.

Si en 1971 llegaron a la conclusión de que los límites físicos al uso humano de materiales y energías distaban varias décadas, en 1991, afirmaban que a pesar de las mejoras tecnológicas, de una mayor consciencia política ambiental, de más flujos de

---

<sup>37</sup> Meadows Donella H. *Los límites del crecimiento*. p. 24

<sup>38</sup> Meadows Donella, H. *Más allá de los...* p. 21



recursos para la contaminación, en otros aspectos, se habían traspasado los límites. Esto es, que en 20 años, algunas alternativas sostenibles se ampliaron, pero otras se estrecharon.

Argumentan que una mejor administración de las tecnologías e instituciones inventadas a en este lapso, aumentan las posibilidades reales de reducir el flujo de recursos consumidos y contaminantes, e incrementan la calidad de vida. Además dicen que es posible eliminar la pobreza disminuyendo el crecimiento demográfico actual, pero al mismo tiempo se debe mejorar, sustancialmente, la eficiencia en la utilización de los materiales y la energía, y reforzando la equidad en la distribución material y energética.

De manera implícita Donella y Dennis Meadows y Randers plantean una postura crítica a la *Teoría cuantitativa del crecimiento*, porque ésta soslaya las consideraciones medioambientales y socio políticas que son, en realidad, los verdaderos límites al crecimiento. Para reforzar sus tesis de 1971, escribieron el texto *Mas allá de los límites del crecimiento*; estas nuevas conclusiones dicen:

1. La utilización humana de muchos recursos esenciales y la generación de muchos tipos de contaminantes han sobrepasado ya las tasas que son físicamente sostenibles. Sin reducciones significativas en los flujos de materiales y energía, habrá en las décadas venideras una incontrolada disminución per cápita de la producción de alimentos, el uso energético y la producción industrial.
2. Esta disminución no es inevitable. Para evitarla son necesarios dos cambios. El primero es una revisión global de las políticas y prácticas que perpetúan el crecimiento del consumo material y de la población. El segundo es un incremento rápido y drástico de la eficiencia con la cual se utilizan los materiales y las energías.
3. Una sociedad sostenible es aún técnica y económicamente posible. Podría ser mucho más deseable que una sociedad que intenta resolver sus problemas por la constante expansión. La transición hacia una sociedad sostenible requiere un cuidadoso equilibrio entre objetivos a largo y corto plazo, y un énfasis mayor en la suficiencia, equidad y calidad de vida, que en la cantidad de la producción. Exige más que la productividad y más que la tecnología; requiere también madurez, compasión y sabiduría.<sup>39</sup>

En ese texto los autores hicieron una férrea defensa del futuro de la humanidad, idealizaron una sociedad sustentable. Si cabría bautizarlos con algún nombre, les llamaríamos los *filósofos del futuro* porque pregonan la preservación de la humanidad, la lucha por cancelar el ultimátum del desastre, ponderan los límites del crecimiento, evidencian las supuestas bondades de la productividad enarbolada en términos de perpetuo crecimiento material, que minimiza el desarrollo humano.

Plantearon una cuestión totalmente ajena al mundo material, muy poco usual en los economistas de occidente. Se atrevieron a proponer que: "el crecimiento de la población y del capital puede hacerse más lento y eventualmente detenerse", aunque estaban conscientes de que no se trata de condenar a la pobreza a millones de seres humanos, o de convertir en pobres a los ricos; trataron de convencer que sus conclusiones eran una advertencia que:

---

<sup>39</sup> Ibídem p. 23

"Ofrecen una elección de vida, no una sentencia de muerte. La elección no es necesariamente tenebrosa. No supone que los pobres se queden congelados en su pobreza o que los ricos deban convertirse en pobres. Podría en realidad suponer el alcanzar finalmente los objetivos que la humanidad ha perseguido en sus continuos intentos de mantener el crecimiento físico. Esperemos que la elección del mundo sea en favor de la sostenibilidad. Esta es la razón última de escribir este libro. Pero no minimizamos la gravedad o dificultad de esa elección. Pensamos que la transición hacia un mundo sostenible es posible técnica y económicamente, quizá incluso simple, pero también sabemos que es psicológica y políticamente intimidatoria. Tanta esperanza, tantas identidades personales, tanta moderna cultura industrial, se han construido sobre la premisa del perpetuo crecimiento material."<sup>40</sup>

El término *filósofos del futuro* no es planteado aquí como romanticismo social, al contrario, los autores ofrecen, desde hace más de 30 años, un conjunto de cifras, de pruebas que demuestran los límites del crecimiento; les llamamos filósofos porque han podido superar las tentaciones del *American way of life*, del pragmatismo norteamericano, inspirado en gran parte, en la tendencia productiva Taylorista fordista y, se han situado en la ala contraria, en el área del crecimiento humano.

El texto *Más allá de los límites del crecimiento* es, a nuestro juicio, un informe para alertar a la población mundial sobre acciones y metas conjuntas que tengan como objetivo revertir las tendencias negativas del crecimiento. Sugieren políticas internacionales de control de la natalidad, el desarrollo de tecnologías operadas para reducir el consumo de energéticos, y el establecimiento de reglamentos mundiales ecológicos y patrones de disminución del consumo.

### 3.3.4. El ecodesarrollo. La "ética del desarrollo"

Como hemos visto, la noción de *ecodesarrollo* se impulsó hacia fines de los años 60 y principios de los 70; fue enarbolada por hombres de ciencia, en especial por ecólogos, y acuñada por la ONU en los prolegómenos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano y Desarrollo que se llevó a cabo en Estocolmo en 1972; ahí se le concibió como una estrategia global de desarrollo, especialmente del Tercer Mundo.<sup>41</sup>

Aunque es muy cierto que el término fue adoptado en la *Conferencia de Estocolmo*, las ideas originales fueron lanzadas por Maurice Strong en 1972, quien le bautizó con eco, por ecología y por economía.

---

<sup>40</sup> Ibidem pp. 23-24

<sup>41</sup> Es de mencionarse que las ideas del ecólogo norteamericano Barry Commoner fueron analizadas en un foro paralelo a la *Conferencia de Estocolmo*, en consecuencia se constituyen un antecedente importante para la concepción del ecodesarrollo. Así, en el seno de la *Semana de la Tierra*, en abril de 1970, celebrada en Estados Unidos, Commoner sentenció: "la crisis ambiental, evidente ya en la ecósfera, proviene de las tensiones ecológicas que refleja de las fallas de la tecnología productiva —y de sus antecedentes científicos— y, además de las fuerzas económicas, sociales y políticas, que nos han lanzado por el camino autodestructivo ( ) Si el ambientalista se abatiere de inmiscuirse en el complejo dominio del economista y del politólogo, éstos tendrán que incursionar por las veredas igualmente difíciles de las ciencias ambientales; mientras que si el ambientalista se echa de cabeza en los asuntos económicos, se extraviará pronto en un laberinto de teorías poco conocidas y de controversias escasamente comprensibles, para terminar rebasado por un alud de desprecio profesional ( ) dada la urgencia del caso, me parece que tanto el economista como el ambientalista tienen la obligación de arriesgarse mas allá de los límites de sus disciplinas y aceptar cualquier crítica consiguiente como algo que debiera soportarse, de buen modo, como deber social". En Urquidí Víctor, L. *Op. Cit.* p. 51

Según el citado Ignacy Sachs, en sus orígenes, el *ecodesarrollo* era una interpretación restringida:

“Pretendía ser una estrategia de desarrollo basada en la utilización juiciosa de los recursos locales y del saber hacer campesino aplicable a las zonas rurales aisladas del Tercer Mundo. Es decir, asegurar a sus habitantes un modo de vida y un nivel de consumo satisfactorio sin explotar hasta el completo agotamiento la naturaleza y sin comprometer el futuro de las generaciones venideras.”<sup>42</sup>

Poco tiempo después, en la *Declaración de Cocoyoc* de 1974, se formuló una interpretación más completa del concepto de *ecodesarrollo*, en la que se insistió en ayudar a las poblaciones a educarse y a organizarse mediante una valoración de los recursos específicos de cada ecosistema para la satisfacción de sus necesidades fundamentales. El *ecodesarrollo* quedó definido “como un desarrollo endógeno y dependiente de sus propias fuerzas sometido a la lógica de las necesidades de la población total y no de la producción erigida; (...) consciente de su dimensión ecológica y buscando una simpatía entre el hombre y la naturaleza..”<sup>43</sup>

Al *ecodesarrollo* Sachs lo llamó *filosofía del desarrollo*, o *ética del desarrollo*, y es igualmente ejecutable en el *Tercer Mundo* como en los opulentos países del *Norte*, en los proyectos rurales, urbanos y en la industria.

### 3.3.5 Bases filosóficas del Ecodesarrollo

En las ideas Sachs se evidencia un planteamiento filosófico, una concepción del hombre, del desarrollo y de los valores que deben sustentar la economía. En el prólogo de su texto se observan tres puntos de partida filosóficos:

En primer lugar el pragmatismo del filósofo y político norteamericano, precursor de la independencia norteamericana, Benjamín Franklin, cuyo mérito dice Sachs, es haber simbolizado el concepto nuevo del conocimiento práctico, la invención a partir de los recursos existentes, la facultad de valerse por sí mismo y la habilidad para acondicionar el tiempo.<sup>44</sup> En consecuencia, practicar el *ecodesarrollo* es saber aprovechar los recursos potenciales del medio, es usarlos con ingenio y habilidad para satisfacer las necesidades del hombre; significa sacar el máximo provecho a las posibilidades ocultas de la ciencia, por ejemplo, utilizar ampliamente los recursos renovables sobre bases sostenibles, concluye.

---

<sup>42</sup> Sachs, Ignacy. *Ecodesarrollo*:... p. 96

<sup>43</sup> Ibidem. p. 97

<sup>44</sup> Para Sachs, Benjamín Franklin es el creador de la primera versión del horario de verano. Cuenta la siguiente anécdota al respecto: “habiéndose despertado por causalidad a las seis de la mañana un buen día de verano, Franklin percibió que su cuarto estaba ya bañado por la luz del sol, y se puso a calcular rápidamente el desperdicio de bujías debido a la falta de sincronización entre las actividades humanas y la luz del día. Según sus cálculos, los parisinos podrían economizar cada año 61 millones de bujías, y llevando sus reflexiones a sus últimas consecuencias, soñaba proponer al gobierno tres medidas: un impuesto a las ventanas muñidas de persianas, el racionamiento de velas y un cañonazo matinal.”

En segundo lugar, Sachs retoma las ideas de René Dubos;<sup>45</sup> de este autor recoge, por un lado, su crítica a la economía *clásica* y la *neoclásica* donde advierte que ambas ignoran el substrato físico y energético de todas las actividades humanas: lo ecológico es imposible de abstraerse, sentencia. De otro lado, la crítica que hace a aquellos *conservacionistas* a ultranza, que a nombre de la protección de la naturaleza, quisieran que cesara toda intervención del hombre; en este sentido Sachs dice: "no hay que ver en la Tierra ni un ecosistema que se trataría de mantener incambiado, ni una cantera a explotar en nombre de motivaciones económicas egoístas y miopes".

De lo anterior, el teórico del *ecodesarrollo*, concluye: "es necesario abandonar el falso criterio de artificialidad o naturalidad de un ecosistema y antes que postular un imposible statu quo entre el hombre y la naturaleza, dedicarse a encontrar las maneras a la vez socialmente útiles y ecológicamente prudentes de valorar los recursos naturales."<sup>46</sup>

El principal impulsor de esta corriente es un crítico de los depredadores a ultranza (liberales), como de los *ceristas*, o los *conservacionistas*. Esta postura lo lleva a afirmar que de ninguna manera el *ecodesarrollo* significa retroceder hacia un modo de vida bucólico, y en franca crítica a los teóricos del crecimiento cero dice:

"El desafío está en transformar los ecosistemas naturales de manera que puedan servir a los designios del hombre, respetando los grandes equilibrios ecológicos. El *ecodesarrollo* se sitúa equidistante tanto de la búsqueda desmedida de la conservación de la naturaleza, como del economicismo que persigue la ganancia inmediata a través de la apropiación implacable de los recursos naturales."<sup>47</sup>

Sachs además de ensalzar la creatividad del *ecodesarrollo*, al definirlo como un abanico de opciones para el desarrollo, y de situarse en un medio de la polémica entre *ceristas* y liberales, dice que el debate entre ambas posturas no será resuelto sólo con aspectos tecnológicos y científicos, cuanto con aspectos de decisión política y social.

"Por el contrario, el *ecodesarrollo* quiere ser una herramienta de prospectiva y de explotación de opciones de desarrollo poniendo en cuestión las tendencias que predominan actualmente. El conflicto cada vez más dramático entre el crecimiento y el estado de la naturaleza puede resolverse de manera distinta a la detención del crecimiento. Lo que está en juego, es encontrar las modalidades y los usos del crecimiento que hagan compatibles el progreso social y la gestión sana de los recursos y del medio (...) las soluciones eventuales hacen actuar a la ciencia y a la técnica, pero esencialmente dependen de elecciones societales que relievan (sic) lo institucional y lo político."<sup>48</sup>

El tercer autor que Sachs cita, es Mahatma Gandhi, de quien rescata su postura ética de la vida, la productividad y el desarrollo; en ella, el líder Indú rechaza la riqueza

---

<sup>45</sup> Dubos, René. "Simbiosis entre la tierra y la humanidad", en El hombre en adaptación.

<sup>46</sup> Sachs, I. Op. Cit. p. 102

<sup>47</sup> Ibidem. p. 133

<sup>48</sup> Ibidem. p. 97

material y enarbola la espiritual, y plantea la igualdad social en la repartición de los recursos naturales. Específicamente Sachs afirma que:

"... en el pensador Gandhi había un toque de pragmatismo frankliano. Pero puesto al servicio de una ética diametralmente opuesta: Franklin predicaba el enriquecimiento del individuo. Gandhi, al contrario, rechazaba someterse a la tiranía de las necesidades, sin cesar crecientes, y a la persecución de las riquezas materiales."<sup>49</sup>

La base social del *ecodesarrollo* se tomo de las ideas gandhianas, las cuales concebían al desarrollo como el progreso social, que se podía lograr por medio de actividades comunitarias, como por ejemplo, limpiando las calles de las ciudades (siguiendo los preceptos simples de higiene), aprendiendo a sacar partido de la vegetación local para la nutrición y los cuidados de la salud, y empleando técnicas simples (no tecnológicas), pero colectivas.

### **Sustentación teórica del Ecodesarrollo**

El *ecodesarrollo* tiene sustento teórico en la corriente de los sistemas, concretamente en los de producción. Esta teoría basa sus postulados en la idea de totalidad, en el cual:

"las organizaciones deben administrarse como entidades globales, y no como un conjunto de partes superpuestas" y la idea de medio ambiente, en la cual "la organización es evaluada de acuerdo a como responda a las exigencias producto del medio ambiente o de la comunidad en la que se inserta la organización. El medio ambiente es considerado como una entidad que provee a la organización de insumos, y que a su vez consume los bienes y/o servicios que la misma organización produce."<sup>50</sup>

El *ecodesarrollo* plantea que las unidades productivas funcionen verdaderamente como sistemas, es decir que consideren totalidad y medio ambiente:

"Un objetivo más ambicioso (del *ecodesarrollo*) aún es que debemos aprender a considerar a los sistemas de producción como verdaderos sistemas y, en cierta medida, hacer uso paradigmático del ecosistema, como modelo para nuestras creaciones humanas. La búsqueda de complementariedades entre las industrias y las diversas actividades humanas, sustituye a la especialización fragmentada; el policultivo asociado con la ganadería, con la piscicultura y la silvicultura recobra la honra en detrimento del mono cultivo aparentemente más productivo. Llevado al extremo, el *ecodesarrollo* no conoce los desechos, pues los transforma a todos en recursos."<sup>51</sup>

También la gerencia intergubernamental (tema del capítulo séptimo) plantea que la actividad pública y privada debe considerar la totalidad y el medio ambiente.

<sup>49</sup> Ibidem, p. 100

<sup>50</sup> Mancebo del Castillo, J. Manuel. El administrador y su entorno dentro de la administración. p. 213

<sup>51</sup> Sachs, Ignacy. Op. Cit., p. 133

Si interpretamos las ideas del principal exponente del *ecodesarrollo*, podremos inferir que éste requiere del auxilio de la ciencia de la invención (Heurística), puesto que los problemas de contaminación no serán resueltos sólo con el progreso técnico. Se necesita de una gran creatividad para inmiscuir a la sociedad, para crear las instituciones y políticas idóneas, y sobre todo, de investigación orientada al descubrimiento de los factores causales, es decir, se deben dar muchas respuestas (no una, la técnica) a esa problemática.<sup>52</sup>

"El *ecodesarrollo* no es un 'estupefaciente tecnológico' más (...) este concepto tiene un valor heurístico indudable ya que incita a repensar las estrategias de desarrollo de los países ricos y pobres y las modalidades de su cooperación. En otras palabras, nos obliga a reconocer que la crisis del desarrollo es un fenómeno mundial, lo que no es contradictorio con la insistencia sobre la diversidad de las situaciones, la pluralidad de los valores y, consiguientemente, la multiplicidad de soluciones deseables y posibles, variando en función de los lugares, del peso vivo del pasado, de las condiciones ecológicas, económicas y sociales y de los sistemas sociopolíticos. Es esto lo que le da valor y explica su carrera rápida, su entrada en el vocabulario de las organizaciones internacionales, pero también en las enciclopedias. La sociedad epistemológica de México, incluso ha llegado a organizar una conferencia sobre la epistemología del *ecodesarrollo*."<sup>53</sup>

Además para Sachs, el *ecodesarrollo* es urgente ampliar su base heurística hacia la búsqueda de soluciones creativas en los problemas del *mal desarrollo*<sup>54</sup>; para esto, en primer lugar es importante partir de la crítica a las teorías del crecimiento (que no explican los costos sociales de la crisis del medio ambiente), y posteriormente, desterrar las falsas bondades de la productividad a ultranza, que defienden los teóricos del desarrollo. Afirma tajantemente:

"El concepto de *ecodesarrollo* parece ofrecer un punto de partida conveniente, una base heurística para la investigación concreta de un desarrollo auténtico, mostrando la falsedad de las burdas tendencias actuales del mal desarrollo. Las tasas de crecimiento y las estadísticas de la riqueza y del ingreso referidas a un imaginario ciudadano medio, no nos aclaran nada acerca de los aspectos cualitativos esenciales del proceso de desarrollo/mal desarrollo, acerca de sus costos sociales, físicos y ecológicos, ni sobre los estragos causados por la transposición pura y simple de modelos exógenos, el crecimiento mimético en la desigualdad y por la desigualdad social, en guerra de conquista contra la naturaleza. Las experiencias concretas del mal desarrollo permiten definir, a contrario, las normas generales del desarrollo: éste debe ser endógeno, por tanto participativo y tener auto valimiento<sup>55</sup>; debe estar basado en la lógica de las necesidades (y no de la producción en tanto producción),

<sup>52</sup> Heurística (del griego eurístoo, inventar) Arte de inventar. Investigación de documentos o fuentes históricas. Ciencia acerca de la aparición de lo nuevo (juicios, ideas, modos de actuar) en la acción del hombre. La importancia de la heurística aumenta en la medida que se acelera el progreso técnico, en que se amplía el número de problemas que exigen solución. Base de los programas heurísticos que se elaboran es la comprensión del proceso de solución de las tareas como si se tratara de un laberinto (se elaboran una tras otra todas las variantes posibles de solución). Técnica de la búsqueda. Método por el cual el alumno descubre por sí mismo las verdades que le quieren enseñar. Tomado de Diccionario Marxista de Filosofía, Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado..Diccionario Filosófico de Híjar Ezcurdía y Chávez Calderón, y Documento mimeografiado de Carlos Ruiz Sánchez.

<sup>53</sup> Sachs, Ignacy. *Oq. Cñ.* p. 97

<sup>54</sup> "Mal desarrollo", es un término poco usual que emplea Sachs para referirse a un desarrollo inadecuado o "enfermo" como el de los países subdesarrollados.

<sup>55</sup> La autonomía de decisión y autovalimiento son las dos facetas de eso que los anglosajones llaman *self-reliance* y que no debe confundirse con la autarquía. (Nota del autor).

Entre el *ecodesarrollo* y el desarrollo sustentable existen similitudes (incluso podríamos decir que el primero es la base teórica del segundo), como la solidaridad sincrónica y diacrónica con las generaciones presentes y futuras, pero también existen diferencias abismales. Mientras el primero plantea una gama de soluciones, con la heurística a la cabeza, y va más allá de lo económico técnico hasta llegar a lo político y lo social, la segunda, tiende hacia la búsqueda, más que de soluciones reales, a la instrumentación de “paliativos”, a soluciones “unívocas”, cuyo eje son, invariablemente, los mecanismos del mercado y la introducción de nuevas tecnologías.

Por otro lado, el *ecodesarrollo* ofrece más posibilidades de adecuación con los modernos procesos gerenciales que el desarrollo sustentable, pues la dinámica propuesta le permite marchar al unísono de la *ley de los cambios continuos*, de un mundo evolutivo, que se rige por la incertidumbre y la contingencia. Sin embargo, esto no significa que la teoría del desarrollo sustentable sea ajena al cambio continuo, lo es, pero privilegia los cambios económicos y tecnológicos, no así, la necesaria transformación social y política. En un anexo de esta investigación se presentan los principios y las reglas básicas que Ignacy Sachs propone para el proceso permanente de *ecodesarrollo*.

### 3.4. El discurso radical del desarrollo sustentable

Ahora veamos otra concepción del desarrollo, una visión que trasciende lo económico y se instala en lo social y lo político; es una postura que va más allá de los planteamientos de la ONU. En esta línea, que es radicalmente opuesta al discurso desarrollo sustentable, ubicamos a Enrique Leff, quien desde hace más de diez años, en una vasta obra, refutó la *corriente hegemónica* del medio ambiente.

Para este autor, el desarrollo sustentable es más que el concepto postulado por los partidarios del *neoliberalismo*, que plantea la *internalización* de los costos de la degradación ambiental como punto de partida de la racionalidad económica y la toma de decisiones de los proyectos de desarrollo, y es más que las teorías cuantitativas del crecimiento, que en aras de la evolución exitosa de los indicadores macroeconómicos, hacen a un lado la asignación de recursos para la atención de los problemas medioambientales. Dice que:

“La cuestión ambiental abre una perspectiva para las políticas del desarrollo que va más allá de los problemas estructurales y coyunturales relativos a la salud de la economía. Si bien el ambiente ha sido concebido como una nueva ‘dimensión’ del proceso de desarrollo, ésta no puede ser circunscrita a un nuevo sector de la economía, sino que atraviesa con su carácter transectorial a todas las esferas de la administración pública y de la planificación del desarrollo.”<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Sachs, I. *Op. Cit.* p. 34

<sup>57</sup> Leff Enrique “Economía y democracia: las alternativas para el desarrollo sustentable”, en *Sustentabilidad y Desarrollo ambiental* (Tomo 1), por José Luis Calva (Coordinador), p. 93

Para Leff la crisis del medio ambiente se genera dentro del modelo económico vigente (el *neoliberal*), por lo que es necesario realizar cambios radicales en dicho modelo; propone medidas que trasciendan los parámetros econométricos, pues ello es una condición para revertir los efectos del deterioro ambiental y combatir la pobreza:

"La crisis ambiental ha surgido como una conciencia crítica sobre los límites del crecimiento económico, como una manifestación de la crisis de la racionalidad económica misma. En este sentido se ha venido planteado (sic) la necesidad de construir un nuevo paradigma productivo, capaz de preservar los recursos y desarrollar las fuerzas productivas de la naturaleza para aliviar la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la sociedad en su conjunto, sobre principios de una gestión participativa de los recursos y nuevas bases productivas que apunten hacia una concepción alternativa del desarrollo. El ambientalismo plantea las condiciones de un desarrollo endógeno, ecológicamente sustentable, socialmente equitativo, regionalmente equilibrado y económicamente sostenible."<sup>58</sup>

Enrique Leff advierte que la crisis del medio ambiente es un acicate para la sociedad; ha puesto en alerta a los teóricos de la economía, a los grupos ambientalistas y a los gobiernos de los Estados. Esto nos obliga a pensar que en el autor, existe la idea de considerar a la crisis ecológica como un detonante político que cuestione el modelo económico en boga.

El desarrollo sustentable propuesto por este crítico enfatiza el combate a la pobreza y a la desigualdad social; evidencia la desigual distribución del ingreso, que ha provocado, en México y en el mundo, un polo de riqueza de pocos, y un polo de pobreza de la mayoría. En suma, para Leff, el desarrollo sustentable plantea, por un lado, el agotamiento de los recursos naturales, y por el otro, la apropiación privada de los que se ha hecho de los mismos, es decir, advierte de la inequidad; la mayoría pobre, la minoría rica y los recursos naturales en peligro de extinción.

Las ideas radicales de Leff han guiado, en buena medida, las posturas del movimiento ecologista en México, que él mismo bautizó con el nombre de *ambientalismo*. Estos no sólo critican las desigualdades sociales generadas por el *neoliberalismo*, también arremeten contra la integración económica mundial, que las ha exacerbado. Así lo plantea:

"La cuestión ambiental se ha ido configurando como una problemática social generalizada. Los ajustes económicos y la reconversión ideológica hacia un neoliberalismo hegemónico se producen en un mundo pemeado por múltiples procesos de iniquidad social y degradación ambiental en el que prevalecen las desgarrantes desigualdades entre el Norte y el Sur, entre poderosos y desposeídos."<sup>59</sup>

Dicho sea de paso, el *ambientalismo* se opone a las reglas de la *globalización*, y propone emprender luchas de liberación en defensa de la soberanía nacional, los derechos étnicos y humanos:

---

<sup>58</sup> *Ibidem*. p. 95

<sup>59</sup> Leff, Enrique. *Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. p. 368.



"El ambientalismo se inscribe en un nuevo discurso de la globalidad, la interdependencia y la complejidad, resignificando viejas luchas sociales y abriendo vías de desarrollo inéditas para la humanidad, entre los poderes dominantes y los derechos fundamentales de las mayorías. Ahí el movimiento ambiental va definiendo sus estrategias para pasar de la contestación ante la represión y la protesta ante la destrucción, a la construcción de un nuevo orden ético, económico y político (...) Los principios de la soberanía vienen cediendo ante el discurso de la globalidad; las luchas de emancipación de los pueblos y sus solidaridades colectivas tienden a colapsarse ante los embates del consumismo material, de la desesperación y de la miseria. El movimiento ambiental replantea las luchas de liberación y contra la explotación en la perspectiva de nuevos derechos étnicos y humanos asociados con los principios de un desarrollo igualitario y perdurable."<sup>60</sup>

Para Enrique Leff, a pesar de las transformaciones económicas que oscilaron del proteccionismo estatal o *neocorporativismo* (para diferenciarlo del corporativismo de corte fascista), hacia el *neoliberalismo*, de todos modos, ambos modelos económicos fracasaron rotundamente, en llevar a la práctica, los fines ideales del desarrollo: la sustentabilidad ecológica y los principios de justicia social.

"Estos fines del desarrollo, tantas veces proclamados, no han sido alcanzados por el régimen político y por el modelo económico prevalecientes, a pesar de los ajustes económicos de la última década que sin duda marcaron una política alternativa frente a las políticas económicas anteriores. Éstas pasaron del modelo de crecimiento hacia adentro por sustitución de importaciones -a través de las políticas de desarrollo estabilizador, con una fuerte intervención del Estado en los sectores básicos de la economía y del bienestar social-, hacia un modelo de crecimiento hacia afuera, mediante una política de ajustes estructurales."<sup>61</sup>

## Desarrollo sustentable y desarrollo político

Para Leff sólo con un nuevo paradigma económico, acompañado de un nuevo modelo político, se podría revertir la crisis ambiental. El modelo que propone se sustenta en la democracia, el consenso, la participación y la alternancia. De esta forma, el desarrollo sustentable, también abre la posibilidad del desarrollo político:

"La insuficiencia o el fracaso (depende desde qué 'punto de interés' se le mire) del modelo económico prevaleciente, ha llevado a plantear la necesidad de transitar hacia nuevas alternativas para el desarrollo económico, político y social del país. Para muchos, la línea de demarcación entre estas opciones y oposiciones pasa por la instauración de un sistema social democrático. Sin embargo, la cuestión ambiental plantea nuevas interrogantes y aporta nuevos fundamentos para un nuevo proyecto económico y político."<sup>62</sup>

Cabe destacar que en el análisis político de este autor, no se considera el nuevo tejido político de la *globalización*; la existencia del *Estado global* y la subordinación de los Estados-nación. No ignora la existencia de la *sociedad global*, pero omite, que la democracia, ahora, se tiene que buscar más en los organismos internacionales y

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Leff Enrique, "Economía y democracia... p. 94

<sup>62</sup> Ibidem. p. 94

supranacionales que en los nacionales. La participación, la posibilidad de influir en la política ambiental se tiene que buscar en los *constituyentes mundiales*.

La omisión anterior se explica en dos aspectos: uno, sus obras fueron escritas antes de los grandes avances de la *sociedad global*; y dos, su apego a las ideas del marxismo y el *ecodesarrollo*. Joan Martínez y Klaus Schlüpmann, explican de dónde proviene el radicalismo de Leff.

"En el libro de Enrique Leff (*Ecología y capital*, 1986) que, con los de Naredo, Víctor Toledo y Pablo Gutman, es la más interesante contribución en castellano a la economía ecológica hasta ahora, hay dos influencias principales, la de la doctrina del 'ecodesarrollo' que Ignacy Sachs empezó a predicar en los inicios de los 70, y la del marxismo. Es uno de los primeros libros de marxismo ecológico. Es marxista en cuanto introduce una perspectiva histórico-ecológica del subdesarrollo y también cuanto vincula el enfoque ecológico a las luchas sociales. Es también marxista en un sentido más doctrinario, ya que Leff dedica un capítulo a desarrollar la siguiente proposición: 'el materialismo histórico sienta las bases para entender el proceso de articulación entre naturaleza y la sociedad como la forma de inscripción de los problemas naturales en la producción, la acumulación y la reproducción del capital'."<sup>63</sup>

Coincidimos con Leff en que el camino para llegar al desarrollo sustentable es la democracia. Esto implica una transición en un sentido amplio: elecciones libres y transparentes, alternancia, para romper el monopolio de un partido, contar con mecanismos de participación ciudadana en las decisiones de gobierno, y tener un proyecto económico, que atienda las carencias básicas de la población del país, con base en el aprovechamiento equitativo de los recursos naturales. Sólo que esto ya no se debe buscar dentro del Estado-nación, sino en los ámbitos de la decisión mundial.

"Sin duda, la opción democrática implica una política económica volcada hacia adentro, hacia la recuperación de las inversiones productivas y una redistribución del ingreso; un mayor gasto público en bienestar social y en desarrollo del capital humano: educación, ciencia y tecnología; una política de defensa del patrimonio de recursos naturales y culturales del país, capaz de elevar el bienestar y la calidad de vida de todos sus habitantes."<sup>64</sup>

No objetamos la parte filosófica del pensamiento de Leff, incluso tampoco la parte política, excepto, a su involuntaria equivocación de ignorar el lugar dónde se ubica, actualmente, la democracia.

No obstante, la trascendencia teórica del autor es incuestionable. Advierte que los asuntos ambientales pasan del campo de la producción al de la política. Van desde concepciones nuevas de la naturaleza y el consumo, hasta transformaciones institucionales, y en el campo del conocimiento; para ello es necesario edificar una economía descentralizada que fortalezca las capacidades productivas de cada región y de cada localidad y con ello, alcanzar la autosuficiencia alimentaria del país y la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

---

<sup>63</sup> Martínez Alier, Joan. Op. Cit. p. 318

<sup>64</sup> Ibidem. p. 94

El *ambientalismo* parte de una idea totalizadora del hombre, con perspectivas de desarrollo integral, de una vida social sin segregación, ni exclusión de los beneficios, que fortalezca el desarrollo de cada comunidad, de cada estado y del país en su conjunto.

Para Enrique Leff el equilibrio ecológico y social está dentro de las mallas del poder, porque es ahí dónde se delinear la distribución de los costos y beneficios, las posibilidades del acceso social a la naturaleza, no únicamente como fuente de recreación o recurso estético, cuanto como medio de producción y satisfacción de necesidades. Pero de lo que se trata dice este autor, no es de normar, mediante una moral política democrática, el modelo económico, o de seguir planteando una mezcla de liberalismo económico y liberalismo social, sino:

“Se trata del reclamo de la sociedad de participar en las decisiones que conciernen a sus condiciones de existencia, a su sobrevivencia y su calidad de vida, al destino mismo del país, donde se cultivan nuevas posibilidades; se trata de la puesta en práctica del principio de gestión participativa de los recursos naturales, de los derechos de autogestión de la naturaleza; en otras palabras, se trata de expandir los términos de la democracia política electoral, de la democracia representativa, para concebirla como una democracia directa, como un derecho de la ciudadanía al acceso, control y autodeterminación de las condiciones de vida y de producción de los individuos y de la sociedad en su conjunto (...) Se trata en última instancia de un proyecto de construcción social de un paradigma económico alternativo.”<sup>65</sup>

### **Sustentabilidad ecológica y conflicto político**

Pese a que el Proto-Estado hace intentos de despolitizar a los Estados-nación, de despojarlos del poder y de constreñir sus funciones a actos estrictamente gerenciales, teóricos como Enrique Leff, se empeñan en demostrar que la sustentabilidad ecológica sólo se puede lograr por medio del enfrentamiento político, porque está en el cogollo de los intereses de diversos grupos, de las elites político-económicas nacionales e internacionales y los de la sociedad en general, que intervienen en la representación de las diversas formas de apropiación de la naturaleza.

Reiteramos nuestra coincidencia con Leff en cuanto a que la política es el medio para lograr la sustentabilidad ecológica. El modelo que propusimos en el capítulo II acerca del *Estado-Global* no debe interpretarse como si planteáramos que la política desaparece para todos los sectores; se intenta que los Estados-nación, como entidades de poder, se despolitizen, es decir, que supriman la dicotomía administrativa política, quedándose con la primera.

Lo anterior, no significa la despolitización de los sectores sociales en su conjunto; algunos lucharán en favor de sus intereses contra el gran capital nacional y extranjero, que con sus proyectos de inversión no sólo se apropian de los mejores suelos urbanos y rurales, cuanto también, de los recursos forestales y energéticos, sin considerar a las generaciones futuras. Tampoco significa la muerte de los grupos ecologistas y algunos

<sup>65</sup> Ibidem. p. 111

partidos políticos, ni la de los sectores empresariales que se sientan desplazados de sus intereses.

En otras palabras, se despolitiza el Estado-nación, y más concretamente, la Administración Pública, pero no la sociedad, por tanto, el conflicto político es inevitable. Los asuntos medioambientales, no son la excepción; el mayor problema está entre los intereses privados que buscan apropiarse de la naturaleza con fines rentables, lo cual entra en contradicción con los intereses sociales.

Esta cuestión sugiere un regreso al medioevo, a la era que Karl Marx llamó *acumulación originaria de capital*, que entre otras cosas, se caracterizó por la expropiación, a los campesinos, de sus tierras, y de los medios de producción para cultivarlas. Los recursos agropecuarios y forestales, igual que en esa época, entran a formar parte de la lucha política y de la concepción del desarrollo, ya que enfrenta el interés privado, orientado hacia el lucro, con el interés social, orientado hacia la subsistencia. Asistimos a una transición de la economía agropecuaria de subsistencia, hacia la economía agropecuaria de mercados, la que impide que la tierra sea propiedad de los campesinos, convirtiendo el agro en un modelo de empresas gigantescas. No son pocos los conflictos recientes que se han generado por la posesión de la tierra, resaltando el caso de los comuneros de Tepozotlán, en el Estado de México, que se oponen a la inversión privada dentro sus terrenos. Por las anteriores razones, el medio ambiente, dice Leff, está en el cogollo de la lucha política:

“La cuestión ambiental es eminentemente política, emerge en el campo del conflicto social donde se definen concepciones diferentes, abiertas a diversos sentidos y opciones para su implementación. No basta pues con añadir el propósito de la sustentabilidad al del crecimiento económico, sino que es necesario construir los conceptos que funden estrategias y prácticas alternativas de desarrollo. Así, el concepto de sustentabilidad varía desde el discurso económico neoliberal, hasta estrategias para la apropiación social de la naturaleza y la autogestión de los recursos por las comunidades rurales.”<sup>66</sup>

A la lucha tradicional por mejorar las condiciones laborales, el empleo, la vivienda, el reparto agrario, la democracia, etcétera, se ha venido incorporando una nueva lucha: el mejoramiento de las condiciones del medio ambiente como parte integrante de la calidad de vida; esta nueva área del conflicto político ha puesto en evidencia el modelo de desarrollo, que aún a pesar de la depredación de la naturaleza, no ha podido combatir la extrema pobreza y en general, elevar los niveles de vida de la mayoría de la población.

Por otro lado, debemos insistir en que el medio ambiente ha entrado en la agenda política del Estado-nación, no precisamente por las exigencias sociales, de los grupos ecologistas, los campesinos o los partidos políticos, sino por presiones de la ONU, que de hecho, se han convertido, a partir de 1972, en el *constituyente* ambiental mundial. Enrique Leff ve el problema sólo de manera fragmentada, y lo reduce a lo nacional.

---

<sup>66</sup> Ibidem. p. 98

"El medio ambiente ha penetrado en las conciencias de los ciudadanos y en el discurso oficial de los gobiernos. Al tiempo que aumenta la marginación social y descienden los niveles de ingreso de las clases mayoritarias, emergen grupos sociales que orientan sus demandas hacia una mejor calidad de la vida y del ambiente (...) La problemática ambiental ha abierto así nuevos espacios al conflicto político, a la concertación social y a las condiciones del desarrollo económico (...) En pocos años el Estado se ha visto confrontado por la movilización de los grupos ecologistas y por una protesta popular cada vez más generalizada debido a la destrucción del ambiente."<sup>67</sup>

Ahora bien, supeditar lo nacional a lo internacional, no significa menospreciar los conflictos internos; el gobierno siempre tendrá conflictos políticos internos. Evitar, o mitigar el conflicto interno ha contribuido a que la AP incorpore en su agenda el tema ambiental. Así, en México, en el Plan Nacional de Ecología del sexenio (1983-1988) se diseñó el objetivo de "reorientar el rumbo y el modelo de desarrollo, asegurando el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos y el mejoramiento de la calidad de vida de la población". Lo mismo ha sucedido con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 del actual gobierno.

La AP es el centro de intermediación del conflicto político que se genera entre los diversos grupos de interés, fundamentalmente, entre la iniciativa privada nacional e internacional y los diversos grupos ecologistas, partidos políticos y comuneros, que sufren los efectos de la *racionalidad económica*: deforestación, expropiación, etc. Si el gobierno toma partido por uno u otro grupo de interés (que a menudo lo hace), eso no la exime de administrar el conflicto para evitar gérmenes que puedan menoscabar su poder.

Puesto que la AP se ha constituido en el centro de intermediación de los conflictos que se generan en el medio ambiente y el desarrollo, en esta investigación tendremos que analizar las políticas ambientales, así como la influencia política interna, pero sobre todo, la externa.

## Resumen Capitular

El capítulo III lo dedicamos al examen de las teorías del desarrollo y del crecimiento económico que han considerado el medio ambiente, y las que sin considerarlo, han logrado, paradójicamente, penetrar en la teoría del desarrollo sustentable, como la *Teoría cuantitativa del crecimiento*. Hicimos una exposición de las ideas de autores que definieron el desarrollo sin atención al medio ambiente (Prebish, Furtado, Myrdal); posteriormente, siguiendo con los autores que conciben al desarrollo sin atención al medio ambiente, mencionamos la *definición cuantitativa del crecimiento*; presentamos también las ideas de autores que entienden el desarrollo como crecimiento social y político, como Enrique Leff (que junto con Barkin liderean la *corriente radical del ambientalismo*), Joan Martínez y Klaus Schlüpmann, así como las del discurso radical del *ecodesarrollo*, principalmente las de Ignacy Sachs; también analizamos los pensamientos de los *Ceristas* Donella H., Dennis Meadows y Randers.

<sup>67</sup> Leff, Enrique. "Introducción a una visión global de los problemas ambientales en México", en Medio ambiente y desarrollo en México. p. 7

## Capítulo cuarto

### El Estado Global en acción: el proceso de construcción de la metapolítica de desarrollo sustentable

#### 4.1. Introducción

El medio ambiente y el desarrollo no pueden explicarse sin tomar en cuenta el contexto mundial, pues a instancias de organismos de la ONU , ambos se fundieron en un sólo concepto: desarrollo sustentable, que evidentemente no nació de las entrañas de cada nación, sino de un proceso endógeno, de la acción del *Estado Virtual Mundial*. Ese nuevo paradigma de la humanidad, sellado en la *Cumbre de la Tierra* (1992), es un fehaciente ejemplo de como el *Proto-Estado* sometió a los 150 países suscriptores, ratificando su posición de *Sub-Estados*, que tienen el compromiso de acatar los mandatos.

El nuevo orden internacional diseña las estrategias económicas comerciales, gerenciales (de hacer y dirigir negocios), e informativas, así como también las que permiten fusionar medio ambiente con desarrollo.

Este capítulo tiene por objetivo analizar como a partir de 1972, en la CNUMAH de Estocolmo, el desarrollo ya no debía considerarse separado del medio ambiente. Posteriormente, a instancias del *Informe Brundtland* (1987), las disposiciones mundiales sobre desarrollo sustentable se impulsaron con mayor fuerza, y se fusionaron con las premisas del *neoliberalismo*. Finalmente, en 1992, en la *Cumbre de la Tierra*, se legislaron, convirtiéndose en una obligación. En otras palabras, desde ese entonces, asistimos a la *mundialización* de las decisiones, y las Conferencias de la ONU sobre medio ambiente y desarrollo, se erigieron en *Constituyentes Mundiales*.

En dichas conferencias se llegó a la conclusión de que los problemas no podían resolverse sin la concurrencia, sin la acción concertada de los países signatarios. Por ejemplo sin el *Protocolo de Montreal* (1987), todavía no iniciarían las acciones tendientes a disminuir la producción y el consumo mundial de CFC, que son los agentes destructivos de la capa del ozono, y por ende, del calentamiento global de la atmósfera.

En esas instancias mundiales se aseveró también el *Sur* no puede resolver los problemas de contaminación sin la colaboración financiera, tecnológica y logística del *Norte*.

En este capítulo haremos un análisis de las diversas disposiciones (acuerdos, protocolos, reglamentos, etc.) emanadas de los Conferencias Mundiales de Medio Ambiente y Desarrollo, y observaremos cómo, únicamente, fueron tomadas en cuenta las teorías compatibles con el *neoliberalismo*, dejando en el tintero las ideas de los pensadores disidentes. Por ser el desarrollo sostenible un proyecto del *Estado Global*, se omitieron las críticas de la *corriente radical* (Sachs, Barkin, Leff y Martínez Alier).

El desarrollo sustentable como lo conciben la conferencias mundiales de la ONU afecta, prácticamente, toda la vida nacional; es una *metapolítica* extensa. Plantea aspectos de la reproducción del capital transnacional, políticas de ajuste estructural, modificación de patrones de producción y consumo, introducción de nuevas tecnologías (traducidas en ventajas comparativas para los *países desarrollados*) y aspectos educativos, entre otras cuestiones.

El desarrollo sustentable es un nuevo paradigma no porque vaya a resolver los problemas de las naciones, cuanto porque ha conformado una estrategia de alcance mundial que tiene como objetivo expandir la *sociedad global* y la *comunidad internacional* dentro del modelo económico *neoliberal*. Los temas ambientales son un factor estratégico para la paz y la seguridad mundial. Estas son razones fundamentales para que la ONU, la UE y la OCDE tengan tanto interés en impulsarlo.

Según Randhir B. Jain, aunque el primer intento serio de garantizar la seguridad ambiental global<sup>1</sup> fue en 1972, en la *Conferencia de Estocolmo*, ya antes de que se establecieran las Naciones Unidas en 1945, se habían establecido acuerdos ambientales internacionales y se habían creado instituciones como el *Consejo Internacional de Uniones Científicas* (1919), que adquirió el rango de Consejo de Investigación Internacional. Un poco después se formó la *Organización Meteorológica Mundial* para coordinar la observación del tiempo por el mundo entero y promover la comprensión del clima, la cual se convirtió en un organismo especializado de las Naciones Unidas en 1951, extendiendo sus funciones a la observación meteorológica e hidrológica mundial, con el fin de lograr un mejor entendimiento de los procesos ambientales. En esos años, la mayor parte de los acuerdos ambientales se concentraban en proteger las aves y los animales migratorios, en cuidar las cuencas de los ríos a través de fronteras y de aguas limítrofes, y en conservar los peces y mamíferos marítimos.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Este concepto fue tratado con más detalle en el capítulo referente a la *gobernación global* donde se analiza la postura de Randhir B. Jain, quien propone que los esfuerzos de la ONU en materia ambiental son para buscar la seguridad ambiental global. También se estudiaron los planteamientos de Hylke Tromp, entre otros, en este sentido.

<sup>2</sup> Estos datos fueron tomados de un documento de la ONU: Mostafa K. Tolba y Osama A. Elkohtly (comps.), *The World Environment 1972-1992: Two Decades of challenge* (Londres UNEP, Chapman and Hall, 1992), pp. 738-798, citados por Seara Vázquez, Modesto. (Compilador). *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*. p.223

## 4.2. Interés de la ONU por el Medio Ambiente. Los Primeros pasos

Entre 1944 y 1972 el sistema de las Naciones Unidas formó varias instituciones y realizó acciones relativas al medio ambiente; eran años de posguerra en los que la seguridad internacional fue más allá de lo político y lo militar, extendiéndose a lo ambiental. En 1945 creó la FAO con la intención de contribuir al mejoramiento de la seguridad alimentaria del mundo y las condiciones de vida de los campesinos, después sus funciones se ampliaron al desarrollo de la agricultura y los viveros de peces, y posteriormente, a la silvicultura (por la importancia de los bosques para la población rural. Esta institución es la más grande agencia especializada de la ONU; en la actualidad juega un papel primordial en el desarrollo sustentable agropecuario.

La UNESCO, formada en 1946 es otra institución de la cual brotó la *Comisión Oceanográfica Intergubernamental*, que funcionó de 1964 a 1974. En 1946 la ONU comenzó a regular y controlar la energía atómica; posteriormente (1957), fundó el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA).

La Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), fundada en 1947, orientó su actividad hacia los ruidos de los aviones y las repercusiones de las aeronaves jet y los rayos ultrasónicos, sobre la capa de ozono.

La Organización Marítima Internacional (OMI), constituida en 1958, tenía como objetivos: prevenir la contaminación producida por la navegación marina; crear códigos de seguridad relacionados con mercancías marítimas peligrosas; establecer convenios de seguridad de la vida marítima; y prevenir colisiones en los océanos.

La ONU fundó otros organismos especializados relacionados con el tema que nos ocupa: el PNUD (1966), que fue concebido para promover el desarrollo económico y social, del cual depende la sana administración del medio ambiente; la OMS (1945), que concentró sus esfuerzos en: a) definir la norma de adaptabilidad humana a los diversos factores del estrés; b) identificar los focos de contaminación del aire, agua, suelo y alimentos, así como los efectos de los pesticidas; c) determinar la relación de la ecología con los vectores de las enfermedades; d) disminuir el abuso de medicinas; e) estudiar los efectos de los cambios inducidos por el medio ambiente como el rápido crecimiento de población, las migraciones en masa, la urbanización rápida y la construcción de presas de riego, y lagos hechos por el hombre.

Esos estudios y esas instituciones sentaron las bases para establecer La Comisión de Población de la ONU (1946), El Programa Alimentario Mundial (1961), el Centro Internacional para la Contaminación del Aire (1969), un año después, el Centro Internacional de Referencias sobre disposición de Desechos y Abasto Comunitario del Agua. Así hasta fundar, en 1972, el PNUMA y otros organismos especializados y diversas comisiones económicas regionales, como la CEPAL.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Este apartado se basó en: Montaño, Jorge. *Las Naciones Unidas y el orden mundial 1945-1992*, pp. 157-172., y en Jain, Randhir B. "La Seguridad Ambiental y las Naciones Unidas", en Seara Vázquez Modesto. Op.. Cit., pp. 223-228



### 4.3. Constituyentes Mundiales de Medio Ambiente y Desarrollo

La ONU ha jugado un papel protagonista en el tejido de instituciones internacionales sobre medio ambiente. En seguida veremos como se han ido formando.

#### 4.3.1. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano, Estocolmo, Suecia, 1972 "Primer Constituyente Mundial"

Estocolmo, en 1972 es el parte aguas de las *metapolíticas* ecológicas; ahí se dio coherencia, sistematicidad y obligatoriedad a los convenios. Fundados en los principios del derecho internacional, se diseñaron códigos, programas, instituciones, comisiones especiales y tratados, que fueron signados por los 120 países asistentes, y atestiguados por observadores de diversas dependencias de la ONU, y poco más de 100 ONGI. Ahí se reunió el *Primer Constituyente Mundial* para formalizar la reglamentación ecológica, y para estatuir la agenda global ambiental como cuestiones de seguridad y paz mundial.

Todavía sin las leyes de mercado como mecanismos de regulación ambiental, la mayoría de las naciones del mundo (incluyendo a los países de economías planificadas), deberían ajustar sus políticas nacionales a las directrices internacionales; Así se estableció en el Principio Doce de la Conferencia; mediante este principio se obligó a considerar al medio ambiente como un tema prioritario de política gubernamental, debiendo incorporarlo a sus respectivos Planes de Desarrollo. Al pie de la letra se asentó que los gobiernos de los países...

~~"Deberían destinar recursos a la conservación y mejoramiento del medio ambiente, teniendo en cuenta las circunstancias y las necesidades de los países en desarrollo y cualesquiera gastos que pueda originar a estos países la inclusión de medidas de necesidad (sic) de prestarles, cuando lo soliciten, más asistencia técnica y financiera internacional con ese fin."~~<sup>4</sup>

Aunque antes de 1970 ya existían los *conservacionistas*, los teóricos del desarrollo, para nada habían ponderado el medio ambiente. No fue sino hasta 1972 cuando la conexión entre desarrollo y medio ambiente fue ondeada por los hombres de ciencia, en especial por ecólogos y por la convocatoria de la CNUMADH.

En un foro paralelo a la reunión intergubernamental de la ONU, se discutieron las ideas del *Ecodesarrollo* de Ignacy Sachs y las de Barry Commoner, quién también advirtió de la necesaria simbiosis entre medio ambiente y economía. En crítica tácita a la *Nueva teoría del crecimiento*, Commoner arguyó:

"La crisis ambiental, evidente ya en la ecosfera, proviene de las tensiones ecológicas que refleja, de la fallas de la tecnología productiva -y de sus antecedentes científicos-, y además de las fuerzas económicas, sociales y políticas que nos han lanzado por este camino autodestructivo."<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Declaración, Principios, Recomendaciones y Plan de Acción de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, Suecia, 1972, en Vizcaino Murray, Francisco. *La Contaminación en México*. pp. 405-475

<sup>5</sup> Barry Commoner, *The Closing Circle: Nature, Man and Technology*; en Glender, Alberto y Víctor. Lichtinger. *La Diplomacia Ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. p.51

Aun cuando se coincide en señalar que esta primera conferencia siguió las líneas del *ecodesarrollo*, porque de él se retomaron los principios, recomendaciones y declaraciones, éstas ya no fueron tomadas en cuenta por los siguientes *Constituyentes*. Quedaron registrados en la historia como buenos deseos; en adelante, prevalecieron posturas disímbolas, más bien fusionadas al *neoliberalismo*.

Brañes opina que en realidad el sustento teórico de la primera conferencia fue el *ecodesarrollo*:

"La expresión *ecodesarrollo* fue acuñada en los prolegómenos de la Conferencia de Estocolmo de 1972, para designar una estrategia de desarrollo ecológicamente viable. Lanzada con éxito en el seno de esa Conferencia, la idea de *ecodesarrollo* fue sometida a análisis posteriores que le dieron un contenido más profundo<sup>6</sup> al asociarla - dicho con otras palabras de Ignacy Sachs, que es su principal expositor-, a 'un desarrollo endógeno y dependiente de sus propias fuerzas, sometido a la lógica de las necesidades de la población total y no de la producción erigida en fin en sí misma, consciente, finalmente de su dimensión ecológica y buscando una simpatía entre el hombre y la naturaleza.'<sup>7</sup>

Desafortunadamente los postulados del *ecodesarrollo* eran radicales, opuestas al espíritu del mercado, y por lo tanto, aunque encontraron la simpatía de los intelectuales reunidos en la conferencia, fueron censuradas por los dirigentes de la ONU y por los jefes de gobierno de las naciones asistentes.

### **Acuerdos, principios, recomendaciones e instituciones creadas por el "Primer Constituyente"**

Independientemente de si los resultados fueron halagüeños y equitativos entre *Norte y Sur*, la Conferencia fue el *Primer Constituyente Mundial* porque emanaron de ahí 26 principios, una declaración de 7 puntos, 109 recomendaciones, y un plan de acción, que prácticamente, influiría en toda la vida social, económica y política de los países afiliados a la ONU. En el Anexo VII de esta investigación se presentan íntegramente la declaración y los principios de este *Constituyente*.

Estocolmo fue el sitio donde se crearon las instituciones internacionales de planeación, investigación, organización, dirección y control del medio ambiente, es decir, donde se responsabilizó a todas las naciones de la paz y la seguridad mundial. Surgió el PNUMA con tareas de cooperación técnica y económica social, para resolver problemas de contaminación regionales, sub regionales y nacionales; más tarde se convirtió en la institución más importante de asesoría a nivel mundial. Cabe decir, que desde su fundación, este organismo ha realizado programas importantes para resolver problemas globales, como por la limpieza del Mar Báltico y la zona del mediterráneo, el *Protocolo de Montreal* de 1987 para reducir y llegar a abolir la producción y el consumo de los

---

<sup>6</sup> Raúl Brañes se refiere a la *Declaración de Cocoyoc* sobre estrategias para el medio ambiente y desarrollo (México 1974) y el informe *¿Qué hacer?* de la Fundación Hammarskjöld (Upsala 1979).

<sup>7</sup> Brañes, Raúl. *Manual de derecho ambiental mexicano*. pp. 31-32

CFC<sup>8</sup>; la *Convención de Basilea* de 1989 para el Control Transfronterizo de Desechos Peligrosos; la iniciación, en 1985 de las negociaciones sobre el cambio climático global<sup>9</sup>, y otros tratados regionales y universales, que podrán observarse en el Anexo IV.

#### 4.3.2. "Nuestro Futuro Común". Comisión Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, Informe Brundtland. "Segundo Constituyente Mundial"

El concepto de desarrollo sustentable fue disertado en 1987 por una institución de la ONU, la CMMAD. En el *Informe Brundtland* (por el nombre de la presidenta de la comisión Gro Harlem Brundtland), titulado *Nuestro Futuro Común*, se formuló el concepto de desarrollo sustentable de la siguiente manera:

"... desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias. Encierra en sí dos conceptos fundamentales: el concepto de necesidades, en particular las necesidades de los pobres, a las que se deberá otorgar prioridad preponderante; la idea de las limitaciones impuestos por el estado de la tecnología y la organización social entre la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras."<sup>10</sup>

El *Informe Brundtland* es el *Segundo Constituyente Mundial* sobre medio ambiente y desarrollo, ya que de él emanaron principios, derechos y deberes generales signados por muchos gobiernos de los Estados del mundo. (ver Anexo VI en el cual se podrán observar dichos principios).

Sólo en apariencia, el Informe de la CMMAD es ajeno a las *Teorías cuantitativas del crecimiento* (que como vimos, son el soporte del *neoliberalismo*); también quiere dar la apariencia de no ser una imposición del *Proto-Estado*. En el mencionado informe, se trata de decir que es una decisión de la humanidad en su conjunto, no una *metapolítica*.

"Los objetivos del desarrollo económico y social se deben definir desde el punto de vista de su sostenibilidad en todos los países, ya sean desarrollados o en desarrollo, de economía de mercado o de planificación centralizada (...) El desarrollo implica una transformación progresiva de la economía y de la sociedad. Un camino de desarrollo que es sostenible en sentido físico podría seguirse teóricamente incluso en un ambiente social y político rígido (sic). Pero no se puede asegurar la sostenibilidad física si las políticas de desarrollo no prestan atención a consideraciones tales como cambios en el acceso a los recursos y en la distribución de los costos y beneficios. Aún el restringido concepto de sostenibilidad física implica la preocupación por la igualdad social entre las generaciones, preocupación que debe lógicamente extenderse a la igualdad dentro de cada generación. La satisfacción de las necesidades y aspiraciones humanas es el objetivo del desarrollo."<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Para conocer la historia del descubrimiento del efecto dañino de los CFC, en el cual jugó un importante papel, el *Premio Nobel de Química*, Mario Molina, y darnos cuenta cómo la preocupación por el medio ambiente es reciente, recomendamos la lectura de Marshall, Fisher. *La capa de ozono. La tierra en peligro*, p.84

<sup>9</sup> Glender, Alberto y Víctor Lichtinger. Op.. Cit., p.52

<sup>10</sup> Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo. *Nuestro futuro común*, p.67

<sup>11</sup> *Ibidem* pp. 67-68

De la misma manera, pareciera tener afinidades con *corriente radical del ecodesarrollo*, ya que insiste en la fusión de crecimiento con preservación de la biodiversidad florística y faunística. No obstante soslaya que el mercado ha sido el gran devastador ambiental.

No exento de contradicciones, *Nuestro Futuro Común* establece que si en el pasado, preocupaban los efectos del crecimiento económico sobre el medio ambiente, ahora la situación es inversa: la presión que el deterioro de suelos, aguas, atmósfera y bosques, ejerce sobre las perspectivas económicas. En el informe se sostiene que en el pasado reciente estábamos obligados a hacer frente a un notable aumento de la interdependencia económica de las naciones, y ahora estamos obligados a acostumbrarnos a una creciente interdependencia ecológica. La ecología y la economía se entreveran crecientemente en los planos local, regional, nacional y mundial, hasta formar una red inconsútil de causas y efectos, sentencia el informe.<sup>12</sup>

Ninguna de las dos cuestiones anteriores es verídica, es más bien un discurso retórico, pues ni se aleja del mercado, ni comparte las premisas del *ecodesarrollo*. Sachs explícitamente desdeña soluciones tecnológicas y, en contrapartida, enarbola soluciones genuinamente humanas, de conciencia y solidaridad social, de creatividad, heurística, e independencia de las naciones para innovar sus propios instrumentos. Esto es radicalmente opuesto al *neoliberalismo*. Si bien es cierto que en Estocolmo esas premisas fueron discutidas, *Nuestro Futuro Común* las olvidó.

#### **4.3.2.1. El Club de Roma (Sección Mexicana), el FMI, el Banco Mundial y la ONUDI adoptan los principios del Segundo Constituyente Mundial**

Varios años después del *Informe Brundtlandt*, el fantasma del desarrollo sustentable recorrió muchos países e instituciones; sus principios se adoptaron por los gobiernos de los Estados, por ONGS de influencia ideológica como la Sección Mexicana del Club de Roma<sup>13</sup>, y organizaciones económico políticas como el FMI, el BM y la ONUDI.

##### **4.3.2.1.1. La Sección Mexicana del Club de Roma**

Como institución de análisis político económico, la Sección Mexicana del Club de Roma asesora decisiones referentes a la *globalización*; para este grupo, adherirse a los preceptos de los *Constituyentes mundiales* es una cuestión trascendente porque el desarrollo sustentable atiende las necesidades de recursos naturales, tanto para las

---

<sup>12</sup> Ibidem

<sup>13</sup> La Sección Mexicana del Club de Roma fue creada en abril de 1991, siguiendo los lineamientos del Club de Roma que se fundó en 1969. En el Acta Constitutiva de la Sección Mexicana del Club de Roma, A.C., junio de 1993, con base en el artículo 2, se definen los siguientes objetivos:

-contribuir al conocimiento y comprensión de los problemas de la sociedad moderna, considerados en su conjunto y teniendo en cuenta especialmente los aspectos que interesen o afecten a la totalidad o a grandes partes de la humanidad...;

-reforzar la toma de conciencia por la opinión pública mexicana... respecto a tales problemas...;

-promover el estudio y la reflexión por parte de la opinión pública y de los medios científicos, intelectuales y políticos mexicanos para procurar que se desarrollen nuevas políticas, actitudes y modos de acción que favorezcan el desenvolvimiento futuro de la humanidad en un contexto de paz mundial, justicia y bienestar individual y social;

-estimular y dirigir estudios e investigaciones sobre los diferentes problemas del bienestar humano y sugerir fórmulas alternativas para (su) posible solución;

-proporcionar asesoramiento científico y técnico en las entidades e instituciones públicas o privadas que estén interesadas en la identificación de aquellos aspectos de los problemas mundiales que más afecten o puedan afectar a la sociedad mexicana...

generaciones futuras como para las presentes, es decir, propone nuevos paradigmas de crecimiento y desarrollo, que traspasan de lo meramente económico hacia el bienestar social. Los paradigmas que enarbola la Sección Mexicana del Club de Roma son:

"a) La reducción sustancial y aun el abandono del empleo de fuentes de energía de origen fósil en la actividad agropecuaria e industrial y la reasignación correlativa de recursos al uso de fuentes de energía renovables y no contaminantes; b) el desarrollo y el empleo de la tecnología para el fin anterior y, por extensión, para evitar, reducir y aun eliminar cualquier clase de contaminación atmosférica o de suelos y recursos hídricos por emisiones y desechos provenientes de la actividad industrial y agropecuaria y del funcionamiento normal de la vida urbana y c), la introducción y adopción de normas de consumo para la creciente población mundial que reduzcan al mínimo la utilización de recursos agotables y contaminantes, y en cambio supongan la renovación y el mejoramiento constantes de la calidad de los recursos naturales."<sup>14</sup>

En el *Informe sobre la globalización*, la Sección Mexicana del Club de Roma establece que para alcanzar el desarrollo sustentable es necesario acompañarlo de equidad social, pues las desigualdades, repercuten en el abuso de los recursos no renovables, y en general de la degradación ambiental. Así lo matiza:

"... el desarrollo sostenible tiene grandes repercusiones en todos los sectores de desarrollo social, entre ellos la educación, la salud, la vivienda, la convivencia urbana, el bienestar rural, la dinámica demográfica, la integridad familiar y la práctica de la democracia. Se requiere -ni más ni menos- 'una cultura del desarrollo sustentable y equitativo' como parte del desenvolvimiento de las culturas nacionales."<sup>15</sup>

Para esta Sección la tarea de implantar el desarrollo sustentable sólo tiene sentido en la medida que los países del mundo lo adopten como paradigma, no puede ser una tarea aislada, sino mundial. En este sentido, concluye con lo siguiente:

"(El desarrollo sustentable), ... se trata de una tarea humana inédita, pero no por ello imposible. Sin embargo, el poder alcanzar el objetivo del desarrollo sustentable y equitativo requiere iniciar y consolidar a corto plazo los procesos necesarios en los ámbitos político, económico, social y cultural. No basta que se generen estos procesos en una sola sociedad, en un sólo país, sino que se requiere que la comunidad internacional, principiando por el sistema de las Naciones Unidas, con el apoyo de las organizaciones regionales y otras, respalde de manera efectiva el objetivo y la puesta en marcha de los medios y mecanismos para alcanzar esas metas."<sup>16</sup>

#### **4.3.2.1.2. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional**

La CMMAD de 1987 extendió su radio de influencia hacia dos de las instituciones financieras más prominentes del *neoliberalismo*; les sugirió transacciones sólo con aquellos gobiernos e instituciones privadas que hayan suscrito los preceptos del

<sup>14</sup> Urquidí, Víctor L. *México en la globalización. Condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo. Informe de la Sección Mexicana del Club de Roma*. p.48

<sup>15</sup> Ibidem p.49

<sup>16</sup> Ibidem

desarrollo sustentable, concretamente los que se comprometan a adoptar los 10 principios del *nuevo ambientalismo*, que veremos más adelante.

En medio de posturas encontradas el *Informe Brundtland* propuso que el BM reafirmara su liderazgo como institución crediticia por antonomasia; lo conmina a condicionar sus apoyos. Lo mismo ocurre con el FMI; lo ratifica como el conductor de las políticas del *cambio estructural* de los *países en vías de desarrollo*, pero tomando en cuenta los mandatos del desarrollo sustentable.

Lo contradictorio es que el *ajuste estructural* es una garantía para los pagos puntuales de los intereses y principal de la deuda externa, que ha repercutido en el sacrificio de los programas sociales, y en especial de los de medio ambiente. Así, el mencionado Informe, es más bien una apología del *ajuste estructural* y de la política *neoliberal*, no un esfuerzo para erradicar la pobreza y la contaminación. Es también un documento que permite obtener mayores ventajas comparativas a los *países desarrollados*. Las contradicciones del *Informe Brundtland* con su propia letra son las siguientes:

“La prioridad máxima consiste en que se difundan las consideraciones del desarrollo mediante la labor de las instituciones financieras internacionales. El papel del Banco Mundial y del FMI es particularmente decisivo porque sus condiciones de préstamo se utilizaban como indicadores para la concesión de préstamos por parte de otras instituciones -bancos comerciales y organismos de crédito a la exportación-. Es importante en este contexto que el Banco tenga en cuenta las consideraciones del desarrollo sostenible en la evaluación de los préstamos para el ajuste estructural y de los orientados a la política relativa a los sectores basados en los recursos naturales -agricultura, pesca, silvicultura y energía, en particular- y los destinados a proyectos específicos.

Un cambio similar de énfasis se requiere respecto a los programas de ajuste emprendidos por los países en desarrollo. Hasta la fecha, el 'ajuste' -en particular bajo los auspicios del FMI- ha provocado con frecuencia disminución del nivel de vida en aras de la estabilización financiera. Implícito en muchos de los planes propuestos para hacer frente a la crisis de la deuda está el creciente reconocimiento de que el futuro ajuste debería estar orientado al crecimiento, pero es preciso que asimismo tenga en cuenta el medio ambiente.

Si eso no fuera suficiente, la CMMAD sugirió al FMI emprender una nueva política financiera de ajuste, la denominada *Nuevo Servicio de Ajuste Estructural*, que significa atender sólo las solicitudes de créditos a quienes tengan proyectos y objetivos de desarrollo más amplios y largo plazo que la mera estabilización financiera, esto es, contar con metas de crecimiento, metas sociales y metas de protección al medio ambiente. Aunado a lo anterior, recomienda que los organismos internacionales para el desarrollo (el BM en particular), deberían elaborar métodos de evaluación y asistencia técnica a los *países en desarrollo*, en aras de perfeccionar su capacidad de medir los avances en la gestión del medio ambiente. Realmente esta es una postura contradictoria pues la satisfacción de las necesidades sociales son antagónicas con las políticas *monetaristas*.

Del análisis del *Informe Brundtland* podemos concluir que es el soporte teórico de la *corriente hegemónica (neoliberal)* del medio ambiente y el desarrollo. Por esa razón,

tiene el carácter de *Constituyente mundial*; sus principios han sido adecuados, difundidos y exigidos a los países del mundo con el mismo fanatismo con el que se ha internacionalizado el modelo económico *neoliberal*.

Ese constituyente adoptó las mismas estrategias que la *Teoría Cuantitativa del Crecimiento*, antagónica, con el desarrollo social, con las actividades que no contribuyan a incrementar, positivamente, los indicadores macroeconómicos. La siguiente cita demuestra lo contradictorio de sus planteamientos:

"La satisfacción de las necesidades esenciales depende en parte de la realización del potencial de crecimiento y es claro que el desarrollo sostenible requiere el crecimiento económico de los lugares donde no se satisfacen sus necesidades. En otros lugares puede estar de acuerdo con el crecimiento económico, siempre que el contenido del crecimiento refleje los principios amplios de la sostenibilidad y de la no explotación de los demás."<sup>17</sup>

#### 4.3.2.1.3. Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

Siguiendo la lógica del funcionamiento económico mundial y su relación con el hábitat, la ONUDI se adhirió a los lineamientos del *Informe Brundtland*. Si los organismos financieros internacionales exigen medidas ecológicas para el otorgamiento de paquetes crediticios, la ONUDI, como órgano rector de la política industrial mundial, también se enganchó a la cadena financiamiento producción para dictar las estrategias industriales mundiales, que no son otra cosa que nuevas medidas para acrecentar las ventajas comerciales de las potencias que dominan esta institución.

