



PARTICIPACIÓN AMBIENTAL

El papel del sector público en la protección ambiental. Una llamada a la revolución pacífica

Joaquín Romano Velasco*

*«El verdadero estudio es una
duda, la certeza de saber que muy
poco se sabe»*

Amancio Sabugo Abril

INTRODUCCIÓN

Las cuestiones más elementales suelen ser las que encuentran una mayor dificultad en su contestación, de suerte que la historia de la humanidad no es sino la del modo en que en cada momento y lugar se han resuelto esas cuestiones tan fundamentales. Por su trascendencia, queremos contribuir a replantear una de esas preguntas que han permanecido como una constante de la civilización: *¿En qué modo ha de organizarse la comunidad para garantizar su supervivencia en armonía y equilibrio con el ambiente natural?*

Es evidente que una cuestión de esta magnitud no puede ser abordada más que parcialmente y con una obvia simplicidad, lo cual no ha de ser impedimento para investigar esas contradicciones que rodean la actual opción de organización

* Profesor Titular de Economía Aplicada en la Universidad de Valladolid

colectiva, muchas de las cuales nos suscitan serias dudas, y nos llevan a cuestionar el estado moderno en tanto nos dan la impresión de que este actúa en contra de lo que podríamos reconocer como el interés general. En nuestro acuerdo con la expresión de Alejandro Manzoni, de que es «menos malo agitarse en la duda que descansar en el error», y el convencimiento de que el medio natural constituye el mejor campo de observación y estudio de estas paradojas, pretendemos con este trabajo animar la duda acerca de la opción actual de organización del sector público, convencidos como estamos de que desde la perspectiva ambiental no es la duda la que ofende sino las certezas que confieren rigidez al sistema e impiden el cambio hacia las soluciones de los graves problemas y riesgos ambientales que amenazan hoy como nunca la supervivencia de la humanidad. Una humanidad que atraviesa su peor crisis, no tanto por sus devastadores efectos sobre el medio físico, sino por lo que tiene de «crisis civilizatoria de nuestro tiempo», tal y como nos revela el profesor Alcina, que al animarnos a buscar el camino «hacia una ideología para el siglo XXI» no hace sino ponernos cara al futuro, invocando nuestra condición de actores, quizás más incómoda que la de espectadores, pero siempre más viva y creativa.

Desde la confortable posición de espectadores en la que inicialmente nos encontramos, la primera duda que nos inquieta se cierne sobre el pesimismo, cuando no catastrofismo, e inconformismo que rodean los escritos ambientales, requiriéndonos con urgencia a un cambio de actitud colectiva para salvar el planeta. Lo que nos lleva a preguntarnos: *¿pero realmente hay tantas cosas en peligro como para plantearnos un a priori incómodo cambio?* El célebre biólogo Barry Commoner (1992) ofrecía algunas de las interacciones más demostradas entre el mundo de la «ecosfera natural» y el de la «tecnosfera», caracterizando esta división el hecho de que el creador del primero no es humano, por lo que frecuentemente se le ha imputado a un dios; y en el segundo, el hombre aparece como su



El papel del sector público en la protección ambiental

creador; de modo que cuando el hombre en su creación destruye y limita el mundo natural lo que esta haciendo es ignorar las demoníacas consecuencias de su acción. El hecho de que el entorno natural está cambiando de un modo ajeno a la naturaleza, y en razón de intereses muy particulares nos pone, como espectadores, en una situación incómoda y nos ofrece un sólido *argumento para actuar*.

Pero los cambios en las condiciones naturales están provocando ya ciertamente muchos otros actos, si bien con muy pocos resultados efectivos, manteniéndose la desequilibrada tendencia hacia la destrucción, quizás por que muchos de ellos no disten demasiado del comportamiento del avestruz ante el peligro, y no representen soluciones más efectivas que la de esconder la cabeza, si bien ello nos esta suponiendo renunciar a lo mejor de nuestra singular condición humana. También podríamos insistir en discutir el problema, ahora bien desde ciertos principios de partida sobre los que soportar cualquier construcción teórica para desarrollar nuestra acción en la práctica.

En primer lugar, nos permitimos enunciar un esencial principio para la discusión: *toda elección de organización comunitaria que quiera gozar de credibilidad ha de adoptarse socialmente desde la sensibilidad colectiva*. No existen visiones únicas del concepto de sociedad, y menos aún del de sensibilidad colectiva, pero en todo caso queremos vincularlas con valores singulares sometidos a la prueba del tiempo, del pasado y del futuro, de suerte que solo la persistencia en el medio y largo plazo de las condiciones de vida, que implica también a las de terceros seres, son garantes de ese sentido colectivo.