Las ventajas comparativas las tienen los países que poseen una estructura productiva capaz de sustentar el desarrollo y el medio ambiente, esto es, las que exportan tecnología ecológica. El argumento falaz de la ONUDI advierte que es factible una política industrial global porque tanto los *países en desarrollo*, como las *economías en transición (emergentes)*, experimentan crecimientos vertiginosos, lo que provoca un inevitable impacto sobre el medio ambiente. Textualmente dice:

"La ONUDI define el desarrollo industrial ecológicamente sostenible como las pautas de industrialización que aumentan la contribución de la industria al bienestar económico y social de las generaciones presentes y futuras sin perjudicar los procesos ecológicos básicos. Estas pautas permitirán aumentar el desarrollo económico con el tiempo, utilizando los recursos no renovables de manera eficiente, conservando los recursos renovables sin exceder las capacidades de asimilación de desechos de los ecosistemas. Diferirán de un país a otro en función del acervo de recursos y de la etapa de desarrollo económico."<sup>18</sup>

En páginas posteriores, ahondaremos en la política industrial que promueve la ONUDI.

<sup>17</sup> Ibídem p.68

<sup>18</sup> Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. *Informe Anual 1996*. p.96.

### 4.3.3. La Agenda 21. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. "Tercer Constituyente Mundial"

Sin tomar en cuenta los planteamientos fundamentales del *ecodesarrollo*, como su rechazo a las soluciones tecnológicas para salvaguardar el medio ambiente, la CNUMAD, también llamada *Cumbre de la Tierra*, celebrada en Río de Janeiro en 1992, (en la que participarían representantes de 178 Estados miembros de las Naciones Unidas, entre ellos cerca de 150 jefes de Estado o de gobierno, y en la que también estuvieron presentes varios centenares de ONGS), fue el escenario donde se adoptó el desarrollo sustentable como nuevo paradigma de la humanidad.

Con base en los conceptos de *Nuestro Futuro Común* y *Nuestra Propia Agenda*, la ONU diseñó un plan de acción denominado *Agenda 21*, que tenía como objetivo central hacer viable ese nuevo paradigma.

En su carácter de convenio internacional, la *Declaración de Río* se convierte en lo que nosotros denominaremos *Tercer Constituyente Mundial*. Un experto en derecho ambiental, Raúl Brañes escribe sobre la obligatoriedad internacional de los lineamientos de protección del hábitat:

"Los principios básicos del derecho internacional para la protección del ambiente se encuentran tanto en la declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que se llevó a cabo en Estocolmo (Suecia), del 5 al 16 de junio de 1972, como en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que tuvo lugar en Río de Janeiro (Brasil), del 3 al 14 de junio de 1992. En efecto, ambas declaraciones -adoptadas por consenso de los gobiernos participantes- consignan algunas reglas fundamentales sobre la materia, siendo de señalarse que la Declaración de Río, como se expresa en sus consideraciones, reafirma la Declaración de Estocolmo e intenta basarse en ella."<sup>19</sup>

Es obligación de todas las naciones afiliadas a la ONU cumplir con los acuerdos internacionales, de tal suerte, dichos acuerdos son también fuentes de derecho interno, que los Estados deben cumplir y hacer cumplir, por tanto, las dos convenciones mundiales citadas, adquieren el papel de *Constituyentes*, de leyes del derecho internacional obligatorias en el derecho nacional. Son el punto de partida para reformar la estructura jurídica local (nacional, estatal y municipal). Nuevamente recurrimos al experto en estas cuestiones para resaltar la importancia del derecho ambiental internacional:

"Hasta este momento hemos considerado exclusivamente fuentes del derecho ambiental que proviene del derecho interno. Pero, también el derecho internacional, debe ser considerado como fuente de derecho ambiental. Más aún, a diferencia de lo que ocurre con el derecho no ambiental, el derecho internacional constituye una fuente importante del derecho ambiental y con toda seguridad llegará a tener aún más relevancia. En efecto, es oportuno recordar que el carácter de fuente del derecho ambiental lo tienen no sólo los tratados y convenciones internacionales formalmente concluidas que se refieren en todo o parte a cuestiones de carácter ambiental, sino también una serie de actos que derivan y que realizan a través de los mismos que

<sup>19</sup> Brañes, Raúl. *Manual de derecho ambiental mexicano*. p.55



denominaremos, como lo hace la doctrina 'procedimientos simplificados de arreglo' (para poner de manifiesto su parcial carencia de formalidades), así como los numerosos actos que configuran lo que se denomina el derecho internacional 'emergente' (V.gr. las resoluciones de los organismos intergubernamentales y las cada vez más numerosas declaraciones políticas sobre cuestiones ambientales internacionales).<sup>20</sup>

Los tratados, convenios, actos emergentes y derivados (procedimientos simplificados de arreglo), referentes al medio ambiente son temas de política gubernamental y estatal mexicana y, sin lugar a dudas, cada vez inducirán cambios más allá de lo económico; incidirán en lo político, administrativo, educativo, cultural, científico y tecnológico, así como en lo social, políticas de población y desarrollo urbano, entre otras cosas. Existen muchas leyes y programas mexicanos implementados para cumplir con el derecho internacional ambiental. Dichas transformaciones serán analizadas en los dos siguientes capítulos.

Para finalizar este apartado, debemos decir que así como el *Informe Brundtland* es el soporte teórico de los preceptos de medio ambiente y desarrollo, la *Cumbre de la Tierra*, es la confirmación estatutaria de los mismos; globalizó los mandatos signados y aceptados. De esto hablaremos en seguida.

#### **4.3.3.1. Instituciones del Estado global y el Tercer Constituyente**

Las normas del derecho ambiental internacional forman parte de la agenda del *Estado global*, y éste cuenta con muchos medios para imponerlo, lo hace por ejemplo, a través de instituciones como la OCDE y la ONUDI, las cuales se adhirieron a los postulados del *Tercer Constituyente*; lo mismo se ha realizado en la UE.

Los países miembros de la OCDE firmaron la ratificación de las tres convenciones internacionales de la *Cumbre de Río* sobre cambios climáticos, biodiversidad y desertificación. Además este organismo cuenta con fondos para el medio ambiente controlados por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD). El siguiente comunicado no deja dudas de su interés en el cumplimiento de los mandatos del *Tercer Constituyente*.

"...las agencias de asistencia de la OCDE han respondido vigorosamente al reto de la Agenda 21. Se incorporó el desarrollo sustentable como principio fundamental y se estableció el medio ambiente como parte integrante de todas las prioridades de las agencias".<sup>21</sup>

La OCDE confirmó esta adhesión en el trabajo titulado *Estudio sobre las actividades de los miembros del CAD para apoyar los objetivos ambientales*, que se llevó a cabo en 1995 y 1996, en su Reunión de Trabajo sobre Asistencia para el Desarrollo y el Medio Ambiente, en la cual los 22 miembros se comprometieron a seguir los principios de la UNCED. De todos los miembros, Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, la

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> OCDE. *Desarrollo Sustentable. Estrategias de la OCDE para el Siglo XXI*. p.73

Comisión Europea, Dinamarca, Francia, Noruega, Países Bajos , Suecia y Japón, ya formaron Agencias Especializadas de Medio Ambiente, que tiene como función apoyar el financiamiento, la evaluación y vigilancia de las metas ambientales en cada país y en cada proyecto. En realidad, estas agencias, son órganos de imposición del desarrollo sustentable en todo el mundo, que pomposamente llaman convenios de cooperación, pero que condicionan las políticas ambientales en los Estados-nación.

Por otro lado, la ONUDI también cuenta con mecanismos análogos de ayuda para los *países en desarrollo*, y las *economías en transición*; su misión es contribuir al logro de los objetivos de la UNCED; la ONUDI ha hecho de los proyectos ambientales y los energéticos una de sus siete prioridades. Las actividades principales se establecen en su programa de medio ambiente y energía:<sup>22</sup>

#### **Medio Ambiente**

- Apoyo para la formulación y aplicación de estrategias nacionales para el desarrollo industrial ecológicamente sostenible.
- Apoyo para la transferencia de tecnología para una producción industrial limpia y segura.
- Apoyo a los países en desarrollo para la aplicación de protocolos, convenciones y acuerdos internacionales.
- Apoyo a los países en desarrollo para que puedan ajustarse a los estándares y normas internacionales relacionados con la industria.

#### **Energía**

- Conservación y mejoramiento de la eficiencia en los usos industriales finales (electricidad, calor y vapor).
- Mejoramiento de la eficiencia de las centrales eléctricas e industriales de combustibles fósiles, y de los sistemas de combustión industriales, como hornos y secadores.
- Promoción del uso del gas natural y de fuentes de energía nuevas y renovables en los países en desarrollo (sustitución de combustibles).
- Apoyo para la manufactura de equipo eficiente en energía y para mejorar el coeficiente de aprovechamiento del combustible en el sector transporte.

La UE en el *Tratado de Maastricht* reconoció que sus Estados miembros debían tomar en cuenta la relación entre crecimiento económico y medio ambiente, de tal suerte que se crearan las condiciones óptimas para las generaciones presentes y para las futuras, asegurando un mantenimiento adecuado de la calidad de vida, teniendo acceso juicioso a los recursos naturales y evitar el deterioro ambiental.<sup>23</sup>

Con en el *Programa 15 Acciones de Medio Ambiente*, la UE pone en práctica los compromisos con el *Tercer Constituyente*. En ese programa se plantea la modernización industrial, la reglamentación comercial, la racionalización del uso de energéticos, el transporte anticontaminante, el incremento de la productividad agrícola, y el turismo ecológico, como áreas prioritarias de la gestión en la UE.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Brañas, Raúl. Op.. Cit..

<sup>23</sup> Baker, Susan, et. al. *The Politics of sustainable development. Theory, policy and practice within the European Union.* p.97

<sup>24</sup> *Ibidem* pp. 96-97

### 4.3.3.2. Principios del Tercer Constituyente

El carácter *Constituyente* de la *Cumbre de la Tierra* se evidencia en sus principios; son inalienables, obligatorios, e inmaculados. El Principio 21 de la *Conferencia de Estocolmo* (ratificado en el Principio 2 de la *Declaración de Río*), es el punto de partida del derecho ambiental internacional; asevera que es deber de los Estados velar porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, no perjudiquen al ambiente de otros Estados o de zonas internacionales. Así reza el Principio:<sup>25</sup>

“De conformidad con la carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de sus límites de la jurisdicción nacional.”<sup>26</sup>

Los acuerdos de la *Declaración de Río* suponen profundas transformaciones en la vida económica, social, política y publiadministrativa de todas las naciones del mundo; en México algunas consecuencias ya están en marcha, y otras están por venir. A continuación presentaremos los principios en relación con los aspectos que se están modificando.

Obviamente no podemos analizar todos los principios de la Cumbre de la Tierra, ni tampoco podemos exponerlos en orden secuencial. Lo haremos partiendo de una agrupación temática.

#### 4.3.3.2.1. Política de Medio Ambiente y Desarrollo

La utilización de los recursos naturales no ha de realizarse irracionalmente, sino de manera sostenida y controlada, de tal suerte, no ponga en peligro su agotamiento para que las generaciones futuras puedan disfrutarlos. Así sentencia el principio 3: “el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades del desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”.

Cualquier aspecto relacionado con el desarrollo (producción, distribución y consumo) no puede omitir el respeto por la preservación del medio ambiente. Esto se desprende del principio 4: “a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.”

La evaluación del impacto ambiental debe ser también una política nacional de los gobiernos. “Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente

<sup>25</sup> Este principio tiene como antecedente otro principio más antiguo de derecho internacional, en virtud del cual ningún Estado puede alterar su propio territorio en desventaja del territorio vecino (cfr. Sepúlveda, César. *Derecho internacional*. p.172)

<sup>26</sup> Naciones Unidas, Secretaría de Desarrollo Social. *Agenda XXI. Declaración de Río*. p.1

haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.”  
(Principio 18).

#### **4.3.3.2.2. Política Social. Combate a la Pobreza**

Los Estados tienen la doble tarea de realizar políticas de combate a la pobreza y la desigualdad social; sólo así se puede hacer viable el desarrollo. El principio 5 refiere en este sentido: “todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo.”

#### **4.3.3.2.3. Política Económica y Política Demográfica**

Los patrones de producción han de modificarse a fin de no negociar contaminantes atmosféricos del agua, del suelo, o de cualquier especie; asimismo, reducir las tasas de nacimiento es una condición para elevar la calidad de vida de la población. El principio 8 obliga a los Estados a cumplir con esa disposición: “para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberán reducir o eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles, así como fomentar políticas demográficas apropiadas.”

Dentro de lo económico resalta la política tributaria. Por mandato internacional, se deben recuperar los costos de la polución; quien contamine debe pagar. Esto es coherente con la política económica de muchos países como México, que necesitan ingresos considerables para *sanear* las finanzas públicas. EL principio 16 dice así:

“Las autoridades nacionales deberán procurar fomentar la internacionalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.”

#### **4.3.3.2.4. Política del Comercio Mundial**

Todos los países del mundo están obligados a integrarse a un bloque de mercado común a fin de obtener cooperación para su crecimiento y para enfrentar los problemas de la degradación ambiental. Integrarse no sólo es necesidad, sino una obligación. El principio 12 trata sobre este asunto:

“Los Estados deberán cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que lleva al crecimiento económico y al desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberán constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable, ni una restricción velada del comercio internacional. Se debería evitar toma medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas

transfronterizos o mundiales deberán, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional.”

#### **4.3.3.2.5. Política Científica, Tecnológica y Educativa**

Una transformación fundamental de todos los países del mundo es el desarrollo científico y las políticas de tecnología; el intercambio tecnológico, la formación de científicos y la creación de tecnologías no contaminantes, son los nuevos retos. Esto implica no sólo cambios en el intercambio internacional de tecnologías, sino en todo el sistema educativo. El principio que dice así:

“Los Estados deberán cooperar en el fortalecimiento de su capacidad de lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico, mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre éstas, tecnologías nuevas e innovadoras.”

Pero también la transmisión de valores ecológicos mediante la educación es una necesidad para lograr la sustentabilidad; la heurística, la ciencia de la invención, debe ser fomentada en los jóvenes del mundo. Así lo establece el Principio 21: “deberán movilizarse la creatividad, los ideales y el valor de los jóvenes del mundo, para forjar una alianza mundial orientada a lograr el desarrollo sostenible y asegurar un futuro para todos.”

#### **4.3.3.2.6. Política Cultural e Indígena**

Los aspectos del medio ambiente abarcan ~~las áreas menos pensadas~~; también involucran la política indigenista y cultural, especialmente en los países con diversidad étnica.

“Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo, debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberán reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sustentable.” (Principio 22).

#### **4.3.3.2.7. Política Internacional**

Para el *Tercer Constituyente* hay problemas que únicamente pueden ser atendidos con la acción conjunta de las naciones. Tal es el caso de la salud y la protección a la biodiversidad. Así lo establece en el Principio 7:

“Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y establecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que ha contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen sobre el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.”

El principio 14, reglamenta la disposición final de los desechos tóxicos de un país a otro: "los Estados deberán cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualesquiera actividades o sustancias que causen degradación ambiental grave o se consideren nocivas para la salud humana."

Además los Estados tienen la obligación de destinar recursos económicos y humanos para conocer las posibilidades de riesgo ambiental, tanto a nivel nacional como de aquellas actividades o procesos que puedan dañar los ecosistemas de otras naciones. A fin de evitar un desastre ecológico nacional o mundial, la *Declaración de Río* creó el siguiente Principio que establece que la falta de recursos económicos o la falta de conocimiento científico, no exime de responsabilidad; a la letra dice:

"Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución, conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente."

Relacionado con lo anterior, los Estados tendrán que crear instrumentos de comunicación, información y cooperación para afrontar situaciones catastróficas relacionadas con el medio ambiente, y para notificar sobre actividades transfronterizas que puedan afectar a otras naciones. Esto se establece en el principio 18 y en el principio 19; el primero dice: "los Estados deberán notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados. La comunidad internacional deberá hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados." El segundo, apunta que "los Estados deberían proporcionar la información pertinente, o notificar previamente y en forma oportuna, a los Estados que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales transfronterizos adversos, y deberán celebrar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe".

La intromisión internacional será aún mayor en los *países pobres*, los que no disponen de recursos económicos y científicos para afrontar los retos ecológicos:

"Se deberá dar especial prioridad a la situación y a las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular a los países menos adelantados y los más vulnerable desde el punto de vista ambiental, en las medidas internacionales que se adopten con respecto al medio ambiente y al desarrollo también se deberán tener en cuenta los intereses y las necesidades de todos los países." (Principio 6). "Deben protegerse el medio ambiente y los recursos naturales de los pueblos sometidos a opresión, dominación y ocupación". (Principio 23).

La ratificación de la paz acordada en la carta de las Naciones Unidas (en el periodo de la posguerra), es otro tema de la *Cumbre de la Tierra*. Por ser un obstáculo para el desarrollo sustentable, las naciones acordaron que:

"...la guerra es, por definición, enemiga del desarrollo sostenible. En consecuencia, los Estados deberán respetar las disposiciones de derecho internacional que protegen el medio ambiente en épocas de conflicto armado y cooperar en su ulterior desarrollo según sea necesario." (Principio 24). "La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son inter dependientes e inseparables." (Principio 25). "Los Estados deberán resolver pacíficamente todas sus controversias sobre el medio ambiente, por medios que corresponda a la Carta de las Naciones Unidas. (Principio 26).

#### **4.3.3.2.8. Política Legislativa**

Los *Principios de Río* llegan al poder legislativo; involucran a los *Constituyentes Nacionales* a realizar un proceso de elaboración de leyes ecológicas sobre medio ambiente; tal es el ordenamiento del Principio 11:

"Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberán reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico para otros países, en particular los países en desarrollo."

No sólo crear leyes ecológicas y del ordenamiento territorial son la tónica de los cambios que ordena la *Cumbre de la Tierra*, también la normatividad económica relacionada con los costos de la contaminación a nivel nacional e internacional. El Principio 13 así lo estipula:

"Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar, asimismo, de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales de los daños ambientales causados por las actividades dentro de su jurisdicción, o bajo su control, o en zonas situadas de su jurisdicción".

#### **4.3.3.2.9. Política Administrativa (cambios en la toma de decisiones) y Política Punitiva (cambios en el poder judicial)**

La AP de los países del globo debe emprender transformaciones en los procesos de toma de decisiones; fomentar la participación de las ONGS, de las mujeres, de los indígenas y de los jóvenes es requisito fundamental para el desarrollo sustentable; esto es, los Estados deben introducir lo que el CLAD denomina *gerencia social*. Además, deberán establecer castigos a los que deterioren el medio ambiente; el Principio 10 dice así:

"El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos

judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”

El Principio 20 resalta la participación de las mujeres en el proceso decisorio: “las mujeres desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo. Es, por tanto, imprescindible contar con su plena participación para lograr el desarrollo sostenible.”

Con lo anterior, nos podemos percatar que el proceso de toma de decisiones nacionales se torna más complicado. Todavía nos falta señalar y analizar los programas que se derivaron de este *Constituyente*, lo que nos dará una idea de la gran cantidad de áreas que involucra el desarrollo sustentable. De antemano diremos que la *Agenda XXI*, ejerce enorme influencia en la conformación de la política ambiental mexicana. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, como veremos más adelante, está inspirado en los principios que acabamos de señalar.

#### **4.3.4. “Nuestra Propia Agenda”. Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Constituyente Regional**

La omnipresencia del *Estado virtual mundial* se siente también en las regiones del mundo. Demagógicamente, en el Informe Brundtland, se estableció que no existe un diseño único para alcanzar la sustentabilidad, que el sistema económico, social y político, es diferente en cada país, en consecuencia, cada región y cada nación tendrá que elaborar sus propias estrategias.

Siguiendo los lineamientos del *Informe Brundtland*, la CDMAALC preparó en 1990, el informe *Nuestra Propia Agenda*, con el objeto de proponer las líneas maestras para alcanzar el desarrollo sustentable en la región latinoamericana y del Caribe. En realidad, lo que pretenden, es crear los mecanismos de control para garantizar el cumplimiento de los acuerdos de las conferencias de medio ambiente.

*Nuestra Propia Agenda* marca el rumbo y la estrategia que habrán de seguir los Estados de América Latina para hacer viable la *metapolítica*, por lo que en los hechos se convierte en el *Constituyente Regional* del Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe.

*Nuestra Propia Agenda* es el *Primer Constituyente Regional* porque armó un plan de acción: con órganos de planeación, organización, dirección y control para impulsar el desarrollo sostenible; es el documento de acción para encaminar las políticas nacionales, tal y como lo veremos en el caso de México.

Además, ese documento es la versión latinoamericana del *Informe Brundtland*, que como ya vimos, pretende *mundializar* el desarrollo sustentable, no tanto para terminar con los problemas ambientales, sino con el afán de reglamentar la expansión de la economía de mercado. Sus principios han sido adecuados, difundidos y exigidos con el mismo fanatismo con el que se ha internacionalizado el modelo económico *neoliberal*, que entre sus principales objetivos es el crecimiento económico, que históricamente ha



demostrado su incapacidad de superar la pobreza. En la siguiente cita se denota que su único interés es el crecimiento:

"La satisfacción de las necesidades esenciales depende en parte de la realización del potencial de crecimiento y es claro que el desarrollo sostenible requiere el crecimiento económico de los lugares donde no se satisfacen sus necesidades. En otros lugares puede estar de acuerdo con el crecimiento económico, siempre que el contenido del crecimiento refleje los principios amplios de la sostenibilidad y de la no explotación de los demás."<sup>27</sup>

Así, el objetivo principal de ese documento es enriquecer la *corriente hegemónica* del medio ambiente, dejando de lado al *ecodesarrollo*, por ejemplo.

#### **4.3.4.1. La Reforma del Estado en Nuestra Propia Agenda**

Si en el pasado las estrategias de desarrollo y crecimiento económico mundial se impulsaban de manera subrepticia desde los *países ricos*, a partir de la década de los 80 del siglo XX, se hace de manera clara, puntual y estatutaria. Ahora son leyes del derecho internacional, vigiladas y castigadas por organismos mundiales. Asistimos a un proceso de transformación de la toma de decisiones gubernamentales, de las soberanas, a las neocoloniales.

Por mandato internacional, los Estados de América Latina tienen que hacer profundos cambios en la esfera gubernamental. Así se establece en el *Informe Nuestra Propia Agenda*:

"... el establecimiento de un modelo de desarrollo sostenible es difícilmente concebible sin transformaciones profundas en la forma en que el Estado funciona e interviene en la orientación del desarrollo (...) el desarrollo sustentable podrá ser un objeto factible en la medida en que los Estados promuevan iniciativas de gran alcance, susceptibles de modificar tendencias que conducen a la modalidad de crecimiento vigente y que la sociedad civil pase a desempeñar un papel mucho más activo, haciéndose solidaria con el curso que finalmente hayan de tomar los acontecimientos."<sup>28</sup>

Las transformaciones propuestas se les bautizó con el nombre de *Reforma del Estado*, que fue un plan surgido de la *Comisión Presidencial para la Reforma del Estado*, en 1988. Es importante resaltar que así, el desarrollo sostenible y la reforma estatal surgen como una imposición externa; la paternidad no pertenece a los partidos políticos, o a grupos de la sociedad civil nacionales, así como tampoco pertenece a los gobiernos locales.

Para *Nuestra Propia Agenda* se requiere cambiar el estado actual de situaciones políticas para transitar al desarrollo sostenible, donde la sociedad civil pase a desempeñar un papel mucho más activo; plantea, un Estado democrático y eficiente (de

<sup>27</sup> Ibidem p.68

<sup>28</sup> Gabaldón, Arnoldo José. "Desarrollo Sostenible y Reforma del Estado", *Foro del Ajusco. Desarrollo Sostenible y Reforma del Estado en América latina y el Caribe*. p.14

esto hablaremos en el último capítulo de la presente investigación), es decir un *Estado-Gerente*. Concretamente dice que:

"Mientras subsistan desviaciones como el autoritarismo y la incapacidad para interpretar las señales que emita el cuerpo social; haya una deficiente representatividad, no exista garantía plena del Estado de Derecho; no se combatan decididamente la corrupción y otros delitos, se adolezca de carreras públicas profesionalizadas, y no haya capacidad de previsión ni para formular ni hacer seguimientos a políticas para el mediano y largo plazo, entre otras de las carencias que son protuberantes en la mayor parte de los Estados latinoamericanos y del Caribe, será muy difícil adelantar acciones efectivas para hacer viable un desarrollo sustentable."<sup>29</sup>

En nuestro país, al igual que en los de Latinoamérica, mucho se ha discutido la *Reforma del Estado*, más en realidad lo que ha cambiado no es la política sino la política económica; se transitó de una *Economía de Estado* a una *Economía de Mercado* con los resultados conocidos, los cuales fueron enarbolados por Carlos Salinas de Gortari y José Córdoba.<sup>30</sup>

El mencionado documento propone adecuar los cambios políticos a los económicos, con un programa de cuatro puntos: Reformas para el cambio político; Descentralización territorial; Fortalecimiento del Estado de Derecho; Profesionalización de la función pública.

#### **4.3.4.1.1. Reformas para el cambio político**

Este tipo de reformas se refieren al fortalecimiento de la democracia y a la incorporación de los ciudadanos a la gestión ambiental, que implica su participación efectiva en todas las actividades *conservacionistas*, desde los procesos de toma de decisión, hasta la ejecución y evaluación de dichas actividades. Así reza el planteamiento:

"Estas reformas dirigidas preferentemente a mejorar la calidad de la presentación y a la apertura de nuevos y más eficientes canales de participación, tienen como propósito profundizar la democracia, fortaleciendo la sociedad civil para incrementar su capacidad de control del Estado. Por eso señalamos que entre el desarrollo sustentable y la democracia existe un vínculo indisoluble."<sup>31</sup>

En la práctica democrática se busca el perfeccionamiento de los sistemas electorales, las transformaciones democráticas en el funcionamiento de los partidos políticos, la creación de nuevas figuras electivas, y la creación de múltiples organizaciones de participación, a las cuales se les reconozca su papel como intermediarias entre el Estado y la sociedad.

---

<sup>29</sup> Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente. p.85

<sup>30</sup> Véase: Carlos Salinas de Gortari. "Reformando al Estado" y José Córdoba M. "Diez lecciones de la Reforma Económica en México"

<sup>31</sup> Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe... p. 85

Lo que se trata es de aniquilar los resabios de políticos ancestrales, los *dinosaurios*, *caciques*, grupos subversivos, y en general, todos los sectores reaccionarios que se oponen a la "modernidad" que llegó para quedarse.

#### **4.3.4.1.2. Descentralización territorial**

La CDMAALC mandata combatir la centralización política y administrativa de Estados con sistemas federales, y ordena la autonomía, y la jerarquía regional y local, pues el exagerado centralismo, por ejemplo, en la asignación de inversiones, termina restringiendo el crecimiento, y creando fuerzas negativas que condicionan patrones de asentamientos humanos, y de diversas actividades productivas, adversas a la política de ordenamiento territorial. En propias palabras de la Comisión se exige la actividad gerencial eficiente:

"Un requisito fundamental para la eficiencia de los poderes públicos lo constituye la descentralización política, administrativa y económica a nivel de los diferentes instancias públicas territoriales. (...) La descentralización concebida, pues, como un proceso de redistribución del poder político económico y administrativo, constituye una dimensión de la reforma del Estado absolutamente esencial a los fines del desarrollo sustentable."<sup>32</sup>

En realidad, la descentralización propuesta no es otra cosa que la creación de polos alternos de desarrollo, es decir, el ensanchamiento de las áreas geográficas de inversión y explotación de los recursos naturales; esto a su vez permite el logro de un objetivo político: acrecentar el poder transnacional.

#### **4.3.4.1.3. Fortalecimiento del Estado de Derecho**

El Estado de Derecho para la CDMAALC tiene tres aspectos medulares:

- a) Reglamentar jurídicamente las relaciones entre los ciudadanos, y entre éstos y el Estado, a fin de que la justicia sea la que permita dirimir los conflictos.
- b) Desarrollar instrumentos jurídicos para normar los complejos fenómenos sociales surgidos con la vida moderna.
- c) Ampliar la legislación ambiental como un campo nuevo donde solían existir lagunas importantes que deben ser cubiertas con normas técnico jurídicas, concebidas con un enfoque ecológico integral. En este campo existe un marcado déficit legislativo en toda la región latinoamericana, además de que no se ha superado la visión sectorial de dicha problemática.
- d) Introducir reformas que permitan autonomía real del poder judicial (seleccionando jueces con calidad moral) y creando tribunales especiales.

<sup>32</sup> Ibidem p. 88

- e) Instrumentar un régimen jurídico para la protección del cuidado contra la violencia del poder, el llamado Obdusman.

#### 4.3.4.1.4. Profesionalización de la función pública

La organización del Estado ya no debe seguir la forma de gobernación tradicional, en la cual el Estado es visto como un "botín que se reparte entre la clientela política, o donde el empleo público es un recurso para paliar la desocupación laboral." Ahora se demandan administradores públicos despolitizados, desposeídos de la ambición del poder, que otrora era la *Razón de Estado*. La CDMAALC advierte que para superar los defectos estructurales de la AP (procedimientos anacrónicos, burocratizados, causados por la falta de preparación de los recursos humanos), es necesario la capacitación y profesionalización de los funcionarios:

"Con funcionarios idóneos pueden superarse los problemas estructurales y de procedimiento. Sin embargo, la anterior condición es imposible de lograr dentro de un régimen administrativo, que no garantiza la estabilidad de los funcionarios, su constante capacitación y su ascenso sobre la base del mérito. (...) El establecimiento de una carrera pública profesionalizada, con base meritocrática y asentada sobre un régimen jurídico moderno, constituye por lo tanto una condición básica para poder hablar de una elevación de la eficiencia en el aparato público."<sup>33</sup>

Para *Nuestra Propia Agenda* es impostergable la *Reforma del Estado* porque sólo así se podrá crear una verdadera reglamentación ecológica orientada hacia el establecimiento de mecanismos preventivos, no correctivos, especialmente aquellos que tengan la virtud de incidir en las actividades productivas, como el ordenamiento territorial, y los estudios de impacto ambiental (incluyendo sus efectos sobre la salud). De forma tajante propone los siguientes puntos citados a la letra:

1. Rejerarquizar los entes de la gestión ambiental para darles presencia en el más alto nivel de la toma de decisiones, en cuanto a la formulación y ejecución de las políticas fundamentales.<sup>34</sup>
2. Revisar el ámbito de las funciones asignadas para efectuar los cambios necesarios, de manera que los entes de gestión ambiental estén instrumentados para desempeñar dentro de su área de influencia todas las actividades coadyuvantes a lograr el desarrollo sustentable.
3. Impulsar simultáneamente el desarrollo concomitante del derecho ambiental para legitimar la acción de los organismos públicos que concurren en la formulación, ejecución y control de estas políticas y para que haga posible la incorporación de

<sup>33</sup> Ibidem pp. 88-89

<sup>34</sup> En este sentido, es importante destacar que en muchos países de América Latina como México y Venezuela, han elevado a rango de secretaria de gobierno, dependiente del poder ejecutivo, las cuestiones del medio ambiente, con lo cual se rompe con una tradición de la década de los 70 y mediados de los 80, en donde se les jerarquizaba en escala muy baja de toma de decisiones. En México, por ejemplo, es en 1984 cuando se crea la llamada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), con poder jerárquico de primer nivel.

criterios ambientales, tanto en la legislación económica como en las propias políticas que con tal sentido se formulen.

4. Reorganizar los sistemas administrativos existentes para descentralizarlos territorialmente, acercándolos a los escenarios donde ocurren las manifestaciones de degradación ecológica que deben prevenirse, y además, romper con los esquemas sectoriales que hasta ahora prevalecen en el seno de los Estados tradicionales. Transectorizar la gestión ambiental significa incorporarla a todas las actividades de la administración del Estado que son relevantes para esos efectos y, en especial, a aquellas que tienen que ver con la gestión del desarrollo.

5. Dotar a los entes de gestión con los equipos humanos idóneos dentro de estatutos que garanticen su carrera administrativa. Proveerlos además de instrumentos técnicos modernos, tales como laboratorios, equipos de informática, acceso a redes de documentación y empleo de sistemas de información para evaluar los recursos naturales vía satélite lo que permite obtener resultados de gran amplitud geográfica y escala aceptable para la ordenación del territorio, entre otros medios que en la actualidad son indispensables para la administración ambiental.

6. Crear las condiciones para que pueda llevarse a cabo una participación permanente, informada y responsable, de la sociedad civil en la política ambiental. En este sentido, es imponderable el apoyo que pueda recibir dicha causa de aquellas ONGS que congregan a los grupos más informados sobre los temas ambientales. Tales grupos pueden constituir la base para acometer acciones muy importantes en defensa del entorno, e inclusive para adelantar estudios e investigaciones que contribuyan a enriquecer el conocimiento en este campo.<sup>35</sup>

#### **4.4. El Banco Mundial como centro de la red internacional de desarrollo sostenible**

Una vez creados los mecanismos legales, el siguiente paso es la búsqueda de recursos financieros para poner en marcha la nueva agenda ecológica. Tan luego como los *Constituyentes* se legalizaron, las instituciones financieras internacionales, se apresuraron a adecuar sus programas a dichos principios; el otorgamiento de empréstitos, y demás apoyos, se condicionó a reglas ambientales. Esto no debe extrañar, pues siendo el BM y el FMI, promotores del *neoliberalismo*, sus mandatos no podían estar ajenos a esa condicionante.

Así, los mencionados organismos se consolidaron como la dirección, no formal, de la *metapolítica* de desarrollo sustentable. Las instituciones como el PNUMA, creados ex profeso para dar viabilidad a ese proyecto, son insuficientes para aglutinar lo ecológico y lo económico. Ahora el BM y el FMI se ubican en la cúspide de la red internacional de medio ambiente.

---

<sup>35</sup> Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe... pp. 89-90

Para Andrew Steer, director del Departamento de Medio Ambiente del BM, esta institución, reconoció los principios emanados del *Informe Brundtland* y los de la *Cumbre de la Tierra*. En total concordancia con el *neoliberalismo*, el autor expone las premisas ambientales de esa institución financiera:

- Es crucial y potencialmente positivo la fusión entre medio ambiente y desarrollo.
- Los costos de políticas económicas y de medio ambiente inadecuados, tienen altos costos.
- El tratamiento del medio ambiente, también debe dirigirse a la reducción de la pobreza.
- El crecimiento económico debe darle importancia a los precios de los recursos naturales.
- Los pagos del deterioro ambiental deben ser elaborados en colaboración global y regional como complemento necesario de las acciones nacionales.<sup>36</sup>

El papel directivo del BM se explica a partir de su capacidad financiera. Hasta julio de 1996 (Cfr. cuadro 5), con un presupuesto estratosférico de 11.5 billones de dólares (que sumado con otras inversiones llegan 25 billones de dólares), financia proyectos medioambientales en 62 países; esto le brinda un poder real inaudito, para influir la política ambiental mundial.

**Cuadro 5**  
**Cartera activa del Banco Mundial en proyectos ambientales**  
**(Julio de 1996)**

Proyectos	No. de Proyectos	No. de Países	Contribución del BM *	Total costo del proyecto *	Tamaño Promedio del préstamo o crédito
Contaminación y el medioambiente rural (1)	58	31	6.9	17.3	118
Administración del medioambiente rural (2)	69	41	3.6	7.0	52
Instituciones ambientales (3)	26	23	0.9	1.6	36
<b>TOTAL</b>	<b>153</b>	<b>62</b>	<b>11.5</b>	<b>26</b>	<b>75</b>

**Fuente: Banco Mundial, Departamento de medio ambiente.**

1. Incluye proyectos de construcción, reservas para préstamo a empresas y agencias, investigación directa en prevención de contaminación y abatimiento y soporte a la reforma política para mejorar la administración ambiental.

2. Dirección de la controversia incluye conservación de la biodiversidad, administración de bosques y recursos de conservación en tierra y agua.

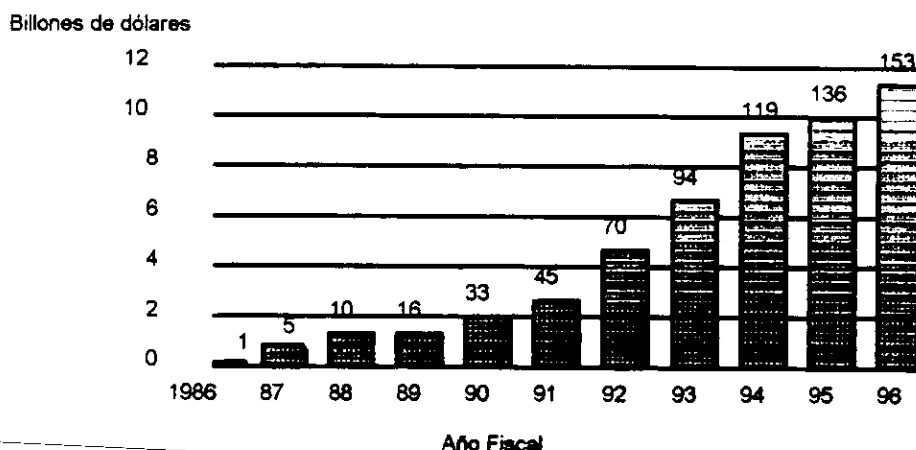
3. Dirección al fortalecimiento nacional y local del proyecto de administración ambiental.

\* Billones de dólares.

<sup>36</sup> Steer, Andrew. "Ten Principles of the New Environmentalism", en *Finance and Development*, pp. 4-7

Aún cuando la *Conferencia de Estocolmo* y el *Informe Brundtland* tuvieron una enorme influencia en la *metapolítica* de medio ambiente y desarrollo, no fue sino hasta después de la *Cumbre de la Tierra*, cuando se inició una política avasalladora. Las siguientes cifras así lo demuestran: en 1986, el BM sólo financiaba un proyecto ambiental; ya para 1992 patrocinaba 70, en tanto que para 1996 ya estaba al frente de 153 proyectos. En la Gráfica 2 podemos observar que 1992 fue el punto de partida de la política mundial de medio ambiente y desarrollo, que ha sido impulsada por una de las instituciones prominentes del Proto-Estado.

Gráfica 2  
Cartera Activa del Banco Mundial para el  
Financiamiento de proyectos Ambientales



Fuente: Banco Mundial, Departamento de Medio Ambiente.

#### 4.4.1. Los Diez Principios del *Nuevo Ambientalismo* del Banco Mundial

Como se ha observado, el BM no es una institución caritativa sino lucrativa; como todo negocio, amarra de muchas formas, sus expectativas de rentabilidad. Para los empréstitos en materia ambiental, diseñó una serie de lineamientos, que en conjunto, son la base de su política mundial. De tal forma, ha emitido diez principios<sup>37</sup> del *nuevo ambientalismo*, que ajustados a las ideas del desarrollo sostenible, son los nuevos dogmas de la *metapolítica* ambiental mundial, tales principios son:

##### *Principio 1. Hacer una selección cuidadosa de las prioridades*

Puesto que los problemas del medio ambiente son graves y los recursos financieros escasos el primer requisito es establecer prioridades de atención. Según esa institución, el punto de partida es la atención de la contaminación urbana y el empleo de gasolinas refinadas para los vehículos automotores; además se requiere la realización de estudios técnicos, e inventarios para definir el impacto ambiental.

<sup>37</sup> Tomados de Andrew Steer. Op. Cit.. Traducidos por Luis Arturo Méndez Reyes

Los esfuerzos pioneros en este sentido, son el Plan de Acción Medio Ambiental de Europa del Este y la UE; el BM pone estas experiencias como modelos a seguir.

#### *Principio 2. Uso eficiente del gasto público*

Para hacer una selección cuidadosa de las prioridades es necesario el análisis costo beneficio. Las políticas públicas son un instrumento ad hoc para emprender este tipo de estudios; también sirven para evaluar los cursos alternativos de acción, y para, a través del abordaje multidisciplinario (especialistas en temas ambientales y economistas, concededores del medio financiero), establecer los problemas prioritarios susceptibles de colocación en la agenda de atención de los asuntos públicos. Recuérdese que la política pública es, en sentido estricto, la búsqueda del mejor método de la acción pública, y de la selección adecuada de la acción de gobierno (public choice); ya hemos visto como la UE ha utilizado el *incrementalismo* en sus medidas anticontaminantes.

#### *Principio 3. Buscar oportunidades para obtener ganancias de los recursos naturales*

El BM propone reducciones al subsidio en diversas áreas, tales como energía e irrigación, para liberarlos al mercado nacional e internacional. Según el BM, encareciendo el costo de los recursos naturales es posible resolver los problemas del medio ambiente. Aquí vale la pena mencionar lo que Enrique Leff dice sobre esta postura: "el *neoliberalismo* busca capitalizar a la naturaleza".

#### *Principio 4. Crear instrumentos de mercado*

Los incentivos de mercado son los instrumentos más adecuados para resolver los problemas de la contaminación; se deben dar concesiones a la iniciativa privada, entre otras cosas, para el reciclaje y la disposición final de materiales peligrosos.

#### *Principio 5. Acrecentar la capacidad económica, administrativa y regulatoria*

Para el BM otra medida importante es una adecuada política fiscal, esto es, el aumento de impuestos ecológicos, como opción para regular la contaminación. Además el gobierno debe realizar campañas educativas para informar a la opinión pública y a la iniciativa privada sobre los peligros del medio ambiente, al mismo tiempo, es necesario incluir a las ONGS en la determinación de las políticas.

#### *Principio 6. Buscar la colaboración con la iniciativa privada*

Según esta organización, los gobiernos deben evaluar hasta dónde sus regulaciones, fomentan o impiden la inversión privada, como por ejemplo en los sistemas de monitoreo ambiental. Se debe negociar con las empresas contaminantes para que modifiquen sus sistemas productivos; también debe fomentar la autorregulación y la certificación de las empresas mediante las normas ISO 14000. De igual forma, debe permitir la creación de Fondos para estudiar la biodiversidad, o introducir sistemas de alternos de generación de energía; el financiamiento privado también es necesario en el tratamiento de basura.



*Principio 7. Incorporar a las ciudades y municipios locales*

Propone que los gobiernos de las ciudades locales se incorporen a las políticas generales, ya que ellos conocen mejor sus prioridades, y pueden determinar sus costos y beneficios en proyectos de inversión. El BM muestra un gran interés en el desarrollo estatal y municipal es decir, en la *Reforma del Estado*, ya que sólo así, se puede garantizar que sus inversiones serán canalizadas hasta los lugares donde puedan obtener los rendimientos; necesita el destierro de la centralización para trabajar con gobiernos locales de tipo gerencial (eficiente).

*Principio 8. Fomentar una Asociación Tripartita entre gobierno, iniciativa privada y organizaciones comunitarias*

Para hacer una selección cuidadosa de las prioridades y para lograr mejores resultados en la gestión ambiental, es menester la colaboración de los sectores sociales (campesinos, iniciativa privada, ONGS, especialistas, y gobierno). El apoyo transnacional (sentencia el BM), puede llegar a ser la más importante contribución para solucionar los problemas; advierte que desde la *Cumbre de la Tierra* se han hecho progresos importantes en la contaminación de los mares Báltico, Mediterráneo y Negro, y en los ríos de la región africana (como consecuencia del Protocolo de Administración Internacional de ríos entre 12 países asociados de la Comunidad Sudafricana de Desarrollo).

*Principio 9. Una buena administración es más importante que la incorporación de tecnología*

Una buena administración (medidas públicas a bajos costos) puede ser más efectiva que grandes inversiones en equipamiento, dice el BM. Una mala administración (falta de mantenimiento, sub utilización de equipos por falta de capacitación) puede revertir los beneficios de las nuevas tecnologías. Por eso, el *nuevo ambientalismo* propone mejoras gerenciales y reformas en el sector público.

*Principio 10. Incorporar al medio ambiente desde el principio*

Prevenir es más importante que curar; por eso es preferible evaluar el impacto ambiental, con toda anticipación. Deben realizarse investigaciones de cambio climático y biodiversidad para emprender políticas sectoriales de agricultura, energía, transporte e infraestructura. El conocimiento es una de las razones por las que los aspectos ambientales se han vuelto *globales*, que se atienden con el apoyo de las redes científicas y tecnológicas internacionales, como la de investigación del cambio climático en todo el mundo, proyecto que dirige el vicepresidente de Estados Unidos Al Gore.

Para el BM es fundamental que sus métodos de impacto ambiental (difundidos por todo el mundo), sean compatibles con la política económica, comercial y fiscal. Advierte que países como México, Perú, República Checa y Polonia, han examinado los efectos ambientales de su política económica. Para este organismo financiero los principios

señalados son tan importantes que sería oportuno hacer la traducción de sus conclusiones:

"La inconclusa agenda.

Los diez principios señalados anteriormente, guían el diseño de las políticas del medio ambiente en todo el mundo. El nuevo ambientalismo (caracterizado por el énfasis en los costos y beneficios), señala las estrategias, diagnósticos y perjuicios en las comunidades locales y reconoce la necesidad de reformas políticas, administrativas, junto con reformas ambientales. Esta revolución en la gerencia, no está terminada, más bien, es sólo el principio. En la mayoría de los países, las actividades humanas continúan deteriorando el medio ambiente, en muchos casos, de modo irreversible. Darle continuidad al nuevo ambientalismo, es entonces, un desafío, que economistas, ecologistas y técnicos especializados necesitan cumplir coordinadamente."<sup>38</sup>

Antes de concluir este capítulo es importante hacer varias reflexiones en torno a la trascendencia de esta *metapolítica*.

#### 4.5. Lo económico en el Desarrollo Sostenible

Debemos insistir que el desarrollo sostenible es una concepción integral del mundo; lo económico, social, político y ambiental son inherentes; en lo económico significa la fusión con los postulados del *neoliberalismo*, cuyo interés fundamental es la incorporación de instrumentos económicos para fortalecer el mercado. Por todas partes, ha creado instrumentos de carácter económico, para gravar los procesos que dañan al medio ambiente, o agotan los recursos naturales. Por ejemplo en 1987, la OCDE, realizó una encuesta donde había 150 casos de utilización de instrumentos económicos en 14 países miembros; de éstos, 80 se referían a cargos o impuestos ambientales, 40 a subsidios de la OCDE, y los restantes a otros instrumentos como sistemas de reembolso de depósitos y mecanismos comerciales. En una segunda encuesta, realizada en 1994, que abarcó el período 1987-93, indicó que el aumento en número de instrumentos económicos empleados alcanzó casi el 50%, sin considerar los subsidios.<sup>39</sup> Entre sus países miembros, los siguientes instrumentos son obligatorios.

#### CUADRO 6

##### Tipos de Instrumentos Económicos

##### 1. Cargos e impuestos

-los **impuestos ambientales** dependen de las características ecológicas del producto gravado. Los rendimientos van al presupuesto general. Los **cargos ambientales** son los pagos que se hacen sobre el uso del medio ambiente; los ingresos por cargos se destinan generalmente a programas ambientales específicos;

-los **cargos** o los **impuestos de emisión** se calculan con base en la cantidad y la calidad del contaminante. Son pagos sobre la descarga de contaminantes en el aire, el agua o el suelo, o sobre la generación de ruidos;

-los **cargos a los usuarios** son pagos por el costo de los servicios de recolección y tratamiento (desechos sólidos, aguas servidas). Por definición, tienen el propósito de generar rendimientos;

-los **cargos e impuestos sobre el producto** se aplican a productos dañinos para el medio ambiente después de ser usados en procesos de producción, o después de ser consumidos o eliminados (por ejemplo, carburantes, fertilizantes, plaguicidas y detergentes).

Continúa....

<sup>38</sup> Ibidem p.7

<sup>39</sup> OCDE. Desarrollo Sustentable. Estrategias de la OCDE para el Siglo XXI. p.17.

2. Los **permisos negociables** o las **negociaciones de derechos de emisión** son cuotas ambientales, concesiones o topes sobre los niveles de contaminación, que una vez distribuidos inicialmente por la autoridad competente, se pueden negociar siempre y cuando se sujeten a una serie de normas predeterminadas. Las negociaciones pueden ser externas (entre diferentes empresas) o internas (entre diferentes plantas de la misma empresa).
3. Los **sistemas de reembolso de depósitos** son mecanismos mediante los cuales se paga un depósito sobre productos potencialmente contaminantes (por ejemplo, los contenedores de bebidas). Cuando se evita la contaminación mediante el reciclaje de los productos o de sus residuos, se devuelven los depósitos.
4. Los **subsídios con propósitos ambientales** comprenden diversas formas de asistencia financiera (concesiones, préstamos blandos, rebajas fiscales) que incitan al contaminador a modificar su comportamiento.

Fuente : OECD: Desarrollo Sustentable. Estrategias de la OCDE para el Siglo XXI. Francia, 1997. p.19

#### 4.6. Lo social en el desarrollo sustentable

Uno de los mayores retos de este paradigma es la reversión de las injusticias sociales que afectan a miles de millones de seres humanos; pero esto entra en contradicción con el *neoliberalismo*, que lejos de acabarlas, ha exacerbado el desempleo, el crecimiento demográfico, la desnutrición, la enfermedad, la falta de agua potable (y otros servicios), el analfabetismo, la marginación, etc. Las cifras son elocuentes:

"De los 6 mil millones de habitantes en el mundo, 600 millones están sin trabajo; 1,300 millones subsisten con menos de un dólar al día; 100 millones viven en la calle; 800 millones padecen desnutrición; mil millones son analfabetos. Se estima que igual cantidad no tiene agua potable".<sup>40</sup>

La desproporción social es generada por la concentración de la riqueza; Ricardo Diez Hochleinter estima que 245 multimillonarios acaparan el 46% de la riqueza de la población mundial; Margarita Moreno de Botero, dice que de las 100 economías más importantes del Planeta, 51% no son países sino empresas que controlan el 70% de la riqueza.<sup>41</sup>

Los sujetos ideales del desarrollo sustentable son las generaciones futuras, pero los sujetos reales son los que sufren la desigualdad en la distribución de la riqueza: entonces este paradigma más bien trata de obnubilar la realidad presente, de obscurecerla con el futuro, pretende hacer perder la capacidad de razonar con claridad y acierto, los desazones actuales.

#### Resumen Capitular

En el capítulo IV pasamos revista de la acción del *Estado-Global* en el proceso de construcción de la *metapolítica* de medio ambiente y desarrollo, es decir, como a instancias de organismos de la ONU, que sin considerar ideas opuestas al *neoliberalismo*, creó el nuevo paradigma de la humanidad, el desarrollo sustentable. Observamos que a partir de 1972, en Estocolmo, el desarrollo ya no debía considerarse separado del medio ambiente; vimos después, que a partir del *Informe Brundtland*, el desarrollo sustentable se impulsó con mayor rigor, y se fusionó con los dogmas de Milton Freedman; finalmente analizamos, que en la *Cumbre de la Tierra* se legislaron y

<sup>40</sup> Cuéllar, Mireya y Cayetano Frías. "Acaparan 245 firmas el 46% de la riqueza mundial", en *La Jornada*, 29 de septiembre de 1998. p.17

<sup>41</sup> *Ibidem*

firmaron, por más de 150 jefes de Estado, los compromisos ambientales, convirtiéndose en una obligación. Desde ese entonces, asistimos a la *mundialización* de las decisiones; las Conferencias de la ONU, se convirtieron *Constituyentes*. También en este capítulo nos referimos a los mandatos que surgieron ahí como los de la *Reforma del Estado* para el desarrollo sustentable, y el papel que adoptaron la ONUDI y el BM, como centros de la decisión mundial en materia de medio ambiente y desarrollo.

## Capítulo quinto

### El desarrollo sustentable en México: aplicación de la metapolítica global

#### 5.1. Introducción

En la Conferencia Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas celebrada en 1992, en Río de Janeiro, Brasil, al igual que más de 170 países, México se comprometió a adoptar el desarrollo sustentable como estrategia fundamental para enfrentar el presente y el futuro de la humanidad.

Cabe hacer notar que a raíz de la adopción de principios internacionales, los gobiernos suscriptores, se convierten en gerentes, en instrumentadores y ejecutores de los acuerdos firmados.

En cuarenta capítulos de la Agenda XXI se estipularon las recomendaciones generales. En nuestro país, para emprender la versión mexicana de dicho programa, el gobierno federal, contempló en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, un programa especial denominado Agenda para Atender el Desarrollo Sustentable.

Con la SEMARNAP a la cabeza, se realizaría todo lo referente a la planeación, organización, dirección y control del desarrollo y el medio ambiente. En este capítulo haremos una síntesis del complejo y amplio esfuerzo gubernamental emprendido para hacer posible el desarrollo sustentable en nuestro país. Veremos leyes, secretarías, programas, instituciones, instrumentos, y acciones tendientes al cumplimiento de los objetivos de la *Cumbre de la Tierra*. Es decir, analizaremos cómo la política ambiental mexicana se ha alineado a los mandatos de los *constituyentes mundiales y regionales* de medio ambiente, y demás instituciones como el BM y el FMI.

Es importante advertir que a partir de 1992 inició un auge de la gestión ambiental como resultado de la preocupación mundial por la escasez de recursos naturales

como el agua, los energéticos, la flora y la fauna. A partir de ahí, esos recursos se constituyeron en la base de la política ambiental mexicana.

Para ese año, nuestro país tenía graves problemas ambientales como la pérdida de biodiversidad, erosión del suelo, escasez y contaminación de agua y aire, disposición de residuos peligrosos y deforestación.

Además en este capítulo veremos que es un proyecto que tiene viabilidad, es decir, que tiene condiciones objetivas y subjetivas para su ejecución. El análisis partirá del modelo para la elaboración de políticas públicas de Charles O. Jones, que considera los siguientes criterios: factibilidad política (interna, externa y legal); económico-financiera; conceptual-metodológica y técnica-tecnológica.

Antes de iniciar con la política ambiental mexicana es necesario advertir que el desarrollo sustentable no es todavía la panacea del desarrollo, la pobreza, y desigualdad social, la marginación, la devastación de recursos naturales, o la contaminación. Es un modelo a seguir que ya es una decisión pública, carente del consenso social; únicamente se consideraron los intereses de sus promotores extranjeros y nacionales. Hay puntos de vista que difieren de esa corriente pero han sido ignorados. Además no se ha hecho una evaluación profunda de las repercusiones sociales y ecológicas.

El aspecto financiero es otro escollo difícil de resolver. La política fiscal, industrial y comercial, no ha tenido en cuenta la perspectiva ambiental, dejándola para después de la fase productiva. El gasto ambiental PIB de México es menor en comparación con países con niveles de desarrollo similares. De acuerdo con la OCDE el gasto total de México en el rubro ambiental se estima en cerca del 0.8 % del PIB.<sup>1</sup>

En el sector agrario desde el sexenio de Carlos Salinas, se ha pretendido resolver el problema de este sector (baja productividad, deforestación, erosión, ganaderización, pobreza extrema, y el inconcluso reparto agrario), siguiendo la estrategia del desarrollo sustentable; por tanto, el campo mexicano está también en la agenda de la política ambiental mexicana.

Los principios de la *Cumbre de la Tierra* no son una realidad consumada, falta mucho por recorrer, se están creando las condiciones hacia la transición: la voluntad política, el marco legal, los planes y programas, son los primeros pasos, pero falta el más difícil, la ejecución.

## **5.2. Principios del Desarrollo Sustentable**

Los principios son al mismo tiempo el punto de partida y el punto de llegada para el ejercicio de una acción, en este caso, del desarrollo sustentable. Los principios

---

<sup>1</sup> La Jornada, 6 de octubre de 1998, p.33

son las normas o preceptos que guían la conducta social hacia el logro de los objetivos. Retomados de la *Cumbre de la Tierra* las autoridades ecológicas mexicanas han enunciado los siguientes:

El desarrollo sustentable compatibiliza la satisfacción de las necesidades y aspiraciones sociales de hoy con el mantenimiento de equilibrios biofísicos y sociales indispensables para el propio proceso de desarrollo, actual y futuro. El desarrollo sustentable configura un nuevo paradigma que se articula en torno a un proceso gradual de transición hacia formas cada vez más racionales de utilización de los recursos naturales.

Para desarrollarse en forma sustentable, la sociedad tendrá que cuidar, entre otras cosas, de no comprometer el sustrato biofísico del que depende el desarrollo, para transmitir a las generaciones futuras una riqueza que, en todas sus dimensiones, no sea inferior a las que tuvo a su disposición de la población actual.

El concepto de capital se ha extendido más allá de sus límites tradicionales, ahora debe entenderse en cuatro dimensiones:

- *Dimensión física* (o capital físico propiamente dicho), que engloba el concepto tradicional, crematístico y productivo del capital, incluyendo la infraestructura, maquinaria, equipo, etc.
- *Dimensión humana*, constituida por las capacidades individuales de los ciudadanos y sus potencialidades productivas. En las últimas décadas se ha reconocido la importancia de la formación del denominado capital humano en el crecimiento económico. Invertir en la superación de los individuos es una actividad de alto rendimiento, esencial para una estrategia de desarrollo.
- *Dimensión institucional o social*, constituida por las formas organizativas, institucionales, expresiones culturales predominantes y patrones de comportamiento que permiten acrecentar las capacidades productivas de una nación.
- *Dimensión ecológica*, que abarca el conjunto de activos o recursos comunes ambientales que proveen un flujo vital de bienes y servicios ecológicos, renovables y no renovables, comerciales y no comerciales. Estos recursos comunes ambientales poseen un valor intrínseco, que deriva de su funcionalidad más que de su caracterización como bienes transables.<sup>2</sup>

### **5.3. Normatividad Nacional y Normatividad Internacional**

Teniendo como punto de partida los principios anteriores se ha elaborado la legislación ambiental mexicana. A continuación analizaremos la manera en que la normatividad internacional ha influido en la nacional.

#### **5.3.1. Normatividad Nacional**

La legislación ambiental mexicana fue construida con base en los principios anteriores; las leyes son el instrumento por antonomasia de la planeación ambiental. Desde 1992 se han emitido varias leyes relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo, veamos cuáles son las directamente involucradas:

<sup>2</sup> Poder Ejecutivo Federal. Programa de Medio Ambiente 1995-2000. pp. 19-20

- *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*

Publicada en 1988 y reformada en diciembre de 1996, esta ley guía toda la política ambiental mexicana; es reglamentaria del artículo 27 y 73 constitucional; su finalidad es propiciar el desarrollo sustentable, a través de la definición de instrumentos para su aplicación.

Los objetivos de esta ley son:

- Garantizar un medio ambiente adecuado para el desarrollo, la salud y el bienestar social
- Preservar, restaurar y mejorar el ambiente
- Preservar y proteger la biodiversidad, el suelo y el agua
- Establecer y administrar las áreas protegidas nacionales;
- Garantizar el aprovechamiento sustentable de todos los recursos naturales y hacer compatible la obtención de beneficios económicos, con la preservación de los ecosistemas
- Garantizar la participación individual y comunitaria en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente
- Coordinar y concertar acuerdos de las autoridades con el sector social y privado en materia ambiental; establecer medidas de control para garantizar la aplicación de la ley.<sup>3</sup>

- *Ley de Aguas Nacionales*

Debido a que el agua es más cara y escasa, se constituye en un elemento clave para el desarrollo sustentable. Por eso a partir de diciembre de 1992, se elevó a rango constitucional, la administración, uso y aprovechamiento del líquido.

La ley tiene como objetivo principal "regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la reservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral y sustentable".<sup>4</sup>

Conforme a la ley, la máxima autoridad sobre las aguas nacionales y sus bienes públicos es el Ejecutivo Federal, el cual se coordinará con los gobiernos estatales y municipales para impulsar la participación de los usuarios y particulares en la realización de obras y servicios hidráulicos.

Además de lo anterior, el Ejecutivo deberá expedir decretos para el establecimiento o supresión de la veda de aguas nacionales; reglamentar el control de la extracción y utilización de las aguas superficiales y las del subsuelo, incluyendo las libremente alumbradas, y; establecer distritos de riego cuando implique expropiación por causa de utilidad pública.

Entre las causales de utilidad pública que debe garantizar la Administración Pública están:

- Los bienes inmuebles para construir o mejorar obras hidráulicas.

<sup>3</sup> Leyes y Códigos de México. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente.

<sup>4</sup> Leyes y Códigos de México. Ley de Aguas Nacionales y su reglamento.



- Las cuencas acuíferas, cauces vasos y demás depósitos de propiedad nacional, así como la infiltración de aguas para restablecer los mantos acuíferos.
- Las aguas nacionales que generan energía eléctrica.
- El restablecimiento del equilibrio hidrológico de las aguas nacionales, superficiales o del subsuelo.
- Instalar plantas de tratamiento de aguas residuales.
- Obras de prevención y control de la contaminación del agua.
- Tierras y demás bienes inmuebles necesarios para integrar las zonas de riego o drenaje.
- Los efectos de fenómenos meteorológicos extraordinarios que pongan en peligro las personas o las instalaciones.
- Mecanismos para medir la cantidad y calidad de las aguas nacionales.

- *Ley Forestal*

Publicada en diciembre de 1992 y reformada en 1996 y 1997, esta ley tiene como finalidad el desarrollo sustentable de los recursos forestales, regulando su protección, restauración, conservación, aprovechamiento, manejo, cultivo y producción.<sup>5</sup>

Con esta ley a la vanguardia, se pretende acelerar el desarrollo socioeconómico de los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, comunidades indígenas y demás propietarios de los recursos forestales.

- *Ley Federal de Caza*

Publicada en 1952 y reformada en 1996, la Ley Federal de Caza, "tiene por objeto orientar y garantizar la conservación, restauración y fomento de la fauna silvestre que subsiste libremente en el territorio nacional regulando su aprovechamiento".<sup>6</sup>

En la ley se considera que todas las especies de animales silvestres libres son propiedad de la Nación y corresponde a la Secretaría de Agricultura autorizar el ejercicio de la caza y la propiedad de sus productos.

- *Ley Agraria*

La Ley Agraria, publicada en 1992, es el soporte jurídico de las áreas sujetas a protección y conservación ecológica, ya que regula los derechos de propiedad de la tierra: ejidos, comunidades, sociedades rurales, pequeñas propiedades individuales en tierras agrícolas, ganaderas y forestales, así como los terrenos baldíos y nacionales.<sup>7</sup> Específicamente, esta ley es la base para dictar los decretos de propiedad de las Áreas Naturales Protegidas.

Esta ley adquiere mayor relevancia porque en el sector rural es donde se tienen los mayores índices de pobreza y marginación; en consecuencia es crucial para el desarrollo sustentable. Al respecto se asienta que:

<sup>5</sup> Leyes y Códigos de México. [Ley Forestal, México](#)

<sup>6</sup> Leyes y Códigos de México. [Ley Federal de Caza](#)

<sup>7</sup> Leyes y Códigos de México. [Ley Agraria](#)

“Las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal fomentarán el cuidado y conservación de los recursos naturales y promoverán su aprovechamiento racional y sostenido para preservar el equilibrio ecológico; propiciarán el mejoramiento de las condiciones de producción promoviendo y en su caso participando en obras de infraestructura e inversiones para aprovechar el potencial y aptitud de las tierras en beneficio de los pobladores y trabajadores del campo”<sup>8</sup>

#### - *Ley General de Asentamientos Humanos*

La ley de Asentamientos Humanos regula el ordenamiento ecológico del territorio nacional, y además establece las bases jurídicas para la regularización de la tenencia de la tierra en el espacio urbano.<sup>9</sup>

### 5.3.2. Normatividad Internacional

En una economía *global*, los países involucrados tienen la obligación de sujetarse a principios, convenios, acuerdos y normas que rigen la convivencia de la sociedad. De tal forma, nuestro país está comprometido a cumplir con la siguiente normatividad, como condición de pertenencia a la comunidad internacional.

- Agenda XXI de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
- Convenio Marco sobre el Cambio Climático
- Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Reducen la Capa de Ozono
- Convención Sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre (CITES)
- Normatividad Ambiental y autorregulación, según los acuerdos ISO 9000 e ISO 14 000

Con respecto a los compromisos del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, y los convenios bilaterales debe tomar en cuenta:

- Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte<sup>10</sup>
- Acuerdo con el Banco para el Desarrollo de América del Norte
- Acuerdo con el Fondo de América del Norte
- Acuerdo de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza
- Programa Ambiental Frontera 2000
- Convenio de la Paz con Estados Unidos de América
- Programa de Cooperación Ambiental México Canadá
- Concertación sobre colaboración, adiestramiento y asistencia técnica con el Servicio de Pesca y Vida Silvestre del Departamento del Interior de Estados

---

<sup>8</sup> *Ibidem*

<sup>9</sup> Leyes y Códigos de México. Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>10</sup> Es importante mencionar que según este acuerdo, nuestro país se compromete a promover la transparencia y participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales. (Artículo 1, h).

Unidos de América, y Medio Ambiente de Canadá para el tráfico ilegal de especies de flora y fauna silvestre.

Con los Organismos de Naciones Unidas debe atender la agenda de:

- Comisión de Desarrollo Sustentable
- Programas del PNUMA y HABITAT
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
- Programa Ambiental de México suscrito con el Banco Mundial

Con otros organismos, México está obligado a seguir los siguientes lineamientos:

- Con la OCDE, los Acuerdos de las Comisiones de Comercio y Medio Ambiente, Pesca y Políticas Económicas
- Concertación con la Interpol para la colaboración, capacitación y asistencia técnica e informática sobre delitos contra la biodiversidad y tráfico de especies.
- Concertación con los gobiernos de Brasil, España y Canadá para la asistencia técnica, de informática y monitoreo de recursos naturales y sobre delitos contra la biodiversidad
- Acuerdos de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
- Concertación con Centroamérica para la protección de la Tortuga Marina y la asistencia técnica sobre inspección y vigilancia en materia pesquera

#### **5.4. Secretarías Involucradas en el Desarrollo Sustentable**

Para hacer factible en desarrollo sustentable se requiere de la participación coordinada de varias dependencias de la Administración Pública Federal. A continuación, mencionaremos sólo las directamente involucradas.

- *Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca*

Esta dependencia es el centro de operación de la política ambiental nacional. Su misión es hacer confluir los esfuerzos de los distintos órganos de gobierno federal, estatal y municipal para cumplir con la Agenda del Desarrollo Sustentable.

Entre las 44 funciones que la ley le otorga a esta secretaría las más importantes son:

- Formular y dirigir la política nacional de recursos naturales: regular y promover su aprovechamiento sustentable, excepto del petróleo, los carburos hidrógenos en cualquiera de sus estados, así como los minerales radioactivos
- Elaborar normas mexicanas de: calidad del medio ambiente y los ecosistemas; aprovechamiento sustentable de los mismos y de la flora y fauna silvestre terrestre y acuática; descargas de aguas residuales, materiales peligrosos; y en minería, sobre materiales y residuos peligrosos

- Vigilar el cumplimiento de las normas, leyes y programas relacionados con los recursos naturales y el medio ambiente, así como imponer las sanciones
- Establecer, organizar y administrar áreas naturales protegidas
- Proponer tratados y acuerdos internacionales de aspectos ambientales
- Hacer una evaluación económica del *capital natural* y cooperar en el desarrollo del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica
- Impulsar la participación social y científica en la formulación, ejecución y control de la política ambiental
- Fomentar la inversión social y privada para la protección y restauración del ambiente y los ecosistemas
- Impulsar programas de formación de especialistas
- Dirigir la política de descentralización de la gestión ambiental
- Normar y regular la explotación pesquera y asesorar técnicamente la industrialización y comercialización de los productos pesqueros<sup>11</sup>

- *Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural*

A esta dependencia le compete formular, dirigir y evaluar la política nacional de desarrollo rural para aumentar la calidad de vida de las familias campesinas.

Entre sus funciones más importantes están.

- Impulsar proyectos de inversión pública y privada en el sector rural
- Crear programas y normas de sanidad animal y vegetal
- Difundir información relativa a la oferta y la demanda de productos agrícolas
- Apoyar a los centros de educación agrícola media superior y superior
- Organizar investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas
- Participar en la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques
- Coordinar acciones para el desarrollo rural de las diversas regiones del país
- Participar, junto con la Secretaría de Hacienda en la planeación de estímulos fiscales y financieros para la producción rural
- Programar obras de irrigación y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes
- Promover plantaciones comerciales
- Proponer políticas para el comercio exterior agropecuario<sup>12</sup>

- *Secretaría de la Reforma Agraria*

Es la dependencia encargada de regular la tenencia de la tierra en el sector rural, y así poder decretar las áreas de conservación ecológica; su función principal es regularizar la forma de propiedad de las Areas Naturales Protegidas.