Frecuentemente se imputa esta falta de sensibilidad al sistema económico dominante, amparado en una teoría económica en la que discusiones basadas en esta división del mundo carecen de sentido, sencillamente por que en ella los seres vivos, como los peces o los árboles, son sólo existencialmente un recurso, cuyo valor se determina en el mercado conforme al limitado juego de la oferta y la demanda, de suerte que su extinción no toma tintes de tragedia salvo en el caso de que existan dificultades para encontrar otro bien sustitutivo, y aun así sólo sería motivo de una crisis temporal. No obstante, contradiciendo esta teoría, para Commoner (1992), y otros autores empeñados en discutir, cada ser es también un elemento de una elaborada red «en la cual cada una de las partes que la

componen está vinculada a muchas otras». La duda acerca de la validez de las leyes económicas con que se riga el mundo moderno surge desde el mismo instante en el que se nos transmite esa idea objetiva de cómo por ejemplo un pez adquiere sus funciones en un ecosistema acuático en el que aparece como «un productor de desechos orgánicos que nutren a microorganismos y, en último término, a plantas acuáticas; el consumidor del oxígeno producido fotosintéticamente o por las plantas; el hábitat de parásitos, la presa del águila pescadora». Y si en la naturaleza un pez puede ser tantas cosas, también para la comunidad debiera serlo, porque la sociedad no es ni tan diferente ni tan indiferente al de la naturaleza, es decir pese a ser propiamente tecnoesfera, se define tanto más por el mundo de la ecoesfera.

Paradójicamente, esta particular irreverencia a la ortodoxia económica que venera al mercado como asignador de la suerte que han de correr los recursos no surge sin embargo de las ciencias naturales, sino de la propia ciencia económica que identifica una serie de fallos del mercado en los que justifica la intervención del sector público, el cual actúa como una autoridad coactiva que establece los acuerdos entre las partes, entre la oferta y la demanda, aun a pesar de sus propias voluntades. Entonces, no son sólo científicos como los ecólogos los que dudan cada vez más del mecanismo del mercado, sino el propio sistema que cada vez encuentra más justificaciones para la intervención pública, hasta el punto de que, como revela el *Informe sobre el desarrollo mundial, 1977* del Banco Mundial: « las dimensiones del estado han aumentado en todas partes, alcanzando la actividad estatal en las economías supuestamente más liberales y con un nivel de industrialización más elevado hasta el cincuenta por ciento de su ingreso total». Sin embargo, estos observadores solo pueden ver el creciente papel del estado ligado exclusivamente al crecimiento del mundo de la tecnoesfera y no a los conflictos detectados con el de la ecoesfera natural.

El estado moderno se ha revelado en los sistemas económicos dominantes como un tercer poder, más fuerte incluso que el de la oferta y la demanda, a los que sin embargo debía supeditarse de acuerdo a la doctrina liberal que todos dicen seguir. Los mercados y los estados se configuran como tecnoesferas que han sido incapaces de advertir las oportuni-



PARTICIPACIÓN AMBIENTAL

des de identificarse en su comportamiento también con la ecosfera, en la que se definen el carácter privado o colectivo de las necesidades. Ello nos lleva a plantear un segundo fundamento operativo: *resolver el conflicto entre el mundo real de la naturaleza y el ficticio de los hombre, y con ello el del deterioro ambiental que padecemos, pasa necesariamente por entender que el fracaso ambiental no es sino el de una forma de organización que no ha sabido discernir el ámbito de lo privado del de lo público o colectivo.*

Aún cuando se reconoce una amplia preocupación en la doctrina económica por este tema, las investigaciones conducidas a definir el equilibrio deseable entre la intervención pública y la privada en un sistema económico nos parece que se mueven en unos márgenes demasiado estrechos. Quizás, como denunciaba Peacock (1995), por esa devaluación del escolasticismo en favor de las exhibiciones de capacidad analítica exigidas hoy en los medios especializados, a través de los que se consigue la promoción académica profesional. Nos agrada la sinceridad y llaneza de sus palabras al reconocer como «la satisfacción personal que podía obtenerse del descubrimiento de nuevos aspectos y nuevas perspectivas sobre la obra de personas fallecidas sería cosechada con riesgo de perder posibilidades de promoción personal y de seguir siendo un profesor ayudante mientras que otros publicarían un flujo de artículos en las principales revistas científicas y se transformarían en móviles ascendentes». Y si Peacock reconocía no estar en condiciones de «explicar en detalle la forma en que esta notable modificación infectó a la ciencia económica», es evidente que nosotros tampoco, pero de su transcendencia ambiental nos dan cuenta obras tan significadas como *La economía en evolución* de Naredo (1996), o la «crítica de Patrick Geddes a la ciencia económica» que recogen Martínez Alier y Schlupman(1992) en su obra *La ecología y la economía*.

Los efectos de esta infección se sienten muy especialmente en el fracaso arrastrado por la política ambiental, que en la medida que pasa el tiempo y la tecnosfera se desarrolla se nos descubre cada vez más como una bola de nieve que desciende la montaña y comienza a tomar tintes de alud, cuya amenaza no se encuentra tanto en los desastres que se desencadenan a su paso como en la confianza manifestada por el sistema de que en el origen del problema tendremos también la solución

de este conflicto colectivo; de suerte que la reconocida capacidad tecnológica que ha impulsado el sistema y supuestamente ha liberado recientemente al individuo de las dependencias a las que la naturaleza tradicionalmente le sometía, será capaz también de resolver las externalidades ambientales originadas en el proceso de industrialización de las sociedades en su aspiración a la superación de las dependencias que los procesos naturales crean. Tal confianza justifica que el papel del estado se haya ceñido a la defensa de ese concreto mundo de la tecnosfera, inconsciente de que si la esencia del mundo se encuentra en ese otro de la ecosfera, sólo su defensa daría un verdadero sentido colectivo al sector público.

De este modo, siendo consecuentes con la necesidad de replantear el papel del estado a la luz de las catástrofes ambientales que amenazan la sociedad misma, y la denuncia realizada al exceso de confianza en un sistema fundamentalmente sostenido por un orden económico inspirado en una ideología individualista que dice poder prescindir de la acción colectiva y sin embargo la impulsa más allá de los específicos intereses sociales, nos planteamos que el debate a cerca del papel del estado en la protección ambiental no podemos ceñirlo exclusivamente al análisis de los fallos del mercado, sino que incluso habremos de plantearlo como una réplica al mercado, basada en el hecho de que la necesidad colectiva de defensa ambiental ha de ocupar un lugar primordial en la jerarquía de competencias que el estado pueda asumir.

Por ello, la primera cuestión que nos proponemos abordar en este trabajo será precisamente la identificación de las posibles concepciones de estado planteadas a la luz de una situación tan especial de cambio ambiental. Pero como quiera que esas alternativas de organización colectiva sólo lo son en la teoría, ya que en la práctica la elección se guía más por la razón de la fuerza que por la fuerza de la razón, en una segunda parte, nos dedicaremos a revelar algunas de las dificultades que se presentan a la hora de poner en funcionamiento un sistema colectivo orientado a lograr «la paz con el planeta», lo que nos permitirá evaluar la dificultad de su implementación y revelar algunos de los intereses en juego. Por último, nos parece obligado dedicar una tercera parte a definir algunas pautas sobre las que asentar las acciones que permitan abordar los obstáculos que están impidiendo una solución a lo que es un claro



El papel del sector público en la protección ambiental

conflicto del estado con la sociedad y del hombre con la humanidad; toda vez que en el estado actual el interés individual de maximizar el bienestar se impone aun a costa del patrimonio natural y la satisfacción de las necesidades esenciales de los grupos más vulnerables y de las generaciones futuras.

OPCIONES DEL SECTOR PÚBLICO FRENTE AL CAMBIO AMBIENTAL

En una lógica básica o racionalidad elemental, casi podríamos calificarla de instintiva, nuestra principal preocupación ha de ser la de establecer los modos de reaccionar ante los diferentes cambios ambientales que implican una amenaza de nuestras comunidades, y que en un futuro relativamente próximo pueden desencadenar riesgos incluso para la supervivencia de la propia especie humana, pues es bien conocido que ningún ser vivo en la naturaleza permanece impávido ante la agresión exterior, y sólo los que han sido capaces de desarrollar sistemas de defensa ante los distintos peligros que continuamente les acechan han sido capaces de trascender como especie hasta nuestros días.

Ello fue así desde el comienzo mismo de la vida, y siendo natural que muchas especies no hayan sobrevivido a las amenazas que se suceden en el tiempo, las extinciones de especies y hábitats en la actualidad acontecen a un ritmo anormalmente vertiginoso, que no podemos considerar responden a un proceso natural. En la naturaleza el afán de supervivencia ante los cambiantes límites ambientales se nos sugiere como el motor que ha llevado a la mejora adaptativa de las especies y el éxito de las más fuertes —entendidos como las más eficientes, en el sentido de que los que salden más favorablemente el presupuesto de ingresos y gastos de energía y materiales en los que soportan su existencia serán las elegidas en cada momento para sobrevivir.

No obstante, conviene distinguir claramente los procesos e importancia de estos saldos según se refieren al individuo o a la comunidad, pues en el caso de los individuos hay procesos rápidos de cambio, muy marcados por el ineludible déficit que antecede a la muerte, sin que ello ecológicamente deba ser interpretado como un desastre; en cambio, colectivamente estos

procesos son mucho más lentos, no necesariamente implican llegar a desequilibrios en los balances sociales que generen la quiebra y extinción de la comunidad, y en el caso de que esto llegue a producirse nos dejaría ante una traumática situación ambiental.