Entre sus principales funciones están:

- Elaborar un Registro Nacional Agrario del catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables
- Otorgar títulos de propiedad ejidal
- Resolver los problemas de los núcleos de población ejidal y los bienes nacionales

<sup>11</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>12</sup> Ibidem

- Cooperar con los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades
  - Elaborar programas de colonización ejidal
  - Manejar los terrenos baldíos y demasías<sup>13</sup>
- *Secretaría de Comercio y Fomento Industrial*

Esta dependencia hace compatible la política general de industria y comercio con la política de bienes y servicios ambientales.

Entre una de sus funciones primordiales está la de dirigir la política de producción, comercialización y precios de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros, siguiendo los principios del desarrollo sustentable.

### **5.5. Programas para el Desarrollo Sustentable**

De la normatividad se derivan los siguientes programas específicos que deberán ser impulsados por la Administración Pública.

#### **A. Programas Sectoriales de mediano plazo**

##### *Programa Hidráulico 1995-2000*

Mediante este programa se determinan las regiones hidrológicas en las que la Comisión Nacional del Agua divide las regiones hidráulicas del país, y se crean las bases para la modernización de la gestión del agua en el país. Concretamente se ha elaborado el Proyecto de Mejoramiento del Manejo del Agua, que fue aprobado por el Banco Mundial.

El Programa tiene tres objetivos generales para modernizar la gestión del líquido:

a) Asignación eficiente y equitativa del agua; b) Aprovechamiento sustentable y eficiente del líquido; c) Acciones para la reducción de pérdidas relacionadas con fenómenos meteorológicos y carencia de información.

Con el Programa también se pretende: reducir el rezago en la dotación de agua potable, drenaje y saneamiento; asegurar la calidad del agua; sanear las cuencas hidrológicas; generalizar el empleo de técnicas eficientes para ahorrar el líquido en el sector agropecuario, uso doméstico e industrial; descentralizar y desincorporar la operación de sistemas de conducción y distribución de agua potable para todos los usos; impulsar esquemas de financiamiento público y privado para incrementar la inversión en infraestructura; ampliar la participación de los gobiernos estatales.

---

<sup>13</sup> *ibidem*

## Programa de Pesca y Acuicultura 1995-2000

Con este programa se quiere impulsar el crecimiento económico sostenido, y el aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros, así como la protección de las especies del medio natural.

Tiene cuatro objetivos generales: a) Fomentar el crecimiento productivo y el desarrollo sostenido de las actividades pesquera y acuícola; b) Alcanzar el ordenamiento pesquero y el desarrollo de las actividades económicas del sector a partir del reconocimiento de los límites del esfuerzo en cada pesquería; c) Promover de manera permanente el desarrollo económico y social de las comunidades, directa e indirectamente dependientes de las actividades sectoriales; c) Mantener el ejercicio de la soberanía en la Zona Económica Exclusiva.

Para alcanzar los objetivos es necesario: investigación de los recursos pesqueros para determinar y cuantificar los horizontes de la población pesquera y acuícola; promover la diversificación de la captura; fomentar nuevas prácticas de comercialización y consumo; impulsar la organización y la infraestructura de apoyo productivo; capacitación laboral y mejoramiento del ambiente; mejorar las condiciones de la flota pesquera y su tecnología.

## *Programa Forestal y de Suelo 1995-2000*

En este programa se asientan los objetivos, estrategias e instrumentos para: el aprovechamiento de los recursos forestales, maderables y no maderables; preservar y recuperar la calidad de los suelos; y mitigar la deforestación. Los objetivos del programa son:

Conservar los recursos forestales, como parte fundamental del equilibrio de los ecosistemas; incrementar la participación del sector en el desarrollo económico del país, impulsando el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales y promoviendo la inversión, el empleo y el ahorro interno; propiciar la valorización de los servicios ambientales forestales a fin de que la sociedad reconozca y asuma el costo de su mantenimiento; mejorar la calidad de vida de las comunidades campesinas; contrarrestar los problemas estructurales del deterioro de los suelos, mediante la promoción de estrategias financieras y la adecuación del marco jurídico; detener la degradación y restaurar gradualmente el suelo; desarrollar una cultura para el uso sustentable del suelo.

El programa es un intento de frenar la pérdida de frontera silvícola, recuperar la capacidad productiva de las actividades primarias; crear una nueva cultura nacional que valore los recursos forestales y asuma su responsabilidad en la explotación; reorientación de las actividades rurales que deterioran los recursos; fomentar nuevas actividades como las plantaciones comerciales; combatir prácticas depredatorias; e impulsar el cuidado de los bosques.

### *Programa de Medio Ambiente 1995-2000*

El programa tiene como filosofía el desarrollo sustentable y está vinculado a la política económica vigente. Cuenta con 15 instrumentos de los que se derivan las estrategias y acciones prioritarias, que se señalarán más adelante.

#### **B. Programas Especiales**

Existen diversos programas especiales, entre los más importantes están los siguientes:

#### *Programa de Areas Naturales Protegidas de México 1995-2000*

La misión fundamental de este programa es organizar acciones colectivas a favor de la conservación de la biodiversidad.

Otros de sus objetivos son fomentar el desarrollo regional; incorporar esquemas novedosos de financiamiento que involucren a varios sectores de la sociedad, incluyendo a la iniciativa privada; emprender una estrategia de descentralización, rescate y recategorización de los parques nacionales y la selección de 25 áreas protegidas nacionales.

#### *Programa de Protección Ambiental y Competitividad Industrial*

~~Postula cambios innovadores en aspectos de desregulación y autorregulación para orientar la modernización industrial, conforme a las tendencias internacionales.~~

En el programa se reconoce que la competitividad es un factor clave para el crecimiento económico, la generación de empleo y el incremento de ingresos para el país.

El programa es un instrumento que compromete a los industriales y el gobierno con la promoción de un desarrollo competitivo, con tecnologías adecuadas a las condiciones de mercado y a las normas ambientales.

#### *Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México 1995-2000*

Elaborado por el extinto D. D.F., el gobierno del Estado de México y la Secretaría de Medio Ambiente, tiene como finalidad proteger la salud de los habitantes y abatir los niveles de contaminación atmosférica en el Valle de México.

Los cuatro ejes de atención son: vehículos limpios; industria limpia; reordenación urbana y transporte limpio; recuperación ecológica<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México 1995-2000.

### C. Programas Regionales

Para atender las condiciones particulares, heterogeneidad y potencialidad regionales del país, el gobierno federal elaboró programas regionales.

#### *Programas de Desarrollo Regional Sustentable*

Su intención es coordinar los esfuerzos sectoriales en la aplicación de políticas de desarrollo sustentable. Atienden, prioritariamente, regiones con altos índices de marginalidad y de población indígena, así como a aquellas regiones que aún cuentan con importantes recursos naturales, en ocasiones, con alto grado de explotación, pero de bajo aprovechamiento.

Específicamente, estos programas atienden zonas de vital importancia para el país como: La región de la Mariposa Monarca y el Lago de Pátzcuaro en Michoacán, Los Chimalapas en Oaxaca, La Comunidad Lacandona y Marqués de Comillas en Chiapas.

Con la participación de las distintas áreas y niveles de gobierno, el programa atiende los problemas de las comunidades de alta marginalidad para generar alternativas de desarrollo económico en zonas productoras de enervantes.

Así pues, a través del programa se promueve también la planeación participativa regional para el desarrollo sustentable con el fin de evitar el narco cultivo. Por ejemplo, a partir de abril del 2000, entra en vigor un programa piloto de desarrollo económico sustentable en los municipios Morelos y Batopilas, en la Sierra Tarahumara para inhibir la siembra de cultivos de marihuana y amapola.<sup>15</sup>

#### *Plan Integral Ambiental Fronterizo (PIAF)*

En 1990 México Y Estados Unidos de América firmaron este plan para rastrear movimientos transfronterizos de residuos peligrosos. Como parte de él, autoridades ecológicas de ambos países se abocaron a la creación de un Sistema de Rastreo de Residuos Peligrosos, conocido como *HAZARTRAKS*. En su primera fase ya se empezaron a rastrear movimientos transfronterizos. Posteriormente este mismo sistema se ampliará al control en las fronteras de las entidades federativas del país.

### D. Programas de Descentralización

Estos programas son indispensables para sentar las bases hacia el desarrollo sustentable; tienen como finalidad favorecer el desarrollo regional, e incrementar la participación ciudadana en la gestión ambiental.

---

<sup>15</sup> La Jornada, 20 de abril de 2000. p. 46



### *Programa Piloto para la Descentralización y Fortalecimiento de la Gestión Ambiental (PAM 1)*

Es un programa, que opera sobre la base de un crédito del Banco Mundial y que tiene como función general transmitir la experiencia federal hacia las administraciones locales. Además proporciona recursos, asistencia técnica y sistemas de información para el diagnóstico y la toma de decisiones, así como facilitar la participación de los pobladores relevantes a nivel local.

Mediante este programa se otorga a los estados de Tamaulipas, Jalisco, Aguas Calientes, San Luis Potosí y Querétaro apoyo técnico y recursos financieros para el cumplimiento de sus responsabilidades en la gestión ambiental.

El Programa Piloto tiene tres líneas de acción: capacitación del personal de las dependencias estatales; estudios de apoyo para la gestión ambiental estatal; equipamiento y apoyo en infraestructura.

En 1996 se destino a las entidades federativas mencionadas la cantidad de \$ 3, 511 673 para la adquisición de equipo. Para programas de capacitación se destinaron a San Luis Potosí y Querétaro, \$ 1, 298 344. 00.<sup>16</sup>

### *Programa de Fortalecimiento de la Gestión Ambiental Estatal y Municipal en la Frontera Norte (PAFN)*

También opera con créditos del Banco Mundial, y tiene como objetivo apoyar a las autoridades estatales y municipales en el fortalecimiento de la planeación, manejo y normatividad ambiental, y en la realización de inversiones prioritarias para preservar el medio ambiente, revertir su degradación y reducir los riesgos a la salud pública.

El programa opera en cinco estados: Baja California, Sonora, Coahuila, Chihuahua y Tamaulipas. Los municipios apoyados son: Tijuana, Mexicali, San Luis Río Colorado, Nogales, Acuña, Piedras Negras, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Matamoros y Reynosa.

En sus aspectos más concretos el programa está orientado a incrementar la capacidad local de análisis, diagnóstico y monitoreo ambiental y a la planeación integral del desarrollo, además de fomentar la participación y responsabilidad social en la gestión ambiental local.

En cuanto a las inversiones el programa contempla los siguientes rubros: capacitación del personal técnico de las oficinas estatales de ecología; adquisición de equipo de cómputo, monitoreo y análisis; realización de estudios estratégicos.

---

<sup>16</sup> Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca. Informe de Labores 1995-1996. p.19

En 1995-96, se aprobaron los planes de acción de los estados mencionados, y en los municipios de San Luis Río Colorado, Nogales, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y Matamoros, se aprobó una inversión estimada de \$ 40, 000 000. 00 para ejercerlo en el periodo 1996- 2000.<sup>17</sup>

## **5.6. Instituciones para el Desarrollo Sustentable**

El desarrollo sustentable supone la asignación de tareas específicas a instituciones específicas. Las autoridades de medio ambiente han creado un conjunto de organismos de dirección, investigación, asesoría y promoción, y control, que a continuación mencionaremos.

### **A. Instituciones de Dirección**

El Poder Ejecutivo a través de la SEMARNAP tiene a su cargo dirigir la política ambiental mexicana, lo hace a través de los siguientes institutos.

#### *Instituto Nacional de Ecología*

Es el organismo ejecutivo por antonomasia; formula, dirige y evalúa la política general de ecología y la protección, conservación y restauración ambiental, para asegurar el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas.

Entre sus funciones principales están:

- Dirigir el ordenamiento ecológico nacional.
- Formular y dirigir la política general de saneamiento ambiental y la política general de residuos peligrosos y riesgo ambiental.
- Formular, dirigir y evaluar la regulación ambiental del desarrollo urbano.
- Organizar y administrar las Areas Naturales Protegidas (ANP) que no estén bajo custodia de otras dependencias.<sup>18</sup>

#### *Instituto Mexicano de Tecnología del Agua*

Aunque este instituto (desconcentrado de la SEMARNAP), tiene funciones de investigación, capacitación, docencia y vigilancia, es principalmente un organismo ejecutivo de los aspectos relacionados con el uso eficiente del agua.

Su misión más importante es ejecutar políticas, acuerdos, planes y programas en materia hidráulica. Sus funciones son las siguientes:

- Impulsar la investigación y desarrollo de la tecnología del agua y la formación de recursos humanos calificados necesarios para asegurar el aprovechamiento racional del agua a corto plazo
- Establecer y vigilar el cumplimiento de normas de certificación de equipo y maquinaria asociados al uso del agua

---

<sup>17</sup> Ibidem

<sup>18</sup> SEMARNAP. Manual de Organización. Instituto Nacional de Ecología. México, julio de 1996.

- Coordinar la venta de servicios privados a los gobiernos, en lo referente al desarrollo, transferencia o implementación de tecnología hidráulica.

## B. Instituciones de Asesoría y Promoción

### *Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO)*

Es una institución asesora de las diferentes dependencias de gobierno federal, estatal y municipal que tiene como funciones principales:

- Asesorar a los distintos niveles de gobierno sobre el papel de la biodiversidad en los planes de desarrollo, planeación territorial, restauración, tratados multilaterales, diversidad genética en los cultivos, prospección biológica en el territorio nacional, y acceso a los recursos genéticos.
- Promover el uso sustentable de los recursos biológicos y difundir la importancia de la biodiversidad.
- Elabora inventarios biológicos para obtener un sistema de actualización de la información biológica nacional.

#### Avances

Hasta el momento la CONABIO ha elaborado una base de datos de los grupos de vertebrados mexicanos de los principales museos de México y el extranjero, y de las principales familias de invertebrados usados como monitores para la conservación.

También se han consolidado los sistemas de información de datos en los tres herbarios más importantes del país, que en conjunto tienen datos de más de dos millones de especímenes de plantas mexicanas.

### *Consejo Nacional de Areas Naturales Protegidas*

Creado el 8 de agosto de 1996, e integrado por personas distinguidas y doctas en el tema, es un órgano de carácter técnico y consultivo cuya función principal es emitir recomendaciones públicas en torno a las estrategias, programas, e integración de fideicomisos para las ANP.

El Consejo forma parte del esfuerzo de descentralización y corresponsabilidad social en la conservación del *capital ecológico*, y apoya la toma de decisiones sobre el manejo, uso, destino, financiamiento y administración de las ANP.

### *Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas (SINAP)*

Es una red que permite ordenar y clasificar las áreas naturales para asegurar la conservación de la biodiversidad mediante la protección de ecosistemas representativos. Incorpora normas de actividades de recreación e investigación, así como la regulación de las acciones de las comunidades asentadas.

El SINAP es un compromiso gubernamental para financiar el mantenimiento y manejo de las áreas.

#### Avances

Hasta 1995 el SINAP estaba integrado por 89 áreas federales que abarcaban un total de 10 millones 706 mil hectáreas de superficie marina y terrestre, con 44 parques nacionales, 18 reservas de la biosfera, 13 reservas especiales de la biosfera, 8 áreas de protección de flora y fauna, 3 monumentos naturales y 3 parques nacionales.<sup>19</sup> Para 1996 se aumentaron a 91 áreas federales, en tanto para el año 2000, los *tesoros de la nación* suman 116, equivalentes a 12.7 millones de hectáreas en el territorio nacional.<sup>20</sup>

#### *Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable*

Tienen como función asesorar la formulación, aplicación, y vigilancia de las estrategias nacionales y regionales; recomendar y evaluar políticas, programas y estudios y acciones en los asuntos que solicite el Ejecutivo; elaborar recomendaciones para mejorar leyes, reglamentos y procedimientos; realizar acciones de coordinación con organismos internacionales homólogos; opinar sobre los lineamientos que deban regir la participación de autoridades mexicanas en foros internacionales

Existen dos tipos de Consejos:

- a) *Consejos Consultivos Regionales*, integrados por un representante estatal de los sectores académico, social, empresarial, gubernamental y las ONG.

Divididos en cuatro regiones, distribuidas en todo el territorio nacional, estos Consejos Consultivos, fueron creados en 1995 para ampliar la participación social en la gestión ambiental y contribuir a la apertura de espacios de diálogo, negociación y compromiso en la solución de los problemas ambientales.

- b) *Consejo Consultivo Nacional*, integrado por 40 representantes de los consejos regionales, dependencias federales, Gobierno del D.F., centros educativos nacionales, organizaciones empresariales y la ONG.

El Consejo Nacional tiene como función primordial otorgar voto de calidad a los cuatro programas fundamentales que hemos hecho alusión, a saber: hidráulico, pesquero, forestal y el de medio ambiente.

---

<sup>19</sup> SEMARNAP, Presidencia de la República. *Primer Informe de Labores: Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, 1996* p. 13, en <http://www.presidencia.gob.mx/pub/informe1>

<sup>20</sup> Nexos, No. 268, abril de 2000.

### *Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal*

Entre sus funciones principales están la de analizar los programas de desarrollo forestal sustentable, la elaboración de propuestas de ley sobre plantaciones forestales comerciales, además de formular normas de su competencia.

En 1996 este Consejo aprobó las normas de emergencia para el establecimiento de plantaciones comerciales; las de prevención y combate de incendios forestales; las de regulación sanitaria para la importación de paletas de caja y paletas de tarima.

### *Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Restauración y Conservación de Suelos.*

Creado en 1996, este Consejo fue creado para ampliar los mecanismos de consulta, participación e interacción de los sectores sociales, no gubernamental, académico, empresarial y gubernamental en las tareas de restauración y conservación de tierras.

El Consejo está ya instalando los Consejos Estatales de Restauración y Conservación de Suelos en todas las entidades federativas.

### **C. Instituciones de Investigación**

#### *Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias*

Es un instituto desconcentrado de la SAGAR encargado de planear y ejecutar acciones de investigación científica y desarrollo tecnológico agropecuario y forestal, a fin de aprovechar racionalmente y de manera sostenible la producción agrícola, ganadera, silvícola, avícola, apícola, forestal, uso del suelo y aprovechamiento del agua, así como el manejo integrado de plagas, enfermedades y malezas.

Adicionalmente, el instituto propone estrategias para la diversificación de fuentes de financiamiento para los programas institucionales.<sup>21</sup>

Actualmente este organismo analiza los daños o beneficios económicos y a la salud, de los organismos genéticos modificados, llamados transgénicos.

### **D. Instituciones de Control y Vigilancia**

#### *Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente (PROFEPA)*

---

<sup>21</sup> Instituto Nacional de Administración Pública. Manual de Organización de la Administración Pública Federal Centralizada, México. p.317

Es un organismo desconcentrado de la SEMARNAP que tiene como función general asegurar el cumplimiento de la normatividad ambiental.

Sus demás funciones son:

- Vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental: contaminación, recursos naturales, bosques, flora y fauna silvestres, terrestres, acuáticas, pesca, zona federal, marítima, playas y terrenos ganados al mar y áreas naturales protegidas.
- Atender quejas y denuncias sobre dichos tópicos
- Denunciar ante el Ministerio Público los delitos ambientales
- Participar en la elaboración y ejecución de normas, programas, proyectos, obras e inversiones para la protección y restauración del medio ambiente

### Limitaciones de la PROFEPA

Según el investigador Fernando Ortiz Monasterio la PROFEPA debe ampliar sus funciones al control de problemas neurálgicos que aún permanecen fuera de la normatividad, entre los que propone están: las descargas de aguas, la caza, el impacto del sector agropecuario, la pesca, el cuidado de los mares, la disposición y el manejo de materiales radioactivos, y en general todo lo vinculado con la naturaleza.<sup>22</sup>

### *Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)*

Es un órgano desconcentrado de la SEMARNAP, encargado de la inspección y vigilancia del agua. Entre sus funciones están:

- Formular el programa nacional hidráulico y vigilar su cumplimiento.
- Administrar y custodiar las aguas nacionales y bienes nacionales (playas y zonas federales en la parte de cauces de corrientes; terrenos ocupados por los vasos de lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales, cuyas aguas sean de propiedad nacional; los cauces de las corrientes de aguas nacionales; riberas o zonas contiguas a los cauces, vasos o depósitos de propiedad nacional, los terrenos de los cauces, vasos de lagos, o lagunas, propiedad federal; las islas que se formen en lagos, lagunas, etc.
- Desarrollar sistemas de agua potable y alcantarillado; saneamiento, tratamiento y reuso de aguas
- Contratar o concesionar la prestación de servicios de su competencia.
- Programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales, directamente o a través de concesiones.
- Impulsar una cultura del agua como recurso vital escaso.

### *Comité Consultivo Nacional de Normalización para la Protección Ambiental*

Presidido por el Instituto Nacional de Ecología, e integrado por representantes de los sectores público, académico y privado tiene como función general elaborar las normas oficiales mexicanas en materia ambiental; además realiza estudios técnicos y análisis de costo beneficio.

---

<sup>22</sup> *La Jornada*, 29 de marzo de 2000

Cuenta con siete subcomités: Aprovechamiento ecológico de los recursos naturales; Materiales y residuos sólidos y peligrosos; Aire; Calidad de los combustibles; Agua; Riesgo Ambiental; Energía contaminante.

Hasta 1995 había expedido 79 normas oficiales mexicanas, distribuidas de la siguiente manera: 44 para el control de la contaminación del agua; 14 para el control de la contaminación del aire; 5 para el monitoreo atmosférico; una para calidad de combustibles; 7 para el control de residuos peligrosos; cuatro para el control de la contaminación por ruido; y cuatro para el aprovechamiento de los recursos naturales. En los siguientes años se contempla la elaboración y expedición de 66 normas oficiales mexicanas adicionales.<sup>23</sup>

#### E. Instituciones Operativas

Para llevar a la práctica los principios y objetivos del desarrollo sustentable, se han puesto en marcha las siguientes instituciones.

##### *Unidades de Desarrollo y Rescate de Especies en Riesgo.*

Tienen como objetivo la recuperación y mantenimiento de especies de flora y fauna silvestres y acuáticas; funcionan como bancos genéticos para la repoblación de áreas deterioradas.

Hasta el momento existen tres unidades de desarrollo: El fénix ubicada en Campeche, San Blas en Nayarit, y Chacahua en Oaxaca; los avances de estas unidades son la recuperación de especies como el cocodrilo de pantano, y el cocodrilo de río, consideradas en riesgo.<sup>24</sup>

##### *Unidades de Evaluación y Monitoreo de la Biodiversidad (UEMB)*

Promueven y apoyan investigaciones regionales para la conservación del entorno biótico, las especies en peligro de extinción, amenazadas y endémicas, así como para proteger, desarrollar y aprovechar racionalmente las especies de flora y fauna silvestres, como el faisán, jabalí de collar, mono araña y venado de cola blanca.

Actualmente están en operación las siguientes UEMB:

Hampolol, ubicada en Campeche; San Cayetano en el Estado de México; Balancan en Tabasco; San Felipe Bacalar en Quintana Roo; Babicora en Chihuahua; El Mante en San Luis Potosí; Acapetahua en Chiapas.

<sup>23</sup> SEMARNAP, Presidencia de la República. Primer Informe... p.11

<sup>24</sup> *Ibidem* p.14

### *Jardines Botánicos*

Para colaborar en las acciones de conservación de los recursos naturales se han creado 38 jardines botánicos en todo el país. En ellos, además de exhibirse los recursos florísticos, se realizan actividades de investigación, difusión y educación ambiental.<sup>25</sup>

### *Centros de Rescate y Rehabilitación de Fauna Silvestre*

Ubicados en el Distrito Federal, Guadalajara, Villahermosa, Ciudad Victoria y Mérida, estos centros reciben ejemplares producto de rescate y decomiso; operan en cumplimiento a los mandatos de la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES).

A través de estos centros se ejerce un estricto control sobre el comercio ilegal de especies silvestres de flora y fauna. Hasta 1995 se habían entregado 793 certificados de la CITES, 323 correspondientes a importaciones y 470 a exportaciones. A partir de 1993, en que México entró a la CITES, se han expedido 3 755 certificados.<sup>26</sup>

### **F. Instituciones en Proyecto**

Las autoridades del medio ambiente, en diversos programas, tienen proyectado crear más organismos de operación para el desarrollo sustentable, entre ellos están:

#### *Unidades de Producción de Flora y Fauna Silvestres*

Son un sistema de acreditación de productos silvestres; tienen como fin crear certidumbre sobre el origen de los productos y subproductos que se quieren llevar al mercado.

#### *Sistema Nacional de Etiquetado Verde*

Es un sistema de certificado y etiquetado que a través de un sello ecológico, permite generar sobrepuestos de productos, y abrir nuevos nichos de mercados.

#### *Sistema de Información Geográfica (SIG)*

Será un recurso público para planear el ordenamiento territorial, así como la identificación de zonas que manejen residuos peligrosos y para determinar las condiciones en que se podrán proyectar y realizar dichas instalaciones.

---

<sup>25</sup> Ibidem

<sup>26</sup> Ibidem



Su función más importante será la de evitar la contaminación de aguas subterráneas, suelos y aire.

### *Sistemas Integrales para el Tratamiento y Confinamiento de Residuos Peligrosos.*

Son centros de tratamiento y disposición final de residuos peligrosos; se tiene planeado construirlos con la infraestructura adecuada, y en sitios idóneos para así evitar la contaminación y eliminar fuentes de peligro para la población.

Estos centros generarán beneficios directos a los municipios, gobiernos estatales, como resultado de los trámites, convenios y contratos que se celebren con las empresas interesadas.

Estarán ubicados en zonas de mucho tráfico de residuos como: la Zona Fronteriza, Zona Noroeste, Zona Centro, Zona Metropolitana de la Ciudad de Guadalajara, Zona Metropolitana de Monterrey y Corredor del Golfo de México-

### *Centro Mexicano de Producción más Limpia (CMPL)*

Con financiamiento internacional y nacional este centro coordinará a las autoridades ambientales, comunidad académica e iniciativa privada para: conectarse con sistemas internacionales de información acerca de innovación tecnológica ambiental como los del PNUMA y la ONUDI; organizar programas de demostración de tecnologías limpias; promoción de auditorías sobre emisiones industriales; programas de capacitación para prácticas de tecnologías limpias; elaboración de publicaciones técnicas; prestación de asistencia técnica.

### *Comisión de Inversiones Ambientales*

En colaboración con la SEMARNAP, SECOFI, SHCP, la Banca de Desarrollo, y el sector industrial se plantea formar esta institución, que tendrá como función principal fomentar la inversión pública y privada en el mercado ambiental.

### *Sistema Nacional de Información Ambiental*

El Programa de Medio Ambiente contempla formar una gran red de información denominado Sistema Nacional de Información Ambiental, que se integrará con varios subsistemas:

- \* Sistema de Indicadores Ambientales
- \* Sistema de Cuentas Ambientales Complementarias al Sistema de Contabilidad Nacional
- \* Sistema de Información Geográfica para el Ordenamiento Ecológico
- \* Sistema de Información para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
- \* Sistema de Información de las Áreas Naturales Protegidas
- \* Sistema de Información sobre Sustancias Tóxicas y Residuos Peligrosos
- \* Sistema de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes
- \* Sistema de Información sobre la Cooperación Internacional
- \* Sistema de Información sobre Regulación Ambiental
- \* Sistema de Información sobre el Cumplimiento de la Normatividad

## Centro Nacional de Investigación y Capacitación Ambiental (CENICA)

Es un centro que se desarrollará con el apoyo de la agencia de Cooperación Internacional del Gobierno de Japón, y dependerá del Instituto Nacional de Ecología. Sus objetivos son:

- Apoyar la toma de decisiones en materia ambiental
- Capacitar especialistas del gobierno, del sector industrial e instituciones educativas, en el uso de equipo para evaluar la calidad del aire y en las técnicas de laboratorio para el análisis de la corrosividad, reactividad, explosividad, toxicidad e inflamabilidad
- Realizar investigación aplicada en las áreas de contaminación del aire y manejo de residuos peligrosos
- Dar sustento a las normas oficiales mexicanas
- Hacer confluir a los sectores industrial y gubernamental en la promoción del cumplimiento de las leyes ambientales
- Apoyar el desarrollo de tecnologías limpias

## Sistema de Atención a la Denuncia Popular en Materia Ambiental

Se pretende crear un sistema de vigilancia social de alcance regional y estatal, y local, para que con la participación de instituciones científicas y educativas, organizaciones productivas y la ciudadanía, se dé un seguimiento eficaz a las denuncias por delitos ecológicos.

## 5.7. Instrumentos para el Desarrollo Sustentable

En el Programa de Medio Ambiente 1995-2000 se establecen 16 instrumentos de planeación de la política ambiental; indican el cómo aspirar al desarrollo sustentable, es decir, señalan las zonas prioritarias de atención siguientes:

### Instrumentos para el Desarrollo Sustentable

#### 1. Areas Nacionales Protegidas

La creación, financiamiento y administración de las Areas Nacionales Protegidas (ANP), es un instrumento fundamental para la protección de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ambientales vitales.

Las ANP son las reservas de la biosfera, los monumentos naturales, las áreas de protección de flora y fauna, los parques urbanos, las zonas sujetas a conservación ecológica, los parques marinos nacionales, y los parques nacionales.

#### 2. Regulación de la vida silvestre

Es un instrumento para garantizar la permanencia de especies endémicas o en peligro de extinción, la promoción de su comercio y aprovechamiento adecuado con los lineamientos técnicos y científicos. Específicamente el *Calendario Cinegético* es el instrumento normativo para regular los días, vedas, prohibiciones y cuadros de aprovechamiento de la cacería en México.

#### 3. Ordenamiento ecológico del territorio

Este instrumento está dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger al ambiente. Sus funciones son orientar la distribución geográfica de las actividades productivas, determinar la densidad y formas de uso del suelo, y las áreas a conservar y restaurar.

#### 4. Evaluación de Impacto Ambiental

Es una herramienta para producir, analizar y evaluar el costo beneficio de cada proyecto de desarrollo.

#### 5. Estudios de Riesgo

Son instrumentos de carácter preventivo vinculados al procedimiento de impacto ambiental, cuando se trata de nuevos proyectos. Se hacen para aquellas actividades y procesos peligrosos, con la intención de descubrir el potencial de afectación a la población, a las propiedades o al ambiente. Incluye actividades industriales, así como medidas técnicas de seguridad, preventivas y correctivas para explosiones, incendios y fugas o derrames.

#### 6. Normas Oficiales Mexicanas

Son un pilar de la política ambiental toda vez que adecuan las prácticas económicas a los objetivos sociales de calidad ambiental. Pretenden controlar procesos productivos, modificar cambios en dichos procesos e *internalizar* costos ambientales, e inducir el mercado ambiental.

7. Regulación directa de materiales y residuos peligrosos y de riesgo

Lo conforma un sistema de permisos y manifiestos para regular la heterogénea actividad industrial y de servicios.

8. Regulación directa de las actividades industriales

Son las licencias de funcionamiento industrial que regulan y minimizan sus emisiones a la atmósfera.

9. Autorregulación

Es un instrumento para fomentar la participación social y privada en el cuidado del medio ambiente. Entre los medios de participación voluntario se encuentran: a) las normas ISO 14 000, que son un compromiso industrial con la calidad ambiental total, que involucra la modernización tecnológica, la sustitución de insumos y la eficiencia energética, b) certificación de productos en el mercado, exigida por los consumidores. Es un ecoetiquetado de mercancías que garantiza las cualidades ambientales del producto.

10. Auditoría Ambiental

Su función es revisar, exhaustivamente las instalaciones, procesos, almacenamiento, seguridad y riesgo de las actividades industriales y de servicios.

11. Instrumentos económicos

Son medios para corregir las *externalidades*, es decir, aquellas fallas del sistema económico que omiten cobrar los daños ambientales a quienes los provocaban, y cuyo costo es transferido a otros sectores de la sociedad. Estos instrumentos son congruentes con la política económica vigente. Y son:

- de derechos transferibles Impuestos y derechos ambientales
- Mercados
- Sobreprecios para generar fondos en fideicomiso
- Sistemas de depósito reembolso
- Fianzas y seguros
- Derechos de uso de recursos e infraestructura
- Contratos Privados
- Licitaciones en el sector público
- Derechos de propiedad
- Concesiones

12. Criterios ecológicos

Definen las metas de ciertos procesos o actividades en términos de la política ambiental del país.

13. Información ambiental

Es una herramienta fundamental para conocer las responsabilidades públicas y privadas, fomentar el entendimiento de variables y procesos relevantes, así como orientar conductas con sentido de sustentabilidad. El sistema de información es básico para autorregular el desempeño económico de las empresas, grupos e individuos; debe contemplar elementos clave del sistema de precios, estado del medio ambiente, indicadores de tendencias y valuación económica de costos y beneficios sociales ambientales, estado real de los ecosistemas, datos sobre contaminación de suelos de aire, suelos, así como los recursos científicos y tecnológicos con que cuenta el país.

14. Educación e investigación

La educación ambiental es un medio de gran importancia para el desarrollo sustentable, pues induce el cumplimiento de las normas jurídicas y la aceptación de la política pública gubernamental, e inhibe conductas oportunistas o no solidarias que obstaculizan el manejo de los recursos comunes.

La educación ambiental formal provee a los individuos de medios para entender la interdependencia de los fenómenos biofísicos, sociales y económicos; divulga información y alternativas; desarrolla un sentido de responsabilidad y solidaridad.

La educación ambiental no formal (extra escolar), la que se lleva a cabo entre la población de todas las edades tiene, a través de los medios masivos de comunicación, la doble función de crear conciencia ecológica y capacitar.

15. Convenios, Acuerdos y Participación Social

La concertación es un instrumento que sirve para incrementar la corresponsabilidad social en la gestión ambiental. Es importante contar con mayor participación ciudadana, de instituciones académicas y grupos de interés.

16. Verificación, control y vigilancia

El éxito de los instrumentos de regulación planteados anteriormente, depende de una adecuada verificación, fincada en la participación social.

### 5.7.1. Estrategias, Acciones Prioritarias y Proyectos

Con base en las zonas prioritarias de atención señaladas, el Gobierno Federal ha configurado 16 estrategias con sus respectivas acciones y proyectos:

## 1. Areas Naturales Protegidas

Las ANP son uno de los medios más importantes para asegurar la conservación y desarrollo de los ecosistemas y recursos naturales, por tal motivo deben:

- Promover y crear nuevos decretos.

Las ANP son proyectos de desarrollo sustentable regional que se estructuran a través de decretos; estos instrumentos jurídicos, son la base para cambiar las relaciones de gestión de los ecosistemas y recursos naturales, y además son un medio de organización de las comunidades locales.

- Consolidar la administración

Por medio de fideicomisos que permitan obtener fondos públicos y ampliar la participación privada las ANP, deben consolidar sus sistemas de administración, dirigido por un Comité Técnico, integrado por el gobierno federal, estatal, municipal, inversionistas, universidades, ejidatarios, etc.

El financiamiento estará orientado con criterios de *internalización* de costos y beneficios, y de una amplia movilización de recursos tendientes a generar y mantener los bienes públicos que ofrece la conservación.

Entre las fuentes de financiamiento están: promoción del *ecoturismo*; inversión multilateral proveniente del *Global Environmental Facility* del Banco Mundial; financiamiento de los socios comerciales (Norteamérica y Europa); donaciones privadas deducibles de impuestos; cobro de servicios ambientales directos (agua, en las partes bajas de las cuencas); comercialización y aprovechamiento de recursos de origen silvestre; recursos por protección de cuencas; cuotas de entrada o por pago de servicio; concesiones para infraestructura turística; loterías, entre otras.

- Llevar a cabo los siguientes proyectos y acciones:

- Integrar instituciones locales para el manejo de ANP
- Integrar y operar el Consejo Nacional de ANP
- Nuevos esquemas de financiamiento nacional e internacional de ANP
- Red de estaciones biológicas de ANP
- Red de Microreservas
- Lotería pública para ANP
- Programa de Ecoturismo en ANP
- Sistemas de vigilancia participativa

## 2. Recuperación, activación y descentralización de parques nacionales

Por razones históricas, económicas y sociales, deben recuperarse estos parques. Aunque la intervención gubernamental no puede entenderse como un régimen de

propiedad estatal, sino como una acción coordinadora que restituya a la sociedad el control sobre los parques. Los principios que rigen esta estrategia son:

a). Conservación y restauración. Debido a su importancia recreativa, educativa, y de aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, es insoslayable la restauración de las zonas degradadas.

b). Descentralización. La ley General Forestal permite la transferencia (total o parcial) de los parques nacionales a los gobiernos estatales, gobierno del D.F., y personas físicas o morales para que los conserven, vigilen o exploten con fines turísticos, recreativos o de investigación. Es decir, pueden ser, propiedad nacional, privada, mixta, indefinida o irregular.

c). Financiamiento adecuado. El gasto público es insuficiente para mantenerlos, de ahí que sea necesario buscar otras fuentes de financiamiento como donaciones privadas y de fundaciones, cobro de servicios ambientales directos, cuotas de entrada o de pago por servicios, concesiones para infraestructura turística, y aportaciones fiscales del gobierno federal y local.

d). Beneficio Social. Por medio de empleos dignos y remunerados y formación técnica y profesional, los pobladores locales deben recibir los beneficios directos de la conservación de los ecosistemas. Los cuadros de la administración deben ser reclutados de los habitantes locales, así como también formar parte de los órganos directivos, o como guarda parques, concesionarios o proveedores.

### 3. Diversificación productiva y vida silvestre en el sector rural

A través de nuevas formas de producir dirigidas a generar más empleos e ingresos, esta estrategia tiende a mejorar el nivel de vida de la población rural. Es fundamental aprovechar los diversos beneficios de los recursos silvestres mexicanos, entre los que destacan: el uso alimenticio, el peletero (industria del calzado, prendas de vestir y accesorios finos, talabartería y artesanías), el ecoturismo, el uso cinegético (derechos de expedición de permisos de caza), el uso medicinal y el cosmético.

Concretamente se propone: el fomento a la producción de especies silvestres comestibles, de interés cinegético, medicinal y cosmético; incrementar la producción de insumos intermedios para la industria de bienes y servicios de consumo doméstico; identificación de productos y subproductos de flora y fauna silvestres para la industria químico farmacéutica y cosmética nacional.

### 4. Protección ambiental de las zonas costeras

Por su importancia pesquera, petrolera, turística y urbanística, portuaria e industrial y minera, el gobierno mexicano ha iniciado actividades y proyectos tendientes a mejorar el aprovechamiento y conservación de los recursos pesqueros; entre las políticas destacan:

- Diagnóstico ambiental y desarrollo de una base de datos para la zona costera de la República Mexicana.
- Evaluación y control de fuentes terrestres de contaminación del mar
- Red de monitoreo de los mares mexicanos
- Fortalecimiento de la cooperación internacional con respecto a la protección del medio marino
- Ordenamiento ecológico del territorio en zonas costeras y marinas prioritarias

## 5. Ordenamiento ecológico del territorio para el desarrollo regional

El orden ecológico es el cimiento de la política ecológica mexicana; debe regular los asentamientos geográficos de las actividades productivas, y las modalidades de uso de los recursos y servicios ambientales. Por ello es necesario:

- Elaborar un ordenamiento ecológico nacional
- Promover ordenamientos ecológicos estatales
- Empezar ordenamientos ecológicos en áreas de atención prioritaria
- Un Sistema de Información Geográfica para el ordenamiento ecológico
- Promover reformas jurídicas para mejorar el marco normativo del ordenamiento
- Informar y capacitar a estados y municipios
- Vincular el ordenamiento a la política de ANP
- Coordinar planes y programas de desarrollo urbano en las principales ciudades del país con proyectos de ordenamiento ecológico

## 6. Modernización de la regulación ambiental

Los nuevos principios de política pública en materia ambiental están orientados hacia el incremento de la eficiencia, la *internalización* de los costos sociales, y a crear incentivos concomitantes con la competitividad y racionalidad ecológica de los agentes productivos.

Por lo anterior la regulación ambiental contribuye a la solución de problemas clave en la producción; el empleo eficiente de materiales e insumos; mejorar el control de procesos; desarrollar la creatividad en el diseño organizacional; minimización de riesgos y primas de seguros; reducción de costos de disposición y manejo de efluentes, residuos tóxicos y emisiones; incremento en la productividad; aprovechamiento de mercados para materiales secundarios; eficiencia energética; mejorar el mantenimiento de los equipos; recuperación de desechos; ofrecer certidumbre a largo plazo para la inversión; abrir nuevos cauces al desarrollo tecnológico; y crear ventajas competitivas.

Una regulación ambiental más efectiva debe:

- Mejorar la normatividad existente y ampliarla hacia otros sitios como las aguas residuales y las emisiones a la atmósfera a partir de burbujas
- Promover reformas fiscales a través de instrumentos económicos
- Autorregulación mediante normas voluntarias como las ISO 14 000
- Desarrollo de sistemas de auditorías, especialmente en las industrias exportadoras; desarrollo de sistemas de autoverificación
- Regulación directa mediante la expedición de licencias para la producción industrial.

- Programa de Protección Ambiental y Competitividad Industrial
- Mecanismos para la Evaluación del Impacto Ambiental

## 7. Reducción y manejo seguro de residuos peligrosos

La contaminación por residuos peligrosos sólo puede atacarse desde la raíz, es decir, desde la generación, por medio de tecnologías limpias; posteriormente atender el manejo y confinamiento con tecnologías de tratamiento y reciclaje.

Es primordial el empleo de materias primas e insumos más puros, que producen menos desechos, o la utilización de sistemas de control de la producción que reduzcan los desperdicios. Los programas de calidad total reducen las pérdidas de materiales de producción.

Para llevar a cabo esta estrategia el Programa de Medio Ambiente establece los siguientes proyectos:

- Realizar un Sistema de Información Geográfica (SIG) para la localización de infraestructura de manejo de residuos peligrosos.
- Crear centros de información y seguimiento tecnológico
- Certificación tecnológica
- Inventarios de generación de residuos peligrosos a cargo del SIG
- Apertura de mercados y creación de sistemas de manejo de residuos prioritarios
- Rastreo y vigilancia del movimiento transfronterizo de residuos peligrosos
- Creación de infraestructura y servicios integrales para zonas prioritarias

## 8. Promoción de Infraestructura ambiental y diversificación productiva

Siguiendo la lógica del mercado, las autoridades ambientales estipulan los siguientes mecanismos para elevar la producción con apego a criterios ecológicos.

- a) Inversión privada y pública para crear la infraestructura y bienes de capital necesarios para la gestión de residuos, descargas y emisiones.
- b) Desarrollo de un nuevo sector de la economía: el mercado ambiental, que se puede propiciar, a través de incentivos económicos, demanda ambiental, y fomento a la inversión.
- c) Empezar una regulación ambiental gubernamental que sea al mismo tiempo estricta y promotora; una normatividad adecuada puede estimular la inversión y la integración de procesos y cadenas productivas.

Se pretende crear una Comisión de Inversiones Ambientales, auspiciada por la Banca de Desarrollo para promover la creación de infraestructura; NAFIN y BANOBRAS son los dos grandes soportes para este proyecto.

Además de lo anterior, también se pretende:

- Integrar el Consejo Nacional de Inversiones Ambientales
- Hacer un programa de seguimiento e información sobre el mercado ambiental

- Apoyar el Centro Mexicano de Producción Limpia

## 9. Promoción de un desarrollo urbano sustentable

Para resolver los graves problemas de contaminación de aire, agua y desechos peligrosos en las ciudades, así como la invasión y deterioro de las áreas protegidas y la recarga de acuíferos, se requiere la implantación de:

- Ordenamiento ecológico territorial, vinculado a planes de desarrollo en zonas metropolitanas críticas
- Formular programas de gestión de calidad del aire en zonas metropolitanas de Guadalajara, Puebla y Monterrey
- Programas de defensa de zonas de protección ecológica
- Suministro de energéticos ambientalmente adecuados para ciudades
- Sistema normativo para la reconversión tecnológica en industria y transporte
- Desarrollo de sistemas de información y monitoreo ambientales
- Publicación y promoción de criterios de desarrollo urbano sustentable, así como para el transporte urbano
- Regulación y normatividad para la modernización tecnológica en procesos industriales y de transporte

## 10. Desarrollo del Sistema Nacional de Información Ambiental

Para terminar con la dispersión en el análisis, formulación, ejecución y evaluación de las políticas ambientales, es necesario la creación del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), con una amplia capacidad de difusión de resultados a todos los usuarios en un mínimo de tiempo y costo.

La operación del SINIA requerirá el desarrollo de los siguientes sistemas:

### \* Sistemas de Indicadores Ambientales

Este sistema seguirá la metodología denominada presión-estado-respuesta, elaborada por la OCDE, que estipula tres indicadores, a saber:

- **Indicadores de presión ambiental;** miden las cantidades de contaminantes emitidos, residuos generados, agotamiento de los recursos naturales y áreas naturales protegidas, entre otros aspectos.
- **Indicadores del estado del ambiente;** miden el estado actual de los recursos naturales, como la calidad del agua y aire; se refieren también a la cantidad y calidad de los recursos naturales.
- **Indicadores de respuesta social;** son las respuestas expresadas en términos de inversiones o gastos a los cambios del entorno y su interés por preservar la calidad del medio ambiente; miden también las acciones individuales o colectivas para la protección del medio ambiente.

Entre la lista de temas ambientales que propone la OCDE y sobre los cuales se construirán los indicadores ambientales mexicanos están: cambio climático; agotamiento de la capa de ozono; eutroficación; acidificación; contaminación por sustancias tóxicas y/o persistentes, y/o bioacumulables; calidad del ambiente urbano; biodiversidad; paisajes; residuos; recursos hidráulicos; recursos forestales; recursos pesqueros; degradación de suelos (desertificación y erosión).



**\* Sistema de Cuentas Ambientales Complementarias al Sistema de Contabilidad Nacional**

Al no contar con un valor monetario los recursos naturales, están excluidos del Sistema de Cuentas Nacionales, entonces, para atender los criterios de sustentabilidad, es menester elaborar indicadores ambientales para formar un sistema complementario a la contabilidad nacional.

La incorporación de variables ambientales permite evaluar, de manera precisa, el avance real del desarrollo nacional. Así se podrá conocer el costo ambiental, en términos de deterioro y el valor del incremento neto del *capital ecológico* del país, además de incorporar nuevos mecanismos regulatorios que incorporen la escasez de los recursos naturales y ecosistemas.

Siguiendo métodos de la ONU, el gobierno Federal ha creado un Sistema de Contabilidad Económica y Ecológica de México, que tiene como propósito construir el Producto Interno Neto Ecológico (PINE) para agregar el *capital ecológico* y los servicios que presta a la contabilidad nacional.

**\* Sistema de Información Geográfica para el Ordenamiento Ecológico**

Integrará datos de inventarios de recursos y actividades productivas para el ordenamiento ecológico del suelo en los estados y municipios.

**\* Sistema de Información para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad**

Contendrá información de inventarios de especies existentes en México, su distribución geográfica, ecosistemas, bibliografía, e índices de biodiversidad y sustentabilidad biofísica.

**\* Sistema de Información de las Areas Naturales Protegidas**

Incorporará inventarios de Areas Naturales Protegidas y el registro de cada una de ellas (fecha de decreto, tipo, extensión, localización, clima, tipo de vegetación, inventario de flora y de fauna, población, tenencia de la tierra, instituciones involucradas, plan de manejo y plan operativo anual, índice de degradación, e índice de importancia ecológica).

**\* Sistema de información sobre Sustancias Tóxicas y Residuos Peligrosos**

Incorporará información sobre importación de plaguicidas y sustancias tóxicas y sobre residuos generados por maquiladoras de estados fronterizos, que son regulados por el HAZTRAKS de Estados Unidos de Norteamérica.

#### \* Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes

Será un sistema de información que permitirá al gobierno y al público en general, conocer las descargas y transferencias de sustancias peligrosas originadas en plantas industriales y otras fuentes.

#### \* Sistema de Información sobre Cooperación Ambiental Internacional

Será un sistema de información de las actividades de cooperación con otros países y con organismos internacionales, que deberá tomar en cuenta:

- Acuerdos de La Paz (Programa Frontera XX), Acuerdo de Cooperación Ambiental de Norteamérica y Comisión de Cooperación Ambiental
- Agenda XXI y demás acuerdos con la ONU
- Acuerdos con la OCDE
- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo

#### \* Sistema de Información sobre Regulación Ambiental

Se formará con información sobre leyes, reglamentos, normas, dictámenes, autorizaciones y licencias expedidas.

#### \* Sistema de Información sobre el Cumplimiento de la Normatividad Ambiental y de Recursos Naturales

Contendrá diversos tópicos de información que permitan conocer el cumplimiento de la normatividad ambiental, tales como:

- Monitoreo de Mares
- Monitoreo de Recursos Naturales
- Padrón de infractores
- Verificación de Ordenamiento Ecológico
- Verificación y diagnóstico del Uso de la Zona Federal Marítimo Terrestre
- Verificación de las emisiones industriales

### 11. Federalismo y descentralización de la gestión ambiental

Esta estrategia se refiere a la delegación de poderes, responsabilidades y recursos financieros, desde el gobierno, a: instancias inferiores de poder; al mercado; a la sociedad.

El énfasis está en la descentralización gubernamental, en el principio federal denominado *subsidiariedad*, el cual asume que el proceso de toma de decisiones es más eficiente a escalas pequeñas que en unidades operativas relativamente grandes.

La descentralización de la gestión ambiental significa que la legislación ambiental federal reconozca amplias capacidades a los congresos locales de los Estados, y que reconozca los convenios de descentralización de funciones y responsabilidades.

#### Limitaciones a la descentralización

Aunque es indispensable un denominador común mínimo para la congruencia federal de la política ambiental (normas o criterios de vigencia nacional), es necesario tomar en cuenta los límites de la autonomía local, y la falta de presupuesto, asistencia técnica y financiamiento.

#### Instrumentos de la descentralización

Los objetos de la descentralización son los instrumentos de regulación, el gasto corriente y las inversiones, el personal, los sistemas de operación, y los activos e infraestructura.

#### 12. Educación, capacitación, e investigación

La educación, capacitación, investigación y participación social son básicos para posibilitar el cambio social y los patrones de convivencia, producción y consumo sustentable.

Es indispensable el desarrollo de múltiples canales de comunicación para:

- Conocer y analizar la realidad ambiental del país, en el contexto de la *globalización*.
- Comprender los problemas ambientales: Causas, evolución y consecuencias, así como los resultados de la gestión
- Formular propuestas en materia de política y tecnología ambiental
- Impulsar programas de formación y capacitación
- Crear valores asociados a la conservación del ambiente y al aprovechamiento sustentable del patrimonio natural del país

Con respecto a las instituciones de educación técnica, superior y de investigación, se pretende realizar proyectos que contrarresten los principales problemas ambientales:

- Conservación de la biodiversidad biológica y la comprensión de sus causas históricas, sociales, económicas y culturales de su deterioro.
- Los problemas del crecimiento industrial y urbano
- Restauración de los sitios afectados por el manejo inadecuado de los Residuos Peligrosos
- Saneamiento de las principales cuencas hidrológicas
- Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales
- Mejora de los procesos productivos

En la educación ambiental y la investigación se requiere una amplia colaboración con la Secretaría de Educación Pública y las Universidades públicas y privadas para:

- Incorporar los aspectos ambientales como tema central de la curricula

- Incorporar la educación ambiental a los programas de formación de profesores en todos los niveles
- Promover prácticas escolares interdisciplinarias
- Integrar a los contenidos curriculares la realidad ambiental local y regional
- Crear proyectos de investigación interdisciplinaria para integrar aspectos biofísicos y socioeconómicos
- Impulsar la cuestión ambiental en carreras significativas como: derecho, ingeniería, economía, medicina, urbanismo y arquitectura
- Difundir mensajes que promuevan la cultura ambiental

La educación no escolarizada debe poner mayor énfasis en la cultura para el ahorro de la energía, en la política de población y en la salud; además nuevas pautas de consumo y revertir los efectos de la publicidad sobre hábitos de consumo depredatorios del medio ambiente y los recursos naturales.

### 13. Fomento a la participación ciudadana

La participación ciudadana es una estrategia fundamental para la toma de decisiones y la evaluación de la política ambiental.

La participación social esta reglamentada en la normatividad nacional (Ley General de Equilibrio Ecológico) y en la internacional (Principio 10 de la Declaración de Río Sobre Medio Ambiente y Desarrollo), de ahí que la Secretaría de Medio Ambiente tenga como una de sus funciones centrales promoverla.

Como una de las tres vertientes de la descentralización, la participación social es un elemento clave de la *subsidiariedad*.

#### Instancias Formales de participación

El gobierno ha alentado la participación ciudadana a través de los Consejos Consultivos Nacionales y Regionales de Desarrollo Sustentable, los Talleres o Seminarios de discusión pública y los mecanismos de queja y denuncia.

Otros medios de participación ciudadana lo conforman el Consejo Nacional de Areas Nacionales Protegidas, los Comités Técnicos de cada Area, el Consejo Consultivo para la Normalización Ambiental, los Sistemas de Audiencia Técnica y Pública en Materia de Impacto Ambiental, los Comités de Coordinación para el Ordenamiento Ecológico, los Comités Mixtos de Inspección y Vigilancia de los Recursos Naturales, y los Consejos de las Areas Metropolitanas en Materia de Gestión de la Calidad del Aire.

#### Instancias Informales de participación

En los programas gubernamentales se prevé la incorporación de las más de 461 ONGs para el diseño, ejecución, control y vigilancia de la política ambiental.

#### 14. Presencia activa y desempeño eficaz en el contexto internacional

Esta estrategia parte del reconocimiento gubernamental de la importancia de los temas ambientales en el contexto internacional. Lo anterior se refleja en una serie de organismos y acuerdos en los que México participa: acuerdos con los socios con los socios comerciales de América del Norte y Europa, la OCDE, y con las instituciones de la ONU. (ver normatividad internacional).

#### 15. Estímulo y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental

Esta estrategia apunta hacia la ampliación de la cobertura de inspección y vigilancia, especialmente en lo referente a los recursos naturales, a la promoción de los espacios de participación social para complementar las actividades coercitivas, e incrementar la responsabilidad de las autoridades.

En primer lugar se reconoce que los niveles de cumplimiento de las normas por parte del sector industrial es muy limitado, por lo cual es impostergable iniciar con un programa de verificación industrial consistente.

Además esta estrategia se complementa con:

- Un Sistema de indicadores de cumplimiento de la normatividad
- Sistema de información para el seguimiento de los establecimientos industriales
- Fortalecimiento del Sistema de Denuncia Popular a través de la creación de un Sistema de Vigilancia Social
- Combate a la corrupción por medio de sistemas internos de incentivo y contraloría
- Instalación de Comités Mixtos de Inspección y Vigilancia en Materia de Recursos Naturales
- Sistemas de Verificación y Supervisión de la Evaluación de Impacto Ambiental y de la Zona Federal Marítimo Terrestre
- Sistemas de Verificación y Supervisión del Aprovechamiento Forestal, Sívicola, Pesca y Flora y Fauna Silvestre
- Cumplimiento del Ordenamiento Ecológico del Territorio.
- Sistema de Atención de Emergencias y Contingencias en los Recursos Naturales

#### **5.7.2. Consideraciones sobre la Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable**

Se advierte coherencia en la política ambiental de desarrollo sustentable: hay armonía entre principios, programas, objetivos, instrumentos, e instituciones. Es decir, la planeación corresponde con la organización, la dirección y el control: Todo esto lo convierte en una política, administrativamente viable.

La política ambiental es también congruente con la política económica: incorpora mecanismos de mercado ambiental a la economía; "capitaliza" la naturaleza, cediendo a particulares la explotación de los recursos naturales; enarbola el principio "el que contamina paga"; propone la creación de instrumentos fiscales que incrementen las arcas del Estado y coadyuven al saneamiento de las finanzas públicas; crea las condiciones para la inserción de nuestro país en la política

ambiental mundial, haciendo suyos los principios de las Conferencias Mundiales de Medio Ambiente, y regulando la incorporación de tecnología ecológica proveniente del extranjero.

Resalta en el sentido anterior, la insistente preocupación de la Administración Pública por ampliar el mercado ambiental, que en 1994 representaba dos mil millones de dólares en nuestro país.

Además es congruente con la descentralización administrativa que se demanda a nivel mundial y nacional: estipula formas de delegar autoridad y responsabilidad a los ciudadanos, gobiernos estatales y municipales, iniciativa privada y ONGs.

Es necesario reconocer que la descentralización de la gestión ambiental está en ciernes; son muchas las entidades federativas que no han iniciado este proceso. Las propias autoridades ambientales reconocen obstáculos financieros (falta de equipo de monitoreo y de infraestructura), técnicos (capacitación), y legales para definir claramente los aspectos materia de delegación.

También en la política ambiental mexicana se sientan las bases para la incorporación de teorías gerenciales de moda en el mundo, a saber: a) *reingeniería de procesos*, necesaria para el cambio tecnológico, la reconversión industrial, y utilización de nuevos insumos y energéticos de mayor calidad; y b) *control total de calidad*, que mediante las normas ISO 14 000, tiende a reorientar la conducta tecnológica y administrativa de las empresas públicas y privadas para prevenir la contaminación del aire, agua, etc., y minimizar la generación de residuos. Mediante estas normas se expide un documento de certificación de productos benignos con el medio ambiente.

A pesar de la coherencia administrativa y económica, todavía existen lagunas que deben ser atendidas a la brevedad: el petróleo, siendo un producto natural no renovable, no está administrado con base en los principios del desarrollo sustentable; su precio ( las más de las veces exageradamente bajo), se fija por criterios de oferta y demanda internacional, y no como un recurso agotable y valioso que quizá no gozarán las generaciones futuras.

Aunado a lo anterior, es urgente evitar que en aras de un cuidado ambiental se cometan atropellos a la población, despojándola de los recursos naturales que históricamente le pertenecen y que son su medio de subsistencia.

## **5.8. Partidos Políticos y Desarrollo Sustentable**

Después de las elecciones de julio del 2000, los partidos políticos que resultaron perdedores (PRI, PRD), están sufriendo una crisis ideológica y programática, por tanto, está en duda la continuidad de sus propuestas sobre el medio ambiente.

En contrapartida el PAN, vencedor de los comicios presidenciales está obligado a cumplir con los compromisos ecológicos que asumió en las campañas pre electorales.

A pesar de la crisis de partidaria, debemos recordar que el desarrollo sustentable es una política internacional que cualquier partido en el poder debe ejecutar, como condición de pertenencia a la *sociedad global*.

El PRI no tiene ninguna objeción a los postulados de la *Cumbre de la Tierra*; desde 1992 ha emprendido todas las acciones (señaladas en este capítulo) tendientes a favorecer la instrumentación de los mandatos de la ONU. El PRD, en los hechos, como gobierno del Distrito Federal, ha seguido también los lineamientos internacionales; baste revisar la continuidad de los programas ambientales como el *Plan de Contingencias Ambientales*, el *Programa de Verificación Vehicular*, el *Programa de Ordenamiento Urbano*, para darnos cuenta de que no quiere o no puede seguir otro rumbo que el trazado desde el exterior.

Inclusive, el PRD no se ha caracterizado por ser un partido ambientalista. Se le ha criticado, por un lado, que su postura ecológica es ajena a su proyecto económico, y por otro lado, que otorga mayor importancia a otros problemas sociales que al deterioro de los recursos naturales. Un experto en estos temas, Gabriel Quadri, definió así la situación:

"Para el PRD, la conservación y el uso racional de los recursos deben ser la base de una nueva economía, aunque sólo se refiere en este caso al sector agropecuario y a su desenvolvimiento. Esto se pone de manifiesto porque sus ideas sobre medio ambiente no se articulan con las estrategias de desarrollo nacional, considerando el tema más bien de manera sectorial (...) En consecuencia, sus planteamientos son bastante generales, sin llegar a concretarse ni a estar presentes en sus planteamientos y consideraciones (...) El PRD otorga al tema ambiental un papel menor aún con respecto a otros asuntos como los derechos de las mujeres, de las minorías étnicas, de los trabajadores asalariados o los derechos de acceso a los bienes culturales. Es paradójico que en su discurso fuertemente impregnado de retórica social y de reclamaciones políticas, el tema ambiental no sea motivo de mayor beligerancia y análisis dadas las críticas realidades ecológico ambientales de nuestro país. Esto se manifiesta en indefiniciones conceptuales y en la ausencia de una visión global de los problemas ecológicos, así como la ignorancia o rezago ante los modernos enfoques sobre gestión ambiental. De tal forma, su discurso es muy general y sin asideros programáticos, manteniéndose en el horizonte de denunciar la 'crisis' del modelo de desarrollo."<sup>27</sup>

La postura actual del PRD no ha cambiado en relación a lo anterior; sigue sin darle una mayor peso político y electoral al medio ambiente. Parecería que trata de quedarse callado porque esto es más conveniente que manifestar su oposición o adhesión a una política impuesta.

Ahora bien, el PAN está obligado a continuar esos planes por dos razones; una porque es el partido en el poder federal y está condicionado por los organismos internacionales; otra porque tiene la presión del PVEM (su aliado principal). Que desde hace varios años está pugnando por el desarrollo sustentable.

<sup>27</sup> Quadri de la Torre, Gabriel. *Partidos Políticos y medio ambiente*. pp. 78-79

Además en los *10 Compromisos por el Cambio*, que fueron los ejes de la campaña panista, se advierte una clara filiación a este nuevo paradigma de la humanidad. Ahí se afirma que será un *Gobierno Ecologista*, cuyas tareas serán:

“Un Plan Verde para revertir el deterioro ambiental del agua, aire, suelo y subsuelo a lo largo y ancho del país; un gobierno comprometido con la naturaleza y el desarrollo, que dé vida a la política ambiental; conservar y desarrollar recursos naturales para lograr su aprovechamiento sustentable; generación de beneficios para las comunidades de zonas naturales protegidas; esfuerzo común: gobierno, sectores productivos y sociedad.”<sup>28</sup>

Todavía es más clara su postura con respecto a los ideales de la *Cumbre de la Tierra*; ahí se nota la preocupación de conciliar crecimiento con preservación ambiental, y la defensa de las generaciones presentes y futuras. Así lo establece:

“Nuestra generación y las futuras, dependen de la integridad del medio ambiente. Nadie puede escapar de los peligros que derivan de la devastación forestal, de la contaminación del aire y del agua, del cambio climático, entre otros. Un gobierno ecologista, no permitirá que se explote el presente condenando el futuro.

El gobierno ecologista que proponemos, combinará sustentabilidad ambiental con progreso social y económico: que el crecimiento económico no comprometa el equilibrio ecológico(...) El mantenimiento, la restauración y protección de nuestros recursos es un pilar para el crecimiento de las generaciones futuras. Nuestra principal responsabilidad es con ellas.

Pero actuar en esa materia es, también un imperativo hoy. Hemos visto como los desastres naturales ocasionan daños mayores por errores humanos: formas irracionales de sobreexplotación de recursos, expansión descontrolada e irresponsable de la mancha urbana, entre otros. Para cambiar esta realidad, proponemos una nueva actitud.”<sup>29</sup>

La política ambiental del PAN, es casi la misma que la del PRI. Esto confirma una de las tesis principales de la presente investigación: que la política ahora es de medios y no de fines, es decir, que los partidos buscan llegar al poder para poner en práctica el mismo objetivo que es cumplir con los mandatos internacionales. Ambos están comprometidas con el entorno mundial, y por tanto, con los preceptos del *neoliberalismo*. Su intención es combatir el deterioro ecológico con instrumentos económicos, es decir, mediante una *Reforma Fiscal Integral* (esquemas tarifarios y estímulos) “que reflejen la importancia de los recursos naturales y promuevan la utilización de energía renovable y no contaminante”, además de propiciar la reducción de emisiones contaminantes, y la protección de los ecosistemas.

En la propuesta de Acción Nacional, el gobierno federal debe estar en el centro de las decisiones ambientales, pero promoviendo la participación de los otros niveles de gobierno y de la ciudadanía. Propone una AP ecologista que parta de una

<sup>28</sup> Partido Acción Nacional. *10 Compromisos por el Cambio*, en Internet (Compromisos2. htm en [www.pan.org.mx](http://www.pan.org.mx))

<sup>29</sup> *Ibidem*



normatividad con preceptos del desarrollo sustentable. Arguye que esto se logrará con un:

**“Marco institucional para el desarrollo sustentable. Nuestro esfuerzo en defensa del medio ambiente implica un esfuerzo común y coordinado de diversas instancias gubernamentales, por lo que adecuaremos la estructura y las actividades de la administración pública con un enfoque ecologista. Buscaremos una mayor integración de todo el gobierno para que cada proyecto tenga un enfoque ambiental. La federación desempeñará un papel normativo, mientras que los estados y municipios tendrán mayores facultades y recursos para que atiendan sus prioridades ambientales.”<sup>30</sup>**

Además de la *Reforma Fiscal Integral*, en los *10 Compromisos por el Cambio*, el PAN propone las siguientes medidas, que son prácticamente las mismas que ha venido impulsando el Partido Revolucionario Institucional:

- Protección de ecosistemas y biodiversidad; manejo sustentable de bosques y selvas para posibilitar el desarrollo de las comunidades locales.
- Conservación de los ciclos de agua naturales y garantizar que la riqueza de flora y fauna será gozada por las generaciones futuras-
- Cuidado de los litorales y especies marinas bajo el esquema de desarrollo sustentable, así como la procuración de una vida digna para quienes viven de ellos.
- Incrementar el número de “zonas naturales protegidas”, y conservación de cinturones verdes para frenar el crecimiento desmedido de ciertas zonas urbanas.
- Uso responsable del agua, a través de los “consejos de cuenca”, y manejo adecuado de la contaminación atmosférica.
- Vigilancia eficaz en el uso que hacen las industrias del agua para que la ahorren, reciclen y reduzcan la contaminación.
- Acelerar el saneamiento de ríos, lagos y depósitos subterráneos.
- Promover el uso de tecnología anti contaminante.
- Promoción de una industria limpia y responsable, fomentando programas voluntarios de autorregulación, y haciendo auditorías transparentes y profesionales que permitan reducir la contaminación y los riesgos ambientales.
- Impulso a una nueva cultura ambiental y de coparticipación, donde existan valores ambientales más allá de incentivos y sanciones.

---

<sup>30</sup> Ibidem

- Difusión de información sobre los efectos negativos de las actividades que perjudiquen el medio ambiente, así como hacer mayores esfuerzos para generar menos basura y propiciar el consumo de productos amigables con la naturaleza.
- Introducir la educación ecológica en todos los niveles escolares

Si observamos las propuestas anteriores nos percataremos que en realidad estos *Compromisos por el Cambio*, no modifican en nada los planteamientos del PRI; es mera retórica. Así con ese *gatopardismo*, el PAN atrajo votos de la ciudadanía y del sector industrial nacional e internacional, que seguramente estará de plácemes por la política ambiental del nuevo Poder Ejecutivo.

### 5.9. Factibilidad Política

Hemos visto todo lo que el gobierno y la sociedad han hecho para enfilear al país hacia el desarrollo sustentable, ahora haremos una evaluación de porqué lo ha hecho, cómo lo ha hecho y si es posible continuar con el rumbo diseñado.

Tomar una decisión pública no implica resolver un problema, pero es más factible lograrlo que en la ausencia de la misma. Adoptar como prototipo al desarrollo sostenible para diseñar la política ambiental mexicana es un paso fundamental para iniciar su viabilidad., es decir, tiene factibilidad política.

El deterioro ambiental y el desarrollo económico son percibidos por el gobierno como temas de política pública, los concibe en relación simbiótica. Tan importante es, que la AP ha tomado la dirección de este proceso. No es una política social, estudiantil, sindical, ni siquiera, ha sido sugerida por el empresariado mexicano, es un asunto de gobierno, forma parte de la agenda de atención de los problemas públicos<sup>31</sup>.

Si gusta o no, si es correcta o no, si es antipatriótica, si se pierde potestad, si es un medio para obtener ventajas comerciales, si están dadas las condiciones materiales, si se ponderaron adecuadamente las repercusiones sociales, de cualquier modo, el gobierno mexicano, apostó por esta estrategia.

Estas consideraciones guardan relación con las necesidades y sentimientos de la sociedad ignorada. Entonces, cabe preguntar ¿por qué se suscribió este acuerdo, y se han puesto en marcha leyes, programas, normas técnicas, etc.?, ¿no existió ningún análisis? ¿no la política interna la determinan los mexicanos: los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales, el Congreso de la Unión?.

---

<sup>31</sup> Los teóricos de las políticas públicas preocupados por el proceso de la decisión gubernamental, estudian cómo se escogen los problemas sociales y definen la agenda de la siguiente manera: "el proceso por medio del cual los conflictos y las preocupaciones llegan a recibir atención gubernamental y a ser candidatos de resolución potencial por parte del sector público, se le ha denominado formación o fijación de la agenda". Barbara J. Nelson y Thomas Lindenfeld, "La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños", en Aguilar Villanueva, Luis F. Problemas Públicos y agenda de gobierno (tercera antología). p. 106.

Desde luego sí existió un análisis gubernamental, pero en el resultado se tomaron en cuenta los intereses del propio gobierno (que sigue al pie de la letra las recetas *fondomonetaristas*), los de los sectores económicos nacionales ligados al extranjero y, por su puesto, los intereses transnacionales, esto es del *Estado global*.

El desarrollo sustentable se está implementando de la misma manera que se han aplicado los programas de austeridad y los acuerdos de libre comercio. La *metapolítica* ecológica fue impuesta a espaldas de la sociedad, sin siquiera haber oposición importante; esto es una constante en los *países en vías de desarrollo*; son mínimos los contrapesos a la *gobernación global*. Es precisamente aquí donde se percibe nítidamente, el modelo político planteado en esta investigación: *Primer Estado (Estado-Global), Segundo Estado (Estado-nación)*.

El análisis de la forma en que se adoptan las disposiciones mundiales es importante, pues no todos los problemas son susceptibles de atención gubernamental; tomar una decisión a nivel público es sumamente complicado porque se intrincan gran cantidad de variables, intereses y contradicciones, pero además con muchas limitaciones de incertidumbre política sobre sus resultados, y un tanto peor, con recursos financieros escasos.

El gobierno se juega cuotas de poder y credibilidad con cada decisión, por lo cual, cuando opta por un curso, impuesto o no desde el exterior, necesita sopesar muchos elementos. No obstante, la prioridad número uno de atención de los problemas públicos, lo tiene el factor externo, la *globalización*. A continuación presentaremos un modelo para la planeación de las políticas públicas, elaborado por Charles O. Jones, que nos servirá para explicar el proceso de la decisión política de haber adoptado el desarrollo sustentable para la política ambiental mexicana.

Charles O. Jones, propone 8 aspectos para evaluar el impacto, las repercusiones de las políticas públicas, los cuales se observan en el siguiente cuadro:

## Matriz de Política Pública

- Agregación	¿Cuánta gente piensa que el problema es importante?
- Organización	¿Qué tan organizada está la gente?
- Representación	¿Qué acceso tiene a los niveles decisorios?
- Aceptación	¿La solución no choca con creencias, costumbres, tradiciones o valores de otro tipo de gente?
- Sustentación	¿La solución favorece a deteriora la imagen del gobierno?
- Conflicto	¿La solución generaría algún conflicto político o social?
- Costo social	¿La solución implicaría sacrificio social de algún grupo de gente?
- Legitimación	¿Quiénes apoyarían la solución y cómo se puede mantener ese apoyo?

Fuente: Jones, Charles O. An introduction to the study of public policy. 3ª ed. Brooks/Cole Publishing Co, Monterrey, Cal. 1984 p.34, en Ruiz Sánchez Carlos. Manual para la elaboración de políticas públicas. p.22

Los criterios financieros y tecnológicos de la política pública, son también elementos fundamentales para la decisión; Jones los clasifica así:

*Formulación.* ¿Quién desarrollará la solución y cómo?

*Instrumentación.* ¿Quién administrará y cuántos recursos requerirá su aplicación?

*Presupuestación.* ¿Cuánto dinero se necesita?<sup>32</sup>

También en lo referente a los recursos técnicos y administrativos se considera la capacidad tecnológica y la eficiencia y eficacia en la administración de los recursos humanos y en qué tiempo se aplicará la solución propuesta.

Hacer un análisis completo de todos estos aspectos de la matriz de política pública, sería un tema exclusivo de otra investigación; aquí, no podemos sino realizar algunas reflexiones de carácter general.

En pocas mentes cabría la idea de no considerar al medio ambiente como un problema prioritario; muy pocos se atreverían a cuestionar la incorporación del tema ambiental en la agenda de atención de los problemas gubernamentales, por tanto, la **agregación** no representa mayores complicaciones para la aplicación del desarrollo sustentable.

En la percepción social es muy importante el aspecto ambiental; el *ecologismo*<sup>33</sup> mexicano, fue que comenzó a sensibilizar al gobierno mexicano. El *ecologismo* es

<sup>32</sup> *Ibidem.* p.24

<sup>33</sup> No hay acuerdo en la definición del término "ecologismo", pero Gabriel Quadri hace la siguiente apreciación: "Es difícil definir lo que se conoce como ecologismo, ya que el término abarca una colección abigarrada de posiciones políticas y teóricas, así como actitudes y activismos sociales. Este concepto ha llegado a ser denominador común de fenómenos tan heterogéneos como la militancia espontánea y genuina, la investigación científica rigurosa, el quehacer de diferentes entidades en materia de medio ambiente, la preocupación activa de individuos o grupos sociales, e incluso, de grandes frivolidades, búsquedas económicas expresas y oportuno hay acuerdo en la definición del término "ecologismo", pero

anterior a los planes ecológicos importantes, incluyendo la Ley General del Equilibrio Ecológico de la Protección al Ambiente de 1988, y al Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (PICCA), de 1990.

En 1984 se fundó la Red Alternativa de Eco-Comunicación, en la que participaron *tecnólogos alternativos, antinucleares, conservacionistas* (a la usanza norteamericana), *naturalistas*, grupos de promoción vecinal, amas de casa y miembros de partidos políticos. En noviembre de 1985 en la Ciudad de México se realizó el Primer Encuentro Nacional de Ecologistas, donde permeó la posibilidad de construir un movimiento más articulado; en agosto de 1986, el Primer Encuentro fecundó en el *Pacto de Grupos Ecologistas*, y dio origen formal al *ecologismo*, que en un principio aglutinó a 16 organizaciones, posteriormente llegando a 60. Entre las acciones más importantes del Pacto está la oposición a la instalación de la Nucleoeléctrica Laguna Verde, iniciativas para la defensa de las selvas tropicales, para la mejoría de la calidad del aire en la ZMCM y la preservación del Bosque Ajusco.

El gobierno se percató de la fuerza de este movimiento, y en 1986 comenzó a aglutinar y organizar las acciones de los grupos encauzándolas dentro de los ámbitos institucionales, como COPLADE en el Departamento del Distrito Federal, la Comisión Intersecretarial para la Protección de la Selva Lacandona, foros sobre Laguna Verde y actividades para crear la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, entre otras actividades.<sup>34</sup>

A partir del activismo de los grupos se inició el interés social por los temas medioambientales; ellos influenciaron la política gubernamental ecológica, de tal suerte, se les puede atribuir la paternidad de la agenda pública ecológica. Después de 1988 el Pacto Ecologista se desintegró, formándose una gran cantidad de grupos independientes, y cediendo la iniciativa a instituciones internacionales de medio ambiente y desarrollo, y al gobierno mexicano. De todos modos lograron despertar el interés de la población que cada momento encuentra más simpatizantes.

Después de la desintegración del *Pacto de Grupos Ecologistas* el activismo político de los grupos disminuyó como fuerza homogénea, formándose más de 60, dispersados por todo el territorio nacional. En los años 90, junto con la proliferación de un número todavía mayor de grupos pequeños, se formaron conglomerados más importantes y duraderos como Greenpeace, Grupo de los

---

Gabriel Quadri hace la siguiente apreciación: "Es difícil definir lo que se conoce como ecologismo, ya que el término abarca una colección abigarrada de posiciones políticas y teóricas, así como actitudes y activismos sociales. Este concepto ha llegado a ser denominador común de fenómenos tan heterogéneos como la militancia espontánea y genuina, la investigación científica rigurosa, el quehacer de diferentes entidades en materia de medio ambiente, la preocupación activa de individuos o grupos sociales, e incluso, de grandes frivolidades, búsquedas económicas expresas y oportunidades políticas", en Quadri de la Torre, Gabriel. "Breve crónica del ecologismo en México", *Ciencias, Revista de la Facultad de Ciencias de la UNAM*, 4 de julio de 1990, p.57

<sup>34</sup> Un tratamiento más amplio del origen y evolución del *ecologismo* en México lo trabajé en la tesis para obtener el grado de maestro en Administración Pública, titulada, *Contaminación Atmosférica, Grupos Ecologistas y Estado 1986-1994, Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1996*, pp. 118-157

Cien, Movimiento Ecologista Mexicano, y Partido Verde Ecologista de México, que tenían más elementos de carácter científico y técnico, pero con menos de carácter político; estaban mejor organizados, pero sin llegar a ejercer gran influencia ideológica en la población.

En esta panorámica, el *ecologismo* aunque organizado, no representa una oposición capaz de revertir las políticas gubernamentales, de tal suerte que el desarrollo sustentable ha encontrado libre el camino para aplicarse. Ciertamente, intelectuales como David Barkin y Enrique Leff, entre otros (que conforman el ala radical del desarrollo sustentable), han elaborado la antítesis de esa concepción, pero no han encontrado la suficiente fuerza política para conseguir el apoyo social.

Tácitamente los partidos políticos de oposición más fuertes no tienen un interés en el medio ambiente aunque, de manera sistemática, cuestionan la política económica, pero terminan aceptándola cuando obtienen cargos públicos. De esta forma, el criterio de **organización** también ha sido ponderado por el gobierno.

Aunque la mayoría de las organizaciones ecologistas tienen ideología radical y poseen conocimientos científicos y técnicos, no han logrado trascender en las esferas gubernamentales, ni tampoco en las instancias legislativas (excepto en algunas diputaciones federales y locales). Su radicalismo les permite proponer soluciones que chocan con la lógica del poder, y en consecuencia, son ajenos a las decisiones públicas, o sea, no tienen **representación**. En este análisis es fundamental recordar que los factores externos son los que tienen mayor presencia en la determinación de la política ambiental mexicana. Las organizaciones mundiales promotoras del desarrollo sostenible son las mejor organizadas y cuentan con más recursos económicos y políticos para imponerse.

En cuanto al criterio de **aceptación** cabe decir que el desarrollo sustentable no es contradictorio con las creencias, tradiciones y costumbres de los mexicanos; en realidad, más bien existe cierta alarma por la contaminación y la devastación de los recursos naturales; si antes éstos no constituían un valor, hoy se observa una tendencia idolatra, sobre todo en las capas medias, y en los círculos educativos. El tema se encuentra en los programas de estudio de todos los niveles educativos; pocos dudan de la importancia de difundir la *consciencia ecológica*.

El criterio de **sustentación** de la matriz de política pública se refiere a la imagen social sobre la actividad gubernamental. No cabe duda que el gobierno ha ganado prestigio al presentarse como el principal promotor de la *consciencia ecológica*. Lógicamente la población estaría dispuesta a apoyar los esfuerzos que retórica o genuinamente emergen del gobierno, si se percibe que eso repercutiría en mejorar la salud. No obstante, si la percepción es que los mecanismos de control fallan, entonces la población no será partícipe de los programas. En estos momentos parece que, salvo casos aislados, el interés social sobre el asunto es menor.

Debemos aclarar que la imagen social de la política ambiental está en proporción directa con la opinión de los medios masivos de comunicación, de tal manera, si estos ocultan las deficiencias, la población compartirá esa opinión.

Los criterios de **conflicto**, **costo social** y **legitimación** son igualmente difíciles de evaluar. Todavía no se registran conflictos irresolubles por las medidas gubernamentales: ni partidos políticos, ni organizaciones ecologistas, ni empresariales, han puesto en evidencia la paz social, antes al contrario, es claro la complacencia con las medidas instrumentadas. Los mayores conflictos se presentan con los decretos de ANP, como en el caso de la Reserva de la Biosfera *Montes Azules*, donde los moradores no quieren ser despojados de su medio de sustento.

Lo que en todo caso generaría más conflicto sería la no acción; sin embargo, reiteramos, el peligro más latente es en el exterior, con los organismos del *Proto-estado*.

Los costos sociales de la aplicación de esa *metapolítica* no han sido sopesados profundamente; el análisis que hasta el momento ha importado es el del gobierno, en el cual pareciera que no hay pobreza, marginación, desigualdad social y regional.

Finalmente, en cuanto al criterio de **legitimación**, podríamos decir que, precisamente lo que acontece con el *neoliberalismo* es que carece de consenso; ~~se ha impuesto con medidas antipopulares (privatizaciones, contención de salarios, incremento de impuestos, reducción de subsidios en áreas fundamentales como la educación y el consumo popular, recorte y retiro voluntario de personal en el sector público, etc.)<sup>35</sup>~~: No tiene más que el apoyo externo, y el de los sectores nacionales ligados a él. En esta lógica, el gobierno esta seguro de que si la dolorosa política de ajuste estructural, puede verificarse en la práctica, la política ambiental, más "bondadosa", no tiene oposiciones significativas.

### **5.9.1. Factibilidad legal**

La legislación es el primer paso para iniciar la ejecución; la reglamentación, es otro de los factores, que aunados a los anteriores criterios políticos, concede factibilidad a la aplicación del desarrollo sustentable.

Desde la década de los 70 en que México participó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano, se puede ubicar el inicio del interés gubernamental por el medio ambiente, pero no fue sino hasta 1987, cuando se crea el marco legal federal. En el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional se eleva a este rango la preservación y restauración del equilibrio ecológico y se adiciona la fracción XXIX-G al artículo 73, que faculta a estados y municipios para

---

<sup>35</sup> Para observar todas las repercusiones de la política de ajuste estructural en México, véase Alcocer, Jorge "Economía Mexicana: las lecciones pendientes", en Nexos, No. 161, mayo de 1991, pp. 29-37.

legislar (en el ámbito de su competencia), sobre la protección al ambiente y la restauración del equilibrio ecológico).<sup>36</sup>

Después de haber elevado a rango constitucional la preservación del medio ambiente, la ejecución se asienta en el Plan Nacional de Desarrollo cada seis años. Desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el tema forma parte de la agenda de gobierno. Con leyes marco, el ejecutivo emitió, en 1990, un programa extenso para atender el problema número uno de ese gobierno (la polución del aire); se le nombró *Programa Integral para la Contaminación Atmosférica en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, y fue creado a un organismo intersecretarial del Ejecutivo, y agencias de cooperación ambiental de potencias como Japón, Alemania y Estados Unidos de Norteamérica. Sirvió de modelo para programas de otras ciudades de la República Mexicana.

El gobierno de Ernesto Zedillo hubo de continuar con los programas anteriores; en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, entre sus cinco objetivos generales, está el desarrollo social, el crecimiento económico, y la preservación del medio ambiente. En el apartado de Política Ambiental para un Crecimiento Sostenible, se aprecia este planteamiento, que es una adhesión a la Agenda XXI :

"...la estrategia nacional de desarrollo busca un equilibrio -global y regional- entre los objetivos económicos, sociales y ambientales, de forma tal que se logre contener los procesos de deterioro ambiental; inducir un ordenamiento ambiental del territorio nacional(...); aprovechar de manera plena y sustentable los recursos naturales, como condición básica para alcanzar la superación de la pobreza; cuidar el ambiente y los recursos naturales a partir de una reorientación de los patrones de consumo y un cumplimiento efectivo de las leyes(...). El factor de promoción en la regulación ambiental estará dado por un sistema de incentivos que, a través de normas e instrumentos económicos, alienten a los productores y consumidores a tomar decisiones que apoyen la protección al ambiente y el desarrollo sustentable(...) El uso de instrumentos económicos evitará que quienes provoquen costos ambientales los trasladen a los demás productores y a los consumidores, y permitirá que quienes protejan al ambiente, reciban estímulos permanentes para reducir la generación de contaminantes y residuos. Esta política evitará que los costos se incrementen para no perjudicar a los consumidores, y propiciará que asuman de manera eficiente los objetivos de la calidad ambiental para el desarrollo."<sup>37</sup>

El legislativo mexicano creó otros instrumentos jurídicos derivados de *Nuestro Futuro Común*: a) el Ombudsman ecológico (Procuraduría Federal del Medio Ambiente)<sup>38</sup>; b) diversos programas de descentralización administrativa como los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES), los Convenios de Desarrollo Social (CDS), el fortalecimiento del municipio, con la reforma del

<sup>36</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Pomúa, 1994.

<sup>37</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México: Talleres Gráficos de la Nación, 1995. pp. 165-166

<sup>38</sup> Esta Procuraduría, se creó, en julio de 1992, como órgano desconcentrado de la entonces Secretaría de Desarrollo Social (dos años después de publicada "Nuestra Propia Agenda"), con atribuciones de control de emisiones, pero sobre todo, como un intermediario para tender las demandas ciudadanas por actos cometidos fuera de la ley (Diario Oficial de la Federación, 17 de julio de 1992). Esta institución surgió con un defecto: no es una organización autónoma del poder ejecutivo.



artículo 115 constitucional, y la Comisión de Desarrollo Municipal; d) diversos programas, aunque no todavía llevados a la práctica, sobre profesionalización de la enseñanza en materia ecológica.

En la primera parte de este capítulo se describe una buena parte de la legislación ambiental existente. Recomendamos repasarla para verificar que realmente existe factibilidad legislativa.

### **5.9.1.1 Factibilidad legal agraria y forestal**

Como representantes del *Proto-estado El Informe Brundtland*, y el BM (cfr. diez principios del nuevo *ambientalismo*), ordenaron reformas a la legislación agraria de los países del orbe. En México la reforma del sector, se fincó en dos instrumentos; la Nueva Ley Agraria, que entró en vigor el 27 de febrero de 1992, bajo el gobierno de Carlos Salinas; y la Nueva Legislación Forestal y de Caza, con vigencia desde el 20 de mayo de 1997, en la administración encabezada por Ernesto Zedillo.

#### **a) Nueva Ley Agraria.**

El objetivo principal de la Nueva Ley Agraria es *capitalizar al campo*; la intención es sacarlo del atraso de más de 25 años, por medio de la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas, la creación de asociaciones de tipo productivo entre los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, construcción de obras de infraestructura e inversiones. Con esto se pretende aprovechar el potencial de los pobladores y trabajadores del campo, promover la investigación científica y técnica, apoyar la capacitación, incrementar la productividad y comercialización, en un marco de cuidado en la conservación de los recursos naturales y la promoción de su aprovechamiento racional y sostenido, tal y como reza el artículo 5 de la Nueva Ley Agraria.

Lo que debemos destacar de esta ley es que a partir del 27 de febrero de 1992, las tierras ejidales y comunales pueden ser expropiadas por causas de utilidad pública, tales como el ordenamiento territorial, la creación y ampliación de reservas territoriales, o la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros. En términos de desarrollo sustentable esto significa la expropiación de tierras para protegerlas y conservarlas, para convertirlas en ANP.

Anteriormente mencionamos el número de ANP, resta decir que sólo representarían alrededor del 6 por ciento del territorio nacional, es decir, once millones de hectáreas. Esa es una cifra insuficiente para las aspiraciones de nuestro país como alumno cumplidor de *metapolíticas*. El PNUMA sugiere el 20 por ciento del territorio.

Uno de los objetivos de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, es ampliar la cobertura de APN, cuestión que se está llevando a cabo por la vía jurídica del decreto, que se fundamenta en la legislación agraria y ecológica

citada. La SEMARNAP, en su Programa de Trabajo 1997, se propuso integrar al Sistema de ANP, una superficie de un millón 100 mil hectáreas. Estas son:

*Sierra Gorda*, Querétaro; *Los Petenes*, Campeche; *Cuicatlán*, Oaxaca-Puebla; *Naha y Metzabok*, Chiapas; *Huatulco*, Oaxaca; y arrecifes de Puerto Morelos, Quintana Ro.

Recientemente, el Poder Ejecutivo Federal decreto como Areas de Protección de Flora y Fauna Silvestre a las regiones denominadas *Filo de la Tierra Colorada y Zapotitlán-Cuicatlán*; como Parque Marino Nacional; y como Reserva de la Biosfera a *La Sepultura y La Encrucijada*; en total suman aproximadamente 715 mil hectáreas. Estos decretos tienen como finalidad proteger el hábitat y los ecosistemas más frágiles de la región, conservar la biodiversidad genética de las especies y dar continuidad a los procesos ecológicos evolutivos.<sup>39</sup>

Las ANP son lugares idóneos para proyectos *ecoturísticos* de turismo *alternativo*. Esta opción, según las autoridades del gobierno, ha demostrado ser<sup>40</sup> una alternativa al depredador turismo tradicional; agregan que este proyecto permitiría al país, seguir siendo uno de los más ricos en especies de flora y fauna; dicen que así se incrementarán las fuentes y se obtendrán más divisas.

Si realmente la intención es proteger los ecosistemas y abatir el desempleo, estos proyectos no tendrán oposición; no obstante, la carencia de recursos. Para darnos una idea de la magnitud de recursos necesarios, veamos lo siguiente:

- Las tareas urgentes de conservación de los 11 millones de hectáreas de ANP, requieren de un presupuesto mínimo de 13.2 millones de pesos, advierte la SEMARNAP.<sup>41</sup> Ese dinero tendrá que ser recabado con la *capitalización* de la naturaleza a través de los criterios ecológicos mencionados anteriormente; y debe ser utilizado también para impulsar el *ecoturismo*, compensar las deducciones de impuestos por donaciones de tierras.

- El Presupuesto destinado a la conservación ecológica es muy bajo: 82 centavos a cada hectárea protegida del país.<sup>42</sup>

- Según la SEMARNAP los flujos de dinero externos no constituyen una fuente de financiamiento sólida, porque son donaciones únicas o transitorias, que no constituyen una corriente de financiamiento a largo plazo.

- Por su biodiversidad México se ubica en el séptimo lugar a nivel mundial; en su territorio alberga una parte sustancial de todas las especies vivientes del planeta

<sup>39</sup> *La Jornada*, 3 de abril de 1997, p. 23

<sup>40</sup> Cf., Palomino Villavicencio, Bertha y Gustavo López Pardo. "Turismo y medio ambiente", en *Momento Económico*, No. 93, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, septiembre/octubre de 1997, pp. 19-23

<sup>41</sup> Pérez U., Matilde. "Se requieren \$13.2 millones para las reservas naturales. Raquíico presupuesto", en *La Jornada*, 28 de julio de 1997, p. 54

<sup>42</sup> *Ibidem*

(por ejemplo, las especies de reptiles suman 717, por lo que México ocupa el séptimo lugar mundial; anfibios 295 que lo ubican; mamíferos 500, que le dan el segundo lugar; y el décimo primero en aves, con mil 150 especies). Sin embargo, los ingresos por *ecoturismo* son de apenas 5.3 millones de pesos anuales (poco más de medio millón de dólares). El monto es irrisorio si se compara con países que no son los más ricos por su biodiversidad como Costa Rica, que obtiene entre 800 y mil millones de dólares anuales; España 4 mil 500 millones, y Tailandia 11 millones de dólares.<sup>43</sup>

Ante el desolador panorama, la sustentabilidad en el sector agrario es una urgente. La estrategia de la SEMARNAP es privatizar tierras, o pasarlas a organizaciones sociales, que garantizan su conservación, declarándolas ANP.

Abramos un breve paréntesis para enfatizar la trascendencia del *ecoturismo* como mecanismo para el desarrollo sostenible. El turismo en México es considerado estratégico; se ubica en el tercer lugar como generador de divisas después de las ventas de petróleo, gas y maquiladoras ( en 1995 participó con un 3% del PIB, generó una balanza turística favorable por 3 028 millones de dólares y dio ocupación directa a 1.7 millones de personas). Sin embargo, continua con su patrón tradicional de funcionamiento, el llamado *turismo convencional* ("avión, hotel, playa"), aun cuando a finales del decenio de los ochenta este modelo empezó a tener síntomas de agotamiento.<sup>44</sup>

A pesar de la baja tendencial del *turismo convencional*, el *ecoturismo* no tiene avances significativos; predomina la visión depredadora de hacer negocios. El *ecoturismo* es realidad en varios países del mundo, incluyendo a los *subdesarrollados*, veamos algunas cifras:

"En Kenia, en 1994, los safaris generaron 400 millones de dólares. En las Maldivias (nación de 1 190 pequeñas islas en el océano Indico), uno de los destinos de buceo más grandes del mundo, el turismo contribuyó en 1993 con más del 80% del PIB. En Costa Rica el turismo de historia natural, de aventura tropical y de contemplación de aves silvestres representó más del 75% de su turismo general (684 000) y su segunda fuente de divisas, pues en 1993 esas divisas generaban 557. 4 millones de dólares. Las barreras de coral de Belice reciben alrededor de 128 000 visitantes anualmente, los cuales dejan una derrama superior a los 20 millones de dólares."<sup>45</sup>

#### b) Nueva Ley Forestal y de Caza.

La Nueva Ley Forestal y de Caza también se rige por los preceptos de los *constituyentes mundiales*. Sus objetivos son: "regular y fomentar la conservación, protección, restauración, aprovechamiento, manejo, cultivo, y producción de los

<sup>43</sup> Ibidem

<sup>44</sup> Palomino Villavicencio, B. Op.. cit.. p. 19

<sup>45</sup> Ibidem p.20

recursos forestales del país, a fin de propiciar el desarrollo sustentable.”<sup>46</sup>. Además, todas las disposiciones forestales del país deberán ajustarse a los criterios previstas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Otros objetivos de la mencionada ley son: reglamentar las plantaciones comerciales forestales; otorgar incentivos económicos al sector social forestal y fomentar la participación de las comunidades y los pueblos indígenas en el uso, protección y aprovechamiento sustentable; establecer normas técnicas forestales mexicanas; promover el desarrollo tecnológico y la investigación dividir y clasificar los tipos de zonas forestales; autorizar el cambio de utilización de terrenos forestales; rescatar zonas degradadas.

La mayoría de los rubros anteriores no estaban legislados por lo que se pretende terminar con dos de los grandes males del sector agrario: uno, la sobre-explotación y otro, el abandono por falta de recursos financieros y técnicos.

Para la AP es apremiante la sustentabilidad en el sector agrícola. Es urgente incrementar la productividad para abatir la pobreza; se deben aumentar las exportaciones de los recursos madereros para atraer las divisas necesarias que contribuyan a la consolidación del superávit de la balanza comercial, y así evitar devaluaciones súbitas. Sobre todo se requiere suprimir la tala clandestina de bosques y selvas de todo el país (a nivel nacional, de la tala total, aproximadamente el 60% se realiza ilegalmente); con esto se atacaría la deforestación que provoca bajas precipitaciones pluviales, desasolve, contaminación, y en general, destrucción de ecosistemas.

La tala clandestina de bosques es un problema grave para las finanzas del gobierno; se explotan los recursos naturales, pero no se pagan impuestos. Esto impide corregir las *externalidades*, que es uno de los principales objetivos de la política ambiental mexicana. En fin, regular los recursos forestales es una necesidad social, gubernamental, y del mercado, y esto es coherente con la política económica.

Ahora bien, para seguir evaluando la factibilidad del desarrollo sustentable en nuestro país nos apoyaremos en los siguientes criterios de política pública que plantea Charles O. Jones.

### **Criterios de Política Pública**

**Magnitud:** ¿Qué tan grande es el problema en cuanto a la población afectada, área geográfica, recursos involucrados, etc.?

---

<sup>46</sup> Decreto por el que se reforma la Ley Forestal. Diario Oficial de la Federación, 20 de mayo de 1997.

*Trascendencia:* ¿Qué importancia tiene el problema, real o subjetivamente, entre la población afectada, o entre los grupos involucrados, o por la apreciación de los técnicos?.

*Vulnerabilidad:* ¿Qué posibilidades existen, en cuanto a tecnología, métodos o modelos comprobados, para solucionar el problema?

*Factibilidad:* ¿Qué recursos reales se pueden utilizar para solucionar el problema?

*Viabilidad:* ¿Qué congruencia tienen el problema y sus soluciones con el respaldo ideológico-político del gobierno?

*Permisibilidad:* ¿Qué condiciones y factores externos favorecen o entorpecen la posibilidad de una política pública?<sup>47</sup>

Los criterios de **magnitud**, **trascendencia** y **viabilidad** nos ayudan a entender el interés del gobierno mexicano hacia el desarrollo sostenible. Como lo vimos en páginas precedentes, las autoridades ecológicas mexicanas pretenden poner en marcha instrumentos acordes con los ordenamientos de la *Cumbre de la Tierra*; destacan el ordenamiento ecológico del territorial nacional; prevenir el agotamiento de los recursos naturales y buscar su aprovechamiento sustentable; la aplicación de instrumentos económicos para corregir las *externalidades* como un medio para combatir la pobreza extrema, y sobre para ampliar las contribuciones fiscales. Esto es congruente con la política social y con la política económica, con el *ajuste estructural* que se ha experimentado desde el sexenio de Miguel de la Madrid. Veamos otros criterios de política para seguir observando la viabilidad del proyecto desarrollo sustentable.

## 5.9.2. Factibilidad política internacional

El criterio de **permisibilidad** (condiciones y factores externos que favorecen la posibilidad de una política pública), es quizá, junto con la política económica, el más importante. Los gobernantes mexicanos apostaron al sector externo el destino de la economía nacional; el *neoliberalismo* postula el desarrollo hacia afuera, entonces, la AP tiene que cumplir con los compromisos para desarrollar ese sector. La política ambiental mexicana no puede estar fuera; debe tener presencia activa y desempeño eficaz en el contexto internacional; la premisa es la siguiente:

“La creciente importancia de los temas ambientales en el contexto internacional es reconocida por gobiernos y sociedades nacionales y se refleja en los organismos y acuerdos internacionales en los que México participa. La preocupación por el deterioro del medio ambiente es compartida por diversos países en la medida en que la contaminación de los espacios transfronterizos y el agotamiento de recursos comunes como la atmósfera y los mares afecta la salud, el bienestar y las perspectivas de desarrollo. Por ello, es fundamental dar

<sup>47</sup> Jones, Charles O. Op.. cit., p.25

atención a la cooperación bilateral y multilateral de México, en cuanto el impulso de procesos de desarrollo sustentable a escala mundial y la búsqueda de niveles de coordinación crecientes entre las políticas económicas y ambientales internacionales. La política nacional deberá nutrirse de los avances y aprovechar los espacios que ofrece la promoción de iniciativas compartidas con nuestros principales socios comerciales y consolidar así la posición mexicana en el plano internacional".<sup>48</sup>

Como lo vimos en la normatividad internacional ambiental, México se comprometió a cumplir acuerdos con la ONU, OCDE, TLCAN, Unión Europea, PNUMA, ONUDI, FAO, BM, entre otros.

Según el Instituto Nacional de Ecología México no puede realizar una política ambiental autónoma, porque la integración impone leyes, sanciones, y sobre todo porque así se obtienen recursos financieros, científicos y tecnológicos, de los cuales adolece la nación. Admite que esto supone la adopción del modelo macroeconómico dominante (*neoliberalismo*), que es un modelo de "consenso internacional" A la letra dice:

"La solución de los problemas ambientales y transfronterizos requiere de la concertación internacional fundamentada en la contribución de cada país de acuerdo a su responsabilidad y a sus capacidades. Los esfuerzos internos para proteger el ambiente y alcanzar un desarrollo sustentable necesitan la cooperación internacional con recursos financieros y de tecnologías ambientalmente racionales así como de un marco económico regional sustentable, definido en términos del consenso internacional. Con este ánimo, el gobierno de México ha participado activamente en los foros multilaterales, que a raíz de la CNUMAD y el proceso de reforma del sistema de las Naciones Unidas en torno al concepto del desarrollo sustentable, adquirieron un mayor dinamismo en los dos últimos años. La importancia que se da en el país a los problemas ambientales también se ha incrementado con la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica y con nuestra solicitud de ingreso a la OCDE que supone la adopción de mayores compromisos ambientales. Al mismo tiempo se han fortalecido los acuerdos de cooperación internacional en materia ambiental con terceros países y regiones, entre los que destacan Centroamérica y el Gran Caribe"<sup>49</sup>

Las barreras comerciales no arancelarias son otro elemento del criterio de **permisibilidad**. Puesto que para México es crucial la exportación, debe evitar al máximo, las prácticas desleales que imponen las potencias mundiales. Una de esas barreras la conforman las normas ecológicas. En otras palabras, cumplir con la normatividad internacional es un factor de competitividad.

Además, las relaciones internacionales propiamente dichas, obligan a México a no discrepar de los acuerdos internacionales; los desequilibrios en los ecosistemas provocan problemas políticos, como los refugiados ambientales, que pueden ser factores desencadenantes de una nueva conflagración mundial. En este sentido,

---

<sup>48</sup> Programa de Medio Ambiente 1995-2000... p.313

<sup>49</sup> Instituto Nacional de Ecología. "La Cooperación Internacional para la Gestión Ambiental". Documento de Trabajo, en *Administración Ecológica. Revista de Administración Pública*. México: INAP, No. 87, 1994. p.143

el desarrollo sustentable es uno de los desafíos fundamentales de nuestro tiempo, es el "preservativo" de la paz mundial.

La pobreza extrema y el agotamiento de los recursos naturales, puede crear un conflicto interno de gran envergadura, que podría suscitar la intromisión de las fuerzas armadas internacionales, así estaría latente un conflicto bélico mundial.

### 5.9.3. Factibilidad conceptual-metodológica y económica-tecnológica

El bagaje conceptual del desarrollo sustentable confirma la viabilidad de su aplicación en México; impregnado de conceptos retomados del *neoliberalismo*, se difunde a la sociedad con el mismo énfasis que la política económica. Lo que se pretende es *capitalizar la naturaleza*, incorporarla al mercado.

Esa racionalidad, que además es diseñada por la OCDE, esta plasmada en el Programa de Medio Ambiente 1995-2000, que como vimos anteriormente, incorpora una serie de conceptos *neoliberales* como: *internalización* de costos ecológicos, impuestos y derechos ambientales, asignación de precios a los recursos naturales en el mercado, mercado de derechos ambientales y transferibles, derecho de usos de recursos de infraestructura, sistemas de depósito- reembolso, sobrepuestos para generar fondos en fideicomiso, y capital ecológico.

~~El aspecto central de la política ambiental mexicana es convertir a la naturaleza en producto de compra-venta, para hacer crecer la economía nacional y así poder incorporarlos al Sistema de Contabilidad Económica y Ecológica de México. Este es un sistema que depende a su vez del Sistema de Cuentas Nacionales de México, organismo encargado de cuantificar los agregados macroeconómicos: producción, consumo, inversión e ingreso.~~

Mediante el empleo de identidades básicas de contabilidad nacional, el Sistema de Contabilidad Económica y Ecológica de México, tiene como objetivo principal incorporar los recursos y el medio ambiente al entorno económico. Uno de sus principales instrumentos es el denominado Producto Interno Neto Ecológico (PINE), que es posible obtener mediante el método de la producción ( $PIB = P - CI$ ) y el del gasto [ $PIB = C + I + (X - M)$ ],<sup>50</sup> en donde:

- P = Producción bruta total
- M = Importaciones
- CI = Consumo Intermedio
- C = Consumo final
- I = Inversión o formación bruta de capital
- X = Exportaciones

<sup>50</sup> Jarque, Carlos M. "Cuentas Nacionales y Medio Ambiente", en *La Diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo...* p.226

A partir del PIN y tomando en cuenta el agotamiento de los recursos naturales y el deterioro del medio ambiente, se puede calcular el Producto Interno Neto Ecológico, mediante la siguiente expresión algebraica:

$PINE = PIN - (Cdg + Cag)$ , que significa:

$$PIN = C + In + (X-M)$$

Donde:

$In = I_t - \Delta K_{net}$  = Inversión neta

Con base en la entidad PIN también podemos establecer la siguiente definición:

$$PIN = C + In + (X-M) = PIB - D$$

Donde:

$D = \Delta K_{net}$  = Depreciación del acervo de capital

El PIN, además de constituir un importante indicador macroeconómico del esfuerzo que se realiza en la economía tomando en cuenta el desgaste de los activos fijos, es la variable sobre la cual se realizan los ajustes derivados de los cambios de los recursos naturales y el medio ambiente.<sup>51</sup>

**Cdg =** Costos por deterioro del medio ambiente, los que constituyen las erogaciones necesarias para evitar el deterioro o restablecer las características de los recursos naturales. Por ejemplo, el costo ambiental del agua se refiere al gasto monetario requerido para evitar o disminuir su contaminación.

**Cag =** Costos por agotamiento de los recursos naturales, los cuales se refieren al desgaste o pérdida del recurso (equivalente a una depreciación), como consecuencia de su utilización en el proceso productivo.

En la igualdad  $PINE = PIN - (Cdg + Cag)$ , se considera que en el proceso productivo hay costos ambientales por agotamiento (Cag) y degradación (Cdg) que reducen el nivel del PIN. Sin embargo, también hay gastos que realizan los agentes económicos en favor de los recursos naturales y del medio ambiente que se identifican como servicios de protección ambiental y que aumentan el PIN.<sup>52</sup>

Con el Producto Interno Neto Ecológico, se pretende conocer la relación entre el desgaste de los activos fijos, el agotamiento de los recursos naturales y el deterioro del medio ambiente; de esta forma se pueden evaluar los pros y los

---

<sup>51</sup> Ibidem p. 219

<sup>52</sup> Ibidem p. 226



contras del consumo de recursos naturales tan importantes como la extracción del petróleo, los recursos forestales, el uso del suelo, la erosión y la contaminación del agua y del aire.

Es fundamental conocer si en términos de costo-beneficio existe una proporción aceptable entre crecimiento económico y agotamiento de los recursos naturales, es decir, si hay un derrame favorable de ingresos en relación a lo invertido y con ello determinar si es o no conveniente seguir explotándolos.

El sustento teórico que soporta la *capitalización de la naturaleza*, es como vimos en el capítulo cuarto, la corriente de la *Contabilidad Nacional*; según esta, el crecimiento se define en término de números, de ganancia o pérdida (como en la administración de las utilidades), pero sin hacer cálculos de los efectos sociales.

Es importante advertir que en la óptica del gobierno mexicano, la devastación ambiental se debe a las imperfecciones del mercado, a la falta de información y a un sistema injusto de reparación de daños ambientales:

"Desde la perspectiva del sistema económico, los problemas ambientales se pueden interpretar convenientemente como resultado de fallas en los mercados, carencia de información, diseños institucionales y de política, que se traducen en la transferencia de costos de quienes los provocan hacia otros sectores de la sociedad o incluso a las generaciones futuras. Dicho de otra forma los problemas ambientales son externalidades que deben corregirse".<sup>53</sup>

~~Se piensa que las externalidades se corregirán por medio de los instrumentos económicos, o mediante otras regulaciones, o a través de la coerción, o por el convencimiento y la cooperación.~~

Esos planteamientos conducen a una serie de cuestionamientos: ¿realmente la economía social está en condiciones de soportar el mercado ecológico, cuando ni las empresas económicamente más poderosas están en condiciones de hacerlo?; ¿no son ya demasiados impuestos, y muy grande el retiro de subsidios como para pagar otros más?; ¿el sistema político mexicano está fundado en la equidad y en la justicia como para exigir el cumplimiento?.

Las respuestas deben ponderarse después de realizar un profundo análisis de la situación económica y social, pero también de un análisis político; éste es crucial, porque sirve para determinar si es factible el desarrollo sustentable. No todo gira en torno a la economía, también es fundamental analizar las cuestiones sociales y políticas.

Ahora bien, si observamos las ventajas que según el Programa de Medio Ambiente 1995-2000, tienen los instrumentos económicos, nos percataremos que también les atribuyen ventajas económicas, tecnológicas y sociales:

<sup>53</sup> Poder Ejecutivo Federal. Programa de Medio Ambiente... p.153

- Permiten cumplir con objetivos ambientales a un costo social mínimo
- Dan flexibilidad a los agentes económicos en la toma de decisiones
- Reconocen y aprovechan las diferentes estructuras de costos incrementales que enfrentan distintas empresas, procesos y tecnologías
- Promueven la innovación tecnológica y la minimización de impactos ambientales
- Pueden significar un mecanismo automático para el financiamiento de la estructura, operación de sistemas y manejo de recursos comunes ambientales
- Pueden generar ingresos fiscales que apoyen programas de protección ambiental
- Generalmente implican bajos costos administrativos o de transacción, aprovechando las instituciones existentes sin necesidad de crear nuevas burocracias.
- Permiten compatibilizar los objetivos de la política económica con objetivos de política ambiental.
- Pueden ser un mecanismo indispensable para llevar a cabo un manejo eficiente de recursos comunes ambientales.

Llama la atención la amplia difusión que está teniendo la relación simbiótica entre medio ambiente y política económica, porque esto significa que, nuevamente los mexicanos, sufrirán las consecuencias de las políticas de ajuste estructural<sup>54</sup>, con todo lo que implican, pero ahora con un concepto eufemístico: medio ambiente.

#### **5.9.4. Otras Areas de influencia de la Metapolítica del desarrollo sostenible**

Como vimos en el capítulo anterior, la *Cumbre de la Tierra* dicta políticas que influyen también lo social, en tal sentido, a continuación, señalaremos algunas derivaciones en México.

---

<sup>54</sup> José Córdoba, propuso un decálogo que resume la política de ajuste, los puntos son: "1. La prioridad fundamental debe ser el saneamiento de las finanzas públicas; 2. Debe evitarse la indización de la economía; 3. Deben crearse las condiciones para anclar los precios clave y los salarios nominales; 4. Debe crearse la oportunidad para renegociar la deuda externa; 5. Debe retrasarse una total liberalización financiera; 6. La liberalización comercial debe instrumentarse rápidamente, pero una vez que se han alcanzado ciertas condiciones necesarias; 7. Debe distinguirse la simplificación administrativa de la desregulación económica; 8. El proceso de privatización de empresas debe realizarse por etapas para maximizar los ingresos públicos; 9. Deben crearse las condiciones para una promoción efectiva de la inversión extranjera; 10. Debe mantenerse siempre una política económica coherente.", "Diez lecciones de la reforma económica en México" en Nexos, No. 158, febrero de 1991.

## Política de Población

El crecimiento demográfico es un elemento íntimamente relacionado con la pobreza. En el Principio 8 de la Agenda XXI se marcan las políticas de población; ahí se señala que la planificación es el eje del desarrollo. Así el derecho a tener los hijos que se desean está determinado por el entorno mundial.

Sin tener en cuenta los valores y prácticas sexuales de la sociedad mexicana (otros sí se han respetado como la prohibición del aborto como método anticonceptivo), la Secretaría de Salud, se encarga de diseñar programas de control de la natalidad.

El Consejo Nacional de Población y la Dirección de Salud Reproductiva tienen como principal objetivo reducir los nacimientos en todo el país; los mecanismos que emplean para cumplirlo son: uso de preservativos (entre los que destaca el uso del condón); postergar el primer año de embarazo; protegerse del embarazo en el primer año de cohabitación; y mayor participación del varón en las decisiones y hábitos sexuales.

Según la Secretaría de Salud esas medidas han tenido resultados halagüeños; actualmente el 70 % de la población utiliza métodos anticonceptivos, y cada año se adhieren 400 mil nuevos usuarios. Además, señala otros resultados:

"Debido a los programas de planificación familiar se ha logrado disminuir la tasa de fecundidad de siete hijos por mujer, que existía en 1970, a 2.5 en 1997. De haberse mantenido constante el ritmo de crecimiento poblacional, en este año ocurrirían alrededor de 270 mil nacimientos adicionales a los 2.2 millones estimados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), es decir, actualmente habría 134 millones de mexicanos, en lugar de los 96.3 millones que somos ahora."<sup>55</sup>

Lo asombroso de la política de población (planificación familiar) es que se presenta como un beneficio para la sociedad, relacionado con lo económico, sanitario e incluso afectivo, y no como una imposición del *Estado Global*, que daña la decisión soberana, es decir, se soslaya el daño político para el país.

## Política Educativa

Los creadores del desarrollo sustentable afirman que éste es viable si se moviliza, en su conjunto, el sector educativo del país. La educación es el soporte de todo el programa ambiental porque potencia los complejos procesos del "cambio social" que inciden en los patrones de producción y consumo.

En este sentido las prioridades educativas se dirigen hacia tres aspectos fundamentales: la educación para el ahorro energético, la educación en políticas de población y educación para la salud. La educación debe jugar un papel

<sup>55</sup> Cruz, Angeles. "La planificación familiar es el eje del desarrollo: Ssa", en *La Jornada*, 6 de octubre de 1998. p. 32

fundamental en el logro de las metas que se propone el Programa de Medio Ambiente 1995-2000 y que son:

- \*Contribuir a esclarecer la naturaleza y alcance de los problemas ambientales
- \*Generar información y difundirla entre la opinión pública, a fin de que se establezcan consensos a partir de la pluralidad de opciones disponibles
- \*Contribuir al análisis sistemático y a la superación de los conflictos que se inscriben en la dimensión ambiental.
- \*Corregir prácticas productivas y socioculturales que afectan la sustentabilidad del desarrollo
- \*Reforzar el cumplimiento del marco jurídico ambiental
- \*Preparar cuadros técnicos y profesionales especializados capaces de actuar eficientemente frente a los problemas ambientales existentes, así como fortalecer la formación ambiental en aquellas carreras tradicionales cuyas prácticas profesionales generan severos impactos ambientales, para prevenirlos y mitigarlos.<sup>56</sup>

La política educativa en la parte referente al medio ambiente, tiene como punto de partida el marco legal que le otorga la Ley General de Educación. En el artículo 7 fracción X, se observa la facultad que otorga dicha ley para modificar las tradiciones y costumbres sexuales y los hábitos de salud; establece que es necesario:

"desarrollar actitudes solidarias en los individuos, para crear conciencia , sobre la preservación de la salud, la planificación familiar y la paternidad responsable, sin menoscabo de la libertad y el respeto absoluto a la dignidad humana, así como propiciar el rechazo a los vicios".<sup>57</sup>

La fracción XI del mismo artículo fomenta el cuidado de los recursos bióticos, "hacer convivencia (sic) de la necesidad de un aprovechamiento racional de los recursos naturales y de la protección al ambiente."<sup>58</sup>

### **5.9.5. El futuro como metapolítica mundial del desarrollo sustentable**

Además de las consideraciones de carácter económico ya examinadas, el desarrollo sustentable abre varios desafíos para la humanidad y para las diversas ciencias, hasta convertirlo en una *metapolítica* mundial obligatoria y urgente.

En este apartado intentaremos plantear premisas sobre los desafíos en varias de sus dimensiones: filosófica, histórica, conductual, sociológica, de política internacional y gerencial; es imposible realizar aquí un planteamiento más riguroso y profundo de estos desafíos, pero aunque sea deben quedar esbozados, toda vez que sólo así podremos arribar a un mayor nivel de comprensión.

---

<sup>56</sup> Poder Ejecutivo Federal. Programa de Medio Ambiente 1995-2000. p. 300

<sup>57</sup> Poder Ejecutivo Federal. Ley General de Educación, en Juan Francisco Arrollo Herrera. Legislación Educativa Comentada.

<sup>58</sup> *Ibidem*

En primer lugar promueve la cautela: *la tierra es finita*, el crecimiento de variables físicas y humanas como población y producción, no pueden continuar perennemente; se deben establecer toques en las cantidades de flujo de energía, agua, aire, materiales, combustibles de origen fósil de la tierra, etc. Los límites al crecimiento económico están marcados por la capacidad de mantener las fuentes planetarias de materiales y energía, y por la capacidad de crear mecanismos para mitigar la contaminación, como los sumideros planetarios para absorber desperdicios y contaminantes.

En segundo lugar advierte una nueva problemática histórica-filosófica: *el futuro como determinante del presente*, como una decisión tomada hoy que puede garantizar la existencia de los hombres no nacidos. Por un lado, estos hombres no pueden seguir siendo los grandes ausentes en la historia, *los olvidados*. Las concepciones de la historia no disertan sobre este asunto; su interés es el pasado como determinante del presente, pero soslayan el futuro como un nuevo determinante. Entonces el desarrollo sustentable plantea la solidaridad sincrónica y diacrónica con las generaciones presentes y futuras, que éstas sean también parte del espectro de las decisiones. Por otro lado, el desarrollo sustentable pone fin al debate filosófico entre el ser y el devenir, entre el nacido y el no nacido; ahora los dos deben estar en relación simbiótica.

En tercer lugar la idealización del futuro puede formar un consenso entre los actores políticos de las sociedades: puede interesar en un fin común, la perpetuidad de la humanidad, es decir, convertir la política, en una lucha de medios y no de fines; en una política donde los antagonismos se relacionen con las formas, los instrumentos, las técnicas, etc., y no con objetivos facciosos.

En cuarto lugar plantea retos para las ciencias del pensamiento y de la conducta: crear consciencias pensantes en el futuro; incorporar a la vida cotidiana la reflexión del destino, no como predeterminación, sino como idea de subsistencia, es decir, preocupar a la raza humana sobre como sus acciones presentes afectan a las generaciones futuras. Las ciencias de la psique no se han ocupado de teorizar este punto crucial, su interés se centra en la creación de teorías y sistemas para solucionar problemas inmediatos de producción, educación, salud, etc., lo que ha impedido combatir la ignorancia generalizada de las causas de la autodestrucción del hombre.

En quinto lugar abre una nueva concepción de la política internacional: las potencias del mundo no pueden seguir maquinando proyectos bélicos, porque de ello depende su sobrevivencia; cavilar el futuro ha servido para mermar la destrucción. Esto es más significativo en la *globalización*, porque las naciones al agredir a otras se dañan así mismas, por eso, los temas ambientales forman parte de la agenda global de seguridad y paz.

En sexto lugar el desarrollo sustentable se enfrenta a la segmentación de la conducta social; los actores sociales tienen muchos objetivos, muchos esquemas de referencia, viven del presente, y la sociedad esta cada vez más estratificada,

todo lo cual impide la construcción de ideales comunes. Esto entra en contradicción con la uniformidad que demandan las *metapolíticas*. La Sociología tendrá que ofrecer respuestas a la segmentación.

En séptimo lugar es imprescindible que los que toman decisiones de carácter político, tengan en cuenta el siguiente principio: *Ajustar el futuro a partir del presente*. Según este principio la supervivencia del Planeta depende de lo que hoy se decida. Las ciencias de la decisión deben descubrir métodos de gobierno que apunten hacia la conservación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. A partir de esta consideración, la planeación del desarrollo ya no debe basarse sólo en el presente y en el pasado como referencia, ahora debe iniciar también con el *gobierno de los no nacidos*.

### **Resumen Capitular**

En este capítulo hemos visto como el desarrollo sustentable es un tema de política gubernamental mexicana que ocupa un lugar en la agenda de atención de los problemas públicos, pero no considera los planteamientos de los teóricos disidentes a la corriente hegemónica. La decisión no es soberana, y esta fundida con la política económica dominante; pretende resolver el problema, exclusivamente, con instrumentos de mercado.

Aquí quedó manifiesto que el desarrollo sustentable no es una política nacional, sino que es una política mundial que guarda relación con la paz y la seguridad del Orbe. Es un avance del *Estado global* que no tiene oposiciones substanciales; ni en las organizaciones ecologistas, ni en los partidos políticos; ambos carecen de un programa alternativo fuerte.

En el capítulo analizamos los criterios políticos que dan factibilidad a la instrumentación del desarrollo sostenible; de igual forma planteamos los aspectos incongruentes. Vimos cómo a pesar de que todavía está muy lejos de ser una realidad en todo su esplendor, existen bases legales, planes y programas en marcha, es decir, enfatizamos su factibilidad jurídica, conceptual, internacional, pero también reparamos en los impedimentos económicos, financieros, sociales y políticos. Al final realizamos una serie de reflexiones para tratar de comprender la complejidad y la magnitud de los retos que tiene ante sí la humanidad.

## Capítulo sexto

### Los problemas y las tendencias de la gerencia de lo público y lo privado en la globalización y el desarrollo sustentable

#### 6.1. Introducción

Mientras el desarrollo sustentable abre una serie de retos (enumerados en el capítulo 5), que guardan relación con el futuro de la humanidad, el sistema económico actual, el *neoliberalismo*, con su sistema de compañías transnacionales, y sus patrocinadores el *Proto-Estado* y los *Sub-Estados*, busca prioritariamente, resolver los problemas inmediatos que se presentan para la consecución de los objetivos de la *globalización* en todas sus etapas. En tal sentido, este paradigma está frente a una encrucijada: su preocupación por edificar el futuro y una sociedad que sólo vive para el presente. En otras palabras, esta en la disyuntiva entre el ser y el devenir, entre la atención de los problemas inmediatos de la humanidad y el destino de la misma.

Tomando en cuenta lo anterior es necesario pasar revista de las teorías administrativas contemporáneas de lo público, lo privado y lo social, a partir de las cuales se construyen prácticas sostenibles o insostenibles. Empezar esta tarea es imprescindible en la búsqueda de elementos que puedan coadyuvar a la consolidación del desarrollo sustentable. Aquí de ninguna manera podríamos abarcar el estudio y el análisis de todas las teorías, tan sólo habremos de abocarnos a las más representativas; ese es el objetivo principal del capítulo.

Aunque se afirme lo contrario, el desarrollo sustentable tiene teorías y prácticas del sistema económico y de la gerencia pública, privada y social que le son hostiles, como los nuevos paradigmas del *Estado-Gerente*, del *Control Total de Calidad*, la *Reingeniería*, la *Gerencia de complejidad*, pero también puede encontrar aliados, como la *Gerencia Social*. Especialmente el nuevo paradigma multidisciplinario llamado *Teoría del Caos* (iniciado en el campo de las ciencias

físico- químicas, pero que se ha ido extendiendo a las ciencias humanísticas), puede ser un aliciente para modificar las concepciones sobre la naturaleza.

Este paradigma ha puesto en el coso de la discusión la irreversibilidad de los procesos físicos que ocurren en la naturaleza, de tal suerte, que de seguir las desmesuradas actividades de producción, circulación, distribución y consumo, se puede arribar a la ruptura del equilibrio ecológico, poniendo en peligro el futuro de la humanidad.

Independientemente de que los descubrimientos del *Premio Nobel de Química*, Ilya Prigogine (uno de los precursores de la *Teoría del Caos*), todavía estén en discusión, para las aspiraciones del desarrollo sustentable, sería fundamental la comprobación de las tesis de reversibilidad de los procesos físicos (especialmente la refutación de la concepción clásica del equilibrio de las ecuaciones termodinámicas, por una interpretación opuesta, la de la irreversibilidad de las ecuaciones fuera de equilibrio, que conservarían una dirección única en el tiempo), porque permitiría la reconciliación final entre ser y devenir y porque alertaría de la ruptura del equilibrio natural, modificado por agentes contaminantes como el efecto de invernadero, la destrucción de la capa del ozono, entre otros.

De ser verificadas las afirmaciones de la *teoría del caos*, sus advertencias se podrían trasladar del campo de la física- química, a la biología, de esta al campo de la filosofía, y de ahí, a las ciencias económico- administrativas, con la finalidad de advertir, calcular, analizar, y cuestionar si la humanidad puede y debe (deber como valor moral) continuar con la misma lógica de racionalidad económica. Este sería un apoyo metodológico y teórico fundamental que podría abrir las compuertas hacia el flujo del desarrollo sustentable.

En el presente capítulo trataremos de verificar una de las hipótesis de la investigación: el desarrollo sustentable es una *metapolítica* mundial necesaria para garantizar el futuro de la *sociedad global* y el futuro de la humanidad misma, que debe ser ejecutada por los Estados-nación, pero a pesar de ello, la misma sociedad esta más preocupada por lo inmediato, por reproducir la economía de mercado, en consecuencia, no tiene un proyecto viable de largo plazo. En otras palabras, este paradigma está en el cogollo de los contrasentidos más pronunciados del *neoliberalismo*: su carácter no social y de corto plazo.

Al parecer, las contradicciones parten de las disputas internas que se dan en los organismos internacionales de la ONU, entre los que se encargan de diseñar los lineamientos generales del medio ambiente y el desarrollo (PNUMA, principalmente), y los que diseñan y financian toda la estrategia económica mundial (BM, principalmente), donde han imperado sus intereses, haciendo una utopía del desarrollo sustentable, o más bien empleándolo como teoría para obtener ventajas comerciales.

Estos contrasentidos están latentes también en las formas de ser de la gerencia de lo público y privado, que a veces parecen responder a las exigencias del mercado, y a veces a los intereses sociales. Es pues preciso iniciar un análisis



para dilucidar puntualmente dichas cuestiones, por lo cual en este capítulo, haremos una compulsa de las formas de gerenciar adoptadas por la AP, la administración de lo privado y lo social, para saber si favorecen, u obstaculizan el desarrollo sustentable.

Aunque la presente es una investigación de Administración Pública no podemos dejar de lado el análisis de la gestión de lo privado, por dos razones: una, porque en una economía de mercado, las empresas dominan la producción, la circulación, la distribución y el consumo, y en consecuencia, son el fiel de la balanza en favor o en contra del desarrollo sustentable, y dos, porque la forma de actuar de la AP, cada vez más se asemeja a la forma de administrar lo privado, y por ende, sus métodos de acción son también semejantes.

Ahora bien, para entender las formas de actuar de la gerencia (en las tres modalidades señaladas), tenemos que partir primero de los problemas contemporáneos que enfrentan, las realidades en que se desenvuelven y las demandas que intentan satisfacer, entre esos problemas están la "complejidad" y el "caos". Tener este punto de partida, a su vez, nos ayuda a comprender los escollos prácticos y teóricos para el desarrollo sustentable, así como los elementos que lo favorecen. Con esta discusión iniciaremos el presente capítulo.

Debemos insistir en que las teorías y prácticas gerenciales de lo privado, no son compatibles con el desarrollo sustentable, aunque hay corrientes teóricas, de poca relevancia, que lo favorecen.

Por otro lado, la AP de los Estados-nación está siguiendo una estrategia de gobierno orientada hacia afuera, hacia la calca de estilos de dirección de la iniciativa privada, hacia la conformación de *Estados-Gerente*, despolitizados, desposeído de su propio logos (el poder), complaciente con el mercado, y por tanto alejado de las demandas sociales.

No obstante de que las prácticas gerenciales privadas y públicas están alejadas del desarrollo sustentable, hemos podido apreciar avances significativos en la legislación ecológica, siguiendo los principios de los *Constituyentes Mundiales* (véanse); y al mismo tiempo, en el plano de la teoría, han surgido (aunque de manera embrionaria) tendencias públicas que lo favorecen. También se ha iniciado una gran participación social en estos asuntos, que de cierto modo, han influido en las determinaciones, además, la *Gerencia social* avanza favoreciendo, con ello, la incorporación del sector social al círculo de las decisiones.

## **6.2. Diferencias entre Administración, Gerencia y Management**

Antes de iniciar con la discusión de las teorías administrativas que favorecen o desfavorecen la ejecución del desarrollo sustentable es necesario esclarecer algunos conceptos que tienen confusión.

En primer lugar debemos decir que el término administración más allá de cualquier definición ubicada en algún contexto histórico, tiene un significado material; se refiere al gobierno, al Poder Ejecutivo como lo asentamos anteriormente, adoptando el nombre de Administración Pública.

Ahora bien el vocablo administración se le ha identificado como sinónimo de gerencia y *management*. No obstante a través de la historia, estos vocablos han adquirido una connotación contrapuesta. Veamos esto.

En los idiomas español, francés e inglés, las voces administración, *management*, gerencia, gestión y dirección han sido empleados como sinónimos. Sin embargo, en ciertos contextos históricos, esos términos, especialmente los tres primeros han tenido connotaciones antagónicas.

Aunque no es posible emprender aquí una profunda trayectoria histórica, es preciso hacer delimitaciones semánticas de los términos más polémicos: administración, gerencia y *management*.

En español la relación de sinonimia entre administración y gestión se debe a su origen etimológico; la primera proviene de *administratio onis* y la segunda de *gestio onis*; *administratio* viene de *administrare*, servir, y *gestio* significa hacer diligencias. En tanto *onis*, viene de *oris*, que significa procurador<sup>1</sup>, es decir, ambos vocablos se refieren a una persona que posibilita algo, en el primer caso, un servicio y, en el segundo una diligencia. Lo importante es que los dos se refieren a la acción y el efecto de un servicio proporcionado.

En tanto, el vocablo *management* ha sido traducido al español como gestión y, dada la relación de sinonimia de éste con administración, entonces los tres significan lo mismo.

Pero también, el término gerencia, derivada del latín *genere*, que significa dirigir o mandar, se le ha identificado con el vocablo *management*, así como con dirección. Al referirse a la capacidad de ordenar, la gerencia, se le asocia con las tres palabras señaladas.

Esta explicación sólo etimológica y de traducción, es insuficiente, porque a través de la historia, han adquirido connotaciones diferentes. Omar Guerrero Orozco<sup>2</sup> es uno de los pocos autores, si no el único, que ha emprendido la labor titánica de recapitular el significado de estos términos.

Refiere, este autor, que en el siglo XVIII el *management* se refería a la doma o manejo de caballos; al final del siglo se traducía al español, como manejo o administración. En tanto que en Francia, a mediados de esa centuria era sinónimo

---

<sup>1</sup> García de Diego, Vicente. *Diccionario etimológico español e hispánico*.

<sup>2</sup> Guerrero Orozco Omar, "El *Management*" Público: Una torre de Babel". p.16

de goberner y administración. En el Reino Unido se usaba como categoría gubernamental, y en España gustaba más el término administración.

No fue sino hasta las aportaciones de un estudioso de las ciencias administrativas en el mundo de habla hispana, Alejandro Oliván, en 1843 cuando se empezó a esclarecer el significado de los conceptos. Este autor dijo que la administración era el cuidado de la cosa pública, e implicaba una gestión de responsabilidad.<sup>3</sup>

Es cierto que Oliván intentó enunciarlos, pero fue insuficiente para diferenciar los términos en los ámbitos público y privado.

En tanto que en Francia, menciona Omar Guerrero, ya desde hace mucho tiempo, el término gestión se empleaba para referir la práctica de métodos y técnicas de una organización en la solución de problemas que el exterior impone. Al igual que en la postura de Oliván, en esta todavía no se hacía una distinción entre lo público y lo privado.

### El viejo *management*

Frederick Taylor y Henri Fayol son los autores considerados como precursores del viejo *management*. No obstante, dejaron sin delimitar las fronteras entre lo público y lo privado. Ambos significaban lo mismo, de manera que la metodología con que se conducía la administración pública era la misma que en los negocios privados. Según esta vieja concepción, las organizaciones eran estructuras rígidas de tipo burocrático.

Originalmente la palabra administración se refería únicamente a la administración pública, pero a partir de Fayol, comenzó a utilizarse para significar también la administración de empresas privadas. Para este autor era fundamental no confundir a la administración con el gobierno, pues la primera es una de las funciones (la administrativa) de la organización y, la segunda, es la encargada de hacer cumplir todas las demás funciones (administrativas, financieras, comerciales, de seguridad, contables), es decir para ese autor galo, la administración era la parte (la función administrativa y la gerencia era el todo (las seis funciones).

Henri Fayol tenía clara la diferenciación entre administración y gerencia. Decía esto:

"La función administrativa se distingue claramente de las otras cinco funciones esenciales. Importa no confundirla con la gerencia. Ejercer la gerencia es conducir la empresa hacia su objeto, tratando de sacar el mejor partido de todos los recursos que dispone; es asegurar la marcha de las seis funciones esenciales.

---

<sup>3</sup> Oliván, Alejandro (1954). De la administración pública con relación a España. Citado por Omar Guerrero Orozco.

La administración no es más que una de las seis funciones cuya marcha debe asegurar la gerencia. Pero ocupa en el papel de los grandes jefes un lugar tan grande que a veces puede parecer que ese papel es exclusivamente administrativo.”<sup>4</sup>

En el mencionado teórico es más factible asemejar la función del gobierno con la gerencia y no con la administración porque esta última, “...no es ni un privilegio exclusivo, ni una misión personal del jefe o de los directivos de la empresa; es una función que se reparte”.<sup>5</sup>

### El nuevo *management*

En contraposición a las tesis tradicionales (que no logró esclarecer completamente la confusión de términos), surgió, desde Europa, en los setentas del siglo XX, la nueva versión del *management*.

De esa versión se bifurcaron dos tendencias. Una, que considera a la administración y el *management* como partes de un mismo proceso, esto es, como sinónimos. Otra, la versión *neoliberal*, que plantea una antinomia entre administración pública y nuevo manejo público.

Fue a instancias de Octave Gelinier<sup>6</sup> que el término gerencia empezó a utilizarse como antónimo de administración, sentando las bases de la corriente anglosajona del *nuevo management* público (*new public management*).

Como bien dice Omar Guerrero, este *neo management*, es *ágil, eficiente y moderno*, es una concepción que se separa de la tradicional Weberiana administración pública. Pregona una nueva esencia intra empresarial hacia el gobierno, reemplazando su naturaleza burocrática.

Según los exégetas de esta corriente, la administración pública atraviesa una profunda crisis estructural, por lo que es necesario aplicarle una nueva racionalidad que guarda relación con la participación de los usuarios en la evaluación de la gestión pública y su incorporación al mercado. Concretamente plantea:

- a) Desviar los servicios de la administración pública del ciudadano al consumidor.
- b) Aumentar la eficiencia de los servicios públicos e introducir la noción de mercado.
- c) Una administración de personal sin servicio civil, donde impere el contrato, la evaluación de resultados y los sueldos por incentivos.
- d) Incorporar las operaciones gubernamentales a la competencia interna y externa del mercado.

---

<sup>4</sup> Fayol, Henri. Administración Industrial y General. p. 133

<sup>5</sup> *Ibidem*

<sup>6</sup> Gelinier, Octave. La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie. Citado por Omar Guerrero, op. cit. p. 30

La de Michel Messenet es una de las exposiciones más consistentes del *nuevo management público*. Dice que este nuevo paradigma, revela tiempos de innovación y anticipación, así como la capacidad de gerenciar el cambio. El autor emplea el término *management*, alternado con gestión, pero ahora como antónimo de administración<sup>7</sup>. A partir de este autor, el manejo se identifica más con la gerencia que con la administración.

Para Gelinier el *nuevo management público* no está centrado ya en la sociedad política, cuanto en la sociedad civil, mundo de los contratos. Para aumentar la racionalización de la gestión, sugiere orientar la administración pública hacia el mercado, considerando al ciudadano como un cliente.

Messenet va más allá de lo anterior y propone como condición necesaria para renovar la administración pública, la transposición de principios y técnicas del *management* privado en la actividad gubernamental.

Las sugerencias de los dos autores apuntan hacia la privatización de la administración pública, sumiéndola en la lógica empresarial de la eficiencia. Por esto, el nuevo *management público* no está referido ni al sector público, ni al privado, entraña la sociedad en su conjunto, con sus administraciones inherentes, es la intersección de los dos mundos de la administración.

Si en el viejo manejo las fronteras entre la administración pública y la gestión eran confusas, en el nuevo, están perfectamente delimitadas. En éste, el administrador se convierte en un gestor de programas, cuyo carácter es el contacto con el público.

El *nuevo management público* a nivel mundial, se difunde siguiendo la versión norteamericana, la cual se esmera en *reinventar* el gobierno, en despolitizarlo. Con esto, pretende constreñir las funciones de la administración pública a la ejecución de técnicas de la gestión privada. Es decir, pretende convertir al Estado en un mero ente económico, en un *no Estado*, porque mina su base política.

El *neo management* pretende acabar con la política de la administración, pero esto es una utopía que sólo tiene un fin político, el de imponer los intereses de los promotores de la *globalización* en el área política. Omar Guerrero advierte de la debilidad teórica de esta corriente:

"El *neo-management público* se empeña por suprimir a la política como fuente del Estado, y de tal modo situarlo alrededor del *management* mismo. *Management*, no *policy*, demandan sus promotores. Como en Aquiles, la debilidad del *nuevo management público* está en su base, es decir, en la política, pues como público, todo *management* que concierne al Estado está involucrado de manera inevitable con la política."<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Messenet, Michel. *La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie*. Citado por Omar Guerrero, op. cit. p. 29

<sup>8</sup> Guerrero Orozco. O., op. cit. p. 36

Si eso fuera poco dice el multicitado autor, el término *management* desde los negocios privados significaría aceptar una *proactividad y decisividad*, que no existe en el gobierno.

### *El nuevo management público en las metapolíticas mundiales de medio ambiente*

En esta investigación, nos hemos percatado de la enorme influencia que ha tenido el *neo management* público en las instituciones globales de gobierno, en lo que aquí hemos denominado organismos del *Proto-Estado*.

Los lineamientos de esa tendencia administrativa conforman la nomenclatura de la *Reforma del Estado* que se propone desde la ONU. En *Nuestra Propia Agenda*, ordenamiento de la CDMAALC, como hemos visto, se encuentran las directrices que guían la modernización de la AP en América Latina y el Caribe, para insertarse en la *globalización*.

Ahí tácitamente no se mandata la adopción del *nuevo management público*, pero sí se exige la *despolitización* de la administración pública (debe "dejar de ser un botín político que se reparte"), la eficiencia en los servicios públicos (que supone la incorporación de técnicas gerenciales privadas como el *Control de Calidad*), la consideración del ciudadano cliente (lo cual implica el cobro de los servicios públicos prestados), la descentralización político administrativa, entre otras cosas.

Lo anterior no es sino mas que la erección de un *Estado-Gerente* tal y como lo conciben Osborne y Gaebler. No se necesita demasiada investigación para percatarse que en la región latinoamericana, como en otras partes del mundo, se está viviendo una realidad estatal como la proponen los asesores del gobierno norteamericano. El CLAD, preconiza que para acceder a la "modernización" de la administración pública es menester incorporar un enfoque gerencial caracterizado por la productividad social y la orientación al cliente ciudadano, igual que Messenet y Gelinier.

En esta investigación, tenemos claro que los vocablos *management*, administración y gerencia, han adquirido connotaciones diferentes en el contexto histórico, más siguiendo las pautas del *nuevo management* público los emplearemos como sinónimos por las siguientes razones:

a) El nuevo *management* público es la corriente administrativa preconizada por las instituciones del Proto-Estado, es la que mejor se ajusta a la realidad política de la *globalización*, es decir, sus conceptos tienden hacia la conformación de Estados despolitizados, gestores, ejecutores, o manejadores de las decisiones tomadas en el exterior. Conviene a esos intereses que mejor se le llame *management* antes que administración, porque el término lleva la ideología del expansionismo norteamericano.

b) Nos guste o no, el *management* es un concepto cuya materialización va en aumento.

c) Al pretender minar la política de la administración, los tres conceptos se pueden aplicar en el ámbito de privado y público, y así se referirían a la ejecución de técnicas y aplicación de principios de la gestión privada.

Cabe insistir que el término administración fue discutido exclusivamente en cuanto a vocablo, pero también sabemos que tiene un significado tangible, como órgano del Estado, es decir, como Administración Pública, el cual ya también fue definido anteriormente.

### **6.3. Principales Problemas de la Gerencia de lo privado y lo público**

En este apartado repasaremos los principales problemas que enfrenta la gerencia de lo privado y de lo público, así como las principales teorías que intentan resolverlos, para saber hasta dónde posibilitan o impiden, la acción en el presente, para asegurar el futuro; además, intentaremos hacer algunas contribuciones que puedan servir para entender la administración necesaria para este desafío de la humanidad.

Las nuevas formas de gestión de lo privado, no incorporan elementos significativos en favor del futuro de la humanidad; de igual forma, la AP, está llevando a cabo su gestión más con principios empresariales que ensalzan la eficiencia, la eficacia y la racionalidad, es decir, sin gasto social suficiente, que con el afán de atender los problemas de injusticia social. En consecuencia, el desarrollo sustentable, se encuentra sumido en una enorme contradicción: es una *metapolítica* mundial, que ~~originada e impulsada por las instituciones del Proto-Estado~~, es imprescindible para el futuro de la humanidad, pero esto entra en contradicción con la lógica de la *sociedad global*, que para desarrollarse exagera la sobre explotación de los recursos naturales sin tomar en cuenta su agotamiento, que vive sólo del presente y para el presente, que necesita, la concurrencia, en el mercado, de hombres de carne y hueso.

La lógica de la *sociedad globalizada* está más urgida de una forma de gerencias ad hoc al presente y no al futuro. Aunque han surgido algunas teorías gerenciales de lo privado, que supuestamente, pretenden actuar sobre el futuro, éste lo abordan como fundido con el presente, con una brecha estrecha entre ambos, no del futuro de largo plazo, el que irrumpe desde el presente en el devenir, el que actúa hoy para las generaciones no nacidas. Antes de abordar una y otra tendencia, veamos los problemas que enfrenta la gerencia en general.

#### **6.3.1. La complejidad**

Administrar hoy en día significa estar en medio de una serie de enredos, tanto en los niveles de lo privado, como de lo público, incluso lo social; estas dificultades de la *sociedad global* y de la *comunidad internacional* han sido bautizadas, pomposamente con el nombre de "complejidad".

Para marchar al unísono del cambio continuo, las sociedades contemporáneas necesitan una forma de organización muy distinta a la conocida en tiempos pasados; son muchos los aspectos sociales, económicos, políticos, tecnológicos, etc., que deben modificarse, en consecuencia, tanto las instituciones privadas como las del Estado, se enfrentan con una gran cantidad de factores y demandas en la toma de decisiones.

Estas necesidades comprenden las propias del mercado mundial (en lo macro y en lo micro económico), como también las de democratización de las decisiones, la participación de la sociedad cada vez más demandante, y sobre todo tomar en cuenta las *metapolíticas* del *Proto-Estado*, que se emiten en todos los ámbitos.

La *globalización* ha superado la complejidad de las sociedades que emanaron de la revolución industrial del Siglo XVIII, que, a partir de ahí, fueron dominadas por el paradigma de Estados-nación, y en su lugar se encontró con otras adversidades, igual o más complejas.

Lo anterior no quiere decir que todas las sociedades anteriores hayan estado exentas de complicaciones en sus formas organizativas, al contrario, una de las razones del surgimiento de la gerencia, fue la creciente dificultad de dirigir, pero ahora se enfrentan a la fusión de lo local con lo nacional, lo regional y lo global, con la intersección de variables culturales, productivas, sociales y políticas.

La *globalización* se encuentra ante una empresa muy difícil porque tiene que romper viejas estructuras, tradiciones, formas de vida, ideales nacionales, etc. Esto es lo que llaman "complejidad", que desde nuestro punto de vista no es otra cosa más que una lucha por suprimir las resistencias políticas y culturales que se libran contra de ella.

El mundo se ha vuelto complejo no por deficiencias científicas o cognoscitivas o tecnológicas, sino por las resistencias sociales, las cuales son sacadas del análisis de las teorías gerenciales de la *complejidad*; la gerencia de lo público y de lo privado están más interesadas en resolver estos problemas que en atender desde hoy, a las generaciones futuras. Para verificar lo anterior veremos en primer lugar, las tendencias teóricas de la "complejidad" en lo privado, y en segundo lugar en lo público.

#### **6.3.1.1. La complejidad en la gerencia de lo privado**

La exportación de teorías gerenciales es un medio a través del cual se concretiza la *globalización microeconómica*, pero homogeneizar las instituciones privadas con métodos universales tiene un grado de embrollo mayúsculo dada la diversidad lingüística, cultural, económica y política de las naciones importadoras; digamos que esta diversidad es el punto de partida de la "complejidad" empresarial.



La "complejidad" en las organizaciones se genera, siguiendo a Alfonso Cornejo Alvarez<sup>9</sup>, por la aparición y posible interacción de las variables involucradas y por consiguiente, de las dimensiones de la situación, los diferentes estados en que se pueden producir, la dinámica de las relaciones entre las variables, el tiempo de que se dispone para atender una situación determinada, la centralización y dependencia para atender la situación, la información disponible, la demanda del medio ambiente, la velocidad de adaptación requerida, la desviación que existe entre ejecutar actividades orientadas a la misión y desviadas de ella, y los procesos dentro del sistema, es decir, por el tamaño de las empresas, los objetivos a satisfacer, las exigencias de factores externos, las necesidades de velocidad en las respuestas, entre otras cosas.

Esto no sucedía en las etapas de la *libre competencia* capitalista; antes de la aparición de la gran empresa, los propietarios manejaban habitualmente sus compañías, pero después de los procesos de concentración y centralización de capital, que dio origen a los monopolios, la administración se complicó demasiado y se convirtió en dominio de profesionales, y no de propietarios.

A mediados del siglo pasado la empresa típica de los Estados Unidos de Norteamérica, fuese tienda, fábrica, banco, línea de transporte o cualquier otra operaba con base a una única oficina, desempeñaba una única función económica (productiva, comercial o de servicios), manejaba una única línea de productos, funcionaba en una única área geográfica y era manejada por uno o pocos propietarios; no existían los gerentes senior, los intermedios, ni los de primera línea. Pero con las fusiones (~~integración vertical y horizontal~~), las empresas se hicieron gigantescas, monopólicas, y surgieron una gran cantidad de necesidades administrativas complejas; los propietarios de las grandes firmas carecían de esas habilidades para controlar todos los aspectos de las operaciones.

La característica más importante de la "complejidad" es el cambio de constante, que por cierto, se le bautizó con el nombre de *Administración del cambio*; según esta tendencia, las empresas no pueden seguir siendo lo que son, cambian continuamente sus objetivos motivadas por la competencia. La tasa de cambio en las organizaciones está en relación con la *globalización financiera*, con el movimiento del *dinero virtual*, que emprende negocios, inversiones y retiros de capitales, a la velocidad de la luz.

La competitividad arrasa con los recursos naturales, la política es producir para el desperdicio, es deshacer todo y comenzar de cero, esto es, la adopción de objetivos de corto plazo, alejados de las generaciones futuras; nada es más urgente que competir en la inmediatez. Incluso también, las necesidades de las generaciones presentes como la distribución de la riqueza, no está asociada con la filosofía de la sustentabilidad.

---

<sup>9</sup> Cornejo Alvarez, Alfonso. *Complejidad y Caos. Guía para la Administración del Siglo XXI*. p. 44

Para atender la inmediatez se han creado diversas tendencias, que se han extendido vertiginosamente por muchas naciones, entre las que destacan la *Reingeniería*, el *Control Total de Calidad*, la *Gerencia Dinámica*, y la *Gerencia de Complejidad*. A su vez, estos sistemas son requisitos para formar parte de la *globalización microeconómica*.

Por ejemplo, la *Reingeniería* plantea "deshacerse de todo", "porque todo está mal", por tanto, se deben hacer modificaciones radicales en todas las áreas y en todos los procesos de la empresa, así como en los objetivos y la misión; incluso plantea poner fin a la división del trabajo y con ello la especialización, que desde la época de Adam Smith permeaba los sistemas de producción en las empresas; en sustitución, propone la *multihabilidad*, es decir la *flexibilización del trabajo*. Así, esta tendencia administrativa trasciende lo estrictamente microeconómico, situándose en el ámbito educativo, laboral, y sindical.

Para los más conspicuos representantes de este nuevo paradigma, los norteamericanos Michel Hammer y James Champy, hacer *Reingeniería* significa:

"Empezar de nuevo, deshacerse de lo que ya existe, no hacer cambios incrementales, porque dejan intactas las estructuras básicas. *Reingeniería* es la revisión fundamental y el rediseño radical de procesos para alcanzar mejoras espectaculares en medidas críticas y contemporáneas de rendimiento, tales como costos, calidad, servicio y rapidez."<sup>10</sup>

Esto, como decíamos, no es otra cosa que una producción de desperdicio, porque demanda deshacerse de todo.

La "complejidad" se mide no tanto por dificultades técnicas o científicas, sino por las dificultades laborales (sindicales y contractuales) para la adaptación al cambio vertiginoso que impone la *globalización*.

De igual forma la teoría del CTC, aún más difundida y aceptada que la anterior, es otra tendencia que está impulsando un movimiento mundial por la calidad, habiendo extendido su influencia en la ISO, que cuenta con más de 100 países. Esta tendencia enfatiza la necesidad de cambios vertiginosos y radicales en las empresas para hacerlas competitivas; es según Kaoru Ishikawa "una revolución conceptual de la gerencia" para la revitalizar la industria. Propone incrementar la calidad para el consumidor, la medición de indicadores micro económicos, (control estadístico), el "humanismo" como punto de partida de la filosofía administrativa, la administración inter funcional que pone fin al *seccionalismo* y a la verticalidad taylorista, que ha dominado el mundo occidental desde principios de siglo.<sup>11</sup>

El movimiento para establecer sistemas de gestión de calidad no sólo abarca a las empresas privadas, se ha extendido a muchas áreas de la vida política,

<sup>10</sup> Hammer, Michel y James Champy. *Reingeniería. Olvide lo que usted sabe sobre cómo debe funcionar una empresa. ¡Casi todo está errado!*. p.34

<sup>11</sup> Ishikawa, Kaoru. *¿Qué es el control total de calidad?. La modalidad japonesa*. pp.97-113

económica y social de las naciones: los aspectos del medio ambiente, la educación, la salud, los servicios públicos como el alumbrado público, entre otros. Por ejemplo, Vicente Oria Razo, dice.

“Países como Singapur tienen programas para establecer sistemas de calidad en sus servicios públicos. En la municipalidad Argentina de Maipú se establecieron los sistemas de Calidad ISO 900 en todos los servicios públicos que se ofrecen. Ello benefició a sus habitantes y políticamente se fortaleció el partido al que pertenecen los gobernantes de esa municipalidad. Aumentaron en un 25 por ciento los votos en su favor en las elecciones municipales.”<sup>12</sup>

En México la calidad también es un recurso público. A guisa de ejemplo tenemos el alumbrado público del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, que a mediados del año 2000, obtuvo la certificación ISO 9002; este municipio es el primero de toda América Latina en obtenerlo.

Estos ejemplos indican que la gerencia necesita sistemas administrativos competitivos, y de corto plazo, compatibles con la *sociedad global*, en la cual no participan la gran mayoría de las empresas. Recordemos que el desarrollo sustentable guarda relación con la distribución de la riqueza, con la igualdad de oportunidades para todos, y estos sistemas son en realidad obstáculos para las medianas y pequeñas empresas, que sin capital, no alcanzan a “revolucionar” sus procesos productivos y administrativos. Lo peor para los ideales del paradigma que estamos estudiando, es que las “revoluciones conceptuales”, no son capaces de concebir objetivos de largo plazo.

Ahora bien, la *Gerencia Dinámica* es otra tendencia que intenta dar respuestas rápidas a los problemas administrativos. Ralph Stacey,<sup>13</sup> uno de sus defensores, sugiere suprimir la *Gerencia Estratégica* por tres razones: una, porque parte de posturas inamovibles; otra porque plantea misiones, metas y objetivos fijos e inmutables acerca del futuro de las empresas; y tercero, porque no deja margen a la contingencia, a lo inesperado. En suma, lo que propone es la asimilación del *cambio organizacional*, no a partir del entendimiento de experiencias pasadas, que sólo concebían como cambio las grandes transformaciones visibles a los ojos de todo mundo, sino un tipo de gerencia en la cual los pequeños cambios no se pasen por alto, donde se dé una mayor probabilidad de cambio a los fenómenos. En suma, una visión que no rechace el cambio y la novedad, porque no es posible establecer marcos de referencia claros.

La *Gerencia Dinámica* propone concentrarse en asuntos realmente estratégicos y verdaderamente inciertos, que conducen a la innovación, al desarrollo de la Heurística, en detrimento de la teoría de probabilidades, pues este es el medio en el que se desarrolla la “complejidad” Para sintetizar estos planteamientos, citemos a Stacey:

<sup>12</sup> Oria Razo, Vicente. *ISO 9000 Calidad en los servicios educativos. Banderas al viento*. pp. 24-25

<sup>13</sup> Stacey, Ralph. *Gerencia Dinámica. La estrategia de los años 90*. p.3

"Este libro rechaza categóricamente la estructura de la gerencia estratégica tradicional, con sus trilladas definiciones de misión futura y sus frágiles planes estratégicos, como algo no realista, poco práctico y esencialmente estático. Propone formas más apropiadas de desarrollar y desplegar habilidades estratégicas en el equipo gerencial. El verdadero filo cortante de la gerencia estratégica se encuentra en el manejo de lo inescrutable y la clase de mentalidad generada por el método tradicional es un positivo (sic) obstáculo para un esfuerzo de estos. El tiempo gastado en preparar planes a largo plazo, los cuales tienen que cambiarse al cabo de pocos meses, es antieconómico y desvía la atención de los problemas reales. La gerencia estratégica tradicional ofrece algunas ideas importantes y preguntas útiles que hacer cuando se encuentra ante problemas, si se usa en una forma ecléctica y flexible. Pero como forma de control, un método de manejar el cambio en el mundo dinámico del decenio de 1990, resulta totalmente inapropiada"

Coincidimos con Stacey en que se debe andar otros caminos para atender los problemas modernos, pero la administración tradicional que critica, sí concebía el largo plazo, que es un aspecto fundamental para evitar la devastación de los recursos naturales, es decir, está más cerca de las necesidades del desarrollo sustentable.

Para seguir probando que la gerencia de lo privado está más ocupada en tratar de hacer eficientes y competitivas a sus empresas, y que tienen sólo interés por el futuro inmediato, veamos la teoría de la *Gerencia de Complejidad*, o también nombrada *Administración del Futuro*, que ha sido enarbolada, entre otros, por Craig R. Hickman y Michel A. Silva.<sup>14</sup>

Estos autores hicieron un análisis sistemático de la "complejidad" en la empresa, asociándola con la globalización; para ellos, los tipos de mercados extranjeros que existía en la primera parte de este siglo, han ido desapareciendo gradualmente, instalándose en su lugar un mercado homogéneo, en el que las compañías multinacionales introducen, simultáneamente, productos y servicios diversificados y especializados, por lo cual son imprescindibles las estrategias globales. Definen las dificultades gerenciales actuales de la siguiente manera:

"La creciente complejidad del futuro traerá aparejada una mayor especialización - una proliferación de segmentos de mercado, y de productos y servicios diseñados para satisfacer sus necesidades -. La homogeneidad de los mercados mundiales hará posible que aun las compañías más pequeñas puedan penetrar desde el principio en la arena mundial".<sup>15</sup>

Para los autores, lo medular de la *Administración del Futuro* es la formación de un nuevo tipo de directivo; contribuye a la redefinición de las funciones del personal directivo y lo que se espera de ellos (resultados). A estos directivos los denominan *tomadores de riesgo*, y son los ejecutivos de corporación, los gerentes nacionales, los propietarios, los gobiernos y trabajadores internacionales dentro del ecosistema empresarial dominado por compañías transnacionales.

<sup>14</sup> Hickman, Craig R y Michael A. Silva. Como organizar empresas con futuro . p.167

<sup>15</sup> Ibidem

Según los autores, tres principios sostienen a la *Gerencia de complejidad*: la *Gerencia de Perspectiva*, la *Gerencia de Poder* y la *Gerencia de Pivote*, que en conjunto forman el *liderazgo de sincronidad*.

La *Gerencia de Perspectiva* se refiere a la armonización de las opiniones personales de los *tomadores de riesgo*, con el ecosistema corporativo; se logra mediante la entrega de beneficios mutuos; tiene como misión crear un propósito común, es decir, reconoce el valor de la diversidad dentro la unidad.

La *Gerencia de Poder* libera la creatividad, el impulso, y la determinación de los individuos y de los grupos para beneficio del ecosistema corporativo; es una gerencia de naturaleza heurística, de liberación del potencial humano, pero con frenos a aquellos *tomadores de riesgo* no comprometidos con los propósitos comunes.

La *Gerencia de Pivote* se erige por encima de las estructuras, procesos, sistemas y procedimientos de las organizaciones para enfocarse en los individuos; reconoce que el individuo debe obtener una genuina satisfacción y lograr su rendimiento pico para que la organización (vista como conjunto) logre sus objetivos.

### 6.3.1.2. La complejidad en la gerencia de lo público

Administrar el cambio continuo es también una necesidad en el ámbito del gobierno; los estudiosos de la AP están involucrados en la *Gerencia de complejidad*.<sup>16</sup> Esto tiene su explicación en los deshabilitados procesos económicos, políticos y sociales, que convierten al cambio no en una excepción, sino en una regla, en una *ley de los cambios continuos*. Bernardo Kliksberg, al referirse a la internacionalización de la economía y a la creación de los bloques mundiales, esquematiza este planteamiento así:

“Estas y otras transformaciones decisivas se están produciendo en medio de un nuevo contexto de interrelaciones: la internacionalización de la economía que ha convertido al planeta en una real ‘aldea global’. Los cambios en una área importante traen reacciones en cadena en ‘tiempo real’ en múltiples mundos del sistema mundial. La velocidad de las transformaciones no tiene, a su vez, parangón histórico. Sólo puede hablarse en términos de cambios ultraacelerados, donde el presente casi se funde con el futuro, porque las distancias son acortadas por una tasa de cambio inédita. Una ‘aldea’ global sacudida por cambios profundísimos, donde el pasado pierde significado como referencia, es la realidad de fines de siglo.”<sup>17</sup>

La rapidez de los cambios que operan en la sociedad constriñen la brecha entre el presente y el futuro, lo que obligado a buscar formas ad hoc para la toma de

<sup>16</sup> Es necesario aclarar que el término *Gerencia de Complejidad* es una tautología porque el objeto de estudio de la gerencia es y ha sido lo complejo, no lo sencillo, pues si este fuese el caso, no tendría razón su existencia, de ahí que desde los inicios de la teoría administrativa, la llamada Administración Clásica, y hasta la Administración contemporánea, lo complejo es lo que se debe resolver, sólo que en la *sociedad global*, ha adquirido matices todavía más complejos.

<sup>17</sup> Kliksberg, Bernardo. “El Rediseño del Estado. Una perspectiva internacional.” p 20

decisiones gubernamentales; esa brecha se ha empezado a estudiar con diferentes denominaciones como el llamado *feed forward*, es decir, *ajustar el presente a partir del futuro*. Para Carlos Ruiz Sánchez<sup>18</sup>, este tipo de métodos de análisis tienen como escenario climas de alta incertidumbre, por lo cual no se guían por las líneas tradicionales de exploración del futuro, como los modelos probabilísticos de la teoría de las decisiones (principalmente el modelo matemático de Thomas Bayes, el árbol de las decisiones y el modelo Montecarlo), sino más bien con una línea de orientación heurística, con la innovación constante de métodos para abordar las múltiples problemáticas.

El desarrollo de métodos heurísticos empezó en los tres últimos decenios, en los Estados Unidos de Norteamérica, con el desarrollo de los institutos de análisis de políticas públicas, los llamados *tanques pensantes*, o *unidades de pensamiento*, que son conglomerados científicos que tienen como objetivo escrutar el futuro a partir de tecnologías no tradicionales. Estos institutos producen hoy en día muchas de las ideas que se difunden al mundo. Philip N. Truluck, ex gerente y vicepresidente ejecutivo de uno de los más reconocidos institutos de políticas en los Estados Unidos (Heritage Foundation), advierte que en la revista *The Economist*, se señala (1995), el enorme crecimiento e influencia de tales institutos. Con base en estos datos, el funcionario citado concluye que actualmente las ideas más influyentes en el mundo, ya no provenían de Harvard o Cambridge, sino de grupos tales como la empresa donde trabajó y el Institute for Economic Affairs, en Londres.<sup>19</sup>

También en América Latina se ha extendido el interés por las *unidades de pensamiento*; se han formado el Instituto Di Tella, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), el Centro de Investigaciones Sociales Sobre el Estado y la Administración (CISEA), la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), el Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IREAL) de la Fundación Mediterránea y el Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA). Estos institutos tienen como objetivos el estudio y el análisis de la inserción de las sociedades latinoamericanas en la economía *global*, la producción de conocimientos nuevos, y la formación profesional para traer ventajas competitivas a sus naciones, en dicha inserción.<sup>20</sup>

Bernardo Kliksberg,<sup>21</sup> desde finales de la década pasada, veía la urgencia de gerenciar la "complejidad" en las sociedades latinoamericanas, formando gobernantes capacitados en los institutos citados, así como también en políticas públicas. En otra parte de su obra, Kliksberg, se refería a esta situación:

---

<sup>18</sup> Ruiz Sánchez Carlos. *Gerencia Social*. Documento Mimeo-grafado

<sup>19</sup> "Los institutos de políticas como propulsores del cambio", entrevista con Philip N. Truluck, en Internet URL.

<sup>20</sup> "Los mejores Think Tanks. Nacidos para pensar", en Internet URL.

<sup>21</sup> Kliksberg, Bernardo. *El Rediseño del Estado...* p.20

"La gestión estatal en las condiciones regionales presentes, supone particularmente en los altos niveles de la decisión, una gerencia de 'complejidad'. La Administración Pública necesaria ha de reforzar las capacidades de 'inteligencia' para dicha gerencia. Ello supone entre otros aspectos la preparación especializada de los niveles superiores para este tipo de gerencia, la introducción de nuevos mecanismos pensantes (unidades de análisis de políticas, salas de situación, tanques de pensamiento), y el uso<sup>22</sup> intensivo de la investigación como instrumento de análisis de la realidad."

Para Kliksberg la "complejidad" radica en la gran cantidad de campos y de cambios que comprenden las esferas del desarrollo en un contexto de *globalización*; explica que en ninguna etapa de la historia, los cambios sucedían con tanta rapidez, por lo que el aparato público debe conducirse con una gran cantidad de previsión y adaptación del cambio, lo mismo en el nivel nacional como en el internacional.<sup>23</sup>

Tradicionalmente, los dirigentes minimizaban la incertidumbre con los análisis de los desempeños pasados, las técnicas estadísticas y la Teoría de la Probabilidad, pero quizá, ya ni en las empresas, ni mucho menos en las decisiones públicas, esos métodos sean los más adecuados para el escrutinio del futuro. Los sucesos ya no se repiten con la misma frecuencia, de tal suerte, no es posible encontrar un patrón de resultados, como tampoco uniformidad en las causas; en suma no se pueden determinar cuáles son las probabilidades de que ocurra un fenómeno particular. Asistimos a un declive de la tendencia a explicar los acontecimientos con modelos unívocos de causa efecto, de igual forma que también hay un declive de la explicación lógica de los mismos a partir de métodos inductivos y deductivos, y como dice Ricardo Uvalle Berrones, con analogías y metáforas.

El cambio constante y la imprevisibilidad de los acontecimientos sociales obliga a tomar decisiones ultraaceleradas, incluso contradictorias; en consecuencia, los problemas gerenciales tienen que ser abordados con el más puro *empirismo*. Así lo exponen Estela Dillanes y César Medina:

"Actualmente -parece ser-, el empirismo es la corriente administrativa más prolífica, sobresalen -desde esta óptica- los estudios sobre empresas exitosas, que en situaciones críticas y adversas han logrado no sólo sobrevivir sino además crecer. En gran parte de estas investigaciones, la organización se desarrolla a partir de las vivencias de sus gerentes y directivos principales, más que del análisis racionalista de la información disponible sobre los niveles de productividad, rentabilidad, posicionamiento en el mercado, etc. Hombres y mujeres de este tipo llegan a ser leyendas en sus organizaciones y en algunos casos su fama no tiene fronteras. Seguramente se podría hacer una larga lista de obras de esta naturaleza, en donde la evidencia del éxito es la mejor carta de presentación, y en la cual no podrían faltar los nombres de Lee Iacocca y Akio Morita, entre otros."<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Kliksberg, Bernardo. *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas?*. p.26

<sup>23</sup> Kliksberg, Bernardo. *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina*. p.26

<sup>24</sup> Dillanes y Cisneros. Op. Cit. p.1

La apreciación anterior refuerza la tesis de Carlos Ruiz sobre la inoperancia de los métodos probabilísticos; es una paradoja incomprensible, pues mientras más avanza el conocimiento científico, menos se crean pruebas para la comprobación de axiomas, principios y leyes regidores de las cosas. La empiria de la gerencia tiene como veremos, su origen en el *Caos*.

Como método interpretativo de la realidad administrativa, la *Gerencia de Complejidad* puede ser una tendencia en favor de los ideales del desarrollo sustentable, pues plantea la estrechez de la brecha entre el presente y el futuro, y porque como dice Kliksberg, refuta los principios científico racionalistas y los burocráticos normativos de la *Administración Científica*, y la *Administración Burocrática*, que otrora fueron la base del éxito de las corporaciones.<sup>25</sup> No obstante, si se prescinde de las necesidades de sustentabilidad y la guía sigue siendo la competitividad y la inercia de las fuerzas de mercado, este tipo de gerencia terminaría dando su voto de confianza en favor de la aceleración de la devastación de los recursos naturales y la exacerbación de la explotación de la sociedad trabajadora.

#### **6.3.1.3. Las políticas públicas como métodos para la solución de problemas inmediatos**

Las *Políticas Públicas* podrían ser métodos eficaces para enfrentar los desafíos presentes del desarrollo sustentable, porque son incentivos para la cooperación, para la participación de la sociedad, para abordar las situaciones contingenciales; son métodos que se preparan desde la AP, para la atención y comprensión de lo imprevisible, contando con la complicidad, en muchos casos, de las *unidades de pensamiento*; sin embargo, desde hace varios años, se observa tal y como lo plantea la *Nueva Administración Pública*, un desencanto de este método de gobierno (que quizá haya sido sui generis del Estado de Bienestar), porque el Estado ha cedido demasiadas tareas a la iniciativa privada. Estudiar lo inmediato no significa abandonar planes, objetivos y tareas de largo plazo, significa, que junto a los problemas estratégicos se deben desarrollar programas tácticos, es decir, el análisis público no debe olvidar que también existe lo lejano, lo futuro. Las *Políticas Públicas* no sirven para enfrentar el futuro del desarrollo, pero sí el presente.

#### **6.3.1.4. La Complejidad y el proceso administrativo**

La "complejidad" abre la necesidad de encontrar nuevos métodos de gerenciar tanto lo público como lo privado; sugiere la reinterpretación de los métodos que antaño fueron funcionales; propicia una ruptura de los viejos paradigmas de la *Administración Estratégica*, como la gerencia PRODICOCO y POSDCORB.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Kliksberg, Bernardo. "Las perspectivas de la Gerencia Empresarial en los años Noventa", en *Pensamiento Iberoamericano* No. 19. pp.141-163

<sup>26</sup> Siglas mnemotécnicas que explican la evolución del proceso administrativo. El PRODICOCO; creado por Henry Fayol, significa: Previsión, Organización, Dirección, Coordinación y Control. En tanto, POSDCORB, diseñada por L. Urwick y L. Gullick, se refieren a: *Planning* (planificar), *Organization* (organización), *Staffing* (selección de personal), *Direction* (dirección),



Estas dos tendencias, en sus respectivos períodos históricos (la primera de 1900 a 1937 y la segunda de 1936, y quizá hasta los 90), fueron la parte medular de la AP. En términos generales, se caracterizaban por la realización de planes de gran magnitud y alcance, a largo plazo, rígidos, con presupuestos exorbitantes, excesivas reglamentaciones y excesivos controles. Según Luis Aguilar Villanueva, especialmente el POSDCORB, impedía la reestructuración de la Administración Pública alrededor del proceso de *Política Pública*, para romper las ataduras de ese modelo canónico que había colonizado y desvalorizado la disciplina. El POSDCORB, añade Aguilar Villanueva, en el marco de la dicotomía política administración, recapitulaba la quinta esencia de la administración pública según las ideas de L. Urwick y L. Gullick.<sup>27</sup>

Así, administrar en la “complejidad” implica en primer lugar, el tránsito de la administración al gerencialismo, es decir, la ponderación de todas las variables, elementos y funciones relacionados con las instituciones, no las partes aisladas. Henry Fayol fue pionero en plantear lo anterior, postulando que la gerencia es el todo, y la administración es la parte; el todo se refiere a las seis funciones empresariales (técnica, comercial, financiera, de seguridad, de contabilidad, y obviamente la administrativa), y la parte exclusivamente a esta última función. En otras palabras significa el desarrollo de diversas habilidades que van más allá de lo técnico, de lo administrativo, hasta llegar a lo político; significa la adquisición de capacidades interdisciplinarias.

En segundo lugar, significa la superación de la rigidez de las fases tradicionales del proceso administrativo. En una sociedad que demanda respuestas rápidas a los problemas, resultan inoperantes los procesos largos para enfrentarlos, de ahí que la gerencia centrada en planificar, presupuestar, organizar, coordinar, dirigir y controlar tiendan a desaparecer. La gerencia debe dejar ser ritualista y rutinaria y convertirse en ágil, expedita y eficiente. Esta es una de las razones por las cuales la AP necesita retomar métodos de la gestión privada, es una transubstanciación del Estado político al *Estado-gerente*.

Rosabeth Moss Kanter<sup>28</sup> una de las autoras más conspicuas de la gerencia contemporánea, ex-editora del Harvard Business Review, propone cambios fundamentales en las concepciones tradicionales del proceso administrativo; plantea suprimir el PRODICOCO y el POSDCORB, por las *Cuatro F*, *Focus*, *Fast*, *Flexibility* y *Friendly*,<sup>29</sup> que sintetizan las características que debe asumir el gerente de los años 90. Las *Cuatro F* las tradujo Carlos Ruiz Sánchez como las *Cuatro A*: *Aguzar*, *Acelerar*, *Adaptar* y *Amistar*.

---

Coordination (coordinación), Recording (información) y Budgeting (presupuestación). Cf. Papers on the Science of Administration, Kelly, New York. 1937, 1969.

<sup>27</sup> Aguilar Villanueva, Luis. *El estudio de las políticas públicas...* p.65

<sup>28</sup> Kanter, es considerada como una de las autoras con mayor influencia en los últimos 15 años en el ámbito del pensamiento y la actividad gerencial, que con más de 15 textos sobre el tema y una vasta actividad empresarial, forma parte del selecto grupo de los gurús de la gerencia, junto con Peter Ferdinand Drucker, Kenichi Ohmae y Tom Peters, entre otros.

<sup>29</sup> Carlos Ruiz Sánchez hace la siguiente traducción que denomina las cuatro A, y que son Aguzar (Focus), Acelerar (Fast), Adaptar (Flexibility), y Amistar (Friendly). Explicado en el documento mimeografiado citado.

La primera (*Focus-Aguzar*) significa el desarrollo de capacidades de discriminación de las cuestiones realmente importantes (estratégicas) y concentrarse en ellas. Esto significa la elaboración de una rígida agenda de atención de los problemas públicos, en los cuales se toman en cuenta los criterios de política a los que hemos hecho alusión en el capítulo V. Sin lugar a dudas, los asuntos que ocupan una buena parte del interés público son los de la *globalización* en las tres modalidades estudiadas aquí, dejando rezagados los temas nacionales que no tengan suficientes medios de expresión política para ser tomados en cuenta.

La segunda (*Fast-Acelerar*), quiere decir dar respuestas inmediatas a los problemas sin esperar el camino tradicional de las líneas jerárquicas; significa autorizar a otras personas a tomar decisiones; en el lenguaje administrativo es lo que se conoce con el nombre de delegación de autoridad y responsabilidad. Este principio de Kanter, rompe con toda la herencia de la administración clásica, defensora a ultranza de la centralización y la idolatría por el respeto a las jerarquías.

Este nuevo planteamiento de organización está ligado a la internacionalización de conceptos como *Calidad Total*, *Redes*, *Reingeniería*, *Administración del Cambio*, entre otros. Moss Kanter desarrolló el concepto de *delegación de poder*, cuyo vocablo inglés es *empowerment*; éste, pone sobre la mesa de la discusión temas relacionados con la reestructuración, el cambio de las tradicionales y cerradas estructuras jerárquicas y la delimitación clara de los niveles gerenciales en las organizaciones.

La autora dice que delegar puede ayudar a rediseñar una compañía, a cambiar los procesos, incluso su cultura. *Delegación de poder* es un enfoque que permite dar libertad a los empleados para que tomen decisiones y asuman la responsabilidad de sus acciones. En la práctica, significa la reducción del control y la dirección; de esta forma se favorece el trabajo en equipo y la confianza entre la gente; también requiere un mayor compromiso corporativo para permitir el diseño de objetivos y estrategias desde abajo hacia arriba.

A nivel de las actividades del Estado, la *delegación de poder* tiene una enorme trascendencia, se asocia con la *Reforma del Estado*, concretamente, está en relación con los conceptos de federalización, descentralización política y administrativa, y estos con los de municipalización, plebiscito, y referéndum, incluso es una *metapolítica* del *Estado-Global*, plasmada en el *constituyente* regional sobre medio ambiente y desarrollo, es decir, en *Nuestra Propia Agenda*.

Si dejan de ser demagogia y realmente se llevan a la práctica, ese enfoque sería crucial para el desarrollo sustentable tal y como lo concibe la *corriente hegemónica*, ya que sin ceder poder a la población sería imposible que el gobierno solo pueda resolverlos; no tiene los recursos financieros, técnicos y humanos suficientes para atender la sustentabilidad. El caso más visible es el

mantenimiento de las Zonas de Reserva Ecológica; sólo las poblaciones locales pueden hacerlo.

Además la *delegación de poder* podría ser la base política de otro método de gobierno: la *Gerencia Social*, en tanto que promueve el aprovechamiento de los recursos sociales para la solución de sus problemas, tal y como lo veremos más adelante.

La tercera (*Flexibility-Adaptar*) significa que el gerente deberá adaptarse sobre la marcha a las transformaciones que va produciendo la *ley de los cambios continuos*. Esta nueva función se refiere a la *Teoría del Caos*, y en consecuencia se opone a los métodos probabilísticos de toma de decisiones, es decir, la incertidumbre es hoy más que nunca la piedra de toque de la gerencia. Con frecuencia, hasta los mejores planes son rebasados por la necesidad de cambio.

La cuarta (*Friendly- Amistar*) en el mundo actual implica el desarrollo de una capacidad gerencial centrada en el establecimiento de relaciones que permitan negociar una gran cantidad de intereses, recursos, etc., es decir, supone el desarrollo de la gerencia interorganizacional o intergubernamental, sobre la cual abundaremos en el siguiente capítulo por considerarla como una de las principales necesidades de la gestión en la era de la *globalización*.

#### **6.1.3.1.5. Balance de la Gerencia de Complejidad**

~~Este tipo de gerencia tiene el mérito de concebir cambios de pensamiento e imaginar la realidad como un todo integral, complejo y multipolar, es decir propone nuevos paradigmas para la interpretación de la realidad, sin embargo, de manera seria y consistente, no responde a las necesidades de las generaciones futuras, porque si bien es cierto que el desarrollo sostenible requiere respuestas rápidas para atender el desarrollo económico y social de las generaciones presentes, la acción que se propone es básicamente la atención de las necesidades del mercado.~~

El enfoque de Craig Hickman y Michel Silva propone una interpretación totalizadora de la empresa, pero sólo en apariencia coligado a la "perspectiva" ecológica, porque concibe a las organizaciones como ecosistemas, pero no en la relación biológica-humana (ni mucho menos en el enfoque del desarrollo sustentable), sino exclusivamente en el aspecto administrativo, incorporando todos los niveles de la organización, desde los operativos, hasta los directivos (los niveles personales o individuales), y los niveles macro (como la propia economía global de la empresa), en un sistema integrado.

Así, aunque la gerencia de lo privado se está adaptando al canje que impone la "ley de los cambios continuos", lo hace con el objetivo de adaptarse a las necesidades de eficiencia y eficacia, de "racionalidad" microeconómica, del mercado presente, de lo hombres de hoy, excluyendo el desarrollo social y a los hombres del mañana.

Como corolario, es importante decir que la gerencia de lo privado, no está haciendo grandes cosas por el futuro de la humanidad, más que de lucrar con sus inventos tecnológicos que supuestamente reducen el consumo de energéticos, y creando mercancías suntuarias, que invocan un pensamiento y una acción sobre la satisfacción de las necesidades inmediatas.

### 6.3.2. El caos

Con el afán encontrar respuestas a los múltiples problemas derivados de la "complejidad", la teoría gerencial, busca explicaciones, más allá de sus propias fronteras. Los escenarios cambiantes -dice José María Gasalla, uno de los estudiosos más connotados de la administración contemporánea-, la interdependencia organizacional, la complejidad que exacerba la *globalización*, obligan a la gerencia, a recurrir a la "Teoría del Caos". Así lo plantea: "Para entender mejor el funcionamiento de los nuevos sistemas en los entornos en que tienen que desenvolverse, es preciso recurrir cada vez más a la Teoría del Caos (R. V. Jensen), en la que se trata el comportamiento irregular e imprevisible de sistemas dinámicos deterministas no lineales."<sup>30</sup>

La incertidumbre también ha sido estudiada desde los ámbitos de las ciencias físico químicas y biológicas, y tiene un tratamiento sistemático en la *Teoría del Caos*, la cual, se ha pretendido extender a los campos de las ciencias sociales y humanísticas. Entre otros postulados, plantea la *no linealidad* de los sistemas de la naturaleza. Para explicarlo, Katherine Hayles<sup>31</sup> (una de las estudiosas de la *Caología*), dice que con las ecuaciones lineales, las magnitudes de causa y efecto por lo general se corresponden; causas pequeñas dan origen a efectos pequeños, en tanto que causas grandes, a efectos grandes; la linealidad implica este tipo de proporcionalidad, las ecuaciones que lo demuestran pueden ser representadas como líneas rectas o como planos. Al contrario, las funciones no lineales, implican con frecuencia una incongruencia sorprendente entre causa y efecto, de modo que una causa pequeña puede dar origen a un efecto grande. La *Teoría del Caos* revela que el desorden está presente en todos lados y que la regla de la naturaleza no es la *linealidad*, sino la *no linealidad*. Así, esta teoría puede ser una aliada para las aspiraciones del desarrollo sustentable porque postula la irreversibilidad de los procesos naturales; es un enfoque importante de alerta (a los científicos de las disciplinas humanas y administrativas y a los tomadores de decisiones) para que estén pendientes de las repercusiones sociales generadas en los ámbitos de las ciencias físico químicas. Los descubrimientos de estas disciplinas, sin duda, influyen la toma de decisiones de continentes enteros; en las de medio ambiente y desarrollo, esto es crucial.

Alfonso Cornejo Alvarez al respecto dice que la *Teoría del Caos*, abre las posibilidades de entender la dinámica de los sistemas no lineales, y deja en el camino, el empleo de modelos mecanicistas-deterministas. Además advierte a la

<sup>30</sup> Gasalla Dapena, José María. *La Nueva Dirección de Personas. Marco Paradójico del Talento Directivo*. p.27

<sup>31</sup> Hayles, Katherine N. *La evolución del caos. El orden dentro del desorden en las ciencias contemporáneas*. p.31

gerencia la necesidad de estar en disposición de cambio permanente. Lo explica de la siguiente forma:

"La Teoría del Caos no es solamente un nuevo cristal para comprender la turbulencia dentro de la naturaleza, las caprichosas formas que exhibe y los patrones de conducta a los que obedece. Más allá de esto, aparece también como una herramienta valiosa para entender la conducta humana y social, los fenómenos económicos, así como la evolución de la tecnología y de la actividad industrial."<sup>32</sup>

El autor plantea aplicar esta teoría a la organización y su dinámica, porque tiene un conjunto de principios que ayudan a comprender los factores que condicionan el comportamiento de algunas variables y a identificar aquellas variables que han sido manejadas equivocadamente.

"Después de todo, qué son las organizaciones sino un cúmulo de variables entremezcladas y en constante retroalimentación, aunque en aparente desorden incomprensible. Las organizaciones, como cualquier sistema disipativo y complejo, sujetas a su dinámica natural, también están condicionadas a obedecer ciertas reglas de orden y caos, que son las que les permiten mantener su coherencia y su búsqueda de significado."<sup>33</sup>

Aquí no es conveniente discutir la parte matemática, o físico química de la *Teoría del Caos*, sino la parte filosófica y su repercusión en el ámbito de las ciencias sociales y administrativas. Considerada como una de las grandes invenciones que han revolucionado la historia de las civilizaciones, como un método para descubrir los misterios del cambio, esta nueva disciplina ha extendido su área de influencia a las ciencias humanas. Además de los autores señalados anteriormente, uno de los más connotados antropólogos de la Tierra, Georges Balandier, al discurrir sobre los planteamientos de Katherine Hayles, advierte de la influencia de esa teoría:

"...nada es simple, el orden se oculta tras el desorden, lo aleatorio está siempre en acción, lo imprevisible debe ser comprendido. Se trata de una descripción diferente del mundo que conviene producir en el presente, en el cual la consideración del movimiento y sus fluctuaciones predomina sobre la de las estructuras, las organizaciones, las permanencias. La clave es otra dinámica, calificada de no lineal, que le da acceso a la lógica de los fenómenos aparentemente menos ordenados. Esta conmoción del saber no se produce sin incredulidad ni rechazo, pero la pasión de los nuevos descriptores es contagiosa. Se desplaza de la física hacia las ciencias de la vida y la sociedad, aun cuando se reconoce, en este último caso, que las personas son más complicadas que las partículas. Sus aplicaciones son investigadas en los campos más diversos y complejos en fisiología, medicina, economía y ciencias sociales"<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Cornejo Alvarez, Alfonso. *Complejidad y Caos. Guía para la Administración del Siglo XXI*. p. 104.

<sup>33</sup> *Ibidem*

<sup>34</sup> Balandier, Georges. *El desorden. La teoría del caos y las ciencias sociales. Elogio de la fecundidad del movimiento*. pp. 9-10

Balandier ahonda sobre los desplazamientos de esta teoría hacia otras ramas del conocimiento. En primer lugar, en medicina, se presenta con la interpretación del infarto como fenómeno de pasaje brutal de un estado de regularidad a un estado caótico y con el desciframiento de la crisis epiléptica que derriba repentina y desconcertantemente. De igual forma, la economía también se arriesga a este examen, con el estudio del desorden de las inversiones y el empleo, el estudio de los ciclos desconcertantes y el comportamiento errático de la Bolsa.

Desde nuestro ámbito de interés, sin lugar a dudas, una de las enseñanzas de esta teoría, es que propone no dar respuestas unívocas y duraderas a los problemas, en eso coincide con la "ley de los cambios continuos", a la que hemos hecho alusión, y a la cual no escapan los fenómenos administrativos y políticos.

La *Teoría del Caos* pone en tela de juicio la utilización de los métodos probabilísticos tradicionales de escrutinio del futuro, los empleados en investigación de operaciones; en su lugar propone otros métodos, que aunque también pueden expresarse matemáticamente, llegan a resultados distintos, aun cuando las condiciones iniciales de los fenómenos sólo hayan sufrido mínimas variaciones. Incluso, en una posición todavía más atrevida, se ha llegado a cuestionar la validez del conocimiento científico como se observa en lo siguiente:

"Si bien es cierto que la algorítmica ha demostrado que existen problemas definidos que no son computables, sea por su complejidad espacial o temporal, el concepto de repetibilidad de los resultados es lo que está siendo cuestionado por la teoría del caos. Es precisamente, esta repetibilidad de los resultados lo que fundamenta el método científico y le otorga respetabilidad a cualquier avance intelectual que esté basado en él. Sin embargo, si la realización de un experimento puede producir resultados no solamente diferentes sino hasta contradictorios con casi las mismas condiciones iniciales, el universo mismo y todo lo que contiene se convierte en un constructo mágico, de donde puede aparecer hasta un conejo de cualquier chistera".<sup>35</sup>

### 6.3.2.1. El caos y la decisión

No es nuestra intención trasladar mecánicamente la *Teoría del Caos* a todos los campos del conocimiento humano, tratando de convertirla en una teoría totalizadora, sino rescatar de ella, las tesis que conducen a la comprensión del contexto teórico y práctico en el que se desenvuelve la gerencia y el desarrollo sustentable.

Una cuestión fundamental de esta teoría es la influencia ideológica: alerta del orden y el desorden, de la estabilidad y el cambio continuo. En los tiempos modernos, la información es un factor que propicia constantes movimientos, por tanto, la *Caología* es crucial para los tomadores de decisiones; en no pocas ocasiones, se tienen que rectificar juicios "razonadamente elaborados" (y nos referimos por ejemplo al "dinero virtual", el cual con apretar unas cuantas teclas,

---

<sup>35</sup> Monroy Olivares, César. *Teoría del Caos*. p. 7

cambia de nacionalidad, de moneda). Hayles reflexiona sobre el papel de la información en la "complejidad". "Tanto en el discurso científico como en el literario hay nuevas interpretaciones del caos, que ya no es considerado desorden, sino como un locus de máxima información y complejidad"<sup>36</sup>

De manera analógica, podemos decir que la *Teoría del Caos*, advierte de la no linealidad de los fenómenos publiadministrativos, entendiéndolo por ello, no las ecuaciones matemáticas que se representan en líneas rectas, sino como fenómenos que rebasan los pronósticos, que están sujetos a situaciones contingenciales. Ricardo Uvalle Berrones, obviamente, sin tener como marco de referencia la multicitada teoría, señala una serie de características de la AP y la ciencia política en la intrincada gama de situaciones complejas actuales, que sólo con fines analíticos se podrían comparar con la "Caología".

En primer lugar, con otras palabras, Uvalle Berrones sugiere la *no linealidad* en la ocurrencia de los fenómenos objetos de la acción gubernamental, es decir, una tendencia a no encontrar causas y efectos uniformes, que en consecuencia, no pueden responderse con los mismos métodos de toma de decisiones que antaño funcionaron. Al referirse a los nuevos acontecimientos que dejaron atrás el modelo de *Estado benefactor*, dice: "Son realidades donde la incertidumbre, las turbulencias y las contingencias rebasan las ventajas que otrora tuvieron el pronóstico, la predicción y la prognosis".<sup>37</sup>

En segundo lugar, también implícitamente, insinúa la *no repetibilidad* de los acontecimientos socio políticos, que están en función de la innovación ocurrida en todos los ámbitos de la actividad humana, y además que ya no pueden ser entendidos con métodos tradicionales del análisis lógico.

"Los tiempos actuales son de cambio, reto, incertidumbre y transformación. No hay sector social, económico o político que no sea permeado por la profundidad de los cambios y por la rapidez de los mismos. Los tiempos de la sociedad contemporánea responden a la velocidad de la tasa de innovación. Son tiempos que tienen una complejidad propia que no se puede extrapolar a otros horizontes. Por eso las analogías y las metáforas no son ya recursos válidos para identificar los hechos políticos y sociales".<sup>38</sup>

Sólo en apariencia, los postulados anteriores, se contraponen con las *metapolíticas* y *metateorías* mencionadas, porque la economía mercado busca precisamente la uniformidad, la unificación del mundo en un sistema global, que transite por sus tres estadios; primero, la producción y la comercialización (*sociedad global*), segundo, la ciencia, la información y la cultura, (*comunidad internacional*), y tercero, la dominación política sin intermediarios (*gobernación mundial*). El modelo económico vigente requiere que el mundo disperso,

<sup>36</sup> Hayles, K. Op. cit.

<sup>37</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. p.196

<sup>38</sup> *Ibidem* p. 191-192

heterogéneo, desordenado, se ordene, se estandarice, por eso está emprendiendo una lucha donde lo *global* rebasa lo local, regional, nacional, estatal y municipal.

La *Teoría del Caos* no es una cosmovisión que pretenda reproducir la anarquía de la realidad, al contrario, intenta dar orden al desorden, pretende entender ordenadamente, el desorden, simplificar y en algunos casos homogeneizar, y lo más importante, es que examina la "complejidad", e intenta dar respuestas a la misma. En este sentido, los planteamientos como el de Rosabeth Moss Kanter, Carlos Ruiz Sánchez y Bernardo Kliksberg -aludidos anteriormente-, son los suspiros de comprensión que la teoría publiadministrativa, ha intentado hacer del caos.

Así, desde nuestro punto de vista la transpolación de la *Caología* a las ciencias administrativas, tiene otra intención: ordenar a las sociedades del mundo para facilitar la aplicación de las *metateorías* y las *metapolíticas*, en otras palabras, de fundir lo local con lo global; esa es una de las aspiraciones de una teoría que se dice relativa, pero que en realidad es onnipresente.

Katherine Hayles, una de las críticas más conspicuas de la *Teoría del Caos* coincide con lo anterior, cuando habla de los objetivos de la *globalización*; dice que finalmente, la mencionada teoría no concluye en la relatividad, sino en la totalización,<sup>39</sup> porque lo global se funde con lo local, formando un todo.

En oposición con Mitchel Feigenbaum, Ilya Prigogine y Benoit Mandelbrot (para quienes el caos supone un universo abierto e imprevisible en el cual el conocimiento y los modelos científicos no pueden agotar nunca las posibilidades de lo real), Hayles advierte que esto no implica que los científicos hayan renunciado a la búsqueda de explicaciones totalizadoras para los fenómenos naturales, porque se entiende que el caos contiene su propia forma de orden.

#### **6.4. Tendencias administrativas para el desarrollo sustentable**

Aunque ya hemos esbozado algunas corrientes gerenciales compatibles e incompatibles con el desarrollo sustentable, en este apartado, ahondaremos en el análisis de las tendencias contemporáneas que le son hostiles y las que lo favorecen.

##### **6.4.1. Tendencias favorables para el desarrollo sustentable**

Según el espejo por donde se mire es como se puede afirmar que una tendencia es favorable o desfavorable para el desarrollo sustentable. Para nosotros las que siguen, son favorables. Veamos por qué.

---

<sup>39</sup> Hayles, Katherine N. La evolución del caos. El orden dentro del desorden en las ciencias contemporáneas.



### 6.4.1.1. Planificación Prospectiva

No es sino con la aparición del desarrollo sustentable como nuevo paradigma de la humanidad que el futuro empieza a concebirse más allá de un marco exclusivamente referencial. Esto ha permitido que la fase planificadora del proceso administrativo, se enfile hacia nuevos rumbos.

Durante mucho tiempo, casi toda la planificación del desarrollo en particular, y la actividad gerencial pública y privada en general, se basaba en métodos de análisis retrospectivos; su mayor preocupación consistía en identificar y eliminar deficiencias en el funcionamiento pasado de los componentes de los sistemas, con métodos que en políticas públicas se llaman de incrementales. En consecuencia, no consideraba el futuro como un ideal, esto es, soslayaba la *prospectiva*, la planificación que utiliza los componentes pasados no sólo como referencia para lograr estándares, sino como método que incorpora el futuro en el presente. Con este tipo de planificación es posible que las generaciones venideras formen parte de la historia, de tal suerte que puedan disfrutar los beneficios del desarrollo.

La *Planificación Prospectiva* puede servir para que los actores políticos y sociales, puedan pensar en los caminos de acceso al desarrollo sustentable, y sobre todo, a pensar en términos de medios para lograr el mismo fin: procrear a los hombres de las generaciones posteriores para que sean los forjadores de la historia.

La premisa mayor del desarrollo sustentable es que dichas generaciones gocen las mismas posibilidades de calidad de vida que las generaciones presentes, lo cual puede hacerse realidad sólo en la medida que se incorporen modelos arquetípicos en la planeación del desarrollo.

Un método gerencial *prospectivo* es indispensable en este sentido porque como cuerdamente dice Russell L. Ackoff, "la idealización cambia la perspectiva de los planificadores de una posición retrospectiva a una prospectiva"<sup>40</sup>.

No es muy habitual hablar del futuro, los hombres están acostumbrados a resolver los problemas inmediatos, no hay una preocupación por los procesos de cambio que pueden ocurrir más allá de nuestro tiempo. Sin embargo, como bien dice Jorge Gil Mendieta, "...debemos estar conscientes de que (pensar a largo plazo) tiene que ver con la continuación de nuestra especie en este planeta."<sup>41</sup> Lo que esta en cuenta es la supervivencia de los seres humanos, en virtud de lo cual los arquetipos son insoslayables.

Por ejemplo, ¿Qué pasará con los millones de refugiados ambientales que han sido despojados de sus tierras por la sobre-explotación de los recursos? ¿Qué

<sup>40</sup> Ackoff, Russell. *Rediseñando el futuro*. p.38

<sup>41</sup> Mendieta, Jorge Gil. "Un análisis prospectivo", en *Memoria del Congreso Anual del Programa Universitario del Medio Ambiente*. 1992.

pasará por la falta de agua?, ¿Qué ocurrirá con la creciente cantidad de gentes en extrema pobreza, que han sido excluidos de los beneficios del desarrollo? ¿Qué ocurrirá con un calentamiento global de la atmósfera? ¿Qué ocurrirá con el agotamiento de recursos naturales no renovables como el petróleo? ¿Cuántos millones más de habitantes podrán ser mantenidos por la tierra, con las tasas de natalidad actuales? ¿Qué ocurrirá con las cada vez mayores situaciones catastróficas que ocurren o pueden ocurrir en las grandes ciudades por causas hidrometeorológicas (sismos, erupción de volcanes, tornados, etc.), o la generadas por el hombre ( incendios urbanos, explosiones, derrames, etc.)?

El futuro de la humanidad, entonces, guarda relación con el aumento de la población, la producción y el consumo de alimentos, los grandes asentamientos humanos en las megaciudades, la cantidad de agua, la desertificación, el agotamiento de las fuentes de energía, y el incremento de todos los tipos de contaminación.

No obstante, todos esos temas, no han sido ponderados en su justa dimensión, se les ha considerado como cuestiones irrelevantes, que no representan peligro para el futuro de la humanidad, es decir, no se les ha visto prospectivamente, no se han analizado, ni sopesado las posibles consecuencias.

El objetivo total del análisis del futuro es el empleo de valores que incidan en la sustentabilidad del desarrollo. De tal suerte, con la *Planificación Prospectiva*, se pueden evaluar los efectos negativos sociales y económicos que acarrearía la erupción de un volcán aledaño a una ciudad, reduciendo al mínimo no la probabilidad de ocurrencia, sino las fatales consecuencias del fenómeno natural.

La prospección significa como dice Alonso Concheiro "mirar hacia adelante; es imaginar razonadamente lo que podría ocurrir en el futuro, anticipar riesgos y oportunidades"<sup>42</sup> En la práctica nos dice el autor, significa la construcción de una serie de actividades para que el futuro sea una representación lo más parecida a lo que se pretende:

"Las imágenes que nos proporciona la prospectiva son insumos para la planeación, son posibilidades que toma el responsable de planear y construir obras, sistemas, centros poblacionales, carreteras o industrias. La planeación busca definir un programa de acción para que lo realizado sea más cercano a lo imaginado, es decir que el futuro sea muy cercano a lo deseado. La prospectiva usa un conjunto de técnicas provenientes de diversas disciplinas, las imágenes que presenta son condicionales en cuanto a que 'la imagen z ocurrirá si se presenta el evento x y sigue la trayectoria y, durante el tiempo t', en cierto sentido la prospectiva es el arte de lo condicional."

**Más allá de las aspiraciones de expansionismo económico y político del *Proto-Estado*, la administración para el desarrollo a nivel mundial, debe concebir con firmeza este tipo de consideraciones para transitar de lo predecible a lo prevenible,**

<sup>42</sup> Alonso Concheiro, A. Centro de Estudios Prospectivos, A.C. Fundación Barros Sierra, A.C. Trabajo de ingreso a la Academia de Ingeniería, A.C., citado por Jorge Gil Mendieta, op. cit.

en eso consiste la sustentabilidad. Ningún modelo matemático podría evitar una hecatombe mundial por la depredación de los recursos naturales, por eso, el análisis prospectivo, que va más allá de cuantificaciones, es un análisis de tipo humano.

De esta forma, el análisis *prospectivo* no debe dejarse únicamente en manos de diseñadores de las ciencias exactas, tiene que ir mucho más lejos de las matemáticas, de los modelos probabilísticos; el futuro, depende más de las relaciones humanas, de la participación ciudadana y, de factores económicos y políticos; depende de que sea incorporada a la agenda de gobierno.

Ya se vislumbran mecanismos nuevos de escrutinio del futuro, como las aludidas "unidades de pensamiento". Desde luego, estas unidades deben contemplar mecanismos reales de participación ciudadana, que actúen en armonía con los gobiernos.

En su aspecto técnico, Ackoff señala las ventajas de la *planificación prospectiva*; advierte que facilita la participación de una gran cantidad de personas que muestran interés en el sistema propuesto; que disminuye las tendencias antagónicas entre los participantes, es decir, propicia un ambiente de consenso en los fines, aunque haya discordancia en los medios; finalmente dice:

"...la idealización revela que los diseños y planes de sistemas, todos cuyos elementos parecen ser impracticables cuando se consideran por separado, son factibles, o casi totalmente factibles, cuando se consideran como un todo. En consecuencia, conduce al diseño subsecuente y a la planificación que no se preocupa por hacer lo posible, sino por hacer posible lo que inicialmente parece imposible."<sup>43</sup>

De lo anterior podemos concluir que la *prospectiva*, es un método gerencial indispensable para construir, desde el presente, el futuro.

#### **6.4.1.2. La gerencia para el futuro. Un sistema complejo, dinámico y abierto**

Puesto que la sociedad se rige por *metapolíticas*, y funciona mediante conglomerados comerciales *globales*, y el futuro de la humanidad requiere de la acción concertada de las naciones, la supervivencia trasciende la capacidad de cualquier país por sí solo. Estas necesidades únicamente pueden ser abordadas considerando la interacción de todas las partes, entonces es indispensable una gerencia sistémica abierta, en la cual todos los elementos marchen hacia los mismos objetivos, so pena de desequilibrar el conjunto. En otras palabras, no hay *globalización* y mucho menos desarrollo sustentable; si las naciones del mundo no se adhieren a los nichos productivos y comerciales y a los principios de la sustentabilidad que se exigen.

---

<sup>43</sup> Ackoff, R. op. cit. p.39

Como hemos visto, el Ecodesarrollo plantea desde los años 70, la aparición de verdaderos sistemas de producción, singularizados como totalidad, como relación real de los aspectos internos de las organizaciones con el entorno, con el medio ambiente social, económico, político y natural, para lograr la fusión medio ambiente-desarrollo, es decir, la intersección entre la racionalidad económica interna de las organizaciones y la racionalidad del interés colectivo.

De esta suerte, el desarrollo sustentable no es un enfoque sistémico tradicional que preconiza el trabajo de corto plazo, y que sólo considera los aspectos del medio externo vinculados a la racionalidad interna de la organización (los insumos y los resultados, productos o servicios), soslayando los aspectos externos que afectan a la sociedad, que generalmente están en relación con su calidad de vida. Fernando Tudela, considera que los retos medioambientales, que son variables sociales y políticas, se deben abordar con un nuevo enfoque sistémico:

"La mejor forma de abordar los problemas de la relación medio ambiente/ desarrollo se basa en un enfoque no convencional de sistemas. Los modelos sistemáticos convencionales que privilegian la consideración de los flujos y los conjuntos de relaciones lineales, resultan inadecuados para reflejar el carácter estructural de los sistemas socioambientales. Estos últimos tendrían que concebirse más bien como sistemas complejos que se autoorganizan. Su evolución es discontinua; experimentan procesos de estructuración, estabilidad y crisis. La necesidad de comprender la dinámica de los sistemas complejos no ha sido todavía reconocida por las instituciones que inciden en la gestión ambiental, incluyendo aquellas de índole educativa. Esta deficiencia conceptual, aunada a la prevalencia de las consideraciones de corto plazo, determina graves dificultades para que la práctica de los planificadores y economistas asimile los aspectos ambientales, poblacionales y tecnológicos, fundamentales para el diseño de una estrategia sustentable de desarrollo".<sup>44</sup>

Los sistemas tradicionales de *Investigación de Operaciones* (programación lineal, árboles de decisiones, redes de tiempo y eventos y simplificación del trabajo, etc.), al igual que sus substitutos (la teoría de redes, conjuntos, etc.), son incompatibles con la nueva concepción de sistema abierto y complejo que necesita el desarrollo sustentable; son métodos matemáticos orientados al mercado, o a la industria bélica, que no tienen ninguna relación con el progreso social, lo cual, les impide introducir variables sociales al sistema, como las clases marginadas, incapaces de concurrir al mercado para culminar el proceso producción consumo. Todavía les resulta más difícil incorporar otra variable: los hombres que no han nacido, porque no están en condiciones de insertarse en los ciclos económicos.

Tiene tiempo que una concepción de los sistemas ha avanzado en las ciencias físicas, biológicas, y humanas: consiste en analizar, ya no de manera independiente, los fenómenos físicos de manera global. Los problemas emergentes surgidos de la acción exagerada del hombre sobre la naturaleza, como el calentamiento global de la atmósfera, la desertificación, etc., han

---

<sup>44</sup> Tudela, Fernando. "La crisis y la relación entre medio ambiente y desarrollo en América Latina", en Maihold, Gunthar y Víctor L. Urquidí (Compiladores). *Diálogo con nuestro futuro común. Perspectivas latinoamericanas del Informe Brundtland*. p.60

empezado a modificar los ciclos otrora considerados estables, y han obligado a entender los procesos económicos y con ello el de los políticos y los sociales en interdependencia con los procesos naturales. Fritjof Capra, desde los inicios de la década de los 80, mostró al mundo, que sólo a partir de una reconciliación entre ciencia y espíritu humano es posible hacer el futuro; explica la interdependencia de esta forma:

“La perspectiva cartesiana del mundo es mecanicista; en cambio, la visión del mundo que emerge de la física moderna se caracteriza por ser orgánica, holística y ecológica. Se le podría llamar una visión de sistemas, en el sentido de la teoría general de sistemas. El mundo ya no puede percibirse como una máquina formada por una gran cantidad de objetos, sino que ha de concebirse como una unidad indivisible y dinámica cuyos elementos están estrechamente vinculados y pueden concebirse sólo como modelos de un proceso cósmico.”<sup>45</sup>

Tal y como vimos en el capítulo dos, el *Gobierno mundial*, funciona como un sistema complejo, en el cual desde el *Proto-Estado* (centro), emanan las decisiones hacia los *Sub-Estados* (periferia), que obligan a todos los elementos a cumplir con sus imposiciones.

Para que las organizaciones adopten un sistema como éste, y con ello adherirse a los preceptos del desarrollo sustentable, tendrían que dar mayor importancia a los factores sociales y *globales* del medio ambiente, de tal suerte, se tendría que transitar de un sistema tradicional que se observa en la figura 11 a uno que se propone en la figura 12

#### 6.4.1.3. La Gerencial Social

La *Gerencia Social*, tendencia surgida de las entrañas del CLAD, y cuyos principales exponentes son José Sulbrandt y Bernardo Kliksberg, es un método de gobierno compatible con los ideales del desarrollo sustentable.

Teniendo como punto de partida el combate a la marginación, la pobreza, la desigualdad y contando con la participación de la ciudadanía organizada, este método, abre expectativas interesantes para el planteamiento y la atención social de la problemática ambiental.

En un mundo globalizado, orientado al mercado, con disminución de la oferta de política pública, y con grave deterioro del bienestar social, la *Gerencia Social* es un método de gobierno, que puede menguar las inequitativas políticas de crecimiento, que han devastado el medio ambiente, y han hecho caer los niveles de bienestar de la gran mayoría de la población en los países del *Sur*. Como dice Ricardo Uvalle, la *Gerencia Social*, “inscrita en los procesos relacionados con la calidad de vida de la sociedad, da un tratamiento básico a los capítulos que corresponden al bienestar social”.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Capra, Fritjof. *El Punto Crucial. Ciencia, sociedad y cultura naciente*. p.84

<sup>46</sup> Uvalle Berrones, R. *Los nuevos...* p. 127.

Esta tendencia gerencial, es fundamentalmente, una creación de las ONGS comprometidas con los nuevos desafíos mundiales. Auspiciando diversos temas relacionados con el aniquilamiento de los indicadores del bienestar social, estas organizaciones, han empujado un movimiento contra el monopolio político gubernamental nacional y mundial de los aspectos medio ambientales. Julie Fisher refiere que con la *Conferencia de Río*, la comunidad internacional empezó a enfrentar, la crisis ambiental y a poner en práctica la causa del desarrollo sustentable. Sobre el auge de tales organizaciones dice:

"Desde principios de los años setenta se fundaron más de 100 000 ONG en Asia, Africa y América Latina por mujeres y profesores campesinos, posesionarios y estudiantes, pescadores e intelectuales desempleados. Al igual que algunos revolucionarios anteriores, los activistas no gubernamentales centran su atención en la pobreza creciente y en la necesidad de que los súbditos se conviertan en ciudadanos. Pero a diferencia de sus predecesores, el movimiento no gubernamental cuestiona el estrecho alcance y el estilo jerarquizado de la toma de decisiones referentes a las necesidades humanas, no sólo la identidad o la ideología de quienes toman las decisiones."<sup>47</sup>

El número de personas relacionados con las ONG es significativo. El Club de Roma, en 1985, estimaba que este tipo de organizaciones podrían abarcar hasta 60 millones de habitantes en Asia, 25 millones en América Latina y doce millones en Africa.<sup>48</sup> Desde ese tiempo, el *movimiento ambientalista* creció vertiginosamente, formando redes de base; también se inmiscuyó en el desarrollo sustentable.

Las ONG ambientales tienen tres ejes de acción que se han fundido en una espiral descendente y difícil de combatir: la pobreza, el crecimiento demográfico y la degradación ambiental. La citada autora Fisher dice, en este marco, que las ONG son factores fundamentales para revertir dicha espiral. "... el camino de Río es una senda empinada y escabrosa que debemos localizar, construir y de algún modo transitar si queremos sobrevivir sin destruir las vidas de las generaciones futuras. Las ONG del Tercer Mundo serán factores esenciales de este proceso, siempre que se entienda y apoye su notable creatividad".

El auge en América Latina de las ONG ambientalistas es de llamar la atención. Fisher menciona que en el Tercer Mundo existen más de 35 000 Organizaciones activas de Apoyo a las Bases (OAB), que son organizaciones no lucrativas, nacionales o regionales de asistencia al desarrollo, de ordinario integradas por profesionales que trabajan con Organizaciones de Base (OB) en comunidades distintas de la propia. También se llaman ONG intermediarias, Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), Organizaciones de Desarrollo Voluntario (ODV), etc.

---

<sup>47</sup> Fisher, Julie. *El camino desde Río. El desarrollo sustentable y el movimiento no gubernamental en el Tercer Mundo*. p. 13

<sup>48</sup> Citado por Fisher, J. Op. cit. p. 29

Las Organizaciones de Apoyo a las Bases, trabajan en relación con las mencionadas (OB), las cuales son organizaciones de miembros del *Tercer Mundo* para mejorar y desarrollar a sus comunidades. También se llaman organizaciones populares o grupos de base. En muchos países hay tres tipos principales de Organizaciones de Base. Las Asociaciones Locales de Desarrollo (ALD), como los consejos aldeanos o las asociaciones de vecinos, trabajan en muchos aspectos del desarrollo que afectan a toda la comunidad. Las asociaciones de intereses, poseen menos miembros y tienden a ocuparse de temas particulares, como los conglomerados femeniles. Las precoperativas, cooperativas y otras empresas de base comunitaria constituyen un tercer tipo de Organizaciones de Base, que se distinguen de otras organizaciones lucrativas, por su participación en actividades más amplias de desarrollo comunitario.

En torno a los tres temas fundamentales del desarrollo sustentable (pobreza, sobrepoblación y deterioro ambiental), las ONG, proponen, por todo el mundo, una serie de mediadas que van desde la instalación masiva de tecnologías apropiadas, que los empresarios pequeños pueden manufacturar, empacar, promover y vender a gran escala, pasando por servicios de consultoría técnica y administrativa de alta calidad a pequeños empresarios, sobre actividades científicas para maximizar el impacto sobre los individuos más pobres, el empleo, la autosuficiencia, la participación, el capital físico y social, el uso de los recursos y la calidad ambiental, hasta la construcción de máquinas de ladrillos de tierra estabilizada, el equipo para la fabricación de papel y cartón, estufas eficaces, telares manuales, aparatos solares, generadores de biogás, cajas para guardar alimentos, prensas manuales de propósitos múltiples, molinos de viento y los sistemas energéticos integrados para las aldeas.

Lo anterior, son tan sólo algunos de los ejemplos del gran potencial de promoción para el desarrollo sustentable, que tienen las ONG. La *Gerencia Social* es un método administrativo que permite el trabajo conjunto de las organizaciones sociales, el sector privado y el gobierno; dado el auge de las ONG ambientalistas, se constituye en un factor irrenunciable para hacer posible los ideales de Río de Janeiro. Es un medio para que la sociedad sea la destinataria de los beneficios del desarrollo. El gobierno está obligado a no bloquearla, a buscar la real participación ciudadana en la construcción de los beneficios.

#### **6.4.2. Tendencias desfavorables para el desarrollo sustentable**

Otras tendencias contemporáneas del Estado y la AP que están en auge, la del *Gobierno empresario* y la *Nueva Administración Pública* (NAP), no parecen ser compatibles con el desarrollo sustentable porque, entre otras cosas, ambas plantean una disminución de la oferta de política pública de bienestar social.

##### **6.4.2.1. La Nueva Administración Pública**

Después de la crisis capitalista de 1929, se emprendieron esfuerzos gubernamentales para contrarrestar la pérdida de legitimidad del Estado

norteamericano, ofreciendo, entre otras cosas, bajo un esquema Keynesiano, políticas públicas para atender las demandas de una sociedad pauperizada y paralizada. La intención era la reactivación económica y la recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones de gobierno.

El modelo intervencionista estatal sucumbió en los años 70, dando paso a una concepción distinta, al *neoliberalismo*, que obviamente se acompañaba de una nueva concepción de la actividad gubernamental, la llamada NAP; surgió en los 80, en el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, y hasta en los Estados Unidos y Canadá; posteriormente, se extendió a muchos países más.

En términos generales, esta tendencia propone una disminución de la oferta de obra pública y la racionalización del gasto, especialmente el rubro social: Postula un Estado sesgado a la eficiencia, en realidad un *Estado-gerente*. Para P. Aucoin, la NAP se caracteriza por:

1. Un cambio de las políticas a la administración (en el sentido de incrementar el énfasis en dirección al costo consciente de la organización del servicio público, y de hacer menos hincapié en el desarrollo de políticas).
2. Un cambio de la agregación a la desagregación en la organización del servicio público (de los sistemas monopólicos a los presupuestos detallados).
3. Un cambio de planeación en el que se ponga énfasis en la reducción de costos y en la disciplina laboral.
4. Un cambio de los mecanismos de controles y responsabilidades (sobre todo mediante el desarrollo de métodos cuantitativos de medición del desempeño y la eficiencia).
5. Un divorcio de la provisión y la producción - o la entrega - en la política pública.
6. Concesión de servicios públicos al sector privado, y supresión de contratos a largo plazo (firmas consultoras, en lugar de asesoría, y resolución de problemas por mecanismos internos; arreglos contractuales o de franquicias, en lugar de "oficinas monopólicas").<sup>49</sup>

Desde nuestro punto de vista, la NAP, se constituyó, desde la segunda mitad de los 80, en una corriente mundial que combatía las tendencias del *Estado interventor*, "premoderno", "arcaico", "megalómano". Esta corriente tiene a Michel Crozier como uno de sus más conspicuos exponentes. Propone un *Estado Modesto*, no "intervencionista", ni "burocrático", "arrogante", "omnipresente" u "omnicompetente".<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Aucoin, P. "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", citado por Christopher Hood y Michel Jacson. *La argumentación administrativa*. p. 289.

<sup>50</sup> Crozier, Michel. *Estado modesto. Estado moderno. Estrategia para el cambio*.



Para Crozier la AP, a finales de los 80, estaba pasando por una crisis universal porque se había “constituido en una entidad monolítica que acapara el interés general y, por ello, siempre tiene prioridad sobre los demás intereses colectivos, locales y regionales, y sobre todo, los intereses privados”.<sup>51</sup> Sin manifestarlo abiertamente, sino al contrario, expresando su desacuerdo a la corriente *neoliberal*, Crozier es un defensor de la iniciativa privada, del “dejar hacer”, del “dejar pasar”, esa es su coincidencia con la NAP.

Bastaría comparar rápidamente estos postulados con la política económica de naciones como México, para darnos cuenta que la NAP es la tendencia teórica del *neoliberalismo*. En ambas se encuentran los siguientes aspectos: saneamiento de las finanzas públicas y disciplina fiscal, disciplina laboral (los pactos entre sectores gubernamental, patronal y obrero), privatización de empresas públicas y políticas de austeridad (*ajuste estructural*).

#### 6.4.2.2. El Estado Gerente. La reinención del Estado

La *sociedad global* necesita para su expansión y consolidación que los Estados-nación ejecuten sus *metapolíticas*, en consecuencia requieren de una transubstanciación de éste; precisa *Estados-gerentes* que optimen recursos escasos, que planeen eficientemente el desarrollo, que realicen políticas encaminadas a la conservación del medio ambiente, entre otras cosas.

David Osborne y Ted Gaebler son los autores norteamericanos que ofrecen la tesis *Reinención del gobierno* para referirse a la adopción de métodos de gestión empresarial al sector público. Ante los deficientes servicios públicos y la inoperante actividad del gobierno, los autores demandan poner freno a los derroches de las gigantescas burocracias, y en su lugar crear organizaciones gubernamentales descentralizadas, flexibles y eficientes; advierten de la necesidad de un “gobierno que funcione con tanta eficiencia y productividad como la mejor dirigida de las empresas”. Para ellos un gobierno puede ser tan empresario como un negocio particular porque por definición etimológica el empresario es el que busca mayor productividad y mayor rendimiento, en sus propias palabras expresan

“Empleamos la expresión gobierno empresarial para describir el nuevo modelo que vemos surgir en todo Estados Unidos. Esta frase puede sorprender a muchos lectores, que piensan que los empresarios sólo son los hombres y las mujeres de empresa. Pero el verdadero significado de la palabra originaria *entrepreneur* es mucho más amplio. La acuñó el economista francés J.B: Say alrededor del año 1800. <El empresario -dijo Say- traslada los recursos económicos de una área de más baja productividad a una área de productividad más elevada y mayor rendimiento>. En otras palabras, un empresario usa de

<sup>51</sup> Ibidem. p. 57

una nueva manera los recursos a fin de maximizar la productividad y la eficacia.”<sup>52</sup>

Osborne y Gaebler proponen los puntos siguientes para convertir al Estado en un gerente:

1. Con la finalidad de superar la bancarrota, el derroche y el descrédito de la burocracia, se debe realizar en Estados Unidos de Norteamérica una *Perestroika*; que será el primer paso para instaurar el gobierno empresarial.
2. Redefinir el papel del gobierno para alcanzar las metas de la comunidad. La “obligación del gobierno no reside en prestar los servicios sino en asegurar que éstos se presten (...) La tarea del gobierno consiste en llevar el timón de la nave, no en remar. Prestar servicios es remar, y el gobierno no es muy bueno remando”<sup>53</sup> El gobierno debe dirigir sus esfuerzos a entretejer los escasos recursos públicos y privados.
3. El gobierno es propiedad de la comunidad, en consecuencia se debe facultarla, entregarle el poder, estableciendo canales de participación en la dotación de los servicios públicos y en la toma de decisiones. El medio adecuado es el referéndum (democracia participativa y democracia directa); con ello se lograría reducir la burocracia (prescindir de los “profesionales de servicios”) y eliminar el clientelismo.
4. Inyectar competitividad en la prestación de los servicios para desterrar el monopolio; responder a las necesidades de los consumidores; fomentar la competencia entre lo público y lo privado; aprovechar el dinero y en general incrementar la eficiencia.
5. Instalar un gobierno por objetivos y no por reglamentaciones y trámites excesivos; trabajar por objetivos, lleva a medir los resultados, a tener mayor flexibilidad e innovación, a tener más claridad sobre el rumbo de las instituciones y a establecer metas y prioridades administrativas.
6. En relación con lo anterior, debe ser un gobierno orientado por resultados, diferenciando el éxito del fracaso.
7. Satisfacer las necesidades del cliente ciudadano, no las de la burocracia; el método deseable es el de la *Calidad Total*. Los gustos y requerimientos del cliente se investigan a través de: encuestas y entrevistas a los ciudadanos y a las comunidades, contacto con los clientes, consejos de “clientes”, grupos focales, marketing, garantía de calidad, inspectores, y sistemas de detección de quejas.

---

<sup>52</sup> Osborne, David y Ted Gaebler. La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. p.20

<sup>53</sup> *Ibidem* p. 62

8. Un gobierno de tipo empresarial, que gane en lugar de gastar. Esto es, un gobierno que cobre cuotas por los servicios que otorga, que determine los costos reales de los servicios, y que fomente el ahorro nacional para después canalizarlo a la inversión.

9. Crear un gobierno previsor más que remediador, es decir, solucionar los problemas antes que ofrecer servicios. Esto requiere una anticipación al futuro, mediante la formación de Comisiones ciudadanas para escrutarlo; se deben utilizar instrumentos como la planificación estratégica, los presupuestos a largo plazo y los fondos contingenciales.

10. Erigir un gobierno descentralizado, más apto para adecuarse a las circunstancias cambiantes y a las necesidades de los ciudadanos que el centralizado. Se debe crear un paladín institucional de la innovación de abajo hacia arriba para que todos participen en las decisiones y diversas formas de dirección compartida a través de *círculos de calidad*, *comités de calidad*, comités de trabajadores dirección, programas de desarrollo de los empleados, encuestas, valoración de los directivos a cargo de los empleados, y un programa de recompensas.

11. Conformar un gobierno orientado al mercado, que opere como proveedor de bienes concretos o servicios de masas, y además que actúe como verdadero promotor de los negocios. Para esto, debe crear escenarios idóneos para el mercado, proporcionar información a los consumidores, crear o aumentar la demanda efectiva, ~~ser el catalizador de las ofertas del sector privado~~, formar sociedades mercantiles para llenar los huecos del mercado, fomentar la creación de nuevos sectores de mercado, compartir con la iniciativa privada el riesgo de aumentar la oferta, actuar como agente de ventas para los compradores y vendedores, tarifar actividades a través del código de impuestos, y gestionar la demanda cobrando cuotas a los usuarios de los servicios. Por otro lado, también es importante aplicar la filosofía del mercado a la reglamentación, por medio de incentivos, en lugar de imposiciones, ajustando el mercado y la atención comunitaria y la propia reestructuración del mercado en el propio sector público.

12. Aunado a lo anterior se tiene que reinventar la educación para eliminar el sistema centralista y arcaico, y crear un sistema educativo eficaz. Si un gobierno ha decidido prestar los servicios a la manera empresarial, puede escoger entre las siguientes alternativas:

1. La creación de normativas y sanciones; 2. Normativa o liberación; 3. Control e investigación; 4. Licencias; 5. Política de impuestos; 6. Subvenciones; 7. Subsidios; 8. Préstamos; 9. Préstamos garantizados; 10. Contratar; 11. Franquicias; 12. Asociaciones público-privadas; 13. Asociación público-pública, 14. Corporaciones semipúblicas o privadas; 15. Empresa pública; 16. Adquisición; 17. Seguros; 18. Recompensas, premios y primas; 19. Cambiar la política de inversión pública; 20. Asistencia técnica; 21. Información; 22. Arbitrios; 23. Voluntarios. 24. Bonos; 25. Cuotas de impacto; 26. Catalizar esfuerzos no-gubernativos; 27.

Convocar a líderes no gubernamentales; 28. Amonestar; 29. Diero-semilla; 30. Inversiones equitativas; 31. Asociaciones de voluntarios; 32. Coproducción o autoayuda; 33. Gestión de la demanda; 34. Venta, intercambio o uso de propiedad; y 35. Reestructurar el mercado.

La concepción de Osborne y Gaebler no es patrimonio exclusivo de la sociedad norteamericana, con otros nombres y con distintas modalidades, se ha extendido teórica y prácticamente a varias partes del mundo; algunos la llaman *Reingeniería*, y otros *Control Total de Calidad*.

#### **6.4.2.2.1. Implicaciones del Estado-gerente**

Con un Estado así la *Sociedad global* consigue otro objetivo importante; el político, o más bien, la despolitización de los Estados-nación, donde, por años, el poder era botín de las elites políticas nacionales; ahora éstas entorpecen los fines globales. En consecuencia la AP deja de realizar sus funciones políticas tradicionales, para dedicarse exclusivamente a la actividad gerencial.

En realidad, la postura de Osborne y Gaebler, pretende poner fin a la discusión teórica sobre la dicotomía, entre la política y la administración. En su obra *Reinvención del gobierno* dicen los autores: " Este libro trata del gobierno, no de política".<sup>54</sup> La solución a este problema sería un gran beneficio para los fines de la *sociedad global* porque los gobiernos nacionales se dedicarían a gerenciar las *metapolíticas*, y la política se quedaría en poder de las instituciones selectas del *Proto-Estado*. Esto sería un avance sustancial en la creación del *Estado formal mundial*.

Un *gobierno gerente* indudablemente favorece esos intereses, pero es incompatible con las pretensiones del desarrollo sustentable que requiere del esfuerzo financiero del Estado para la inversión en capital humano, y en general, para atender las funciones de bienestar social. Pero éstas entran en contradicción con las necesidades de gobiernos racionales, que entregan los servicios públicos a las fuerzas del mercado, que requieren "ganar" en lugar de gastar. Esta postura es más inconsistente en las naciones *subdesarrolladas* porque las necesidades de gasto social son mayores, la escasez y el deterioro de los recursos naturales son inconmensurables, la pobreza y la marginación se incrementan.

La nueva forma de concebir al Estado como decíamos, no es exclusiva de los autores mencionados, es parte de la ideología de las instituciones mundiales, y es parte de los discursos teóricos de las ciencias administrativas.

En primer lugar, se encuentra en los prolegómenos de la CDMAALC, para la cual el Estado, debe dejar de ser "un botín que se reparte entre la clientela política", porque es "una condición básica para poder hablar de una elevación de la eficiencia, en el aparato público" (Cfr. introducción de esta investigación). En

---

<sup>54</sup> Ibidem. p. 343

segundo lugar varios autores contemporáneos de temas publiadministrativos pomposamente, bautizan a la nueva era de la política y la administración, con nombres como los siguientes: *Gobierno gerente*, *Reforma del Estado*, *Reinvención del gobierno*, *Estado Modesto*, *Rediseño del Estado*, entre otros. Esta manera de concebir al Estado y al gobierno, sugiere varias más aristas de análisis.

En primer lugar implica la *despolitización* del Estado-nación, pero no la *despolitización* de la sociedad, porque muchos sectores se han organizado para oponerse a la *globalización*; se pretende despojarlo de sus fines y medios, de extraviarlo del poder para sí mismo; se trata, en suma, de un extrañamiento de su propio logos. Esta cuestión sugiere de inmediato pensar en la pérdida de la *Razón de Estado*, o al menos en una transformación substancial del concepto acuñado por Maquiavelo en el Príncipe. Ricardo Uvalle la retoma y la explica de la siguiente manera:

“La razón de Estado es el substrato de la dominación política; exige utilizar arcanas y estratagemas para conquistar, retener e incrementar con legitimidad el poder. El poder no es sustancia formal. Es realidad indivisible que obliga al príncipe y al Estado a ramificarlo, defenderlo y consolidarlo. El poder combina fuerza, voluntad y mando para dirigir voluntades contradictorias, que se inscriben en el ámbito de la vida pública. (...) El poder no es un mero enunciado. Es el sostén del Estado; es el camino para gobernar a la sociedad. Es gobernar en medio y a pesar de resistencias opuestas a su vigencia. Se conquista para retenerlo; no para perderlo. Se obtiene para hacer próspera la vida del Estado. (...) Es el medio que evita la disolución del Estado. Pero el ejercicio del poder requiere no sólo el aprendizaje de los secretos que lo envuelven, sino de la habilidad para utilizarlo en medio de poderes divergentes que tienen presencia en la sociedad”.<sup>55</sup>

Sin pretender abrir una discusión de la teoría de la *Razón de Estado*, sólo queremos decir que si un gobierno, o un príncipe, o una AP, constriñe su actividad a la ejecución de actividades operativas, es decir, a gerenciar, evidentemente pierde sus secretos, sus arcanas de dominación (*Arcana Republicarum*, traducida literalmente como *Secretos de la República*), que como dice Omar Guerrero son “el conocimiento secreto, la *Arcana* de la República, se refiere a las razones más íntimas y ocultas que aseguran la dominación, que ponen a salvo al Estado y salvaguardan a su titular”<sup>56</sup>

En pocas palabras, la *Razón de Estado* son los estratagemas de defensa de los principios de soberanía, autodeterminación y libertades democráticas, emanadas de las revoluciones burguesas. Pero si a un Estado ya no le interesa defender la soberanía, renuncia a ser el paladín de la autodeterminación y los ideales de la democracia, entonces pierde su *Razón de Estado* y deja de ser Estado.

No debemos confundir la *Razón de Estado* con las desviaciones y excesos que a menudo cometen los gobiernos, como la corrupción y el caciquismo, entre otros,

<sup>55</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*. p.55

<sup>56</sup> Citado por Ricardo Uvalle, *La teoría*....

los cuales también entorpecen los fines de la *sociedad global*, y son indeseables para cualquier forma de gobierno.

En segundo lugar hoy en día los ideales de los Estados-nación se contraponen con las aspiraciones del *Estado-gerente*. Si bien es cierto que en las primeras etapas de la *globalización* el paradigma Estado-nación era altamente útil porque servía para contrarrestar la oposición interna, conforme se ha ido consolidando, es cada vez menos necesario, es ya incluso, un obstáculo en muchos aspectos.

En tercer lugar el *Estado-gerente* es una añoranza de los patrocinadores del *neoliberalismo* para iniciar el proceso de privatización de la gestión pública; esta aseveración se puede ahondar con el discurso de una víctima de la situación *neocolonial*, el ex presidente de la República de Argentina Raúl Alfonsín.

"De lo que se trata en realidad es de suplantar al Estado, de destruirlo, no como en la utopía para terminar con la alienación, sino para destrabar las cadenas de mando del poder económico, que no aguanta más las demoras de formalismos democráticos, trámites procesales y discursos parlamentarios, en la nueva sociedad mediatizada(...) Se reclama un Estado gerente, sin fines y consecuentemente sin política, transmisor y ejecutor de las decisiones de una elite que ni Mosca ni Pareto hubieran imaginado(...) Esto es muy claro en muchos países en vías de desarrollo para los que ciertamente resulta un eufemismo hablar de un mundo interdependiente. Y está claro en cuanto a la dependencia externa que ha limitado a niveles inverosímiles la libertad de elección entre alternativas económicas. Pero también está muy claro en cuanto el poder económico interno, enlazado con el externo en el marco de la globalización financiera, capaz, en cualquier momento y ante cualquier circunstancia desfavorable, de hacer sonar el escamamiento si algún gobierno tuviera la peregrina idea de recuperar el Estado para el pueblo. Pero sospechamos que la situación es demasiado distinta en los países avanzados. Ni siquiera en el más rico de la tierra"<sup>57</sup>

En México, a nivel de gobierno estatal también se han observado actitudes gerenciales, como lo ejemplifica el Estado de Aguas Calientes.

"En la recta final de su sexenio, el gobernador Otto Granados Roldán enfrenta críticas que lo ubican como un mandatario que se aisló; que sólo tuvo oídos para los amigos que integraron su gabinete y que gobernó al margen de la sociedad. Proveniente de una generación de políticos que impulsó la apertura económica del país, se le acusa de haber gobernado de manera casi gerencial, y de privilegiar la eficiencia administrativa sobre la política"<sup>58</sup>

En cuarto lugar, de lo que se trata es de construir Estados pragmáticos, empíricos, siguiendo el ejemplo de su más conspicuo representante, el norteamericano. José Luis Orozco arguye que actualmente, el Estado-nación ha ido superponiendo, de manera empírica (es decir, negándose a conceptualizarlo políticamente), una intrincada de estructuras otrora impensables como las

<sup>57</sup> La Jornada, 12 de septiembre de 1995.

<sup>58</sup> Saldierma, Georgina. "Otto Granados y las críticas a su gobierno casi gerencial", en *La Jornada*, 27 de abril de 1998, p.5

“transestatales”, “subestatales”, “supraestatales”, “metaestatales”, que desintegran las unidades políticas creadas a lo largo del siglo XX, y que despolitizan y desideologizan a los Estados-nación, regresándolos a formas políticas escolásticas, estamentales, propias de la Edad Media.

Orozco menciona cómo de facto, el Estado avanza hacia una nueva realidad sobremanera compleja, que únicamente tiene como hilo conductor la reproducción de los intereses de la *sociedad global*.

“Despolitizado y desideologizado, el tratamiento del Estado se desliza hacia un abstracto esquematismo escolástico. La hibridez empírica de las nuevas modalidades estatales y sus combinaciones formales incalculables hacen perder todo sentido de inteligibilidad total al entramado contemporáneo de **estructuras subestatales** (las agencias de policía y espionaje público y privado), **transestatales** (los ubicuos conglomerados corporativos transnacionales), **supraestatales** (los totalitarios centros financieros y bursátiles mundiales) y **metaestatales** (desde los fundamentalismos religiosos y las alianzas militares hasta la cultura global de masas). Al omitir estas estructuras, o al rehusarse a conceptualizarlas políticamente, la globalización aparece como un montaje sin pies ni cabeza, dejado a los azares del mercado o a las colisiones culturales y étnicas”<sup>59</sup>

En quinto lugar, lo planteado por José Luis Orozco ratifica nuestras afirmaciones: que la nueva concepción del Estado no puede ser entendida más que con una estructura estamental de tipo medieval, es decir un *Estado virtual mundial* que con el tiempo, se constituirá en *Estado formal mundial*, es el *Nuevo Príncipe*. En el ~~segundo plano estarán los Estados-nación, cuyo papel se constriñe a la ejecución, a la gerencia. En el *Nuevo Príncipe* recaerán las funciones gubernamentales, la *Razón de Estado*, la antidemocracia, y la opresión, es decir, los mismos defectos de la vieja política que ostentaba el Estado-nación.~~

En realidad la vieja política, la que utiliza al Estado como medio de maquinación de trampas y ardidés políticos para la retención del poder, la que pretenden combatir las instituciones de la ONU, sólo cambiará de actores, se trasladará de los Estados-nación a los organismos del *Primer Estado*.

El citado autor al explicar la reciente dinámica del poder mundial teniendo como punto de partida al Estado pragmático, ilustra esta situación:

“Con todo, detrás de la desintegración y recomposición de las unidades políticas a lo largo del mundo y a lo largo del Siglo XX queda la impronta y el *modus operandi* del primer Estado capitalista moderno en estricto sentido. Tratarlo, en su igualdad formal con los demás ‘Estados’, como uno entre varios actores internacionales similares equivale a soslayar su peso hegemónico real y a resignarse a la convicción perversa de que nadie manda en un mundo plural y segmentario dejado a una lógica económica arcana. Entenderlo en su condición pragmática, interna y exterior, puede servir no solamente para explicar el ejercicio del poder en el Siglo XX sino para descifrar sus prolongaciones

<sup>59</sup> Orozco, José Luis *El Estado Pragmático*. p.21

eurooccidentales y asiáticas y acceder a la estructura del Estado que, lejos de irse, acentúa más que nunca las paradojas de la crisis y la dominación”<sup>60</sup>

De esta forma José Luis Orozco dice que, repensar al Estado contemporáneo implica una superación de los principios básicos de la democracia liberal moderna enarbolados en el Siglo XVII, sobre todo los relativos a la propia desaparición del Estado-nación.

“Hoy que repensar el Estado se pone de moda a contraluz del derumbe o muerte del Estado-Nación y, en cascada, de los idearios comunitarios, unitarios y reivindicadores de la vida moderna, las categorías corporatistas y federalistas parecen instalarse como los nuevos ejes pluralistas y democráticos del nuevo orden mundial. La globalización, dejada a la soberanía tecnológica de las entidades corporativas sin Estado (stateless) que operan en el mercado, destaca, se dice, las formas políticas nacionales e internacionales que acompañaron el desarrollo del capitalismo a partir de la paz de Westfalia (1648).”<sup>61</sup>

#### **6.4.2.2. Limitaciones a la concepción gerencial del Estado**

La pretensión de incorporar al sector pública el credo de Osborne y Gaebler entraña analizar una serie de limitantes como las siguientes.

Limitaciones políticas

1. Las tesis de esos autores tienen una connotación política poco valorada.

a). Significa suprimir proyectos nacionalistas que se opongan a la *globalización*. En primer lugar, implica que los partidos políticos pierdan su identidad política (si no lo hacen pierden las elecciones) y conviertan su plataforma de acción en una calca de los postulados *neoliberales*. Así la contienda electoral se convierte exclusivamente, en una lucha de votos y de formas, no en una lucha de fondos y proyectos.

b). De igual forma, la intención es suprimir la política parlamentaria, porque para llegar a ese poder se busca el voto y no el proyecto legislativo alterno.

c). Propicia el surgimiento de un caudal de luchas sociales radicales que se oponen a la *globalización* y que actúan al margen de los partidos políticos porque éstos han dejado de responder a sus intereses.

En suma, la *Reinvención del gobierno*, es la metamorfosis del Estado-nación en su conjunto, como condición para insertarse a la *globalización*.

2. Más aún. La pretensión de *despolitizar* al Estado es una falacia que, paradójicamente, entraña un fin político: desde luego, no busca la neutralidad en

---

<sup>60</sup> *Ibidem*

<sup>61</sup> *Ibidem* p.19



la gestión gubernamental, más bien, desea que los Estados-nación renuncien a su autonomía político administrativa.

La *reinención del gobierno* se inserta en la corriente del *nuevo management público*, pero con sus posturas igualmente defectuosas. Persigue convertir al Estado, en un *no-Estado*. Omar Guerrero dice al respecto:

"La desvinculación del *management* y la política no puede establecerse por decreto, ni siquiera a través de una medida de gobierno que afecte a la organización y al servicio público dentro del Estado, deslindando los respectivos del 'timón' y de los 'remos', como sugieren Osborne Y Gaebler (1994) porque en el Estado domina lo político".<sup>62</sup>

3. Renunciar a la prestación de servicios públicos, es una cuestión medular para el menoscabo del propio logos del Estado. Sin afirmarlo explícitamente los autores Jabes y Layele dicen:

"La adopción de ciertos principios, enfoques y métodos del *management* a la esfera de la administración pública requiere gran preocupación y circunspección (...) la noción de servicio público debe ser salvaguardada. El uso de conceptos tales como 'cliente' y 'consumidor' para referir al público presenta obvios daños, porque la esfera de la policy pública no es siempre al análisis en términos de mercado".<sup>63</sup>

4. Incorporar el *management* al gobierno significa aceptar que éste es tan activo y decisivo como la iniciativa privada. Pero la realidad estatal es aveces contraria, incluso, llega hasta la no actuación como manera de solucionar los problemas; no hacerles caso, es como resolverlos.

La *reinención del gobierno* deforma la concepción de la AP, porque trata de convencer que los problemas inmanentes a la función de gobernar son de índole gerencial y no políticos.

Limitaciones económicas y sociales.

1. Un gobierno empresarial (que gane dinero en vez de gastarlo) supone la existencia de ciudadanos solventes, con capacidad pecuniaria para concurrir al mercado de servicios a adquirirlos.

En países con altas tasas de desempleo y bajo poder adquisitivo, como México, muchos sectores de la población están imposibilitados de convertirse en clientes, no pueden congregarse en el mercado, en consecuencia, esto se convierte en un acto de marginación social.

<sup>62</sup> Guerrero Orozco, Omar, op. cit. p. 37

<sup>63</sup> Jabes, Jack y O. M. Layele. "From Administration to management. Towar More Flexible Human Resirce System". Rountable, Report Final. The management of Social Services (La Gestio das Servicios Siociaux) Copenhagen. International Institute of Administrative Sciences. Citado por Omar Guerrero, op. cit. pp. 38-39

Además de las áreas prioritarias de salud, alimentación y servicios urbanos, el sector medioambiental no puede dejarse a las fuerzas del mercado, habida pena de sumir en el desamparo a millones de ciudadanos y de incrementar aún más el deterioro de la biodiversidad.

2. La eficiencia, como bien dice José Juan Sánchez, no debe ser el único valor que orienta la acción gubernamental. La eficiencia se opone a valores conquistados con el fusil, a los derechos fundamentales del hombre. Textualmente dice:

“...en una sociedad democrática, la eficiencia no constituyen los únicos valores (sic) que orientan las decisiones y acciones administrativas en el sector público. Existen valores como: justicia social, equidad, responsabilidad, protección de las leyes, apego a la ley, representatividad, protección de los derechos civiles y honradez en la gestión pública.”<sup>64</sup>

Así pues, querer preñar al gobierno del espíritu empresarial implica hacer un profundo balance de los derechos sociales, económicos y políticos que se trastocan. Es decir, se debe analizar profundamente la Constitución Política antes de poner en marcha cualquier acción empresarial en el gobierno. Así lo reconoce el autor citado:

“Los conceptos de constitución o gobierno constitucional, que deberían formar parte de los principios de cualquier reinvención del gobierno, no son considerados seriamente. Más que reinventar el gobierno, hace falta redescubrirlo”. Yo añadiría, que reescribirlo significa poner sobre la mesa de cualquier discusión la Carta Magna por delante.<sup>65</sup>

3. Aceptar la noción de eficiencia en el sector público, implica corresponsabilizarse de los defectos que tiene en el sector privado. La iniciativa privada no ha resuelto los problemas inherentes a la búsqueda de la eficiencia:

a). Por un lado está el enorme desempleo que se genera al incorporar máquinas-herramientas, sistemas empresariales modernos y en general todo tipo de tecnologías en aras de aumentar más la cantidad que la calidad de los servicios o productos proporcionados.

b). Por otro lado, se crea en el trabajador o servidor público un acentuado, pero contraproducente sentido de competencia voraz, que lo vuelve individualista y utilitario, propiciando el desánimo cooperativo para entregar un mejor servicio.

c). Por último, la búsqueda de la eficiencia (hacer más con menos), conduce a la desatención de las condiciones de higiene y seguridad laboral. Se reduce el gasto

---

<sup>64</sup> Sánchez González, José Juan. "Reinventando el gobierno en México", en *Prospectiva*, México, Agrupación Política Nueva, Año 4, No 11, noviembre de 1998, p.27

<sup>65</sup> *Ibidem*

para eliminar los peligros de las instalaciones, se reconocen menos enfermedades profesionales, se compra menos equipo de seguridad...

Ahora bien, con respecto al público consumidor, la *Teoría de la eficiencia*, le genera graves problemas. Al destinarse menos recursos, se obliga al ciudadano a enfermarse con menor frecuencia, a escoger sus enfermedades, a abstenerse de tomar agua contaminada, a renunciar a la cultura..., a menos que quiera morir por falta de atención pública. La eficiencia contribuye a la eliminación o reduce la calidad de los servicios de primera necesidad.

## Resumen Capitular

En este capítulo hemos presentado algunos elementos que confirman la resistencia de las teorías y prácticas gerenciales de lo privado hacia la atención de las generaciones futuras; son más bien aliadas del *eficientismo* microeconómico. Como la mayoría de la gente, las empresas viven en el presente, se regocijan con la falsa idea de la eternidad del presente. De hecho, toda la historia de la administración se ha centrado en la búsqueda de la rentabilidad económica que se logra con la producción y las ventas, con métodos que poco tienen que ver con la conservación de los ecosistemas y recursos naturales. Al contrario, inventan mecanismos administrativos como la *Reingeniería*, el *Control Total de Calidad*, *Gerencia de complejidad*, etc. para propiciar el abuso de los recursos naturales y los recursos humanos.

---

También vimos que los principales contratiempos de la gerencia en la actualidad, la "complejidad", y el "caos", llevan implícitos métodos de administrar para atender los problemas inmediatos de la sociedad; aunque se ocupan de escrutar el futuro, no es el de largo plazo, el que se relaciona con el desarrollo sostenible, sino el inmediato, el que reproduce la economía de mercado.

En el aspecto político administrativo las tendencias que analizamos (El *Estado-Gerente*, y la NAP), confirman que el Estado, en su obsesión de promover la economía de mercado, se allega menos recursos financieros y administrativos para hacer viable el desarrollo sustentable. Analizamos las implicaciones propiamente gerenciales de estas corrientes y las de tipo político.

Observamos también que las menos de las tendencias administrativas, sí pueden coadyuvar al desarrollo sustentable como la de los *Sistemas complejos y abiertos*, la *Planificación Prospectiva*, la *Gerencia Social*, y especialmente la *Teoría del Caos*, que enarbola la irreversibilidad de los fenómenos naturales.

## Capítulo séptimo

### La Gerencia Intergubernamental en la era de la globalización y del desarrollo sustentable. El Nuevo Paradigma gerencial de la Administración Pública

#### 7.1. Introducción

Dejando al margen la tentación de discutir posturas, nacionalistas y antiimperialistas, es imperativo realizar análisis de las nuevas capacidades que tendrá que desarrollar la AP de las naciones *subdesarrolladas* para tener mejores condiciones de integración, y no dar ninguna ventaja a los socios comerciales. La falta de teorización llevaría a estas naciones a enfrentarla con mayores pérdidas económicas, sociales y políticas.

Aunado a lo anterior, el desarrollo sustentable como *metapolítica* de alcance mundial, no puede administrarse más que con una *Gerencia Intergubernamental* o *Interorganizacional*, porque es una aspiración que requiere la cooperación de los gobiernos de todo el mundo en todos sus niveles, y de estos con las instituciones privadas y sociales. Este tipo de gerencia se convierte en un nuevo paradigma no porque vaya a resolver todos los problemas de índole político que tiene la actividad gubernativa, sino porque es un medio para atender las interacciones de la intrincada red de instituciones.

Entre las nuevas capacidades para gobernar, se encuentra la de gerenciar en una amplia y complicada red de *gobernanza global*; esto demanda esfuerzos de coordinación con organismos supranacionales, mundiales y regionales, y además, requiere unirlos con las entidades políticas nacionales: federación, estados y municipios, y de éstos entre sí; de igual forma es necesaria la comunicación con el sector privado y el social.

La *Gerencia Intergubernamental* es una necesidad administrativa moderna que, plantea el logro de programas dentro de un sistema de redes organizacionales

individuales. El pilar de este método administrativo es la consideración de que los organismos funcionan como una red. Hemos visto que el desarrollo sustentable es viable, entre otras cosas, por el éxito de los esfuerzos de coordinación entre los organismos internacionales, regionales, federales, estatales y municipales.

La *Gerencia Intergubernamental* es imprescindible porque sienta las bases técnicas para la puesta en práctica de los asuntos *globales*; es un medio para unificar las metas. Además es coherente con la concepción del *Estado Gerente*.

Para Myrna Mandell, este paradigma, es un enfoque para la ejecución de programas públicos por medio de redes interorganizacionales. En este sentido señalan lo siguiente:

“La idea de que los programas públicos sean ejecutados a través de redes interorganizacionales amplía enormemente el conocimiento de los problemas que enfrentan los gerentes cuando trabajan con su entorno. En lugar de tratar con las actividades de una sola organización o individuo, los gerentes tienen que tratar con patrones de interacciones dentro de todo un conjunto de organizaciones. Ante estas circunstancias, se requiere que la gerencia tenga la capacidad de manejar las interdependencias de manera que se puedan lograr tanto las metas de la organización individual como las de la red en su conjunto.”<sup>1</sup>

En la *aldea global*, la interdependencia tiene una relevancia especial. Requiere de mayor esfuerzo de las naciones, de todas sus instituciones para marchar hacia el mismo objetivo. Por ejemplo, en materia de medio ambiente, los países que no reduzcan los niveles de producción o consumo de CFC, en la proporción señalada por el *Protocolo de Montreal*, contribuirán a que el agujero en la capa del ozono aumente en dimensiones gigantescas, de tal manera, es prioritario que todas las naciones del mundo mantengan una comunicación y colaboración entre sus agencias de ecología, para tomar las medidas pertinentes. Más adelante mostraremos varios ejemplos sobre el funcionamiento de las redes intergubernamentales internacionales.

## 7.2. Crecimiento Económico y Redes Internacionales

Son muchas las razones por las cuales es necesario el empleo de este recurso administrativo; hemos mencionado motivos de tipo político, de seguridad ambiental global, pero también las hay de tipo económico.

Como lo vimos en el capítulo tercero, los estudiosos de la economía han discutido las opciones para el crecimiento y el desarrollo; de un lado se encuentran los que están a favor del crecimiento (la Teoría de la *Contabilidad del Crecimiento*), a costa del deterioro ambiental; de otro lado los que proponen un crecimiento cero, como medida preventiva para evitar una hecatombe por la devastación de los

---

<sup>1</sup> Mandell, Myrna. “Gerencia Intergubernamental: una perspectiva revisada”, traducido del *International Journal of Public Administration Special Issue* (Nov. 1988) con autorización de Marek Dekker, Inc. New York and Bassel; en Bernardo Kliksberg (compilador) *Pobreza un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. p.187

recursos naturales; y en otra vertiente, están los que propugnan la fusión entre el medio ambiente y el desarrollo. La mayoría de los países están siguiendo un modelo de crecimiento hacia afuera (*neoliberal*), que tiene como soporte la primera alternativa. Así, la política económica determina la existencia de la relación entre las naciones, es decir, las redes productivas, financieras o comerciales mundiales requieren de una estrecha cooperación interorganizacional. Richard D. Mallon, profesor de la Universidad de Harvard, ve el futuro crecimiento de los países en la *globalización*; dicen al respecto:

“Resulta claro que para mantener la competitividad y no quedar rezagado en el proceso de crecimiento, ningún país puede hoy permitirse dejar de participar en estas redes. Existe clara consciencia de ello y son manifestaciones evidentes de esta situación el plan de unificación económica de Europa Occidental en 1992, el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, la apertura económica de China, la perestroika de la Unión Soviética, Eurasco en Zurich y el programa de integración económica de Argentina, Brasil y Uruguay.”<sup>2</sup>

Mallón vislumbra un incremento de la productividad y una mayor integración económica y política del mundo. De lo siguiente, se desprende como los negocios internacionales modificaron la forma tradicional de gerenciar.

“ Un efecto de la revolución industrial del siglo XIX fue incrementar en cien veces la productividad. La revolución tecnológica ya aumentado un millón de veces la productividad y todavía no se ve un límite a tal crecimiento. Tal vez uno de los impactos más significativos que puede haber tenido tales cambios haya sido el que se manifiesta en la mayor integración económica y política del mundo. En la misma han influido, entre otros fenómenos, la declinación del costo de las telecomunicaciones, caída que se estima en un 40 % en los últimos cuarenta años, y la declinación del costo del transporte aéreo que en igual periodo se ha reducido en dos tercios. Una consecuencia impactante e inconcebible hasta hace pocos años ha sido la creación de redes tecnológicas, financieras y comerciales interconectadas y de carácter internacional. Como ejemplo de este fenomenal desarrollo podemos señalar: a) el sistema financiero interconectado electrónicamente que ha tomado el lugar del que naciera en Bretton Woods; b) los bancos de datos computarizados e interconectados, indispensables hoy para el desarrollo de la investigación científica; c) las empresas productoras de bienes finales que no son sino ensamblados de componentes provenientes de todo el mundo (como ejemplo se puede citar el caso Caterpillar en Estados Unidos, que utiliza en su producción acero de Brasil, soldadoras automáticas de Suecia, máquinas, herramientas de Alemania y Japón y piezas de fundición de Francia).”<sup>3</sup>

La proliferación de redes productivas, comerciales, financieras y gerenciales, marcha al unísono de la *sociedad global* y la *comunidad internacional*. México no es ajeno a este proceso mundial, algunas empresas grandes, se han unido a los nichos productivos como en el caso de Acer (ensamble de computadoras), la cual emplea teclados producidos en China, equipo CPU (Unidad de Control de Procesos) fabricados en México y monitores de Malasia. Lo importante es

---

<sup>2</sup> Mallón, Richard D. Op. Cit. p.22

<sup>3</sup> Ibidem p.22

enfatar que las redes internacionales están teniendo auge en sector privado, contando con la colaboración del sector público; la AP, ha dejado de ser empresaria, pero se ha convertido en promotora de las empresas; promueve la legislación en el parlamento, derriba barreras arancelarias y no arancelarias y difunde la política de buena vecindad.

### **7.2.1. Modificación de las ventajas comparativas por las redes internacionales**

Las redes internacionales de producción y comercio, junto con la incorporación de tecnologías en el procesamiento de los recursos naturales, son factores que están modificando el enfoque tradicional clásico de las ventajas comparativas entre los países del *centro* y la *periferia*.

Debemos recordar que en la *concepción clásica* de las *ventajas comparativas*, lo determinante era el *coste de oportunidad*, es decir, lo que un país dejaba de ganar si destinaba recursos materiales, humanos y financieros en la producción de mercancías o de insumos que pudiera obtener a mejores precios en el comercio internacional. También, la *Teoría Clásica* sostenía que la producción mundial, y el bienestar mundial, aumentaban si los países siguen la máxima de mantener una división internacional del trabajo: concentrándose en la producción de bienes en los que su país sea relativamente eficiente e importando aquellos cuya producción interior sea relativamente deficiente.<sup>4</sup>

~~Hasta antes de la *globalización*, los *países periféricos* obtenían grandes rendimientos en la exportación de recursos naturales, en detrimento de la producción de bienes de capital, mucho más costosos. Pero con el desarrollo de la ciencia y la tecnología, y el aumento del comercio mundial, las *ventajas comparativas* para esos países se perdieron; ciertamente se obtuvieron otras, como las mencionadas cadenas productivas (los nichos productivos y comerciales), pero en realidad, son pocas las empresas, las más de ellas transnacionales, las beneficiadas. Actualmente los *países ricos* producen grandes cantidades de alimentos con biotecnología, además, debido a la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos productivos, han reducido el consumo de energéticos, lo cual disminuye el consumo de petróleo, que era su fuente de ingresos más importante. Mallon explica claramente esta situación:~~

“Respecto de las ventajas comparativas se observa lo siguiente: tal como Prebisch predijo, la demanda de productos primarios parece ser cada vez más inestable; en la economía mundial el consumo de servicios desplaza el consumo de bienes; los procesos computarizados de producción de bienes como el acero y los productos químicos aumentan la eficiencia de la utilización de insumos; los controles contra la contaminación del medio ambiente desincentivan a las industrias intensivas en el uso de materias primas y energía y promueven el reciclaje de ciertos productos; en los países de la Comunidad Europea el

<sup>4</sup> Bittel, Lester R. y Jacson E. Ramsey. *Enciclopedia del management*. p. 147

consumo de energía por unidad de producción declinó un 25% entre 1970 y 1987; los avances de la biotecnología están modificando las ventajas comparativas de los productos de materias primas."<sup>5</sup>

Así pues, las redes internacionales de producción y comercio, contribuyen a modificar la correlación de fuerzas en el teorema de las *ventajas comparativas*, además que comercian con tecnología "ecológica", que reduce el gasto de recursos naturales, pero que en realidad, sirve para lograr los fines de los de la *corriente hegemónica* del desarrollo sustentable, que propone soluciones tecnológicas para remediar el deterioro ambiental.

El costo de la inserción es una mayor dependencia económica y una pérdida de soberanía, pero los gobiernos de la *periferia* tendrán que luchar con mayor determinación para participar en la definición de las reglas del juego de las redes, participación que dependerá a su vez, de la importancia de los nichos que cada uno ocupe, de la capacitación y honestidad de sus gobernantes, y de una negociación más favorable de las *ventajas comparativas*, que vuelva a otorgar a los recursos naturales y a la mano de obra, el valor que realmente poseen, como recursos escasos, no renovables, y así impedir que las obscuras fuerzas del mercado prosigan dándole, a las cadenas productivas, el peso determinante en la asignación de los precios mundiales. Sin embargo, la tendencia es a la inversa como de describe a continuación.

"De lo anterior puede concluirse que las ventajas comparativas dependerán cada vez menos de la dotación de recursos naturales y de la disponibilidad de mano de obra barata. En el futuro tales ventajas dependerán de la capacidad que muestre un país para ocupar un nicho eficiente en las redes internacionales. Los países pequeños no tendrán entonces desventajas ya que las economías de escala no son de tanta relevancia en las industrias con procesos computarizados. Lo más importante será el grado de integración del país en las redes internacionales."<sup>6</sup>

Es ese el contexto económico internacional que determina la *Gerencia Intergubernamental*. Ahora veamos como se define esta forma de administrar.

### 7.3. Concepto de Gerencia Intergubernamental

A partir de los años 60, después de haber superado los estragos de la Segunda Guerra Mundial, en los Estados Unidos de América, la *Gerencia Intergubernamental* comenzó a extenderse como una nueva forma de administrar que rompía con las formas tradicionales. En México se ha estudiado poco esta corriente. A continuación parafrasearemos las características que Deil Wright<sup>7</sup> señala sobre esta teoría, y añadiremos algunas explicaciones que nosotros diseñamos.

---

<sup>5</sup> Ibidem pp.22-23

<sup>6</sup> Ibidem p.23

<sup>7</sup> Wright, Deil S. "Managing the Intergovernmental Science: The Changing Drama of federalism. Intergovernmental Management". Citado por Myrna Mandell. Op. Cit. p.189



La *Gerencia Intergubernamental* se define con los siguientes elementos.

a) Solución de problemas.

Este tipo de gerencia es por antonomasia un método para la acción, que pone a todos los administradores públicos a construir soluciones creativas y constructivas para defender los intereses de las instituciones involucradas. El énfasis está en su capacidad para formular y ejecutar estrategias. Engloba los temas consuetudinarios de la gerencias y la formulación de políticas para ejecutar los planes y programas generales.

b) Comportamiento estratégico y de manejo de problemas.

La *Gerencia Intergubernamental* es propiamente la herramienta necesaria para comprender cómo y por qué los distintos niveles organizacionales se interrelacionan en la forma en qué lo hacen y cómo se pueden manejar dentro del sistema; ofrece la capacidad para tomar medidas útiles para todos los componentes.

Esta característica pone énfasis en la administración de las interdependencias junto con la comprensión de perspectivas diferentes que con frecuencia se encuentran en conflicto. Abarca la capacidad de facilitar la interacción formal e informal entre unidades de gobierno para lograr metas.

c) Redes de comunicación.

Esta característica se basa en la idea de que la *Gerencia Intergubernamental* ofrece una perspectiva que enfoca las redes y las comunicaciones como formas positivas de hacer que las cosas funcionen en los sistemas intergubernamentales.

El objetivo es desarrollar la capacidad de trabajar en una red dentro de un sistema de organizaciones; trata de construir relaciones y establecer áreas de confianza y respecto mutuos.

d) Liderazgo de sincronicidad

Este sistema administrativo es esencialmente un trabajo directivo, de comunicación, de coordinación, de armonización de intereses y de toma de decisiones, requiere de un tipo de gerente como el que proponen Silva y Hicman<sup>8</sup>, el gerente de *sincronicidad*, que cuente con capacidad y sensibilidad política para fungir como negociador de los intereses (algunas veces encontrados) de los distintos gobiernos, estratos de gobierno, e instituciones privadas y no gubernamentales; en este sentido, como otros que veremos más adelante, la incorpora elementos novedosos al management contemporáneo, tanto en lo público como en lo privado porque introduce una nueva concepción del liderazgo,

<sup>8</sup> Hicman, Craig R. y Michael A. Silva. Como organizar empresas con futuro. pp. 396

que rompe con el tradicional, y que Myrna Mandell bautiza con el nombre de *corredor multilateral*.

### 7.3.1. Aspectos neurálgicos de la Gerencia Intergubernamental

Hay varios aspectos de la vida institucional contemporánea que se han complicado enormemente, por lo que no pueden seguir abordándose con métodos y formas rutinarias, pero son abordados de manera distinta por este nuevo método.

#### a) Superar el desequilibrio de Poder.

La *Gerencia Intergubernamental* consiste en el desarrollo de capacidades inconcebibles para la gerencia tradicional; se plantea formular, ejecutar y coordinar estrategias colectivas para superar el acostumbrado aislamiento de las organizaciones.

Lo anterior pone en la palestra de la discusión los cotos de poder que se oponen a la modernidad institucional. Por un lado, en el mundo occidental, sigue dominando, en la práctica, el modelo jerárquico de coordinación y control autoritario, de arriba hacia abajo; según Mandell el control se percibe como algo que emana de los muchos niveles de gobierno, cuando lo idóneo (en una red organizacional), es la aplicación del *modelo multilateral*, para el cual, los esfuerzos de coordinación y control deben estar basados no en el modelo central, sino en un *modelo diverso*, que permita a cada organización de la red tener el mismo poder y estar al mismo nivel de toma de decisiones. Por otro lado, cuestiona las resistencias políticas que impiden las negociaciones de inserción en las redes mundiales.

De igual forma, se debe evitar que las metas y prioridades interorganizacionales, se determinan políticamente (autoritariamente), considerando sólo los intereses de los sectores que detentan mayor poder. El cumplimiento de este objetivo pasa por la supresión de los preceptos de la sociología norteamericana que ve a este problema como disfuncional, lo llama "imposición de mandatos en el proceso".

Aunque en una red se preve la adopción del *modelo multilateral*, en los hechos, encuentra serios escollos; hay organizaciones con mayor peso económico, o *poder de experto*, que en cualquier momento puede manipular a su antojo la red, sea retirando recursos económicos, sea retirando los recursos científicos, tecnológicos, o de cualquier otra índole, entonces, la tradicional negociación, vuelve a tomar un lugar preponderante, exacerbando los desequilibrios de poder. En la *globalización*, dichos desequilibrios deben ser combatidos por los *países subdesarrollados*, para pugnar por el reconocimiento de comportamientos cooperativos y competitivos, en donde en lugar de la imposición de metas proveniente de las elites mundiales de poder. Tomemos en cuenta, que la *Gerencia Nueva*, en especial los planteamientos de Rosabeth Kanter, se esta proponiendo un mundo de negociación, de dar y recibir.

Para el desarrollo sustentable los problemas señalados son fundamentales. De hecho, éste funciona como un sistema de redes interorganizacionales, pero no con base en el *modelo multilateral* de toma de decisiones, sino siguiendo el *modelo central*, jerárquico y autoritario, en el que los *países desarrollados* (que aportan mayores recursos económicos y tienen la dirección del Consejo de Seguridad de la ONU), imponen sus intereses, o sea, asistimos a una situación en la que la red no ha funcionado.

La asimetría económica y política entre *Norte* y *Sur*, se observa en las redes ecológicas; la mayor riqueza de flora y fauna, y de otros recursos naturales y territoriales de los segundos, no ha logrado equilibrar las fuerzas en el seno de las organizaciones mundiales. Es un aspecto que debe ser más negociado para que en realidad haya un desarrollo equitativo entre las partes.

En suma, los *países pobres* tienen que ser más agresivos en su participación en la *Gerencia Intergubernamental*, de lo contrario, las amenazas, los vetos y los boicots, seguirán impidiendo un sano desarrollo sustentable y se seguirán ensanchando los desequilibrios de poder.

Por ejemplo, en repetidas ocasiones Estados Unidos de América y Canadá, han amenazado con retirar los subsidios que otorgan al PNUMA., con lo cual no habría recursos para seguir manteniéndola. Según la titular de la SEMARNAP, Julia Carabias, eso sería funesta ya "que es el único organismo mundial que puede dar seguimiento a convenios internacionales como los de cambio climático, protección de la biodiversidad y de la capa de ozono (...) la desaparición del PNUMA sería un paso atrás en la solución de los problemas globales ambientales, ya que ellos no se pueden ver aisladamente y requieren un organismo que los vincule (...). En México, la participación del PNUMA ha sido relevante en cuestiones como las modificaciones a la legislación ecológica, programas de educación ambiental y en planes como el Programa para Mejorar la Calidad del Aire en México 1995-2000."<sup>9</sup>

#### b) Creación de cuadros gerenciales.

La *Gerencia Intergubernamental* resalta los problemas de la administración de las interdependencias y los de la comprensión de las diferentes perspectivas y demandas de las organizaciones y de los individuos que a menudo entran en conflicto. Esto es sensiblemente manifiesto en las redes organizacionales multinacionales.

En virtud de la gran cantidad de conflictos que se presentan en las organizaciones, este tipo de gerencia es el centro de intermediación de los mismos.

La historia de la administración en occidente ha sido testigo de la evolución del tipo de gerencia; ha desfilado del gerente autoritario de principios del siglo XX, al *gerente intermediador* de fines del siglo. Así, ha surgido la necesidad de formar

<sup>9</sup>Enciso, Angélica. "Impulsará México propuesta para que continúe el PNUMA. Debe reformarse el programa: Julia Carabias", en *La Jornada*, 14 de febrero de 1997. p.18

administradores preparados en el oficio de la intermediación de conflictos (nacionales e internacionales). Mandell ha denominado a este tipo de gerente como *corredor multilateral*, el cual deberá ejercer la función de enlace en el contexto de las redes interorganizacionales:

"Se entiende para fines de este trabajo que un corredor es un intermediario que 'interviene'(sic). El papel del corredor puede variar en la gama del poder compartido, desde un extremo que parece un director de orquesta -modalidad de fuerza, en la cual puede ser comparado con el de 'autócrata benévolo'- hasta el otro extremo en que ejerce un papel parecido al de un corredor de productos básicos modalidad pasiva, en la cual simplemente interviene para asegurarse que dos partes no seleccionadas puedan consumir una transacción que les será de beneficio mutuo."<sup>10</sup>

El *corredor multilateral* tiene las siguientes misiones: asegurarse que todas las partes estén satisfechas en el proceso para que continúen contribuyendo a él, sin ofender a otros participantes importantes; reconocer quiénes son las personas de la red que pueden ejercer poder (y que tipo de poder ejercen) para ajustar su influencia dentro de la red; mantener relaciones fuera de la frontera de su organización; desarrollar habilidades políticas (negociación) y organizacionales (toma de decisiones) en la red, es decir, cultivar el llamado *poder de relación*.

#### c) Concebir la red organizacional como un sistema.

Muchos planes de gobierno quedan inconclusos por no identificar a todos los interesados, que forman parte de la red. Esto es demasiado frecuente en las organizaciones grandes, en las que además, la comunicación es muy de realizarse.

Para entender la extensión de las redes se necesita construir un "mapa institucional", y posteriormente establecer los mecanismos adecuados de comunicación, finalmente trabajar con la red, es decir, construir relaciones.

Ahora bien, para dominar la estructura de las redes, los gerentes deben estar conscientes que están trabajando dentro de un sistema de redes. Mandell apunta en este sentido: "El proceso de 'trabajar en red' requiere por lo tanto, que los gerentes sepan identificar correctamente el sistema total de la red a la cual pertenece el proyecto específico. De esta manera, podrán identificar correctamente todas las partes que tienen interés en él."<sup>11</sup>

Identificar la estructura, no es una tarea fácil, requiere ponderar todas las redes funcionales que existen en base continua y la influencia que pueden ejercer sobre las redes de temporales (de proyecto).

---

<sup>10</sup> Mandell, Myrna. Op. Cit. pp. 199-200

<sup>11</sup> *Ibidem* p.201

### 7.3.2. Dos Tipos de Redes. La Red por “Proyectos” y la Red por “Funciones”

Mandell define dos tipos de redes, la de *proyectos* (situaciones contingenciales, por ejemplo) y la de *funciones* (como por ejemplo vivienda, transporte y planificación urbana).

Dice que en los programas públicos, el énfasis está básicamente en las *redes de proyecto*: se reúnen entidades organizacionales separadas con el fin de lograr un propósito específico. No obstante, las *redes funcionales* juegan un papel en la ejecución de programas públicos; de hecho estos dos tipos no solamente existen simultáneamente, sino que ejercen una importante influencia entre ellos. Cuando se establecen *redes de proyecto* para lograr un objetivo, los miembros son ya miembros de *redes funcionales*.

Desde los años 60, en Estados Unidos, empresas gigantescas espaciales, que requerían de una organización compleja por la gran cantidad de actividades que realizan al mismo tiempo, iniciaron con un tipo de organización por matriz, que no es otra cosa mas que la combinación de ambos tipos de redes.

#### **Importancia de las redes interorganizacionales en el camino hacia las metas globales entre las organizaciones**

En la interdependencia global, llena de proyectos “megalómanos”, donde se involucran instituciones internacionales, regionales, nacionales, estatales y municipales, se tiene que buscar el desarrollo y la capacitación de la AP en la *Gerencia Intergubernamental*. Más aún, el desarrollo sustentable en México sólo, puede entenderse, administrativamente, como un elemento de la cadena mundial.

Por lo anterior, es imprescindible estudiar como puede lograrse que las organizaciones involucradas, marchen en un mismo sentido, sin perder de vista su propia identidad, y al mismo tiempo tengan una visión. La teoría de las redes son un método adecuado para crear una “filosofía” de cooperación, porque como dice Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows y Jorgen Randers, son: “agrupamientos de personas que se mantienen en contacto, que hacen circular entre ellos datos, herramientas e ideas y, lo más importante, aliento. Uno de los objetivos importantes de una red es simplemente recordar a sus miembros que no están solos.”<sup>12</sup>

Además de ser un incentivo para la cooperación, las redes organizacionales, pueden contribuir a mantener una igualdad entre los miembros, evitando la proliferación de los nichos de poder. Concretamente, los autores aludidos, los definen así:

“Una red es por definición no jerárquica. Es un tejido de concreciones entre iguales, Lo que la mantiene en su sitio no es la fuerza, la obligación, el incentivo

<sup>12</sup> Meadows, Donella H. et. al. Op. Cit. p.258

material o el contrato social, sino los valores compartidos y la comprensión de que algunas tareas que pueden realizarse en forma conjunta jamás se lograrán por separado.”<sup>13</sup>

Hoy en día, la mayoría de los proyectos públicos son emprendidas por varias organizaciones interdependientes, en consecuencia la actividad gerencial consiste en: a) dar cohesión a todas ellas, lo cual debe traducirse en una cabal comprensión de cómo encajan dentro del conjunto de las organizaciones (Esto es, lo que Hjern y Porter, llaman *comportamiento de movilización*); b) en saber lo que será aceptable a los miembros de la red y lo que no será; c) en el desarrollo de capacidades para mantener relaciones viables con los demás (relaciones formales e informales, y en un momento dado, dilucidar cuáles tienen mayor peso).

La red misma se convierte en una herramienta que puede contribuir a elevar la capacidad de maniobra del gerente, porque se analiza el conjunto de las organizaciones y con ello se combina el análisis formal (las técnicas del comportamiento), con la política interna, para ir haciendo movimientos graduales de cohesión, hacia fines que en un principio se conciben de manera general, pero que se van reformulando a medida que se introduce nueva información; es decir, los gerentes avanzan de forma consciente y *proactiva*.

Dicho de otra manera, los gerentes, se van ajustando a la “ley de los cambios continuos”; tienen una idea general de sus logros, pero van probando, antes de decidir; desarrollan apoyo para sus ideas y las van modificando a medida que avanzan. En el camino, reúnen las fuerzas necesarias para llevar adelante sus concepciones. Esta forma de concebir a los planes dentro de la organización es opuesto al llamado *enfoque terremoto*<sup>14</sup> que consiste en ponderar la acción total que se cree necesaria y ponerla en operación lo más pronto posible.

Adoptar el método de redes contribuye a elevar la eficiencia y la eficacia del sector público, en la medida que alerta de las decisiones “torpes” o “irracionales”, para ahorrar recursos financieros.

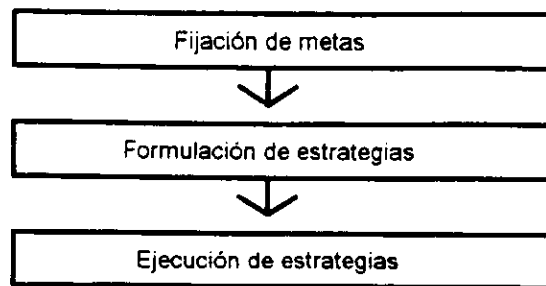
El elemento crucial de las redes está en que cohesiona las metas, estrategias y la ejecución, de manera que se reúnan las fuerzas necesarias para el desarrollo de la red; en este sentido, para Myrna Mandell, la *Gerencia intergubernamental* se aparta de la visión tradicional de la *planeación estratégica*.

En lugar de presentar la visión del proceso estratégico como:

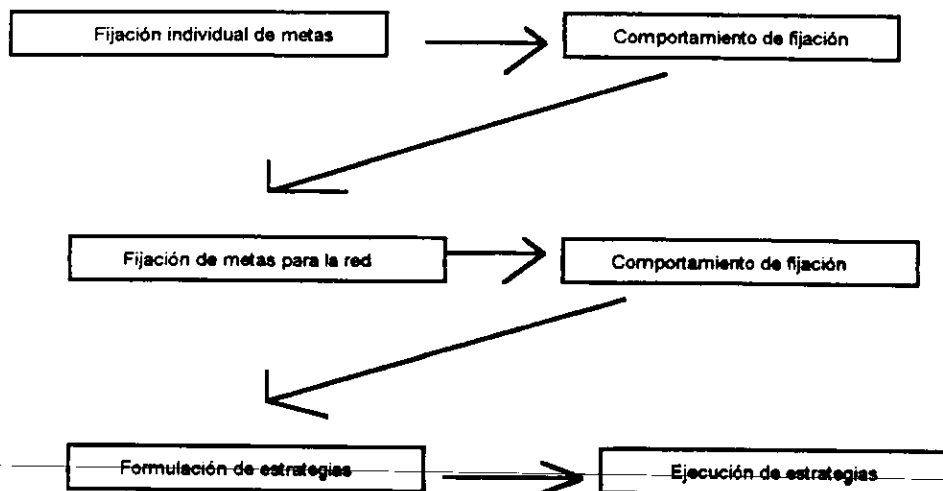
---

<sup>13</sup> *Ibidem*

<sup>14</sup> Véase. Terry, George R. y Stephen G. Franklin, Ph. D. *Principios de Administración*. p.209



el proceso se percibe como:



Así pues, el estudio de redes contribuye a superar las dificultades de satisfacer las metas multi organizacionales. Una gerencia hábil tendrá especial cuidado en utilizar valores y creencias, es decir, una "filosofía", para dar cohesión entre los elementos del sistema.

También las redes son un medio para integrar los distintos niveles de gobierno: federal, estatal y municipal; son un método para llevar a cabo la descentralización administrativa. Dicho en otras palabras, el sistema de redes podría ser un instrumento idóneo para la el impulso y consolidación de los gobiernos locales. En Gran Bretaña, como lo hemos visto, un sistema similar, ha contribuido a la consolidación de organizaciones locales de gobierno en todo el Reino ( País de Gales, Escocia, Inglaterra e Irlanda del Norte), mediante la creación de instituciones como: La Unión Internacional de Autoridades; El Consejo Europeo de Municipios y Regiones; La Agencia Internacional de Gobiernos; y el Comité de Regiones.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Foreign and Commonwealth Office. Local Government in Britian... pp. 7-9

Cabe recordar que estos organismos, son locales, pero tienen como misión principal vincular la localidad, con la Comunidad Europea, es decir, son redes interorganizacionales locales, regionales y nacionales, que se relacionan con redes internacionales.

En suma, la importancia de estudiar la gerencia intergubernamental estriba en enfatizar que la red interorganizacional es más que considerar que las organizaciones están vinculadas en una red. Es como una línea directriz de advertencia de que las organizaciones no son entes aislados autónomos, con objetivos individuales; es también como una llamada de alerta a todas las organizaciones gubernamentales a actuar de forma conjunta, que operan dentro de un campo total; se incluyen además organizaciones del sector público y privado, así como una amplia gama de actores individuales interesados y organizaciones no gubernamentales. Myrna Mandell, define claramente esta situación:

“La idea clave es más bien que la red interorganizacional se convierte en una vinculación de un variado número de organizaciones y/o individuos dentro de un todo coherente. Las organizaciones y/o individuos pueden vincularse en distintas relaciones, pero lo importante es si los vínculos son suficientes para mantenerlos juntos con el fin de lograr un propósito global. La diferencia estará en la diferencia (sic) entre las relaciones intergubernamentales y la gerencia intergubernamental. El concepto de las relaciones intergubernamentales está relacionado con la idea de un número de actores diferentes relacionados unos con otros de distintas maneras, pero sin tomar en cuenta el conjunto. El concepto de gerencia intergubernamental se relaciona con la idea de un número de diferentes organizaciones y/o individuos que actúan como un todo coherente, como resultado de los distintos vínculos y una percepción del propósito global. Por consiguiente, una comprensión de la importancia del contexto de la red interorganizacional vincula las dimensiones de la estructura con tanto los efectos como los resultados, vínculo que puede ser observado en la dinámica de las actividades continuas.”<sup>16</sup>

### **La Gerencia Intergubernamental rompe con instrumentos administrativos tradicionales**

Myrna Mandell considera que el concepto de red interorganizacional puede ofrecer nuevas orientaciones para determinar apropiadamente el tipo de instrumentos administrativos y desechar aquellos obsoletos; ya hemos analizado algunos, veamos otros.

“Por ejemplo, aunque la idea de cómo gerenciar el entorno intergubernamental ha incluido la coordinación arriba-abajo, reglamentación, reforma estructural-legal o construcción de capacidad, estas técnicas no se consideran apropiadas para el entorno de una red interorganizacional. Puesto que la idea de la red interorganizacional se basa en el logro de programas dentro de un sistema de entidades organizacionales interdependientes, en lugar de una entidad organizacional individual, los conceptos de jerarquía, los canales de autoridad bien definidos, los procesos de control y otros conceptos tradicionales de

---

<sup>16</sup> Mandell, Myrna. Op. Cit. p.193



gerencia ya no son aplicables. Estas técnicas requieren modificación para poder ofrecer un marco más funcional para los gerentes que trabajan en ese entorno."<sup>17</sup>

La *Gerencia Intergubernamental* atiende un problema fundamental de la administración contemporánea: las redes de negocios, las comunidades científicas, informáticas y los organismos supranacionales, o sea, sirve para resolver problemas que no se le habían presentado a la *gerencia tradicional*. En este sentido, pone en tela de juicio toda la concepción administrativa que se venía arrastrando desde hace cien años. Los principios de Fayol: autoridad, unidad de mando, jerarquía, centralización y división del trabajo, son obsoletos para la *nueva gerencia*. Asimismo, la autoridad *lineo funcional*, y la *supervisión funcional*, enarbolada por Winslow Taylor y otros autores, ahora ha perdido vigencia. También la *teoría tradicional* del proceso administrativo (PRODICOCO y POSDCORB), son también puestos en evidencia con esta nuevo teorema.

La *administración tradicional*, defensora de los sistemas de dirección individuales, y en la departamentalización por sus funciones y estructuras (incluidos los principios de la división del trabajo, autoridad, responsabilidad, jerarquía, y las distintas modalidades de interacciones cooperativas y conflictivas), en una *sociedad global*, pierde vigencia y su lugar lo toman las relaciones intergubernamentales. El "milagro japonés" pudo llevarse a cabo por la conjunción de varios factores, uno de ellos, fue la introducción de nuevos elementos gerenciales como la eliminación de exagerados controles (al estilo fordista-taylorista), que se sustituyeron por el auto control propuesto en la *Teoría del Control Total de Calidad*.

También los acontecimientos políticos ponen en evidencia la vigencia de conceptos tradicionales; nos referimos a los asuntos de soberanía nacional, que se ligan a los conceptos de centralización, descentralización, delegación de autoridad y responsabilidad. Dror arguye que las dependencias y relaciones que se establecen entre los Estados-nación, en el mundo contemporáneo, son factores desequilibrantes de la organización política tradicional, el autor escribe en este sentido:

"Las nociones tradicionales de centralización y descentralización, concentración y desconcentración, delegación y autoridad dentro de los Estados son por completo inadecuados para manejar las relaciones intergubernamentales en el futuro basadas como están en doctrinas anticuadas de supremacía del Estado. De la misma manera, los conceptos estándar de relaciones interestatales en términos de alianzas, acuerdos, tratados, normalización consensuada, etcétera, aunque siguen siendo importantes, son inadecuados para las transformaciones en curso, porque, están basadas en nociones arraigadas de soberanía de Estado, con la presunción adicional de que la gobernación global será muy débil."<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Ibidem

<sup>18</sup> Ibidem

#### 7.4. Relación Intergubernamental entre los distintos niveles de organización política. Los principios de Subsidiaridad y Facultación, como pilares fundamentales de la gobernación global

La aplicación de la *Gerencia intergubernamental* en cualquiera de sus niveles, pero sobre todo en el global, implica sujetarse a dos orientaciones entrelazadas en los distintos estratos de gobierno. Por un lado, el *principio de subsidiaridad*, (adoptado en el Tratado de Maastrich, en febrero de 1992 por la UE), significa: "que la autoridad, las tareas y las funciones deben localizarse en el nivel más bajo, donde pueden desempeñarse correctamente. Dichas funciones deben ser suplementadas por los esfuerzos de los niveles más altos de la gobernación, con el objetivo de facultar a los más bajos para asumir mayores responsabilidades."<sup>19</sup> Por otro lado, el *principio de facultación* que significa descentralizar la toma de decisiones. John Trent, amplía la explicación de la *subsidiaridad*, al afirmar:

"El tratado de Maastrich, cuando convirtió la Comunidad Europea en una Unión, vino a añadir una nueva dimensión de evolución federal, confirmando el principio de 'subsidiariedad'. Además de reafirmar la regla de división de poderes, este principio también abre la puerta a la transferencia de la autoridad del Estado a la Unión. Éste es un proceso aún en desarrollo y no como antes, mediante la estricta aplicación del principio confederal de una decisión, de una decisión por cada Estado soberano. También va en aumento el poder del Parlamento Europeo. Desde el Acta de la Unión, ahora también tiene facultades para enmendar las regulaciones de las comisiones."<sup>20</sup>

La *subsidiaridad* significa mayor participación ciudadana y responsabilidad compartida entre los miembros de la UE, una ex diputada del Parlamento Europeo, Guadalupe Ruiz-Giménez, menciona que uno de las grandes conquistas de Maastrich es "el reconocimiento de la responsabilidad compartida entre los estados miembros y la CE; combinando con el principio de subsidiariedad (letra B artículo 3) que declara que las decisiones deben tomarse de la forma más próxima posible a los ciudadanos."<sup>21</sup>

Yehezkel Dror dice que a pesar del origen jesuita del principio de *subsidiaridad*, es importante reconocer la existencia de una autoridad suprema para prevenir estancamientos, que resultan del exceso de confianza en la acción local o en el consenso colegiado. Este principio debe proponer normas para que se erijan instancias superiores de apelación con carácter de organismos cuasi judiciales.

Tal y como Dror plantea la *subsidiaridad* da la impresión que, como su nombre lo indica, la autoridad central subsidia a la local, pero cobra el costo, es decir, permite la ejecución, más impide la participación en la creación de las estrategias e instrumentos, que concretamente, significa, la realización de las políticas globales, no de las locales.

<sup>19</sup> Yehezkel, Dror. op. Cit. p.328

<sup>20</sup> Trent, John. Op. Cit. p.395

<sup>21</sup> Ruiz-Giménez, Guadalupe. "La política ambiental en Europa y su repercusión en América Latina", en Retos de la Ecología en México. p.58

Dror sugiere tres aspectos que deben rediseñarse para perfeccionar las capacidades de un gobierno local. Primero: la separación del político del profesional, es decir, convertir al administrador público en gerente, y al político desterrarlo de las áreas ejecutivas. Segundo: hacer elecciones funcionales, independientes de las gubernativas, para actividades específicas, tales como educación, ecología, etc. Tercero: inmiscuir a la ciudadanía, de manera directa en las decisiones de los servicios y su financiamiento. Dror, expresa las actividades de la siguiente manera:

"-La división de tareas entre políticos y profesionales de la gestión de gobernación local necesita reforzarse; los políticos deben concentrarse en el quehacer político, la fijación de estándares, la designación de asesores profesionales capacitados y el tutelaje.

-Elecciones funcionales para organismos a cargo de actividades específicas -tales como la educación- deben suplementar las elecciones generales de gobierno local, pero los organismos establecidos por las elecciones generales deben tener autoridad suprema.

-Los ciudadanos deben involucrarse de manera directa en la decisión de los niveles de los servicios y su financiación, inter alia, para hacerlos conscientes de los costos y reducir demandas imposibles de satisfacer por parte de la gobernación."<sup>22 23</sup>

El *principio de facultación* significa que los niveles de autoridad tienen el deber de ayudar a los más bajos e incrementar sus capacidades y a ejecutar funciones adicionales; hacerlo debe convertirse en la principal tarea de la gobernación de alta jerarquía.<sup>24</sup>

#### **7.4.1. Los principios de Subsidiariedad y Facultación, el Desarrollo Regional, Estatal y Municipal y la globalización**

Con la *globalización* no sólo hay un desarrollo de Estados y municipios (los que mejor adhieran a las cadenas productivas, comerciales o financieras internacionales), cuanto también un desarrollo regional, que incluso, puede desembocar en conflictos políticos por la búsqueda de la autonomía. Las regiones que mejor están integradas a los bloques económicos internacionales desarrollan un poderío económico, una verdadera sociedad económica, integrada en una red financiera productiva y comercial, que se sitúa a la cabeza del Estado, o de la región; la sociedad económica, se transforma al mismo tiempo en una sociedad política, que busca el poder del Estado y que en algunos casos lo llega a detener.

Roberto Moreno Espinosa dice que las administraciones públicas de las entidades federativas no han permanecido estáticas ante los cambios y transformaciones

<sup>22</sup> Dror, Y. Op. Cit. p.239

<sup>23</sup> Esto es algo parecido a la *Gerencia Social*, pero con varias diferencias; la principal es que en esta se propone la intervención social, de las ONGS, para la solución de cualquier problema, sobre todo en áreas que ni el mercado, ni el gobierno pueden atender.

<sup>24</sup> Ibidem

que caracterizan la vida económica, política y social, del país en su conjunto, así como los derivados del ámbito internacional. Dice al respecto:

“Hoy que nos encontramos transitando conjuntamente con la aldea mundial en el proceso de globalización e integración económica y económica-política y de defensa común -caso este último de la Unión Europea, es el momento de trascender la inercia centralizadora para entrar en una fase de mercado sello descentralizador, cuyos objetivos estén claramente orientados a la fortaleza y el desarrollo regional como estrategia fundamental para consolidar la unidad nacional, por vía de la estrategia mencionada”.<sup>25</sup>

Sin embargo, la *globalización* también provoca segregación; las regiones, estados, o municipios no modernizados (sin desarrollo industrial), que son pobres, y que están desligadas de las cadenas internacionales, quedan marginados de los beneficios económicos directos, y los indirectos: salud, educación, infraestructura, etc.

Pero prescindiendo de la lamentable consideración anterior, es importante reconocer que en una nación como México, los estados y los grupos económicos más ligados al exterior, son los más beneficiados del desarrollo estatal y municipal, ellos querían pasar de una existencia formal, a una existencia real, y lo han logrado.<sup>26</sup> Cada vez con mayor fuerza, esas regiones buscan la eliminación de las barreras económicas y políticas nacionales, quieren la substitución de una política económica nacional, por una política económica local, para así decidir su propia forma de insertarse al extranjero. Los argumentos van desde la consideración de que el centro es incapaz de proponer un desarrollo regional equilibrado y armónico (habida cuenta de la dificultad histórica condicionante), hasta una incapacidad mayor: ineficiencia de las políticas generales que favorecen sólo a algunas regiones, en detrimento de otras, así como el mantenimiento de regiones que derrochan recursos estatales sin generar riqueza económica. Esta situación no es privativa de México, hay otras regiones que lo están peleando, como se menciona a continuación:

“En paralelo a la integración de espacios económicos continentales se observa la expresión estridente de separatismos y regionalismos a ultranza. (...) El caso de la ‘República de Padania’, en el norte de Italia, es el ejemplo más reciente de una expresión secesionista que se sustenta en argumentos de identificación regional y tradición histórica. Para Umberto Bossi, el líder padianense, la secesión es inevitable ‘ya que la impone la globalización de los mercados’. Bossi postula que en el contexto actual, a dos realidades económicas deben corresponder, necesariamente, dos monedas y dos tipos de instituciones.”<sup>27</sup>

Pero también se sabe de otras regiones que han desarrollado un poderío económico situado por encima de otras, y buscan una autonomía del gobierno central. Continúa el análisis citado:

<sup>25</sup> Moreno Espinosa, Roberto. Op. Cit. p. 173

<sup>26</sup> Los Estados de México que más riqueza generan (contribución al PIB), son casualmnte los más industrializados y en consecuencia más ligados a la globalización; ellos son: Estado de México, Jalisco, Nuevo León y Chihuahua.

<sup>27</sup> Cervantes Galván, Edilberto. “Globalización y procesos regionales”, en *Nexos*, No. 239, Noviembre de 1997. p.60

"En situación similar podrían señalarse los casos de la provincia de Quebec en Canadá y la región de Euzkadi en España. No se trata de movimientos independentistas como los que se produjeron en las antiguas colonias de América o África. Tampoco son regiones depauperadas que reclaman mejor trato. Son regiones con un potencial económico que se ha visto fortalecido por las nuevas relaciones económicas internacionales y que reclaman un alto nivel de autonomía, si no es que su soberanía frente al Estado-nación en el que están insertas. En ese mismo camino, aunque hasta ahora evitando radicalismos, puede señalarse a la región catalana en España."<sup>28</sup>

Las inmensas diferencias económicas entre diversas regiones dentro de una nación, motiva que zonas económicamente equilibradas, inicien movimientos de autonomía. Así, parece paradójico que mientras Europa se une, Alemania realiza intentos separatistas en sus regiones.

"La propia Alemania experimenta presiones que pugnan por el rediseño de su geografía política. Después de la unificación, que se tradujo en la incorporación de seis länder (estados), se han examinado propuestas para, a través de la integración de diferentes länders, crear estados con capacidad económica más equilibrada. En el norte, por ejemplo, se plantea la creación de un gran estado con la unificación de Sajonia, Schleswip-Holstein y, tal vez, Mecklenburg-Pomerania Occidental. En el sur se propone la unión del pequeño estado de Saarland con el de Rhineland-Palatinate y el rico estado de Besse, con Frankfurt a la cabeza."<sup>29</sup>

Indudablemente, una de las causas de las políticas de descentralización (que reconoce particularidades y diferencias) y del desarrollo estatal y municipal (~~transferencia de facultades, asignación de recursos propios y federalización de recursos y decisiones, entre otros~~), se debe al poderío económico y político de ciertas regiones que obligan al gobierno central a un proceso de real repartición del poder. De esta forma, el desarrollo regional, es un tema de la *Reforma del Estado*, que ha sido arrebatada por las elites regionales, sobre todo de aquellas, que están ligados a las cadenas productivas internacionales, y que en consecuencia, ven bloqueado su desarrollo por el gobierno centralizado. Bajo esta lógica, los gobiernos centrales se encuentran ante una encrucijada: propician o no el desarrollo regional. Tienen que evaluar las posibilidades de conflictos armados con objetivos separatistas, que puedan aglutinarse en torno a un interés económico, una continuidad geográfica, o simplemente una cultura y un idioma común.

A su vez, tienen que evaluar los costos económicos del desarrollo regional; sobre todo, sopesar los costos de quedarse sin una política económica macro, con todo lo que con ello implica (recaudación fiscal, liberalización financiera y comercial, saneamiento de las finanzas públicas, privatizaciones, desregularización y simplificación administrativa, etc.)

---

<sup>28</sup> Ibidem

<sup>29</sup> The Economist, Londres, mayo 11, 1996. p.51. En Cervantes Galván, Edilberto. op. Cit. p.60

El desarrollo regional, estatal y municipal es un tema de debate nacional y mundial,<sup>30</sup> en el que se discuten las formas de inserción de la nación y sus diversas regiones, en la economía mundial. Edilberto Cervantes, señala los efectos de esto:

"La globalización cataliza procesos de diferenciación internos ya en marcha y provoca nuevos; beneficia claramente a ciertas regiones y tiene un efecto adverso en otros (...)

Mientras que las políticas neoliberales tienden a reducir el ámbito, capacidad y recursos del Estado (en favor del mercado y la sociedad civil) los regionalismos plantean una refuncionalización de los diferentes niveles de gobierno, el reconocimiento de un alto grado de autonomía o el aliento a razonamientos separatistas."<sup>31</sup>

John Trent coincide en lo anterior al mencionar el papel del Estado para facilitar la internacionalización de la producción y la reorganización económica; dice:

"Simultáneamente, la autoridad de los gobiernos nacionales fue desafiada desde abajo por concentraciones locales (subestatales) de riqueza económica y de entidad y desde arriba, por nuevas entidades supraestatales, incluyendo empresas transnacionales y diversas formas de organizaciones internacionales."<sup>32</sup>

Con los procesos de globalización sucede algo paradójico, los elementos que en otros momentos históricos contribuyeron a la formación y desenvolvimiento de los Estados-nación, como el idioma, las costumbres, la raza, el interés económico o la posición geográfica, han evolucionado tanto que pueden propiciar su contrario: convertirse en elementos desintegradores.

## **7.5. Los Organismos supranacionales, gobernación global y gobernación local**

Idealmente, las relaciones intergubernamentales globales y locales, deben estar basadas en la cooperación y la confianza, pero sobre todo en la conciencia y los valores compartidos. Pero para tener una plena seguridad de una relación estable, se deben crear organismos supraestatales (parlamentos continentales) que normen, vigilen y castiguen los excesos del localismo, o cualquier otra anomalía. La UE, como hemos visto, ya estableció mecanismos de relación entre los gobiernos locales (municipal), nacionales (gobiernos centrales) y el supranacional (Parlamento Europeo, etc.). Dror puntualiza esta situación:

"(I) Las relaciones intergubernamentales deben estar basadas, en su mayor parte, sobre la cooperación y la confianza, y sobre la toma de conciencia de los intereses y valores compartidos. Sin embargo, esa actitud no debería provocar

<sup>30</sup> Por ejemplo en la Declaración de Tokio, adoptada por la Conferencia Mundial de Gobernación Metropolitana, celebrada en abril de 1993.

<sup>31</sup> Ibidem

<sup>32</sup> Trent, John E. Op. Cit. pp. 371-372

estancamiento -cuando la acción es esencial- ni un exceso de localismo a expensas de intereses más amplios. Los niveles más altos de gobernación deben tener, pues, autoridad suprema.

(II) Sin embargo, para proteger la subsidiaridad y alentar la economía de los niveles más bajos de gobernación, esa autoridad suprema debe estar sujeta a las normas de una holgada ley constitucional e internacional, puesta en vigor por parlamentos continentales y globales que confieren la autoridad a organismos legislativos nacionales, continentales e internacionales.”<sup>33</sup>

## **7.6. Las Redes Internacionales en Acción como formas de desarrollo de la Comunidad Internacional**

A medida que se va desarrollando la *comunidad internacional*, el intercambio de información se acrecienta también, por lo cual, se necesita el desarrollo de la capacidad *gerencial intergubernamental*; a continuación presentaremos ejemplos de estas redes en acción.

### **7.6.1. La Red mundial de la Educación. Los poderes de la UNESCO y la OCDE**

La intención de las elites mundiales es *globalizar* todo; la educación, la ciencia, la técnica, el comercio, etc., comencemos por la educación. Esta se ha constituido en la piedra angular de la *aldea global*, porque sólo a través de ella se pueden hacer viables los proyectos transnacionales, que requieren capacitación educación sesgada a lo tecnológico, en detrimento de lo humanístico y cultural. Así, la educación forma parte de una red internacional, cuyo centro de decisión se ubica en la UNESCO y en la OCDE. Rodolfo Stavenhagen, miembro de la Comisión Internacional para la Educación del Siglo XXI de la UNESCO declaró que:

“... la desigual distribución de los recursos naturales y humanos indispensables para el progreso científico y tecnológico, su concentración geográfica en los países altamente industrializados y, aún más, las redes e instituciones vinculadas a las grandes empresas transnacionales, afecta de manera directa la determinación de prioridades, la selección de áreas y temas de trabajo, así como la asignación de recursos.”<sup>34</sup>

Antes de la globalización, la política educativa tenía tintes nacionalistas, pero después, cambió radicalmente, lo sentencia el citado Stavenhagen:

“Hoy en día esta ilusión se ha desvanecido. Aunque distintas naciones tengan prioridades económicas y sociales diferentes, la lógica del progreso científico y tecnológico, y la dictadura de los recursos disponibles son tales, que pocos países pueden decir que tienen un control directo sobre la dirección y los objetivos de sus procesos de producción de conocimientos científicos y la aplicación de estos fines tecnológicos específicos.”<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Dror, Yehezkel. Op. Cit. 332

<sup>34</sup> “Hoy desigualdad en la asignación de recursos. Las Universidades no son un lujo en países pobre: Stavenhagen”, en *La Jornada*, 10 de noviembre de 1997. p.47

<sup>35</sup> *Ibidem*

Al respecto, es necesario señalar dos consecuencias. Por un lado, aumentan las desigualdades entre regiones y países, así como también la dependencia y la subordinación de unos a otros en cuanto a ciencia y tecnología se refiere, de la misma manera en que sucede en las áreas de telecomunicaciones, procesos productivos, relaciones comerciales y sistemas financieros. Por otro lado, ni la *globalización*, ni el crecimiento económico, ni los avances de la ciencia y tecnología, conducen automáticamente a mejores condiciones de vida. Al contrario, graves contradicciones, como el de la desocupación, fenómeno que no es cíclico, sino permanente y estructural.

### **7.6.1.1. El caso de la Educación en México**

Para ejemplificar como funciona la red educativa internacional, veamos el caso mexicano, en especial el caso de la educación media superior y superior.

Stavenhagen reconoce que el panorama mundial educativo obliga a las naciones a seguir un modelo educativo de papel calca. Así, la educación superior debe adecuarse a la obligación de combinar el aprendizaje y la investigación, además de otros aspectos como las siguientes:

La educación es un eslabón importante en el engranaje del nuevo orden internacional, ya que sin capacitación, docencia e investigación ad hoc, es impensable la inserción del país, especialmente importante es la superior. La Secretaría de Educación Pública, en el marco de la presentación del Reporte sobre Políticas de la Educación Superior en México, de la OCDE, llevado a cabo en 1996, en la Ciudad de México, expuso que se tomarán en cuenta los juicios y recomendaciones del grupo de expertos de esa institución.<sup>36</sup>

En México se han creado las condiciones de integración a la red mundial de educación; se han puesto en marcha programas en prácticamente todas las universidades del país, con la UNAM a la vanguardia. Veamos cuáles son las recomendaciones de la OCDE, las que nuestro país está pretendiendo seguir:

**\*\* En cuanto a la equidad, se deben garantizar a los candidatos del mismo nivel iguales posibilidades de acceder a las formaciones deseadas; implantar para todos los aspirantes al ingreso a la educación superior un procedimiento de admisión selectiva basado en un examen y en los resultados obtenidos en el bachillerato; ampliar los sistemas de becas de estudio y elaborar estadísticas sobre el origen de los estudiantes.**

**\*Flexibilizar la formación en el nivel de licenciatura, acercar a las normales con las universidades, desarrollar los servicios de tutoría y de apoyo a la orientación vocacional y profesional de los alumnos.**

**\*Respecto a la pertinencia se sugiere la profundización de las relaciones con la sociedad y, en particular, con la economía; mayor relación entre las empresas y las universidades y la redefinición del servicio social.**

---

<sup>36</sup> "Reporte de la OCDE sobre políticas educativas", en *Confluencia*, revista de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. p. 1



\*En torno a la calidad, la OCDE reconoce que se han iniciado esfuerzos relativos a la evaluación de estudiantes y de las instituciones, y recomienda desarrollarlos hacia diplomas más confiables obtenidos en menos tiempo, además, propone un sistema nacional de acreditación de las universidades y programas de estudio, y al mismo, prestar mayor atención a las causas de abandono de los estudios.

\*Respecto al personal docente, (el documento citado) indica que se deben profundizar las medidas concernientes a su reclutamiento, perfeccionamiento y retribución.

\*También señala como indispensable reformar las subsidios públicos, porque las instituciones de educación superior no pueden seguirse manteniendo básicamente en estos recursos, por lo que se deben buscar nuevas formas de financiamiento.

\*La principal herramienta de conducción de la educación superior es la evaluación, acreditación de programas e instituciones, información, relaciones sobre acuerdos formales y explícitos entre el Gobierno y las universidades, así como distribución de recursos financieros.<sup>37</sup>

## **7.6.2. Las Redes Ecológicas Internacionales. Otro paradigma gerencial**

Además de las redes internacionales educativas, científicas, productivas, comerciales, financieras, también existen las ecológicas. Parece no haber escapatoria: el único medio para hacer posibles los ideales de la *Cumbre de la Tierra* es la red internacional de la ONU; en eso coincide Meadows.

~~“Las redes dedicadas a la sostenibilidad parecen estar formándose de forma especialmente activa en los niveles locales y globales. Nuevas organizaciones a estos niveles pueden ser especialmente necesarias para crear una sociedad sostenible que se armonicen con los ecosistemas locales mientras se mantiene así misma bajo los límites globales.”<sup>38</sup>~~

Actualmente, en menor o mayor grado, ningún Estado, o municipio puede sustraerse de ellas, por tanto, para poder emprender las diligencias ambientales se necesita el apoyo de la *Gerencia Intergubernamental*, y así incorporarse al sistema internacional de redes, que tiene como modelo a seguir el *Estado- Global*, que señalamos en el esquema 1 de esta investigación.

Las redes ecológicas funcionan lideradas por organismos de la ONU como el PNUMA y las Conferencias del Medio Ambiente y Desarrollo, y están financiadas por el BM; tienen como finalidad buscar la cooperación científica y “multidisciplinaria” para el desarrollo sustentable. Como ejemplo de estas redes tenemos las siguientes.

### **7.6.2.1. Red Internacional para el Desarrollo Sustentable**

El desarrollo sustentable es viable cuando se unen un conjunto de elementos de política interna con los de política externa, de tal suerte que su formulación,

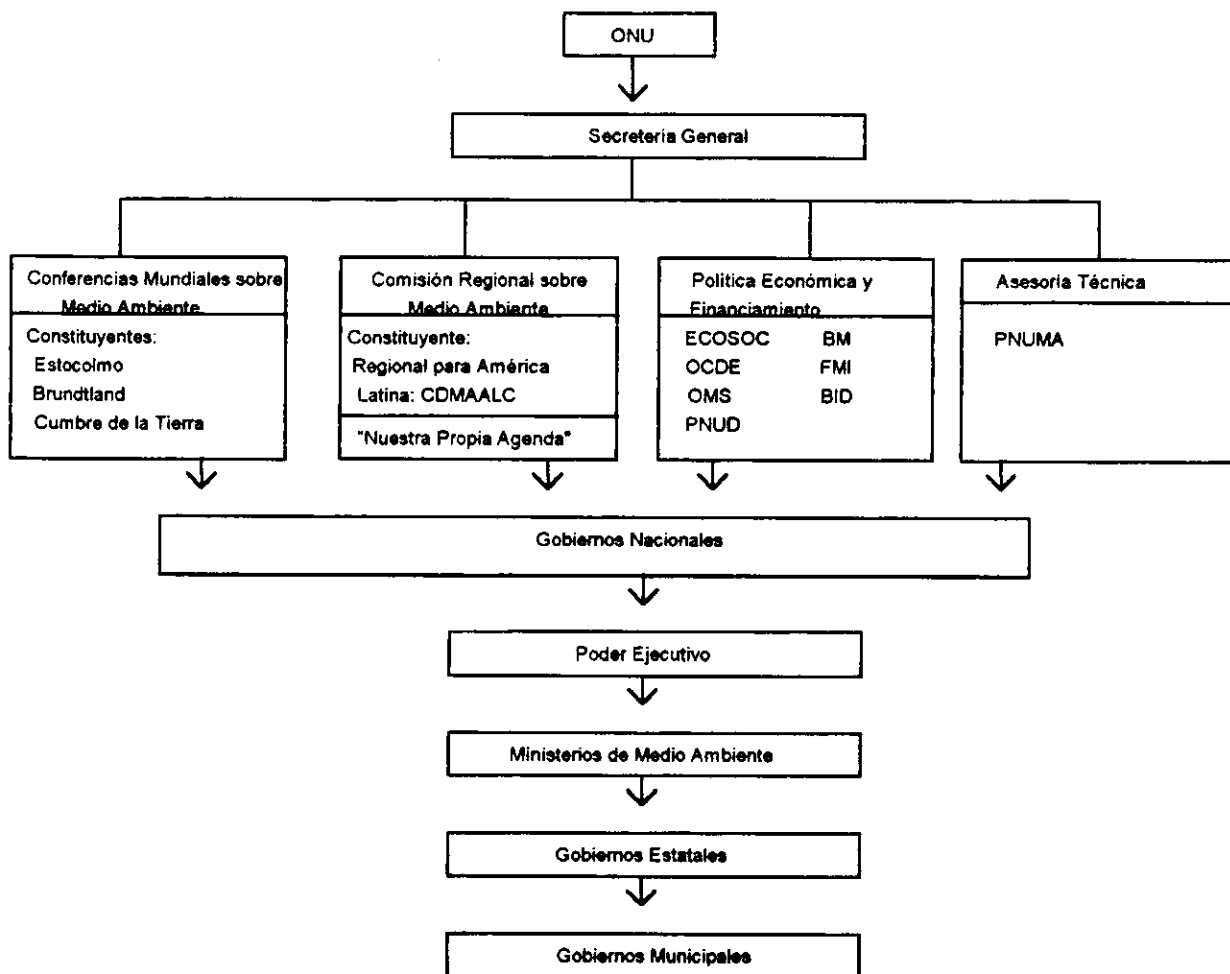
<sup>37</sup> Ibidem. p.6

<sup>38</sup> Meadows. Op. Cit. p.269

instrumentación y ejecución, depende de la correlación entre muchas instituciones. En el siguiente esquema veremos el protomodelo internacional, en relación con el modelo regional para América Latina y el modelo institucional de México.

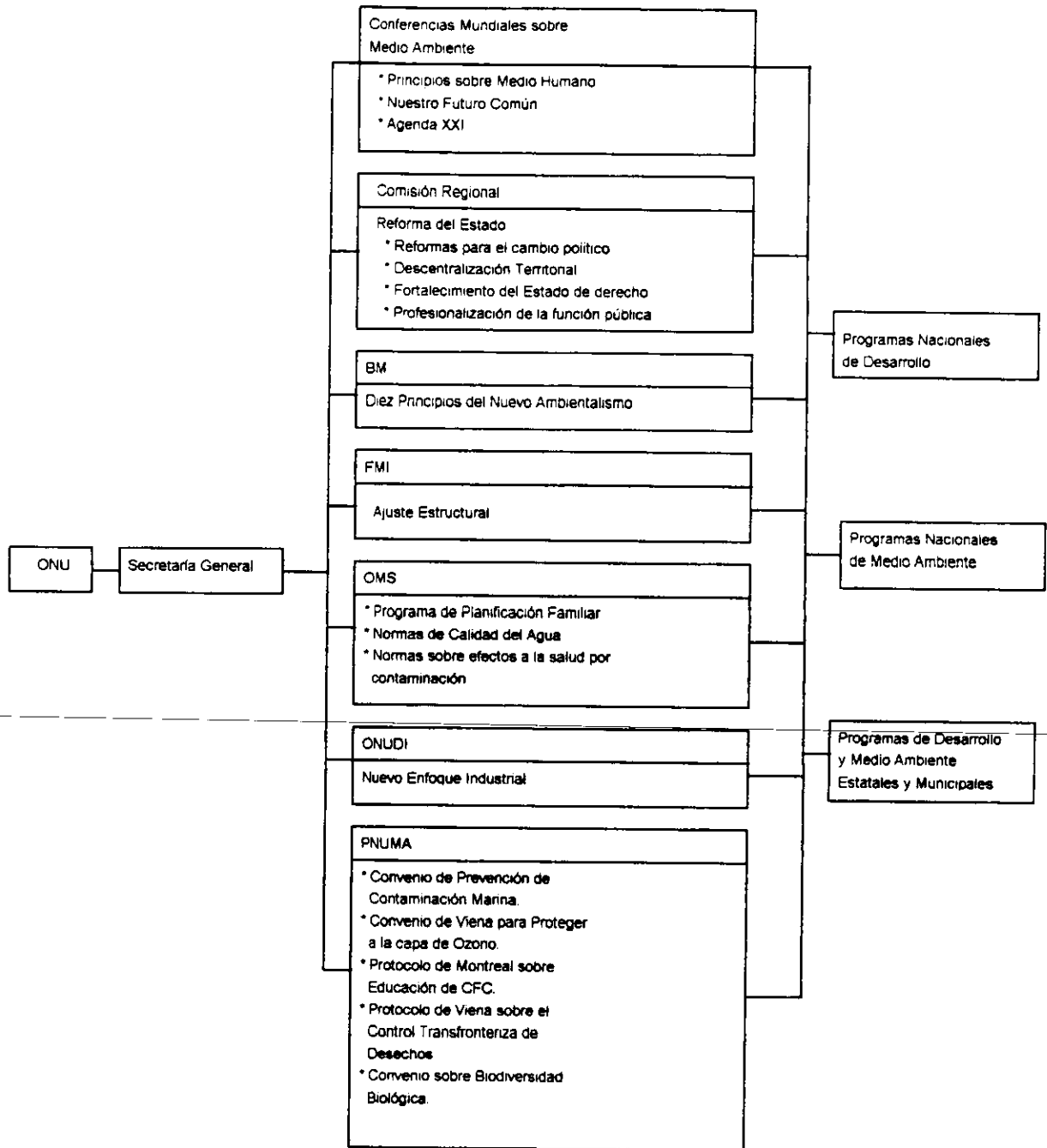
FIGURA 2

RED DE REDES INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE



Ahora bien, las instituciones que forman la red internacional de desarrollo sustentable, son parte, a su vez, de otras redes y otros programas que hemos visto a lo largo de esta investigación. Para ilustrar gráficamente esta red de presentamos el siguiente esquema:

FIGURA 3  
Red de Redes por Programas para el Desarrollo Sustentable



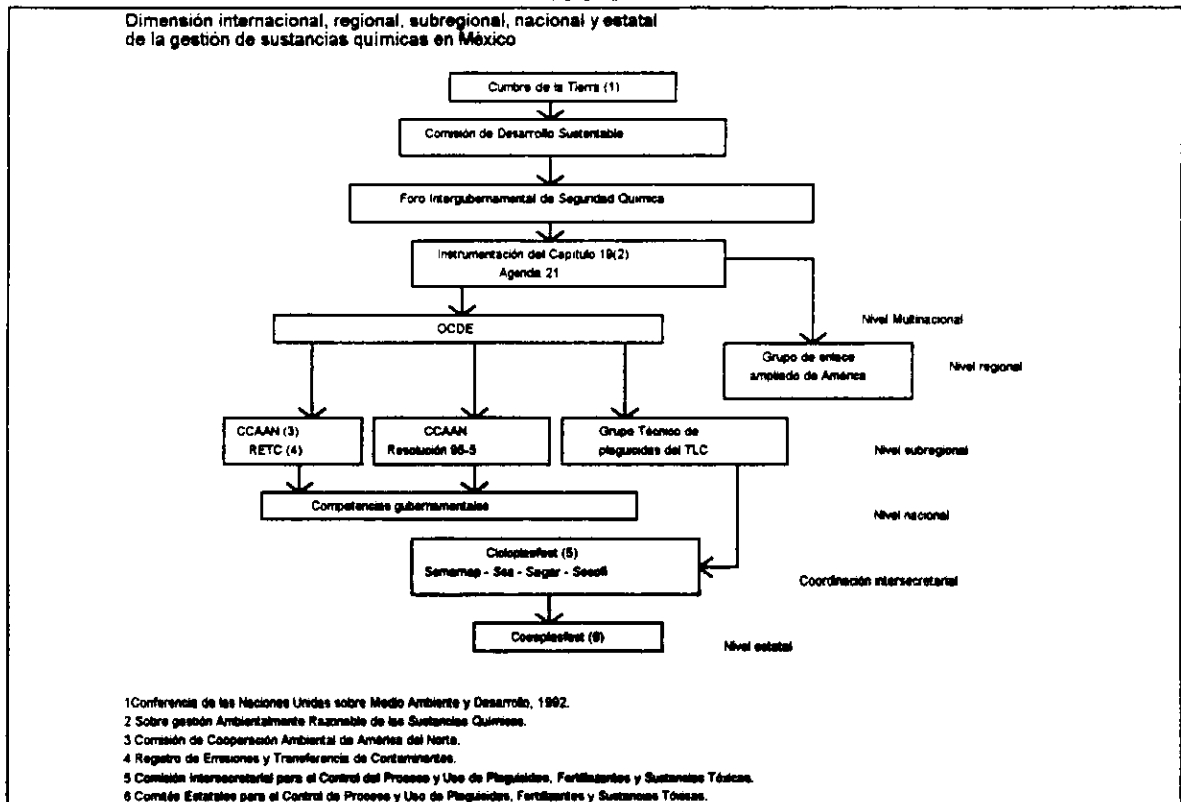
### 7.6.2.2. Red de Gestión de Sustancias Químicas en México

Reiteramos que el ideal de *Río de Janeiro* es viable en la medida que los gobiernos nacionales realicen las políticas públicas pertinentes, tomando en consideración, el entorno internacional, regional, subregional, nacional y estatal.

Un ejemplo de esto es la gestión mexicana de las sustancias químicas, que toma en cuenta un conjunto de instituciones nacionales e internacionales, y que tiene como punto de partida los lineamientos del *Tercer Constituyente Mundial*.

En el siguiente esquema, se observa cómo la gestión de las sustancias químicas en México se hace a través de la vinculación con dispositivos mundiales: de un lado los del Foro Intergubernamental de Seguridad Química (FISQ), de otro lado *La Agenda 21*, y los acuerdos de México en las reuniones del Grupo de Sustancias Químicas de la OCDE. Asimismo, se nota la relación entre los niveles regional y sub regional, tanto para diseñar e instrumentar las estrategias de cooperación en el Grupo de Enlace de América ante el FISQ, como para regular y controlar los plaguicidas a través del Grupo Técnico de Plaguicidas del TLC y así reducir los riesgos por sustancias tóxicas (en cumplimiento a los Acuerdos de Cooperación Ambiental de América del Norte). Por último, en el plano nacional, se ilustran los mecanismos de coordinación intersectorial a nivel federal (con el concurso de la Comisión Intersecretarial para el Control del Proceso y Uso de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas -Cicoplasfest-) y estatal, que se apoyan en los comités Coesplafest, vinculados a la Cicloplasfest.

FIGURA 4



FUENTE: SEMARNAP, INE. Gestión ambientalmente racional de las sustancias químicas desde la perspectiva de la industria. p.21

### 7.6.2.3. Red Internacional de Areas Protegidas

Las organizaciones mundiales son tan poderosas, que incluso deciden las características del Sistema de Areas Protegidas Naturales, que funciona como una red internacional coordinada por la UNESCO. Esta realizó su primer *Plan de Acción de los Reservas de la Biosfera*, y convocó en 1983, en Minsk, Bielorrusia, al Primer Congreso Internacional sobre Reservas de la Biosfera, con el fin de realizar una evaluación minuciosa de los resultados obtenidos y la experiencia adquirida con la aplicación del primer plan citado.

En 1995, nuevamente, la UNESCO convocó a otra reunión de expertos, la cual se celebró en España, tenía como objetivo la elaboración de un *Nuevo Plan de Acción de Reservas de la Biosfera*, que fue presentado en la 28a. reunión de la Conferencia de la UNESCO para su adopción.

Gonzalo Halffter, Coordinador Internacional del Subprograma XII, (Diversidad Biológica) del Programa del CYTED, describe la función de la red internacional de áreas protegidas:

"Por muchas razones, las reservas de la biosfera merecen una atención especial. Son uno de los dos sistemas (el otro sería los sitios del patrimonio de la humanidad) que se basan en una red internacional de áreas protegidas, red coordinada por la UNESCO, pero en la intervienen programas regionales, como el caso de CYTED para Iberoamérica. Además, es un sistema que ha sido repetidamente evaluado y alimentado por numerosas reuniones de científicos y expertos del más alto nivel que desde su inicio se ha propuesto ser multidisciplinario, en el que las ciencias sociales tienen la misma importancia que las naturales. En cada reserva de la biosfera se busca unir la función de conservación de la biodiversidad y del medio la búsqueda de alternativas de desarrollo que reconcilien la conservación con el uso sustentable de los recursos naturales. Todo ello a través de mecanismos de cooperación locales y considerando como prioridad la investigación científica, la formación y el monitoreo ambiental."<sup>39</sup>

### 7.6.2.4. Programa Internacional de Investigación y de Educación en Ciencia Ambiental. GLOBE

Es un Programa de Aprendizaje y Observaciones Globales en Beneficio del Medio Ambiente, que se ha constituido (por iniciativa del Gobierno de los Estados Unidos, especialmente de la Vicepresidente Al Gore) como "Una Sociedad Internacional para la Educación Ambiental y la Ciencia", que pretende, en todo el mundo, (a través de Internet, fundamentalmente), "impulsar la creación de un equipo de investigación mundial compuesto de maestros y estudiantes, en colaboración con los científicos del ambiente, con el propósito de generar conocimientos sobre la *Tierra*, como un sistema correlacionado. De manera

<sup>39</sup> Halffter, Gonzalo. "Reservas de la Biosfera y conservación de la biodiversidad en el siglo XXI", en Ciencia Revista de Difusión, p.9

similar, este equipo colabora para facilitar el aprendizaje de la ciencia en todo el mundo.”<sup>40</sup>

Ya hemos visto que uno de los diez principios del *nuevo ambientalismo* del BM, pretende establecer metodologías para el análisis y conocimiento de los problemas medioambientales, y en especial, para los de cambio climático. Pues bien, GLOBE es uno de los programas que se están realizando para tal fin; cuenta con mediciones y equipos sencillos, apropiados para alumnos de escuelas primarias y secundarias, y con ello contribuir al análisis de este fenómeno natural, tan dañino para la capa del ozono.

GLOBE es un programa que sirve para ilustrar el funcionamiento de la *comunidad internacional*; atestigua cómo los problemas del medio ambiente forman parte de la agenda global, y para convencer de la urgente necesidad de la AP, de capacitar dirigentes doctos en la *Gerencia Intergubernamental*.

Este programa intercambia información científica a través de Internet, en la Red Mundial Web, pero en realidad más que intercambio, es la recepción de metodologías que se aplican en diversas partes del mundo, sin producir conocimientos nuevos, convirtiéndose en una especie de “ciencia receptora”, ya que los ejecutores sólo monitorean, y en cuestión de minutos, Estados Unidos, recibe esta información, así se observa en la explicación que se da a los maestros:

diseñado para recoger datos acerca de la Tierra y de su funcionamiento como sistema GLOBAL. Los estudiantes utilizarán instrumentos conjuntamente con sus propios sentidos para observar el medio ambiente en múltiples sitios de estudios cerca de la escuela. Registrarán esta información, la guardarán en un registro de datos y la enviarán a Servidor de Datos de Estadounidenses de GLOBE (nuestra base de datos), a través de INTERNET y de la Red Mundial WEB (World Wide Web), o también a través de correo electrónico (e-mail) cuando no se tenga disponible la Web.”<sup>41</sup>

De todos modos, lo importante es que a través de GLOBE se realiza una intercomunicación entre personas de diversas partes del mundo, con un propósito común: evaluar, el funcionamiento *global* de la Tierra; sin esta red nunca, se podría llegar a tener dicho conocimiento; sería materialmente imposible que los pocos científicos abezados en estos temas estuviesen en todas partes del mundo, por tanto, son una mano de obra mundial, que en aras del conocimiento científico, regalan su trabajo

Al margen de esto, de lo que en realidad se trata es conocer con certeza donde se están generando los mayores problemas de contaminación y con ello tener mayores ventajas científicas y hasta comerciales. Los dominios de GLOBE, que a continuación señalaremos, nos invitaron a hacer los anteriores comentarios:

---

<sup>40</sup> Programa GLOBE. Guía del Maestro. Coordinación de Material educativo: Dan Barstow, Boris Berenfeld, Harold Mc Williams y Chris Randall. p.XI

<sup>41</sup> Ibidem p.4

"En el sentido más amplio, todo el planeta Tierra es parte del dominio de la investigación científica de GLOBE. Al recopilar datos ambientales en todo el mundo, los científicos (y los estudiantes) comprenderán mejor la Tierra y sus ciclos interrelacionados, los cuales comprenden un sistema integrado. Si bien los científicos y tienen acceso a mucha información acerca de la Tierra, los estudiantes GLOBE proporcionarán nuevos datos importantes que los ayudarán. Uno de los valores de la información de los estudiantes GLOBE radica en que procede de todo el planeta y proporciona mediciones de miles de rincones. Otro de sus valores es que los estudiantes realizan distintos tipos de mediciones al mismo tiempo, lo cual permite a los científicos estudiar cómo interactúan los sistemas terrestres, aéreos, acuáticos y biológicos. Finalmente, los estudiantes GLOBE contribuyen con sus propios análisis de los sitios de estudio locales, convirtiéndose así en un sentido muy real, en expertos mundiales sobre su área de estudio, lo cual, a su vez, ayuda a los científicos en su investigación."<sup>42</sup>

En la actualidad, existen cuatro dominios de la investigación científica de GLOBE. Cada uno de ellos se detalla en sus investigaciones:

**ATMOSFERA.** Sus estudiantes realizarán mediciones diarias de la cobertura y tipo de nubes, de la temperatura del aire, la precipitación y el Ph de la lluvia.

**HIDROLOGIA.** Se realizarán mediciones semanales de la transparencia del agua, la temperatura, el oxígeno disuelto, el Ph, bien sea conductividad o salinidad, alcalinidad y el nitrógeno del nitrato de un cuerpo de agua cercano a la escuela.

**SUELOS.** Los estudiantes expondrán los perfiles del suelo, tomarán las muestras y las analizarán para determinar las características de sus distintas capas. Además, realizarán mediciones diarias o mensuales de la humedad del suelo, a distintas profundidades y en distintos puntos. Medirán la tasa de infiltración del agua en el suelo y medirán la temperatura del suelo cerca de su superficie.

**COBERTURA TERRESTRE Y BIOLOGIA.** Sus estudiantes harán el monitoreo de los cambios en los Sitios de Estudio locales de Biología, observarán otros Sitios de Muestreo Cuantitativo de Cobertura Terrestre, donde identificarán las especies vegetales dominantes y subdominantes, y tomarán mediciones que ayudarán a los científicos a calcular la cantidad total de biomasa en el sitio. Además compararán las mediciones Cualitativas y Cuantitativas que ellos hicieron en su sitio de muestreo de Cobertura Terrestre con las imágenes de la misma área tomadas desde el espacio por un instrumento de Mapeo Temático que se encuentra en el satélite Landsat.

Junto a todas estas investigaciones directas, existen dos de apoyo que se encuentran incluidas en GLOBE:

**GPS:** (Global Positioning Systems). El Sistema de Posicionamiento Global (GPS) constituye una nueva tecnología que le permitirá a usted y a sus alumnos

---

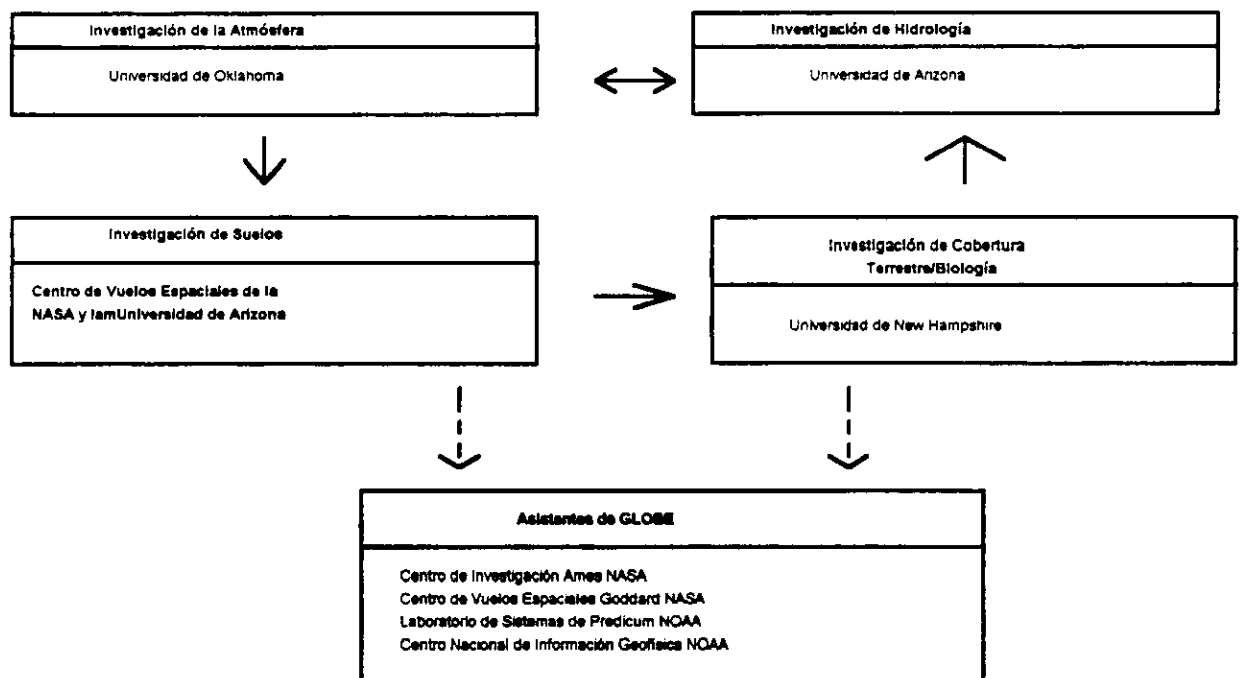
<sup>42</sup> Ibidem p.8

determinar la latitud, la longitud y la altitud de varios sitios, utilizando un pequeño receptor manual y un conjunto de satélites de órbita terrestre. Esta información es esencial para que los científicos y otras personas puedan conocer donde se están realizando sus mediciones.

**INVESTIGACIONES DE LAS ESTACIONES.** En esta investigación, se proveen actividades de aprendizaje para que usted ayude a sus estudiantes a analizar los datos recopilados por ellos mismos, para investigar los cambios estacionales anuales en sus sitios locales de estudio y en otras partes del mundo. Al hacerlo, los alumnos desarrollarán habilidades de investigación científica y entenderán cómo se interrelacionan las mediciones atmosféricas, hidrológicas, de suelos y de cobertura terrestre.

Con base en los temas de investigación de GLOBE, se han creado una serie de instituciones académicas y científicas que se coordinan para realizar el trabajo. A continuación las mencionaremos, para darnos una idea de las instituciones que conforman, sólo en los Estados Unidos, la red de GLOBE:

FIGURA 5 RED GLOBE



Debemos decir que, nuestro país, siendo congruente con su política de inserción en el mercado mundial, está participando en este programa a través de la Universidad Nacional Autónoma de México, especialmente el Colegio de Ciencias y Humanidades, lo cual demuestra, por muy pequeño que parezca el ejemplo,



que se están dando pasos importantes en el crecimiento de la *comunidad internacional*.

Este tipo de programas también confirman, que al igual que muchos otros problemas, los del medio ambiente, ya no son, ni siquiera discutidos y analizados en la naciones donde se ejecutan, sino son estudiadas por la *comunidad internacional*, así por ejemplo, ya no es necesario discutir en alguna localidad de un país, si es necesario o no reciclar los desechos municipales, ahora lo que se discute es el presupuesto, el costo beneficio, y la capacidad administrativa del gobierno en turno para poder aplicar la tecnología exógena. Es decir, este tipo de programas confirman que la *Reforma de la AP* en las naciones, se enfila hacia la creación de *Estados Gerentes*.

### **Resumen Capitular**

En este capítulo nos referimos a la urgente necesidad de desarrollar nuevas capacidades administrativas para gerenciar la intrincada gama de relaciones intergubernamentales en todos los ámbitos, desde los organismos supranacionales, nacionales, regionales y locales, hasta con las instituciones privadas y sociales. En este panorama, el desarrollo sustentable, sólo es viable si se administra por medio de la *Gerencia Intergubernamental*.

Analizamos que ese tipo de gerencia rompe con la concepción tradicional de la gestión pública y privada. En el primer caso, desmembra la teoría de la organización político administrativa, que auspiciaba exacerbados presidencialismos, y sus instrumentos concomitantes como: centralización, descentralización, concentración, desconcentración, delegación de autoridad y responsabilidad, relaciones interestatales, normalización consensuada, entre otros. En el segundo caso, además del concepto de *corredor multilateral*, o líder de *sincronicidad*, los tipos de redes por proyectos y por funciones, como ejes imprescindibles para el logro de metas globales.

Estudiamos también las características y los problemas que resuelve la *Gerencia Intergubernamental*, sobre todo en la etapa de la *gobernación global*. Vimos los dos conceptos básicos que se asocian a ella: *subsidiariedad* y *facultación*, que además son pilares para el desarrollo regional, estatal y municipal. Finalmente, para no quedarnos en la parte teórica, dimos cuenta de casos concretos en los que se observan las redes internacionales, especialmente en el área educativa y el desarrollo sustentable.

## Capítulo octavo

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo de la presente investigación, nos percatamos que para entender el desarrollo sustentable, se deben considerar varias aristas de interpretación, que superen lo meramente económico. Es necesario auxiliarse de concepciones filosóficas, políticas, sociales, administrativas, inclusive biológicas y físico químicas; a continuación trataremos de resumir una serie de conclusiones y recomendaciones que recogen aspectos de diversas disciplinas. Esperamos con esto contribuir a la comprensión de este intrincado paradigma de la humanidad.

1. Las tres fases de la *globalización* (*sociedad global, comunidad internacional*, y *gobernación mundial*), influyen de manera importante en la gestación, difusión, organización, dirección y control de la *corriente hegemónica* del desarrollo sustentable. De igual forma, estas fases, marcan la dinámica, la forma y el fondo de la integración regional y mundial.

2. El conocimiento de esas fases contribuye a replantear la correlación de fuerzas, que posibilite la recuperación de las *ventajas comparativas* de los *países subdesarrollados*, arrebatadas por la competitividad internacional, la innovación tecnológica, y la inversión de capital foráneo. En realidad, no valen más, ni las teorías gerenciales (*Control Total de Calidad, Reingeniería, Justo a Tiempo*, etc.), ni los nichos en las cadenas productivas y comerciales, ni la tecnología, ni los productos manufacturados, de los *países del Norte*, que los recursos naturales (petróleo, minerales, paisajes naturales, ecosistemas) y la mano de obra de los *países del Sur*. Esa es una falacia, inventada desde las elites mundiales, para dominar los precios del comercio mundial. Se presentan como *ventajas comparativas* y, no son más que artificios, para devastar el medio ambiente y los recursos naturales en los *países pobres*.

3. Para propiciar el verdadero desarrollo sustentable de las naciones pobres, se debe empezar por librar una lucha común internacional para recuperar las

*ventajas comparativas* que otrora tenían los recursos naturales y la mano de obra; el comercio internacional debe partir de esa lógica, para evitar una sobreexplotación de los mismos, que pudiera ser catastrófica. Los conglomerados científicos, junto con los gobiernos, deben defender esta postura en la *comunidad internacional*, sobre todo, a través de los medios de información cibernética y satelital.

4. El desarrollo sustentable tiene fines humanitarios, como la solidaridad con las generaciones futuras, la preservación de la biodiversidad y el crecimiento económico para elevar la calidad de vida de la población mundial, sólo que ha evolucionado de manera desigual entre *Norte* y *Sur*. Debe partir del principio de equidad, sobre la base de que la mayor devastación ecosistémica la genera el próspero *Norte*, menos dotado en recursos naturales, en tanto que los ricos en estos recursos, los países del *Sur*, apenas reciben los beneficios. México, considerado séptimo lugar a nivel mundial por su biodiversidad de fauna y flora, recibe ingresos mínimos por concepto de *ecoturismo*, y se ha visto obligado a realizar drásticos recortes presupuestales por el exiguo precio del petróleo.

5. El desarrollo sustentable es algo más que la conservación de los recursos naturales para atender, desde el presente, a las generaciones futuras; significa atender en el presente, de manera equitativa, a las generaciones presentes, a los hombres de carne y hueso; lo cual implica, terminar con el hambre, la marginación, la pobreza. Así, más que un proyecto económico, es un proyecto social, que evidentemente, entra en contradicción con la lógica del neoliberalismo, esencialmente, *subjetivista e individualista*.

6. El desarrollo sustentable, tal y como lo ha difundido la *corriente hegemónica* (Conferencias de la ONU, BM, OCDE), es la transpolación de los preceptos del *neoliberalismo*, al medio ambiente y el desarrollo. En consecuencia, las posturas filosóficas y humanísticas, enarboladas por autores opositores, han sido ignoradas; la concepción ambientalista del *Sur*, no ha tenido éxito; los múltiples esfuerzos de consolidarla, han sido vetados por el *Norte*.

7. El desarrollo no puede medirse únicamente con parámetros matemáticos como los que emplea la *Teoría de la Contabilidad Nacional*; se necesitan paradigmas que no soslayan el progreso social. De igual forma, las naciones del mundo, no pueden seguir orientando sus políticas económicas, exclusivamente con los parámetros de esa teoría, porque en aras del crecimiento del producto nacional bruto, se omiten consideraciones sobre los efectos degradantes del medio ambiente y se exagera la concentración de la riqueza. Se debe tomar en cuenta, no sólo el enfoque de las "causas próximas", sino, sobre todo, el de las "causas últimas del crecimiento". Los factores del progreso social deben ser los criterios más importantes para medir el desarrollo de un país, porque los del crecimiento cuantitativo, miden exclusivamente, la riqueza de los propietarios.

8. El desarrollo sustentable, para tener efectos sociales positivos, debe reorientar sus principios y sus bases económicas *neoliberales*, porque éstas no han podido

revertir, ni los efectos degradantes del medio ambiente, ni erradicar la miseria, al contrario, lo han exacerbado, a pesar de las tecnologías y los exorbitantes crecimientos económicos de los *países del primer mundo*.

9. Es importante rescatar la propuesta de fundir economía y ecología, como mecanismo para la asignación social de recursos escasos y para la determinación de los precios, donde se tomen en cuenta las consideraciones sobre los flujos de energía y los ciclos de los ecosistemas. La humanidad debe valorar el uso vital y el uso laboral de la energía en las políticas económicas; estos aspectos no son contemplados, ni por la *teoría económica clásica*, ni por la *neoliberal*, y son asuntos fundamentales para hacer viables los postulados de la *Cumbre de la Tierra*.

10. La concepción ambientalista de las conferencias de la ONU, la OCDE el BM, es la *hegemónica*, y la que han adoptado la mayoría de los gobiernos del mundo, pero no es la única, existen posiciones contrarias, que alertan sobre las verdaderas intenciones de las empresas transnacionales de apropiarse de los recursos naturales, con pretextos de sustentabilidad. Estas tendencias opuestas, conformadas en Organizaciones no Gubernamentales ambientalistas, han construido una teoría del desarrollo sustentable alterna, con una agenda global también distinta, cuyo objetivo principal es combatir el imperialismo ecológico.

11. La participación ciudadana es fundamental en la sustentabilidad, para promover las actividades tendientes a salvaguardar el futuro de la humanidad, es la forma de combatir la *corriente hegemónica*. La Gerencia Social, se constituye en un método de gestión idóneo para llevar a la práctica los ideales de un desarrollo sustentable alterno, como la que propone la *corriente radical*. Sólo así, se puede tomar en cuenta una verdadera participación ciudadana. Las ONGS, a través de la *Gerencia Social* pueden aportar sus conocimientos y formas organizativas. Esta es la base de los Estados democráticos.

12. La *globalización* no acrecienta la democracia, ese es un mito inventado por los patrocinadores del *Proto-Estado*. Las Conferencias de Medio Ambiente regionales e internacionales, y otros organismos mundiales promueven la *Reforma del Estado* y la *Reforma Política*, que obliga a las naciones a librar luchas, algunas veces cruentas, en la búsqueda de una democracia fantasma, que no está en sus manos, que se ha esfumado hacia el exterior, pues no son los Estados-nación los centros emisores de las decisiones.

13. Así pues, la democracia, ya no se localiza únicamente en los planos nacionales estatales y municipales, ahora deben buscarse en las esferas del poder global, en la interconexión de los nuevos niveles de gobierno. Los nuevos principios de la democracia, son ahora, la *subsidiaridad* y la *facultación*, porque son los medios para erigir los contrapesos al poder de las elites mundiales. El modelo de democracia cosmopolita, propuesto por David Held, es un tema que los *países del Sur* deben incorporar a la agenda de las negociaciones en los acuerdos de integración. Al mismo tiempo, es urgente también, el debate sobre la

*refeudalización* de la política (la existencia de tres estamentos) del nuevo tejido político que hemos propuesto, porque de ello dependen las posibilidades de la democracia mundial.

14. En los debates acerca de la *globalización*, así como en las reuniones de organismos internacionales, para nada se hace el análisis y la discusión en torno a la democracia mundial, al centralizado sistema político mundial. Es ahí dónde se deben iniciar las reformas políticas. En el *Proto-Estado* es dónde se encuentra el vértice del poder mundial; después se debe proseguir con la democratización y la reforma en el *Segundo Estado*; esa es la madeja del sistema político.

15. La *globalización*, en el terreno político y administrativo, no ha sido teorizada profundamente, es menester, escribir un nuevo capítulo en estas ciencias, que guarde relación con la nueva estructura de *gobierno mundial* y los instrumentos que emplea. Esta no puede ser explicada con las teorías tradicionales del Estado y la AP; ni con el paradigma de Estado-nación, con sus características tales como soberanía, autodeterminación y constitucionalismo; estas teorías y conceptos son reliquias, no explican íntegramente la realidad política mundial. El Estado-nación, ha pasado a segundo plano en la cadena del poder mundial.

Las barreras se derribaron en el comercio, en la producción, en las finanzas, en la ciencia, la cultura y la información y también se están rompiendo en el terreno político; los *Constituyentes* se trasladan del ámbito nacional a la palestra mundial, las Administraciones Públicas se reforman bajo los principios de instancias políticas internacionales, las organizaciones políticas, incluyendo, obviamente las "opositoras", truncan sus proyectos nacionalistas o socialistas para ajustarse a la *mundialización*.

16. En este panorama, proponemos un punto de partida para la superación del paradigma interpretativo de los Estados-nación: El *Estado-Global* tiene una composición de tres estamentos, el *Primer Estado*, o *Proto-Estado*, patrocinador de los intereses transnacionales de las 7 potencias del orbe, como centro de las decisiones, como el *Gran Constituyente*, que opera fuera de la legalidad (su poder no es ni legal, ni legítimo, es virtual), como el Estado de hecho no de derecho, en pocas palabras como el *Nuevo Príncipe*. El *Segundo Estado* o *Sub-eEstado*, representado por los gobiernos de los Estados-nación, ejecutor de las metapolíticas, y en consecuencia con menos poder y sin autonomía. Más abajo, el *Tercer Estado*, constituido por las organizaciones políticas nacionales, incluyendo el llamado parlamento y la judicatura (que prácticamente, dejan de tener las funciones propias de su nombre), los cuales se convierten en la oposición a los designios de los dos primeros.

17. En muchas naciones, el *neoliberalismo*, ha vencido las ideologías; su fuerza ha sido tal, que hasta los partidos más radicales, como el Socialista Francés y el Laborista Británico, han tenido que modificar su plataforma política cuando ascienden al poder. Sólo con esa transmutación ideológica, es posible ajustarse a los requerimientos del *Proto-Estado*.

18. Aún no se sabe cual será la forma de crecimiento y formalización del *gobierno mundial*, si siguiendo la estructura de los bloques comerciales, o bajo un gobierno único mundial, o ambas al mismo tiempo, teniendo a la cabeza a las siete potencias mundiales, pero lo importante es que este proceso está avanzando vertiginosamente, destruyendo las estructuras políticas tradicionales nacionales. Al parecer la primera opción, es la que está extendiéndose; las necesidades de crecimiento económico de las naciones, aunada a la imposibilidad de lograrlo autónomamente, las obliga a unirse en bloques económicos, liderados por las grandes potencias. Este argumento de tipo económico, es el que está cobrando mayor fuerza, y es la tesis fundamental de Kenichi Ohmae, sobre un mundo zonificado, donde el Estado-nación son inoperantes y los *Estados-Región* son necesarios.

19. La *metapolítica* de desarrollo sustentable, evidentemente, no nació de las entrañas de las naciones, surgió por la acción del *Estado virtual mundial*, que convirtió a las Conferencias del Medio Ambiente y Desarrollo en los *Constituyentes Mundiales* de la política ambiental; de ahí emanaron leyes, que obligaron a 170 países a crear programas, normas y reglamentos que determinan prácticamente toda su vida económica, política y social.

20. Los *Constituyentes Mundiales* de medio ambiente y desarrollo, no son ajenos a la tasa de cambio que impone la "ley de los cambios continuos", detrás de los cuales están, los tiempos y necesidades del *Proto-Estado*: frecuentemente, se emiten nuevas disposiciones. Al finalizar el siglo XX, la legislación en turno es la aprobación del Protocolo de Biodiversidad, para reglamentar el tráfico de organismos vivos modificados genéticamente, que en realidad, se interpreta como la apropiación de las empresas transnacionales, del mercado agropecuario, mediante la comercialización de los mencionados productos.

21. Los temas de la *agenda global* cada vez se definen con mayor precisión, creando las condiciones para el surgimiento de nuevas formas de *gobernación mundial*. Sin organismos mundiales de control y vigilancia, sería imposible cumplir con los acuerdos globales. Los problemas de contaminación, ofrecen un ejemplo de esta necesidad; las fábricas contaminan y son denunciadas a nivel local, reguladas y supervisadas a nivel nacional, controladas por agencias regionales en materia de normas y peligros transnacionales, y evaluadas globalmente a la luz de su impacto sobre la salud, el bienestar y las oportunidades de empleo para la población.

22. Los Estados-nación deben poner mucha atención en la estructuración de la *agenda global*, porque las potencias del mundo occidental pretenden incorporar temas que sólo son de interés propio, que no tiene relación con los problemas de la humanidad, como el aniquilamiento de los países árabes; se insiste en incorporar al terrorismo y al desarme como temas globales para evitar que éstos países defiendan sus intereses nacionales, pues entran en contradicción con los intereses del *Proto-Estado*. Así, la *globalización* se presenta como una nueva

forma de neojuzgamiento en la que, incluso, los países pobres se convierten en verdugos de otros países igualmente pobres.

23. El desarrollo sustentable es uno de los temas más importantes de la *agenda global*, por lo cual abre todas las posibilidades para el establecimiento de un *gobierno mundial*; es un proyecto del que depende el futuro de la humanidad. A fin de cuentas, no importa tanto, si representa la *visión hegemónica* de la concepción mundial del medio ambiente, ligada al *neoliberalismo* y a las teorías económicas concomitantes, como la *Teoría Cuantitativa del Crecimiento*, lo realmente trascendente es que si se prescinde de acciones globales inmediatas y de largo plazo, el devenir de la humanidad esta en duda. No sólo por los peligros que genera el efecto de invernadero o la destrucción de la capa del ozono, cuanto también por el hambre y la miseria que puede llevar a millones de personas a un estado de guerra.

24. Por eso, este ideal de la *Cumbre de la Tierra*, a más de ser un tema político, plantea desafíos para la mayoría de las disciplinas del conocimiento. En primer lugar, histórico-filosóficos, entre el ser y el devenir, que los hombre "no nacidos", formen parte de la historia, de las decisiones de ahora; en segundo lugar, para las ciencias de la tierra, plantea la finitud del planeta; en tercer lugar, para las ciencias del pensamiento y de la conducta, es decir, formar consciencias que piensen en el futuro, y no exclusivamente en el pasado y en el presente; en cuarto lugar, las ciencias gerenciales, la creación de métodos que conciban al futuro no como marco referencial de expectativas de ganancia, sino como determinante del presente; finalmente, las ciencias políticas, para considerar a la política como un medio, no como un fin, que es construir el futuro de la humanidad, la paz y la seguridad mundial, eliminando proyectos bélicos.

25. Es un grave riesgo para la paz y la seguridad mundiales, que los Estados-nación no se adhieran a los acuerdos internacionales de medio ambiente y desarrollo, porque ello a más de violar las leyes de las relaciones internacionales e ir contra la "moralidad" diplomática, es una declaración de guerra. El desarrollo sustentable en México, es una área de atención prioritaria para el gobierno, porque es un problema global, no tanto porque guarde relación con la atención de las demandas ciudadanas. Para México, igual que para las naciones de América Latina, lo prioritario es lo global, lo demás es secundario, de tal suerte, los pueblos, han dejado de ser los actores fundamentales en la exigencia de demandas.

26. La *Reforma del Estado* en las naciones de América Latina, es un mandato del *Proto-Estado*, es una exigencia de *Nuestra Propia Agenda*, para garantizar los objetivos del desarrollo sustentable, tal como lo plantea la *corriente hegemónica*. De ahí emergen las ideas de apertura democrática y canales de participación, sistemas electorales confiables, descentralización política y administrativa, fortalecimiento del Estado de Derecho y profesionalización de la función pública. La *Reforma del Estado*, es más una exigencia mundial, que una exigencia

nacional, de tal suerte, todos los partidos políticos en el poder, deben emprenderla, independientemente de su ideología política.

27. La teoría y práctica de la *Nueva Administración Pública*, minimiza la participación de los gobiernos en la solución de los asuntos del medio ambiente y el desarrollo: incorpora instrumentos de mercado en temas que demandan financiamiento social; se ha desinteresado por el desarrollo de políticas públicas de bienestar social; hace hincapié en la reducción de gastos en el servicio público y estimula una política de privatización y capitalización de la naturaleza. Así, el gobierno de los Estado-nación, es más un gerente del Proto-Estado, que un garante de las necesidades sociales.

28. No obstante que las tendencias contemporáneas teóricas y prácticas de la gerencia de lo privado y de lo público, están desarrollándose en medio de los problemas que presenta la "complejidad" y el "caos", la mayoría de ellas, son incompatibles con los ideales del desarrollo sustentable; resolver los problemas que presenta la "ley de los cambios continuos", las mantiene ocupadas en la solución de problemas cotidianos, de corto plazo, compatibles con la "sociedad global", en su parte relativa a los negocios. Si acaso, se observan ligeros destellos de algunas tendencias como la *Teoría del Caos*, que desde el ámbito de las ciencias químico-físicas, ha planteado la irreversibilidad de los fenómenos naturales, lo cual es una alerta fundamental para los procesos de deterioro ambiental, especialmente la destrucción de la capa del ozono.

29. Como método de interpretación de los fenómenos administrativos, la *Gerencia de complejidad*, pudiera ser una tendencia favorable a los ideales de *Río de Janeiro*, pues plantea la estrechez de la brecha entre el futuro y el presente y porque refuta los principios de explotación del trabajo científico-racionalistas y los patrones burocráticos-normativos de la *Administración Científica*, que ya no son la base del éxito de las corporaciones. Pero si se prescinde de los principios de sustentabilidad y la guía sigue siendo, exclusivamente, la competitividad, la inercia de las fuerzas del mercado (como parece ser la tendencia), esta forma de gerenciar terminaría dando su voto de confianza en favor de la aceleración de la destrucción de los recursos naturales y la exacerbación de la explotación trabajadora, en aras de la eficiencia micro y macroeconómicas.

30. Entre las tendencias administrativas de lo público que pretende suprimir la dicotomía entre la política y la administración, está la del *Gobierno-Gerente*, que aparenta ser consonante con el desarrollo sustentable, pero en realidad, responde más a los intereses expansionistas de la *sociedad global*, que a un interés genuino por cumplir el paradigma de la *Cumbre de la Tierra*. Esta tendencia administrativa, es contradictoria porque, por un lado, es el instrumento idóneo para la ejecución de las *metapolíticas*, y por el otro, plantea reducir la participación estatal, con todas sus implicaciones en los rubros del bienestar social. En *naciones pobres*, la historia reciente, es la devastación social por la reducida participación estatal.



31. Las menos de las tendencias de la gerencia de lo público, pueden coadyuvar al desarrollo sustentable, como lo son la de los *Sistemas complejos y abiertos*, y la *Planificación Prospectiva*, porque ven la preservación del medio ambiente como variable endógena y plantean el escrutinio del futuro de largo plazo.

32. La *Planificación Prospectiva* debe ir más allá de los análisis cuantitativos y probabilísticos; ningún análisis matemático puede prever la devastación del Planeta, lo que se necesita es una prospectiva de valores, una prospectiva humanitaria que evalúe las consecuencias sociales que acarrearía una hecatombe ecológica.

33. Al margen de discusiones ideológicas sobre la *globalización*, la Administración Pública, tendrá que desarrollar nuevas capacidades para obtener mejores condiciones de integración. Es fundamental el desarrollo teórico y práctico de la *Gerencia Interorganizacional*, para coordinar la intrincada relación entre organismos supranacionales, regionales, nacionales, estatales y municipales, y de éstos, con la iniciativa privada.

34. Para emprender el análisis del nuevo funcionamiento del Estado y la AP, además de las condiciones anteriores, es menester abordarlos con enfoques interdisciplinarios, mediante la concurrencia de enfoques económicos, administrativos y de las relaciones internacionales.

35. En México, el desarrollo sustentable es una política de la Administración Pública; ha creado toda la superestructura jurídica, conceptual y metodológica, y la estructura económica, los instrumentos de mercado, entre los que destacan los impuestos ecológicos y el Producto Interno Neto Ecológico, que ya se empieza a considerar como un parámetro económico en el Sistema de Cuentas Nacionales, que mide, entre otras cosas, el Producto Nacional Bruto. En México, el desarrollo sustentable, es compatible con el modelo de desarrollo hacia afuera que se está impulsando desde 1982.

36. A pesar de la factibilidad política, el desarrollo sustentable, tiene serios obstáculos para su consolidación en nuestro país: dificultades financieras, corrupción, falta de instrumentos de control, oposición política de grupos ecologistas que defienden una teoría del medio ambiente alternativa, deficiencias culturales, y sobre todo la miseria y la injusta distribución de la riqueza, que obligan a sobre explotar los recursos naturales. Al igual que México, en esta misma situación, se encuentran casi todos los países del *Sur*.

## Anexos

Los anexos que a continuación presentaremos tienen como finalidad apoyar las tesis principales de la investigación. Con estos documentos, se podrá observar que el desarrollo sustentable es una política internacional emanada de la ONU; se exponen los principios de las dos conferencias mundiales más importantes que ha registrado la historia institucional del medio ambiente; además se dan a conocer los principales convenios internacionales sobre Ecología, y las ANP que México ha decretado, como parte de su adhesión a los objetivos de la *Cumbre de la Tierra*. Los anexos estarán distribuidos de la siguiente manera.

- Anexo I** INSTITUCIONES DEL SISTEMA DE LA ONU HASTA 1995
- Anexo II** PRINCIPALES CONFERENCIAS INTERNACIONALES CELEBRADAS BAJO LOS AUSPICIOS DE LA ONU
- Anexo III** PRINCIPIOS, GRANDES CONSIDERACIONES Y REGLAS BÁSICAS PARA UN PROCESO DE ECODesarrollo
- Anexo IV** TRATADOS INTERNACIONALES ELABORADOS POR EL PNUMA
- Anexo V** AREAS NATURALES PROTEGIDAS DE MEXICO
- Anexo VI** RESUMEN DE LA PROPUESTA DE PRINCIPIOS LEGALES PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE, APROBADA POR EL GRUPO DE EXPERTOS EN DERECHO AMBIENTAL DE LA CONFERENCIA MUNDIAL DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO, INFORME BRUNDTLAND.
- Anexo VII** DECLARACIÓN Y PRINCIPIOS DE LA CONFERENCIA DE ESTOCOLMO

## ANEXO I

### ***Organismos para la Paz***

- Organismo de las Naciones Unidas para la Supervisión de la Tregua Palestina (ONUVT).
- Grupo de Observaciones Militares de las Naciones Unidas para la India y Pakistán.
- Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas.
- Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en Líbano (FPNUL).
- Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC).
- Operación de las Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental.
- Misión de Observadores para el Yemen.
- Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS).
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM II).
- Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP).
- Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental (MINURSO).
- Misión de Observación de las Naciones Unidas para Iraq-Kuwait (UNIKOM).
- Misión de Avanzada de las Naciones Unidas para Camboya (UNAMIC) y la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC).
- Observadores de las Naciones Unidas para Centroamérica (ONUCA).
- Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL).

---

### ***Organismos Especializados y otros órganos del sistema de Naciones Unidas***

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).
- Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA).
- Programa Mundial de Alimentos (PMA).
- Consejo Mundial de la Alimentación (CMA).
- Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Unión Internacional de telecomunicaciones (UIT).
- Unión Postal Universal (UPU).
- Organización Meteorológica Mundial (OMM).
- Organización Internacional de energía Atómica (OIEA).
- Organización Marítima Internacional (OMI).
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPIO).
- Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).
- Banco Mundial (BM).
- Fondo Monetario Internacional (FMI).

- Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT).

### ***Programas del sistema de Naciones Unidas***

- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Fondo de las Naciones Unidas para Población (FNUAP).
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación (UNITAR).
- Universidad de las Naciones Unidas (UNU).
- Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT).

### ***Foros Jurídicos de la ONU***

- La Comisión de derecho Internacional (CDI).
- La Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CONFEMAR).
- La Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).
- El Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del Fortalecimiento del Papel de la Organización.
- La Sexta Comisión.

## ANEXO II

<i>Fecha</i>	<i>Reunión</i>	<i>Sede</i>	<i>Comentarios</i>
1944	Conferencia de Aviación Civil Internacional	Chicago, EUA	Elaboró la Convención sobre Aviación Civil Internacional. En 1947 se creó la Organización de Aviación Civil Internacional.
1945	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional	San Francisco, EUA	Adoptó la Carta de las Naciones Unidas.
	Conferencia para la Agricultura y la Alimentación	Quebec, Canadá	Estableció la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
	Conferencia para la Educación, la Ciencia y la Cultura	Londres, RU	Estableció la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
1946	Conferencia Internacional de Salud	Nueva York, EUA	Estableció la Organización Mundial de la Salud (OMS).
1947	Conferencia sobre Meteorología Mundial	Washington D.C., EUA	Estableció la Organización Meteorológica Mundial (OMM)
1948	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Empleo	Habana, Cuba	Carta de la La Habana para una Organización Internacional de Comercio.
	Conferencia Marítima de las Naciones Unidas	Ginebra, Suiza	Estableció la Organización Marítima Internacional (OMI).
1951	Conferencia de las Naciones Unidas de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados	Ginebra, Suiza	Aprobó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.
1955	Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente	Ginebra, Suiza	Aprobó un Conjunto de Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.
1958	Primera Conferencia sobre Derecho del Mar	Ginebra, Suiza	Adoptó cuatro convenciones sobre: alta mar, mar territorial t zona contigua, sobre plataforma continental, pesca y conservación de los recursos vivos en alta mar.
1964	Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)	Ginebra, Suiza	En diciembre del mismo año la Asamblea General estableció la UNCTAD como un órgano permanente.
1972	Primera Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano	Estocolmo, Suecia	Recomendó a la Asamblea General establecer el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

<i>Fecha</i>	<i>Reunión</i>	<i>Sede</i>	<i>Comentario</i>
1974	Conferencia Mundial de la Alimentación de las Naciones Unidas	Roma, Italia	Recomendó a la Asamblea General crear el Consejo Mundial de la Alimentación (CMA).
	Conferencia Mundial sobre Población	Bucarest, Rumania	Aprobó el Plan de Acción Mundial sobre Población.
1975	Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer	México D.F., México	Aprobó la Declaración de México sobre la igualdad de la mujer y sus contribuciones al desarrollo y la paz y el Plan de acción Mundial para la consecución de los objetivos del Año Internacional de la Mujer. Asimismo, propuso a la Asamblea General establecer 1976-1985 como Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz.
	Segunda Conferencia General de la ONUDI	Lima, Perú	Propuso a la Asamblea General convertir la ONUDI en un organismo especializado de las Naciones Unidas.
	Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente	Ginebra, Suiza	Aprobó la Declaración sobre Protección de Todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.
1976	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos	Vancouver, Canadá	Recomendó a la Asamblea General establecer la Comisión de Asentamientos Humanos
1978	Conferencia Mundial para Combatir el Racismo y la Discriminación Racial	Ginebra, Suiza	Aprobó un Plan de Acción en el que recomendó que se aplicaran sanciones obligatorias contra los regímenes racistas del África Meridional, que los gobiernos eliminaran todas las leyes y prácticas discriminatorias, que se promulgaran leyes encaminadas a penar la divulgación de ideas basadas en la superioridad o el odio racial y que se promovieran los derechos de los pueblos indígenas y los trabajadores migratorios. Aprobó un Programa de Acción para la segunda mitad del Decenio.
1980	Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y PAz	Copenhague, Dinamarca	

<i>Fecha</i>	<i>Reunión</i>	<i>Sede</i>	<i>Comentarios</i>
1981	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Fuentes de Energía Nuevas y Renovables	Nairobi, Kenia	Aprobó el Programa de Acción de Nairobi.
1982	Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar	Nueva York, EUA	Adoptó la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.
1983	Segunda Conferencia Mundial para Combatir el Racismo y la Discriminación Racial	Ginebra, Suiza	Aprobó la Declaración y un Programa de Acción para redoblar los esfuerzos encaminados a poner fin a la discriminación racial y el apartheid.
1984	Segunda Conferencia Internacional sobre Asistencia a los Refugiados en Africa (CLARA II)	Ginebra, Suiza	Aprobó la Declaración y un Programa de Acción a fin de dar comienzo a una estrategia a largo plazo para resolver los problemas de los refugiados en
1985	Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Derecho de las Naciones Unidas para la Mujer	Nairobi, Kenia	Aprobó las estrategias orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer hasta el año 2000.
1987	Primera Conferencia Internacional sobre el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas	Viena, Australia	Aprobó un Plan Amplio y Multidisciplinario de actividades futuras en materia de fiscalización del uso indebido de drogas.
1992	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo	Cartagena de Indias, Colombia	
	Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio Ambiente y Desarrollo	Río de Janeiro, Brasil	
1993	Conferencia Mundial de Derechos Humanos	Viena, Austria	
1994	Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo	Cairo, Egipto	
1995	Conferencia Mundial de la Mujer	Pekín, China	

Fuente: Montaña, Jorge. Op. Cit.

## ANEXO III

<i>Principios</i>	<i>Grandes consideraciones</i>	<i>Reglas básicas para un proceso permanente</i>
<p>1. Reconocer los límites del sistema cerrado, las interrelaciones de sus subsistemas y la necesidad de no perturbar su equilibrio</p>	<p>1. Perseguir un crecimiento durable</p> <p>a) respeto al capital ecológico (combustibles fósiles, etc.)</p> <p>b) respeto a las relaciones hombre/medio ambiente</p>	<p>Planificación al más largo plazo.</p> <p>Limitar la erosión del capital ecológico.</p> <p>evitar la utilización o economizar los recursos no renovables.</p> <p>insistir en la durabilidad de los productos</p> <p>utilizar los recursos renovables.</p> <p>Limitar la erosión de la tolerancia del medio natural</p> <p>evitar la contaminación de las capas acuíferas</p> <p>estimular el reciclaje.</p> <p>Limitar la erosión de los recursos humanos</p>
<p>2. Buscar la máxima satisfacción de las necesidades del hombre a través de una óptima modalidad de consumo (más bien que maximizar el consumo a partir de un esfuerzo óptimo de producción).</p>	<p>2. Respetar el medio natural (en sí mismo, y no solamente como proveedor de las necesidades inmediatas del hombre)</p> <p>3. Ofrecer diversas posibilidades</p> <p>4. Enriquecer y diversificar el medio de desarrollo</p>	<p>Limitar el impacto sobre la naturaleza.</p> <p>Respetar el plan de la naturaleza respecto de las agrupaciones humanas; por ejemplo, no construir en planicies que se inundan.</p> <p>Observar los cambios en el medio ambiente</p> <p>Utilizar las tecnologías adecuadas</p> <p>Respetar la naturaleza, su complejidad y su diversidad, su estabilidad, su productividad y sus flujos energéticos, su configuración y las relaciones entre sus elementos.</p> <p>Reducir al mínimo las perturbaciones inevitables</p> <p>Reducir al mínimo los daños reversibles</p> <p>Diversificar las actividades y disminuir la distancia entre las zonas de actividad</p> <p>Utilizar y valorizar las capacidades productivas de los sistemas naturales no renovables y renovables</p> <p>asegurar el pleno empleo con posibilidades continuas de perfeccionamiento y de tiempo libre</p> <p>reorientar el potencial inutilizado de los sistemas naturales, con el fin de mejorar las condiciones de vida (por ejemplo, bajar la temperatura de las ciudades, por medio de la diversificación de los vientos)</p> <p>Favorecer la integración con el medio ambiente aumentando la diversidad biológica</p>



<p>3. Utilizar las estructuras institucionales y los procesos de decisión orientados hacia el autodesarrollo y la expansión colectiva (incluida la cooperación internacional).</p>	<p>5. Atenuar las diferencias entre ricos y pobres</p> <p>6. Disminuir el consumo y el despilfarro.</p> <p>7. Ampliar la participación de los ciudadanos y de los dirigentes locales en las tomas de decisión.</p> <p>8. Suscitar la cooperación local, regional, intergubernamental e internacional.</p>	<p>Asegurar la igualdad de acceso a los recursos de la sociedad: educación, empleo, cultura. Internalizar todos los beneficios y costos de las actividades del desarrollo</p> <p>Utilizar el régimen tributario para fines de redistribución</p> <p>Utilizar las tecnologías adecuadas (en materia de necesidades, de capitales, de recursos de explotación, etc.)</p> <p>Privilegiar proyectos de desarrollo integrado, con el fin de que los esfuerzos desplegados en un sector, sean plenamente apoyados por inversiones efectuadas en otros sectores. Ubicar y movilizar a todos los grupos interesados.</p> <p>Descentralizar el poder en materia de capitales, de territorio y de toma de decisiones.</p> <p>Poner en marcha estructuras y procesos que reflejen las posibilidades locales</p> <p>Agrupar los intereses que influyen sobre los problemas del desarrollo</p>
		<p>Establecer las redes de intercambio de informaciones y de experiencias</p>

Fuente. Sachs, Ignacy. Ecodesarrollo. Desarrollo sin destrucción. México: Colegio de México, 1982. p.138-139

## ANEXO IV

### A. REGIONALES

- Convenio de Barcelona para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación (1976).
- Convenio General de Kuwait sobre Cooperación para la Protección del Medio Marino contra la Contaminación.
- Convenio de Abidján sobre la Cooperación para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino y la Zonas Costeras de la Región de Africa Occidental y Central (1981).
- Convenio de Lima para la Protección el Medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudoriental (1981).
- Convenio Regional de Jeddah para la Conservación del Medio Ambiente del Mar Rojo y el Golfo de Adén (1982).
- Convenio de Cartagena para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe (1983).
- Convenio de Nairobi para la Protección, la Ordenación y el Desarrollo del Medio Marino y Costero de la Región del Africa Oriental (1985).
- Convenio de Numea para la Protección de los Recursos naturales y el Medio Ambiente de la Región del Pacífico Sur (1986).

### B. UNIVERSALES

- Convenio sobre la Prevención de la Contaminación Marina Procedente de Fuentes Terrestres que abarca los Océanos Artico y Atlántico (1974).
- Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985).
- Protocolo de Montreal sobre Reducción de Clorofluorocarburos.
- Fondo Internacional para el Medio Ambiente.
- Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación.
- Participación en la redacción de la Convención sobre la diversidad biológica que se aprobó en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992).

Fuente: Montañó, Jorge. Las Naciones Unidas y el orden mundial 1945-1992. México: FCE, 1995.

## ANEXO V

La secuencia con la que se fueron decretando las Áreas Naturales Protegidas nos da una idea cómo el gobierno mexicano ha ido haciéndose partícipe del Desarrollo Sustentable.

### **A) ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS HASTA 1992**

#### PARQUES NACIONALES

1. Constitución de 1857, Baja California
2. Balneario los Novillos, Coahuila
3. Volcán Nevado de Colima, Colima, Jalisco
4. Cañon del Sumidero, Chiapas
5. Lagunas de Montebello, Chiapas
6. Palenque, Chiapas
7. Cascada de Basaseachic, Chihuahua
8. Cumbres de Majalca, Chihuahua
9. Cerro de la Estrella, Distrito Federal
10. Cumbres del Ajusco, Distrito Federal
11. El Tepeyac, Distrito Federal
12. El Veladero, Guerrero
13. El Chico, Hidalgo
14. Los Mármoles, Hidalgo
15. Tula, Hidalgo
16. Bosque de San Mateo, Estado de México, Michoacán
17. Desierto del Carmen o de Nixcongo, Estado de México
18. Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla, Estado de México, Distrito Federal
19. Iztaccíhuatl-Popocatepetl, Estado de México, Morelos, Puebla
20. Lagunas de Zempoala, Estado de México, Morelos
21. Molino de las Flores Netzahualcóyotl, Estado de México
22. Nevado de Toluca, Estado de México
23. Los Remedios, Estado de México
24. El Sacromonte, Estado de México
25. Zoquiapan y Anexas, Estado de México
26. Cerro de Garnica, Michoacán
27. Insurgente José María Morelos y Pavón, Michoacán
28. Pico de Tancitaro, Michoacán
29. Rayón, Michoacán
30. El Tepozteco, Morelos, Distrito Federal
31. Isla Isabel, Nayarit
32. Cumbres de Monterrey, Nuevo León
33. El Sabinal, Nuevo León
34. Benito Juárez, Oaxaca
35. Lagunas de Chacahua, Oaxaca
36. El Cimatario, Querétaro

37. Tulum, Quintana Roo
38. El Potosí, San Luis Potosí
39. El Gorrón, San Luis Potosí
40. Malinche o Matlalcueyatl, Tlaxcala, Puebla
41. Pico de Orizaba, Veracruz
43. Dzibilchaltum, Veracruz.

### **RESERVAS ESPECIALES DE LA BIOSFERA**

1. Islas del Golfo de California, Baja California, Sinaloa, Sonora
2. Isla Guadalupe, Baja California
3. Isla Rosa, Baja California
4. Selva de Ocote, Chiapas
5. Cascadas de Agua Azul, Chiapas
6. Isla Contoy, Quintana Roo
7. Mariposa Monarca, Michoacán, Estado de México
8. Cajón del Diablo, Sonora
9. Isla Tiburón, Sonora
10. Sierra de Santa Martha, Veracruz
11. Volcán de San Martín, Veracruz
12. Ría Celestum, Yucatán
13. Ría Lagartos, Yucatán.

### **RESERVAS DE LA BIOSFERA**

1. El Vizcaíno, Baja California Sur
2. Calakmul, Campeche
3. Montes Azules, Selva Lacandona, Chiapas
4. La Machilía, Durango
5. Mapini, Durango
6. Manantlán, Jalisco, Colima
7. Sian Ka'an, Quintana Roo
8. El Triunfo, Chiapas.

### **AREA DE PROTECCION DE FLORA Y FAUNA SILVESTRES Y ACUÁTICAS**

1. Corredor Biológico Chichinautzin. Morelos, Estado de México, Distrito Federal.

Fuentes: México Desconocido. Edición Especial. Número 2, julio de 1992; Revista Nexos. No. 268, abril del 2000

# ANEXO VI

## INFORME BRUNDTLAND.

### I. PRINCIPIOS, DERECHOS Y DEBERES GENERALES

#### *Derecho humano fundamental*

1. Todos los seres humanos tienen el derecho fundamental a un medio ambiente adecuado para su salud y bienestar.

#### *Igualdad entre las generaciones*

2. Los Estados deberán conservar y utilizar el medio ambiente y los recursos naturales para beneficio de la presente y de las futuras generaciones.

#### *Conservación y utilización sostenible*

3. Los Estados mantendrán los ecosistemas y los procesos ecológicos indispensables para el funcionamiento de la biosfera, conservarán la diversidad biológica y observarán el principio del óptimo rendimiento sostenible en la utilización de los recursos naturales vivos y de los ecosistemas.

#### *Normas para el medio ambiente y vigilancia*

4. Los Estados establecerán normas adecuadas de protección del medio ambiente y vigilarán los cambios en la calidad del medio ambiente y la utilización de los recursos, y publicarán los datos pertinentes.

#### *Evaluaciones previas del medio ambiente*

5. Los Estados realizarán o requerirán evaluaciones previas de las actividades que se propongan y que puedan afectar considerablemente al medio ambiente o a la utilización de los recursos naturales.

#### *Notificación previa, igualdad de acceso y proceso imparcial*

6. Los Estados informarán oportunamente a todas las personas que probablemente vengán a resultar afectadas por una actividad proyectada y les otorgarán igualdad de acceso y un proceso imparcial en los procedimientos administrativos y judiciales.

### *Desarrollo sostenible y asistencia*

7. Los Estados asegurarán que se trate la conservación como parte integrante de la planificación y ejecución de las actividades de desarrollo y proporcionarán asistencia a otros Estados, en especial a países en desarrollo, en apoyo de la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

### *Obligación general de cooperar*

8. Los Estados cooperarán de buena fe con los otros Estados en la aplicación de los derechos y deberes procedentes.

## **II. PRINCIPIOS, DERECHOS Y DEBERES RELATIVOS A LOS RECURSOS NATURALES E INTERNACIONALES AMBIENTALES QUE TRASPASAN LAS FRONTERAS**

### *Utilización equitativa y razonable*

9. Los Estados utilizarán los recursos naturales transfronterizados de manera razonable y equitativa.

### *Prevención y supresión*

10. Los Estados prevendrán o suprimirán toda interferencia ambiental transfronteriza que pudiera causar o causare daño considerable (pero con sujeción a ciertas excepciones previstas en los puntos 11 y 12, infra).

### *Responsabilidad estricta*

11. Los Estados adoptarán todas las medidas de precaución razonables para limitar el riesgo cuando realicen o permitan ciertas actividades peligrosas, aunque beneficiosas, y asegurarán que se otorgue indemnización en caso de que ocurran importantes daños transfronterizos, aun cuando en el momento en que las actividades se iniciaron no se supiera que serían dañosas.

### *Acuerdos previos cuando los costos de prevención sean notablemente superiores a los daños*

12. Los Estados concertarán negociaciones con el Estado afectado acerca de las condiciones equitativas en las que se podría llevar a cabo la actividad cuando proyecten llevar a cabo o permitir actividades que causen daños transfronterizos que sean importantes pero muchos menores que los costos de prevención. (Si no se puede llegar a un acuerdo, véase el artículo 22.)

### *No discriminación*

13. Los Estados aplicarán, como mínimo, cuando menos las mismas normas que aplican a nivel nacional respecto del medio ambiente y las repercusiones sobre los recursos naturales y las interferencias ambientales que traspasan las fronteras (es decir, no hacer a los otros lo que no se haría a los propios).

### *Obligación general de cooperar en problemas ambientales transfronterizos*

14. Los Estados cooperarán de buena fe con los otros Estados para lograr la óptima utilización de los recursos naturales transfronterizos y la prevención o supresión efectivas de las interferencias ambientales transfronterizas.

### *Intercambio de informaciones*

15. Los Estados de origen proporcionarán información oportuna y pertinente a los otros Estados interesados en lo que respecta a los recursos naturales o interferencias ambientales que traspasen las fronteras.

### *Evaluación y notificación previas*

16. Los Estados proporcionarán notificación previa y oportuna e información pertinente a los demás Estados interesados y realizarán o requerirán una evaluación ambiental de las actividades proyectadas que pudieren tener importantes efectos transfronterizos.

### *Consultas previas*

17. Los Estados de origen consultarán con tiempo y de buena fe con los otros Estados interesados respecto de interferencias existentes o posibles en su utilización de un recurso natural o del medio ambiente.

### *Acuerdos de cooperación para la evaluación y protección del medio ambiente*

18. Los Estados cooperarán con los demás Estados interesados en la vigilancia, la investigación científica y el establecimiento de normas relativas a los recursos naturales transfronterizos y a las interferencias ambientales.

### *Situaciones de emergencia*

19. Los Estados deberán elaborar planes de urgencia para las situaciones de emergencia que pudieren causar interferencias ambientales transfronterizas, y alertarán, proporcionarán información pertinente y cooperarán inmediatamente con los Estados interesados cuando ocurran emergencias.

### *Igualdad de acceso y trato*

20. Los Estados otorgarán igualdad de acceso, un proceso imparcial e igualdad de trato en los procedimientos administrativos y judiciales a todas las personas que sean o puedan ser afectadas por interferencias transfronterizas cuando se haga uso de un recurso natural o del medio ambiente.

### **III. RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS**

21. Los Estados cesarán en las actividades que quebranten una obligación internacional relativa al medio ambiente y otorgarán indemnización por el daño causado.

### **IV. ARREGLO PACIFICO DE LAS CONTROVERSIAS**

22. Los Estados solucionarán por medios pacíficos las controversias relativas al medio ambiente. Si en dieciocho meses no se llega a un acuerdo mutuo sobre una solución u otro arreglo de la controversia, ésta se someterá a procedimiento de conciliación y, si no se resuelve, a arbitraje o a procedimiento judicial, a petición de cualquiera de los Estados interesados.

Fuente: Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. Nuestro Futuro Común. Madrid: Alianza Editorial, 1992.



## ANEXO VII

### CONFERENCIA DE ESTOCOLMO

#### A) Declaración

1. El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta, se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de tales derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma.
2. La protección y mejoramiento del medio humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero; es un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos.
3. El hombre debe hacer constante recapitulación de su experiencia y continuar descubriendo, inventando, creando y progresando. Hoy en día, la capacidad del hombre de transformar lo que le rodea, utilizadas con discernimiento, puede llevar a todos los pueblos los beneficios del desarrollo y ofrecerles la oportunidad de ennoblecer su existencia. Aplicado errónea o imprudentemente, el mismo poder puede causar daños incalculables al ser humano y a su medio. A nuestro alrededor vemos multiplicarse las pruebas del daño causado por el hombre en muchas regiones de la Tierra: niveles peligrosos de contaminación del agua, el aire, la tierra y los seres vivos; grandes trastornos del equilibrio ecológico de la biosfera: destrucción y agotamiento de recursos insustituibles y graves deficiencias, nocivas para la salud física, mental y social del hombre, en el medio por él creado, especialmente en aquel en que vive y trabaja.
4. En los países en desarrollo, la mayoría de los problemas ambientales están motivados por el subdesarrollo. Millones de personas siguen viviendo muy por debajo de los niveles mínimos necesarios para una existencia humana decorosa, privadas de alimentación y vestido, de vivienda y educación, de sanidad e higiene adecuados. Por ello, los países en desarrollo deben dirigir sus esfuerzos hacia el desarrollo, teniendo presentes sus prioridades y la necesidad de salvaguardar y mejorar el medio. Con el mismo fin, los países industrializados deben esforzarse por reducir la distancia que los separa de los países en desarrollo. En los países industrializados, los problemas ambientales están generalmente relacionados con la industrialización y el desarrollo tecnológico.

5. El crecimiento natural de la población plantea continuamente problemas relativos a la preservación del medio, y se deben adoptar normas y medidas apropiadas, según proceda, para hacer frente a esos problemas. De todas las cosas del mundo, los seres humanos son lo más valioso. Ellos son quienes promueven el progreso social, crean riqueza social, desarrollan la ciencia y la tecnología, con su duro trabajo, transforman continuamente el medio humano. Con el progreso social y los adelantos de la producción, la ciencia y la tecnología, la capacidad del hombre para mejorar el medio se acrece cada día que pasa.

6. Hemos llegado a un momento de la historia en que debemos orientar nuestros actos en todo el mundo ateniendo con mayor solicitud a las consecuencias que pueda tener para el medio. Por ignorancia o indiferencia, podemos causar daños inmensos e irreparables al medio terráqueo del que dependen nuestra vida y nuestro bienestar: Por el contrario, con un conocimiento más profundo y una acción más prudente, podemos conseguir para nosotros y para nuestra posteridad unas condiciones de vida mejores en un medio más en consonancia con las necesidades y aspiraciones del hombre. Las perspectivas de elevar la calidad del medio y de crear una vida satisfactoria son grandes. Lo que se necesita es entusiasmo, pero, a la vez, serenidad de ánimo; trabajo afanoso, pero sistemático. Para llegar a la plenitud de su libertad dentro de la naturaleza, el hombre debe aplicar sus conocimientos a forjar, en armonía con ella, un medio mejor. La defensa y el mejoramiento del medio humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad, que ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas.

7. Para llegar a esa meta será menester que ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones, en todos los planos, acepten las responsabilidades que les incumben y que todos ellos participen equitativamente en la labor común, Hombres de toda condición y organizaciones de diferente índole plasmarán, con la aportación de sus propios valores y la suma de sus actividades, el medio ambiente del futuro. Corresponderá a las administraciones locales y nacionales, dentro de sus respectivas jurisdicciones, la mayor parte de la carga en cuanto al establecimiento de normas y la aplicación de medidas en gran escala sobre el medio. También se requiere la cooperación internacional con objeto de allegar recursos que ayuden a los países en desarrollo a cumplir su cometido en esta esfera. Y hay un número cada vez mayor de problemas relativos al medio que, por ser de alcance regional o mundial o por repercutir en el ámbito internacional común requerirían una amplia colaboración entre las naciones y la adopción de medidas por las organizaciones internacionales, en interés de todos. La Conferencia encarece a los gobiernos y a los pueblos que aúnen sus esfuerzos para preservar y mejorar el medio humano en su beneficio y de su posteridad.

## **b) Principios**

**UNO.** El Hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el *apartheid*, la segregación racial, discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse.

**DOS.** Los recursos naturales de la tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

**TRES.** Debe mantenerse y, siempre que sea posible, restaurarse o mejorarse la capacidad de la Tierra para producir recursos vitales renovables.

**CUATRO.** El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y fauna silvestres y su hábitat, que se encuentra actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos. En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y fauna silvestres.

---

**CINCO.** Los recursos no renovables de la Tierra deben emplearse de forma que se evite el peligro de su futuro agotamiento y se asegure que toda la humanidad comparta los beneficios de tal empleo.

**SEIS.** Debe ponerse fin a la descarga de sustancias tóxicas o de otras materias y a la liberación de calor, en cantidades o concentraciones tales que el medio no pueda neutralizarlas, para que no se causen daños graves o irreparables a los ecosistemas. Debe apoyarse la justa lucha de los pueblos de todos los países contra la contaminación.

**SIETE.** Los Estados deberán tomar las medidas posibles para impedir la contaminación de los mares por sustancias que pueda poner en peligro la salud del hombre, dañar los recursos vivos y la vida marina, menoscabar las posibilidades de esparcimiento o entorpecer otras utilidades legítimas de mar.

**OCHO.** El desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y trabajo favorable y crear en la Tierra las condiciones necesarias para mejorar la calidad de vida.

**NUEVE:** Las deficiencias del medio originadas por las condiciones del subdesarrollo y los desastres naturales plantean graves problemas, y la mejor manera de subsanarlas es el desarrollo acelerado mediante la transferencia de

cantidades considerables de asistencia financiera y tecnología que complementen los esfuerzos internos de los países en desarrollo y la ayuda oportuna que pueda requerirse.

**DIEZ.** Para los países en desarrollo, la estabilidad de los precios y la obtención de ingresos adecuados de los productos básicos y las materias primas son elementos esenciales para la ordenación del medio, ya que han de tenerse en cuenta tanto los factores económicos como los procesos ecológicos.

**ONCE:** Las políticas ambientales de todos los Estados deberían estar encaminadas a aumentar el potencial de crecimiento actual o futuro de los países en desarrollo y no deberán coartar ese potencial ni obstaculizar el logro de mejores condiciones de vida para todos, y los Estados y las organizaciones internacionales deberían tomar las disposiciones pertinentes con miras a llegar a un acuerdo para hacer frente a las consecuencias que pudieran resultar, en los planos nacional e internacional de la aplicación de medidas ambientales.

**DOCE.** Deberían destinarse recursos a la conservación y mejoramiento del medio, teniendo en cuenta las circunstancias y las necesidades especiales de los países en desarrollo y cualesquiera gastos que pueda originar a estos países la inclusión de medidas de conservación del medio en sus planes de desarrollo, así como la necesidad de prestarles, cuando lo soliciten, más asistencia técnica y financiera internacional con ese fin.

**TRECE.** A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población.

**CATORCE.** La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio.

**QUINCE.** Debe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio y a obtener los máximos beneficios sociales, económicos y ambientales para todos. A este respecto deben abandonarse los proyectos destinados a la dominación colonialista y racista.

**DIECISEIS.** En las regiones en que exista el riesgo de que la tasa de crecimiento demográfico o las concentraciones excesivas de población perjudiquen al medio o al desarrollo, o en que la baja densidad de población pueda impedir el mejoramiento del medio humano y obstaculizar el desarrollo, deberían aplicarse políticas demográficas que respetasen los derechos humanos fundamentales y contasen con la promoción de los gobiernos interesados.

**DIECISIETE.** Debe confiarse a las instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos ambientales de los Estados con el fin de mejorar la calidad del medio.

**DIECIOCHO.** Como parte de su contribución al desarrollo económico y social, se debe utilizar la ciencia y la tecnología para descubrir, evitar y combatir los riesgos que amenazan al medio, para solucionar los problemas ambientales y para el bien común de la humanidad.

**DIECINUEVE.** Es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos y que preste la debida atención al sector de población menos privilegiado, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades, inspirada en el sentido de su responsabilidad, en cuanto a la protección y mejoramiento del medio en toda su dimensión humana. Es también esencial que los medios de comunicación de masa eviten contribuir al deterioro del medio humano y difundan, por el contrario, información de carácter educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo, a fin de que el hombre pueda desarrollarse en todos los aspectos.

**VEINTE.** Se debe fomentar en todos los países especialmente en los países en desarrollo, la investigación y el desarrollo científicos referentes a los problemas ambientales, tanto nacionales como multinacionales. A este respecto, el libre intercambio de información científica actualizada y de experiencia sobre la transferencia debe ser objeto de apoyo y asistencia, a fin de facilitar la solución de los problemas ambientales; las tecnologías ambientales deben ponerse a disposición de los países en desarrollo en unas condiciones que favorezcan su amplia difusión sin que constituyan una carga económica excesiva para esos países.

**VEINTIUNO.** De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explorar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurarse de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.

**VEINTIDOS.** Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de tales Estados causen a zonas situadas fuera de su jurisdicción.

**VEINTITRES.** Sin perjuicio de los criterios que puedan acordarse por la comunidad internacional y de las normas que deberán ser definidas a nivel nacional, en todos los casos será indispensable considerar los sistemas de valores prevalecientes en cada país, y la aplicabilidad de unas normas que si bien son

válidas para los países más avanzados pueden ser inadecuados y de alto costo social para los países en desarrollo.

VEINTICUATRO. Todos los países, grandes o pequeños, deben ocuparse con espíritu de cooperación y en pie de igualdad de las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejoramiento del medio. Es indispensable cooperar, mediante acuerdos multilaterales o bilaterales o por otros medios apropiados, para controlar, evitar, reducir y eliminar eficazmente los efectos perjudiciales que las actividades que se realicen en cualquier esfera puedan tener para el medio, teniendo en cuenta debidamente la soberanía y los intereses de todos los Estados.

VEINTICINCO. Los Estados se asegurarán de que las organizaciones internacionales realicen una labor coordinada, eficaz y dinámica en la conservación y mejoramiento del medio.

VEINTISEIS. Es preciso librar al hombre y a su medio de los efectos de la armas nucleares y de todos los demás medios de destrucción en masa. Los Estados deben esforzarse por llegar pronto a un acuerdo, en los órganos internacionales pertinentes, sobre la eliminación y destrucción completa de tales armas.

## OBRAS CONSULTADAS

### Bibliografía

- Ackoff, Russell. Rediseñando el futuro México: Limusa Noriega, 1996.
- Aguilar Villanueva, Luis F. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno (tercera antología). México: Porrúa, 1993.
- Alger, Gene, M.Lyons y John Trent (Compiladores). "The United Nations and Its Member States in a Changing World", Tokio, United University Press, 1995. Citado por John Trent. Op. Cit.
- Aucoin, P. "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums". Citado por Chistopher Hood y Michel Jacson, en La argumentación administrativa. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/ Universidad Autónoma de Puebla/ FCE, 1997.
- Baker, Susan, et. al. The Politics of sustainable development. Theory, Policy and Practice whitin the European Union. Graet Britian Routledge, 1997.
- Balandier, Georges. El desorden. La teoría del caos y las ciencias sociales. Elogio del movimiento. España: Gedisa, 1997.
- Barry Commoner. "The Closing Circle: Nature, Man and Technology". Nueva York: Bantam Books, 1972; en Glender, Alberto y Víctor. Lichtinger (Compiladores). La Diplomacia Ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. México: SRE/FCE, 1994.
- Beltrán Virgilio y Braun Eliezer. Principios de física. Curso de introducción. México: Trillas, 1970.
- Borja, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. México: FCE., 1998.
- Brañes, Raúl. Manual de derecho ambiental mexicano. México: Fundación Mexicana para la Educación Ambiental/ FCE, 1994.
- Cabello, Alejandra. Globalización y Liberación Financieras y la Bolsa Mexicana de Valores. Del auge a la crisis. México: PyV, 1999.
- Calva, José Luis (Coordinador). Sustentabilidad y desarrollo ambiental. México: SEMARNAP/PNUD/JP, 1996. (Tomo I).

Campanella, Bruno. Política Internacional Contemporánea. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1994.

Capra, Fritjof. El punto crucial. Ciencias, sociedad y cultura naciente. Argentina: Estaciones, 1992.

Claire Turenne-Sjolander. "Multilateralism, Regionalism and Unilateralism: International Trade and the marginalization of the South", en G. Diriks et. al., The State of the United Nations, 1993, Brown University, Providence, R.I., Academic Council on the United Nations System, 1993. Citado por John Trent.

Cornejo Alvarez, Alfonso. Complejidad y Caos. Guía para la Administración del Siglo XXI. Monterrey, Nuevo León, México: Ediciones Castillo, 1997.

Crozier, Michel. Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio. México: F.C.E., 1987.

Dieterich Steffan, Heinz y Chomsky, Noam. La sociedad Global. México: Joaquín Mortiz, 1996.

Denisson, E.F. Why Grow Rates. Washington, A.C. Brookings Institution. Citado por Angus Madisson, op. cit.

Dror, Yehezkel. La Capacidad de gobernar. Informe del Club de Roma. México: FCE, 1996.

Dror, Yehezkel: "Public marking Reexamined, chandler Publishing, Scranton", 1968. Citado por Luis F. Aguilar Villanueva, en El Estudio de las políticas públicas...

Drucker, Peter. La sociedad post-capitalista. México: Norma, 1995. (Titulo original: Post-Capitalist Society).

Dubos, René. Simbiosis entre la Tierra y la humanidad. México: Limusa. 1982.

Elizondo Decanini, Alfredo. Manual ISO-9000. Uso y aplicaicón de las normas de aseguramiento de calidad ISO-9000 (NOM-CC). México: Ediciones Castillo, 1995.

Ezcurdia Hajar, Agustín y Pedro Chávez Calderón. Diccionario Filosófico. México: Limusa, 1994.

Fayol, Henri. Administración Industrial y General. México: Herrero, 1988.

Fisher, Julie. El camino desde Rio. El desarrollo sustentable y el movimiento no gubernamental en el Tercer Mundo. México: F.C.E., 1998.

Francis, Diane. "The New Affair with Transnationals", Maclean's, 20 de diciembre de 1993. Citado por John E. Trent, op. cit.



Furtado, Celso. Los vientos del cambio. México: FCE./Economía Latinoamericana, 1993.

Furtado, Celso. Breve introducción al desarrollo: un enfoque interdisciplinario. México: FCE, 1983.

Gabaldón, Arnoldo José. "Desarrollo Sostenible y Reforma del Estado", en Foro del Ajusco. Desarrollo Sostenible y Reforma del Estado en América latina y el Caribe. México: CM/PNUMA, 1995.

Gallopín, G.C. "Medio ambiente, desarrollo y cambio tecnológico en la América Latina", en G.C. Gallopín (Compilador.) El futuro ecológico de un continente. Una visión prospectiva de la América Latina. México: FCE (Trimestre Económico No. 79)/ Editorial de la Universidad de las Naciones Unidas, 1995.

Gasalla Dapena, José María. La Nueva Dirección de Personas. Marco paradógico del talento directivo. México: Sicco, 1996.

Gelinier, Octave. La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie. París: Editions Hommes et techniques, 1975. Citado por Omar Guerrero, "El 'Management'..."

Giglio, Nicolo. "Medio ambiente y recursos naturales en el desarrollo latinoamericano", en Oswaldo Sunkel (compilador). El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina. Chile: FCE (El Trimestre Económico, No. 71), 1995.

Ginebra, Joan. La Trampa Global. Neoliberalismo, Neocapitalismo, Neocolonialismo. México: Panorama, 1998.

Glender, Alberto y Víctor Lichtnger (Compiladores). La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. México: FCE, 1994.

Gleick, Peter H. "Environment and Security: The clear Connectiones". The Bulletin of the Atomic Scientists, abril de 1991, pp. 17-21. Citado por Hylke Tromp, Op. Cit.

Gunnar Myrdal, Asian Drama: An Inquiry into the proverty of nations, edición abreviada de Seth S. King, Nueva York, Vintage Books 1971. pp.427-428. Citado por Víctor L. Urquídi. "Economía y medio ambiente", en Alberto Glender y Víctor Lichtnger (Compiladores). La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. México: FCE, 1994.

Guerrero Orozco, Omar. La Administración Pública en el Estado Capitalista. México: Fontamara, 1986.

Halffter, Gonzalo. "Reservas de la Biosfera y conservación de la biodiversidad en el siglo XXI", en Ciencia. Revista de Difusión. Facultad de Ciencias de la UNAM. México, No. 39, Julio-Septiembre de 1995.

Hammer, Michel y James Champy. Reingeniería. Olvide lo que usted sabe sobre cómo debe funcionar una empresa. ¡Casi todo está errado!. Colombia: Norma, 1994.

Hayles, Katherine N. La Evolución del caos. El orden dentro del desorden en las ciencias contemporáneas. España: Gedisa, 1998.

Hicman, Craig y Michel A. Silva. Cómo organizar empresas con futuro. Argentina: Granica, 1992.

Held, David. La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita. España: Paidós, 1997. (Título original: Democracy and the global order. Form the modern state to cosmopolitan governance).

Hodora, Joseph. Prebisch y la CEPAL. Sustancia, trayectoria y contexto institucional. México: El Colegio de México, 1987.

Instituto Nacional de Administración Pública. Manual de Organización de la Administración Pública Federal Centralizada. México: Limusa Noriega, 1999.

Ishikawa, Kaoru. ¿Qué es el control total de calidad?. La modalidad japonesa. Colombia: Norma, 1994.

Jain, Randhir B. "La Seguridad Ambiental y las Naciones Unidas", en Seara Vázquez Modesto (compilador). Las Naciones Unidas a los cincuenta años. México: FCE, 1995.

Jarque, Carlos M. "Cuentas Nacionales y Medio Ambiente", en La Diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo...

Jeanneret Charles A. y H.F. Fletcher. "Medio ambiente y desarrollo" en Ignacy Sachs, Ecodesarrollo, desarrollo sin destrucción. México: CM, 1982.

Jones, Charles O. "An introduction to the estudy of public policy". 3ª ed. Broks/Cole Publising Co, Monterrey, Cal. 1984 p.34, en Ruiz Sánchez Carlos. Manual para la elaboración de políticas públicas. México: PyV/Uia, 1996.

Kuhn, Tomas. La estructura de las revoluciones científicas. México: FCE, 1962.

Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo transformar al Estado?. Más allá de mitos y dogmas. México: F.C.E., 1989.

Kliksberg, Bernardo. El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional. México: F.C.E./INAP, 1994

Klikberg, Bernardo. Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina. México: F.C.E./CLAD/INAP, 1983.

Leff, Enrique. "Economía y democracia: las alternativas para el desarrollo sustentable", en Sustentabilidad y Desarrollo ambiental (Tomo 1). En José Luis Calva (Coordinador General). México: Acción y Desarrollo Ecológico, México: SEMARNAP/PUND/JP, 1996.

Leff, Enrique. Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable. México: Siglo XXI/UNAM, 1994.

Leff, Enrique. "Introducción a una visión global de los problemas ambientales en México", en Medio ambiente y desarrollo en México. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, 1990. (Volumen Primero).

Levine, John R. y Carol Baroudi. Internet para inexpertos. México: Limusa, 1995.

Llano Cifuentes, Carlos. El nuevo empresario en México. México: Nacional Financiera/ FCE, 1994.

MacDonald, John y John Piggott. Calidad Global. La nueva cultura de la administración. México: Panorama, 1993.

Madisson, Angus. Problemas del crecimiento económico de las naciones. Análisis estadístico del desempeño económico de México y América Latina. México: Ariel Economía, 1996.

Maihold, Gunther y Víctor L. Urquidí (Compiladores). Diálogo con Nuestro Futuro Común. Perspectivas latinoamericanas del Informe Brundtland. Venezuela: Fundación Friedrich Ebert- México/Editorial Nueva Sociedad, 1990.

Mallón, Richard D. "La Revolución Tecnológica en las Relaciones Internacionales", en Luisa Montuschi y Hans Singer (Compiladores). Los problemas del desarrollo en América Latina: Homenaje a Raúl Prebisch. México: FCE./Fundación Raúl Prebisch, 1992.

Mancebo del Castillo, J. Manuel. El administrador y su entorno dentro de la administración. México: Limusa, 1992.

Mandell, Myrna. "Gerencia Intergubernamental: una perspectiva revisada", traducido del International Journal of Public Administration Special Issue (Nov. 1988) con autorización de Marel Dekker. Inc. New York and Bassel; en Bernardo Klikberg (compilador). Pobreza un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial. México: FCE/CLAD/PNUD; 1994.

Marshall, Fisher. La capa de ozono. La tierra en peligro. España, Mc-Graw Hill, 1993.

Martínez Alier, Joan y Klaus Schlüpmann. La ecología y la economía. México: FCE, 1993.

Martínez Chávez, Víctor Manuel. Fundamentos Teóricos para el Proceso del Diseño de un Protocolo de Investigación. México: CNCPAP/PyV, 1998.

Meadows Donella H. Los límites del crecimiento. New York: Universe Books, 1972.

Meadows, Donella H., Dennis L. Meadows y Jorgen Kanders. Más allá de los límites del crecimiento. Madrid: El País/Aguilar, 1993.

Monroy Olivares, César. Teoría del Caos. México: Alfa-Omega, 1997.

Montaño, Jorge. Las Naciones Unidas y el orden mundial 1945-1992. México: FCE, 1995.

Moreno Espinosa, Roberto. La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio. México: IAPEM, 1996.

Mostafa K. Tolba y Osama A. Elkohly (comps.), "The World Environment 1972-1992: Two Decades of challenge" (Londres UNEP, Chapman and Hall, 1992), pp.738-798. Citados por Seara Vázquez, Modesto. (Compilador). Las Naciones Unidas a los cincuenta años. México: FCE, 1995.

Naredo, J.M. "La economía en evolución. Historia y perspectivas de las categorías fundamentales de la ciencia económica", citado por Joan Martínez Alier y Klaus Schlüpmann. La ecología y la economía...

Ohmae, Kenichi. El fin del Estado-nación. El ascenso de las Economías Regionales. Chile: Andrés Bello, 1995. (Título original The end of the Nation State).

Oliván, Alejandro. De la Administración Pública con relación a España. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos. Citado por Omar Guerrero, "El 'Management' ...

Oria Razo, Vicente. ISO 9000 Calidad en los servicios educativos. Banderas al viento. México: Mexicana de Ediciones, 1998.

Orozco, José Luis. El Estado pragmático. México: Fontamara, 1997.

Ortiz, Edgar y Vihang R. Errunza. "Los mercados de capital emergentes y la globalización financiera: retos para las finanzas modernas". en Integración Financiera y TLC. Retos y perspectivas. Alicia Girón, Edgar Ortiz y Eugenia Correa (Compiladores). México: Siglo XXI/IE/UNAM, 1995.

Osborne, David y Ted Gaebler. La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. España: Paidós, 1995. (Título original, Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector).

Ouchi, William. Teoría Z. Cómo pueden las empresas hacer frente al desafío japonés. España: Orbis, 1982.

Persy S. Minstry, "Globalization of Financial Markets: Implications for Asian Development Countries", Journal of Development Banking, vol. 5, no.2, julio 1987, pp. 3-20. Citado por María Alejandra Cabello Rosales. Globalización, Desregularización y Desarrollo...

Quadri de la Torre, Gabriel. Partidos políticos y medio ambiente. México: CM, 1996.

Ricossa, Sergio. Diccionario de Economía. México: Siglo XXI, 1990.

Rifkin, Jermy. El Fin del Trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era. (Título original: The end of the work. The decline of the global labor force and the dawn of the post-market era). México: Paidós, 1996.

Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social. México: UNAM, 1978.

Ruiz-Giménez, Guadalupe. "La política ambiental en Europa y su repercusión en América Latina", en Retos de la Ecología en México. México: Porrúa, 1994.

Ruiz Sánchez Carlos. Manual para la elaboración de políticas públicas. México: PyV/Uia, 1996.

Sachs, Ignacy. Ecodesarrollo: Desarrollo sin destrucción. México: CM, 1982.

Sánchez González, José Juan. Administración Pública y Reforma del Estado en México. México: INAP, 1998.

Seara Vázquez, Modesto (Compilador). Las Naciones Unidas a los cincuenta años. México: FCE, 1995.

SEMARNAP, INE. Gestión ambientalmente racional de las sustancias químicas desde la perspectiva de la industria. México: Jiménez Editores e Impresores, 1997.

Sepúlveda, Cesar. Derecho internacional. México: Porrúa, 1981.

Schmidt Samuel.(coordinador) La Capacidad de gobernar en México. México: Aguilar, 1997.

Stacy, Ralph. Gerencia Dinámica. La estrategia de los años 90. Colombia: Fondo Editorial, 1992.

Terry, George R. y Sthephen G. Franklin, Ph. D. Principios de Administración. México: Continental, 1988.

Thomas F. Homer Dixon; "On the Threshold. Environmental changes as Cause of Acute Conflict., International Security", Otoño de 1991 (Vol. 16, núm.2), citado por Hylke Tromp, Op. Cit.

Touraine, Alain. ¿Podremos vivir juntos?. La discusión pendiente: El destino del hombre en la aldea global. Argentina: F. C.E. de Argentina, 1997. (Título original Pourrons-nous vivre ensemble? Égaux et différents).

Trejo Delarbre, Raúl. "La hora nacional", Radio Televisión y Cinematografía, 4 de enero de 1998.

Trejo Delarbre, Raúl. La nueva alfombra mágica. Usos y mitos de Internet, la red de redes. México: Diana/Fundesco, 1996.

Trent, John E. "Las Naciones Unidas entre el 'Statu Quo' y la Utopía", en Seara Vázquez Modesto. Op. Cit.

Tromp, Hylke. "Las Naciones Unidas y la Seguridad Ambiental", en Seara Vázquez Modesto. Op. Cit.

Turenne-Sjolander, Claire. "Multilateralism, Regionalism and Unilateralism: International Trade and the Marginalization of the South", en G. Dirks et. al., The State of the United Nations, 1993, Brown University, Providence, R.I., Acedemic Council on the UNited Nations System, 1993.

Urquidí, Víctor L. México en la globalización. Condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo. Informe de la Sección Mexicana del Club de Roma. México: FCE, 1996.

Uvalle Berrones, Ricardo. El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial capitalista de la Administración Pública. México: FCE, 1984

Uvalle Berrones, Ricardo. La teoría de la razón de Estado y la Administración Pública. México: Plaza y Valdés, 1993.

Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea. México: IAPEM, 1997.

Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal. México: IAPEM, 1994.

Vilariño Pintos, Eduardo. La construcción de la Unión Europea. España: Arco/Libros, 1996.

Villarreal, René. Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno. México: FCE/Nacional Financiera, 1993.

Vizcaíno Murray, Francisco. La Contaminación en México. México: FCE, 1987.

Westing, Arthur H. "Environmental Security and its Relation to Ethiopia and Sudan", Ambio, Vol. 20, núm. 5, agosto de 1991, pp.168-171, en Hylke Tromp, Op. Cit.

Wright, Deil S. "Managing the Intergovernmental Science: The Changing Drama of federalism. Intergovernmental Management", William P. Eddy (ed), Handbook of Organizational Management, Marcel Dekker, Ins., New York and Basel, 118:429. Citado por Myrna Mandell. Op. Cit.

### **Hemerografía nacional e internacional**

Alcocer, Jorge "Economía Mexicana: las lecciones pendientes", en Nexos , No. 161, mayo de 199.

Atlmed, M y L. Summers, " A 10th Aniversary Report on the Debt Crisis", Finance and Development, Washington, D.C., International Monetary Fund, septiembre de 1992.

Ayres, R. Y A. Knesse. "Production, consumption and externality". American Economic Review, 1994

Berruga Filloy, Enrique. "Globalismo y Fragmentación", en Nexos , No.239, noviembre de 1997.

Bouin, Oliver y David O'Connor, "La economía mundial en el año 2020", The OECD observer, Núm. 207 agosto/septiembre, 1997, publicado en Este País, Núm. 81, diciembre de 1997.

Cervantes Galván, Edilberto. "Globalización y procesos regionales", en Nexos, No. 239, Noviembre de 1997.

"CNN: primer sitio Web de noticias en español". PC World México, Año VI, Número 14, febrero de 1998.

Cordoba, José "Diez lecciones de la reforma económica en México" en Nexos, No. 158, febrero de 1991.

Cruz, Angeles. "La planificación familiar es el eje del desarrollo: Ssa", en La Jornada, 6 de octubre de 1998.

Cuellar, Mireya y Cayetano Fías. "Acaparan 245 firmas el 46 % de la riqueza mundial", en La Jornada, 29 de septiembre de 1998.

De Long, J.B. y L.H. Summers (1991) "Equipment investing and economic growth", Quarterly Journal of economics, mayo, 1407-43.

Dresdner Bank AG, Frankfurt/Main. Economic Research Departament. Historical Statistical Survey Germany. Dresdner Bank Statistical Survey, May 1997.

Drucker, Peter F. "La economía global y el Estado-nación", en Este país, No. 81, diciembre de 1987. p.2.

"EDS Lanza su Sistema de Información para la Copa Mundial Francia 98". en Internet World en español. Año 4, No. 1, 1998.

"El uso del Internet y América Latina", en PC World México, Año VI, Número 14, febrero de 1998.

"Elecciones en la Gran Bretaña, Inicia la nueva era laborista", en Desde el Sur. Humanismo y Ciencia. Año 3, Número 9, México, UNAM, CCH Sur, 1997. pp.16-17

Enciso, Angélica. "Impulsará México propuesta para que continúe el PNUMA. Debe reformarse el programa: Julia Carabias", en La Jornada, 14 de febrero de 1997.

Financial Times, 30 de mayo de 1997.

Foreing And Commonwealth Office. "Britian's System of Government". England: March, 1995.

Gamboa González, Victor Manuel. "Elecciones en la Gran Bretaña. Inicia la nueva era laborista", en Desde el Sur. Humanismo y Ciencia. Año 3, Número 9, México, UNAM, CCH Sur, 1997.

García Paéz, Benjamín. "Economía y Ecología: hacia un desarrollo sustentable", en Economía Informa. No. 220, agosto de 1994.

Guerrero Orozco, Omar. "El 'Management' Público: una Torre de Babel", en Convergencia, Revista de la Universidad Nacional Autónoma de Puebla, septiembre-diciembre de 1998, No. 17

Halffter, Gonzalo. "Reservas de la Biosfera y conservación de la biodiversidad en el siglo XXI", en Ciencia. Revista de Difusión. Facultad de Ciencias de la UNAM. México, No. 39, Julio-Septiembre de 1995.

Hernández Oliva, Citlalli. "Globalización, Estado y Administración Pública: del repliegue al debilitamiento del Estado", en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. México, julio de 1998. No. 38.

Instituto Nacional de Ecología. "La Cooperación Internacional para la Gestión Ambiental". Documento de Trabajo, en Administración Ecológica. Revista de Administración Pública. México: INAP, No. 87, 1994.



International Herald Tribune, "Signo de los tiempos", 15 de mayo de 1992. Citado por Carlos Llano Cifuentes, El nuevo empresario en México...

Jabes, Jack y O. M. Layele. "From Administration to management. Towar More Flexibel Human Resirce System". Rountable, Report Final. The management of Social Service. Copenhagen: International Institute of Administrative Scieces. Citado por Omar Guerrero, "El 'Management'...

Kliksberg, Bernardo. "Las perspectivas de la Gerencia empresarial en los años noventa", en Pensamiento Iberoamericano, No. 19

Kaplan, Robert D., "The Coming Anarchy, The Atlantic Monthly", Febrero de 1994, citado por Anthony Lewis en The International Herald Tribune, 7 de marzo de 1994.

La Jornada, 3 de abril de 1997.

La Jornada, 16 de octubre de 1998.

La Jornada, 29 de marzo de 2000

La Jornada, 20 de abril de 2000

Madrid Hurtado, Miguel, De la. "Soberanía nacional y mundialización", en Este País, No. 65, México, 1996. pp. 35-42. Citado por Edilberto Cervantes. Op. Cit.

Martínez y Ojeda, Enrique. "Ecología y Desarrollo", en Ciencia y Desarrollo, Revista del Conacyt, Septiembre/Octubre de 1998, Vol. XXIV, Número 142.

Micheli, Jordi. "Hacia una Nueva Política Tecnológica", en Tecno Industria, Publicación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, No.20, febrero-marzo de 1995. p.6

Mendieta, Jorge Gil. "Un análisis prospectivo", en Memoria del Congreso Anual del Programa Universitario del Medio Ambiente, 1992. México: UNAM/CC.

Neve Brito, Oscar. "Negocios por Internet", en Contaduría Pública, Organo Oficial de Difusión del Instituto de Contadores Públicos A.C./Federación de Colegios de Profesionistas. México, Marzo de 1997, No. 295 p.50.

Nexos, No. 268, abril de 2000

Nuscheler, F. "Refugees Flooding Islands of Affluence", Development Forum, mayo-junio de 1991.

Palomino Villavicencio, Bertha y Gustavo López Pardo. "Turismo y medio ambiente", en Momento Económico, No. 93, IIE/UNAM, septiembre/octubre de 1997.

PC World México, Año VI, Número 14, febrero de 1998.

Pérez U., Matilde. "Se requieren \$13.2 millones para las reservas naturales. Raquítrico presupuesto", en La Jornada, 28 de julio de 1997.

Quadri de la Torre, Gabriel. "Breve crónica del ecologismo en México", en Ciencias, Revista de la Facultad de Ciencias de la UNAM. No. Especial, 4 de julio de 1990

Ramírez, María Delfina y Robert Bruce Wallace. "Competitividad, productividad y ventaja comparativa. El enfoque de negocios de Michael Porter y el de la economía nacional de Paul Krugman, una aplicación al caso de México", en Investigación económica, julio-septiembre de 1998, núm. 225.

"Reporte de la OCDE sobre políticas educativas", en Confluencia, Revista de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. México; Año 4, No. 38, abril de 1996.

Rodríguez Velázquez, Daniel. "Desarrollo sustentable en la ciudad de México; riesgos urbanos y organización social", en Momento Económico 93. Desarrollo sustentable: ecosistemas, agricultura y energía. septiembre-octubre de 1997, UNAM, IIE.

Saldierna, Georgina. "Otto Granados y las críticas a su gobierno casi gerencial", en La Jornada, 27 de abril de 1998.

Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado", en Nexos, No. 148, abril de 1990.

Sánchez González, José Juan. "La administración Pública del cambio frente a las nuevas transformaciones mundiales", en Revista IAPEM, No. 43, julio-septiembre de 1999.

Sánchez González, José Juan. "Reinventando el gobierno en México", en Prospectiva, Agrupación Política Nueva, Año 4, No. 11, noviembre de 1998.

Steer, Andrew. "Ten Principles of the New Environmentalism", en Finance and Development, December, 1996.

Tecno Industria, Publicación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, No. 20, febrero-marzo de 1995.

### **Leyes, Decretos, Reglamentos y Programas de México**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Porrúa, 1994.

Decreto por el que se reforma la Ley Forestal. Diario Oficial de la Federación, 20 de mayo de 1997.

Decreto por el que se crea la Procuraduría Federal del Medio Ambiente. Diario Oficial de la Federación, 17 de julio de 1992.

Instituto Nacional de Ecología. "La Cooperación Internacional para la Gestión Ambiental". Documento de Trabajo, en Administración Ecológica. Revista de Administración Pública. México: INAP, No. 87, 1994.

Leyes y Códigos de México. Ley Agraria. México: Porrúa, 1999.

Leyes y Códigos de México. Ley de Aguas Nacionales. México: Porrúa, 1999.

Leyes y Códigos de México. Ley Federal de Caza. México: Porrúa, 1998.

Leyes y Códigos de México. Ley Forestal. México: Porrúa, 1998.

Leyes y Códigos de México. Ley General de Asentamientos Humanos. México: Porrúa, 1992.

Leyes y Códigos de México. Ley General de Educación, en Arrollo Herrera, Juan Francisco. Legislación Educativa Comentada. México: Porrúa, 1998.

Leyes y Códigos de México. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente. México: Porrúa, 1996.

Leyes y Códigos de México. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México: PAC, 1999.

Poder Ejecutivo Federal. Ley General de Educación, en Juan Francisco Arrollo Herrera. Legislación Educativa Comentada. México: Porrúa, 1998.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México: Talleres Gráficos de la Nación, 1995.

Poder Ejecutivo Federal. Programa de Medio Ambiente 1995-2000. México: Talleres Gráficos de la Nación, 1995.

Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México 1995-2000. México: Talleres Gráficos de la Nación, 1996.

SEMARNAP/Presidencia de la República. Primer Informe de Labores: Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, 1996.

SEMARNAP. Informe de Labores 1995-1996.

SEMARNAP. Manual de Organización. INE, julio de 1996.

## **Documentos Oficiales de Organismos Internacionales**

Charlot, Jean. Los Partidos políticos y el sistema de partidos en Francia. Francia: Ministerio de Asuntos Exteriores, Dirección de Prensa, Información y Comunicación, 1993.

Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente. México: FCE/BID/PNUD, 1990.

Comisión de Socorro y Rehabilitación. "Drought and Rehabilitation in Wollo and Tigray", Addis Abeba, 1975. Citado por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo...

Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo. Nuestro futuro común. (Título original: Our Common Future). México: Alianza Editorial, 1988.

Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal Alemán. Economía. Separata de la Publicación La Actualidad Alemana. Alemania, 1996.

Naciones Unidas, Secretaría de Desarrollo Social. Agenda XXI. Declaración de Río. México, 1992.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Desarrollo Sustentable. Estrategias de la OCDE para el Siglo XXI. Francia: OCDE, 1997. (Título original: Developpment durable. Strategis dé l' OCDE pour le Xxi siècle).

Organización de las Naciones Unidas. Carta Mundial de la Naturaleza. Artículos I, V, XX y C.

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. Informe Anual 1996. México: FCE, 1996.

Programa GLOBE. Guía del Maestro. Coordinación de Material educativo: Dan Barstow, Boris Berenfeld, Harold Mc Williams y Chris Randall. Traducción al español: Margarita Sánchez, Estaban Suárez, Top Noch, Rocío Bastidas, Jorge Campaña y Adriana Calderón.

The World Bank Atlas; 25Th Anniversary Edition 1992. World Bank.

## **Trabajos Mimeografiados y Tesis**

Cabello Rosales, María Alejandra. Globalización, Desregulación y Desarrollo. El caso de la bolsa y la Comisión Nacional de Valores en México. (Mercados Financieros y la Administración Pública del Financiamiento del Desarrollo). Tesis para obtener el Grado de Doctor en Administración Pública. México: UNAM, FCPyS, 1997.

Méndez Reyes, Luis Arturo. Contaminación Atmosférica, Grupos Ecologistas y Estado 1986-1994. Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Tesis para obtener el Grado de Maestro en Administración Pública. México: UNAM, FCPyS, 1996.

Ruíz Sánchez, Carlos. Gerencia Social. UNAM, FCPyS, 1995.

Vilas M., Carlos. "Seis ideas falsas sobre la globalización (Argumentos desde América Latina para la refutación de una ideología)". México: UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. XXII Coloquio Internacional de Primavera. Nuevas Fronteras del conocimiento en la enseñanza y estudio de las Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Políticas Y Sociales/Coordinación de Humanidades, 6-8 de mayo de 1997.

### **Consultas en INTERNET**

Gestión y estrategia. Edición de Internet, Universidad Autónoma Metropolitana, Departamento de Administración.

Dirección <http://enlaces.c5.cl/Telecom/unix/node.html>.

-Size 1K 30-APRIL-97-SPANISH.

"Los Institutos de políticas públicas como propulsores del cambio", entrevista con Philip N. Truluck, en URL.

"Los mejores Think Tanks. Nacidos para pensar", en URL.

[dirinfo cen-prd.org.mx](http://dirinfo.cen-prd.org.mx)

[prensapri yahoo.com](http://prensapri.yahoo.com)

[pan pan.org.mx](http://pan.pan.org.mx)

Partido Acción Nacional. 10 Compromisos por el Cambio, en Compromisos2. Htm en [www.pan.org.mx](http://www.pan.org.mx)