La universalidad de este fenómeno ha de ser contextualizado para cada especie, y en el caso de la humana nos sugiere que permanentemente ha de guiar nuestras decisiones la idea de que las sociedades deben sobrevivir a sus individuos, tal y como por ejemplo una ciudad persiste a sus ciudadanos. En el momento en que cada hombre puede disponer los medios a su alcance en beneficio particular afectando a las posibilidades colectivas de satisfacer las necesidades sociales, se nos presenta una inversión entre los procesos individuales y colectivos, es decir, una violación de los aludidos principios conforme a los que discutir. Sus consecuencias se manifiestan en las excesivas extinciones aludidas, valoradas como el precio de una civilización que al no mitigar los traumatismos ambientales únicamente se nos revela como un trama desnaturalizado.

Retornar al orden natural supone profundizar en el estudio sobre las relaciones entre el individuo y la comunidad que definen el funcionamiento del estado. Para ello seguiremos las investigaciones realizadas por los especialistas de la filosofía política, que convienen en distinguir dos enfoques principales en la concepción del estado: enfoque mecanicista versus organicista. Siguiendo la didáctica presentación de estos enfoques que hace Rosen (1987), podemos señalar como en la concepción organicista «la sociedad se concibe como un organismo natural, en el que cada individuo es una parte, representando al gobierno como su corazón». Por el contrario, en la concepción mecanicista el sector público deja de ser organismo de la sociedad para concebirse como «un dispositivo de los individuos para alcanzar sus objetivos individuales».

Pese a la claridad de esta aproximación a las nociones de estado, los problemas y las dudas son una constante en su interpretación. Corrientes de muy distinto signo se han inscrito en cada uno de estos enfoques. Quizás por ello tan interesante como su definición sea aludir a la caracterización que se ha realizado de los diferentes procesos de razonamiento que aplican en la construcción de sus teorías. Para Norgaard (1994) y Aguilera (1996), mientras el razonamiento mecanicista parece



PARTICIPACIÓN AMBIENTAL

basado en las premisas dominantes de atomismo, automatismo, universalismo, objetivismo y monismo, el razonamiento organicista se desarrolla a partir de las premisas alternativas que destacan el carácter holista, sistémico, contextual, subjetivo y plural de los fenómenos.

Considerados estos distintos procesos, la comprensión de la noción mecanicista de Estado nos la facilitan referencias como las que, desde una perspectiva económica, hace el mismo Adam Smith ya, a finales del siglo XVIII, en su clásica obra *La riqueza de las naciones*. En ella se da sentido al estado a partir de la función esencial de orientar el comercio, para lo que habrá de limitarse a «garantizar el respeto a los derechos de propiedad privados y resolver los conflictos de intereses que se producen entre los individuos, contribuyendo a la provisión de los bienes sociales esenciales: defensa nacional, orden interno, administración de justicia, y mantenimiento de la casa del soberano». Pese a que el estado moderno halla superado claramente estos límites, esa concepción ideológica ligada al mercado como mecanismo de administración de recursos óptima perdura hasta nuestros días, de forma que el Estado del Bienestar no es sino el que asume la función general de corregir todos los fallos que impidan un funcionamiento eficaz de los mercados.

Mayor dificultad presenta, al menos para un economista, realizar una aproximación a la opción organicista de estado. Tomaremos para este caso la referencia de la Ecología, disciplina de cuyas numerosas definiciones nos sentimos atraídos por esa concepción de Clemens «como la ciencia de la comunidades», y en particular de la atención que la denominada Ecología Cultural presta a las relaciones entre sociedad humana y el medio natural (Alcina, 1989). El estado parece inscrito en el elemento organizacional de los ecosistemas y cobra sentido en su función de mejorar las condiciones para la adaptación de la población al hábitat en el que se implica. Conforme a lo cual se nos sugiere como un órgano con capacidad para identificar el bien común y autoridad para imponerlo sobre los individuos, lo cual exige una difícil búsqueda de las reglas sociales que armonicen con las propias leyes de la naturaleza.

Estas referencias nos ponen de manifiesto como las opciones de estado mecanicista y organicistas responden a ideologías bien diferenciadas, de las que se desprenden contenidos muy distintos, pero además también de sus niveles de conflicto

con los principios establecidos. Ante la imposibilidad de referirnos con cierto detalle a cada una de estas opciones, vamos a realizar unos breves apuntes sobre cuatro aspectos fundamentales de los mismos: los objetivos que persiguen, los criterios en los que basan su actuación, los instrumentos que emplean, y sus posibilidades de implementación.

En primer lugar, advertimos el distinto objetivo que persiguen, conducidos en la opción mecanicista al de bienestar y en la organicista al de supervivencia, los cuales habrán de condicionar toda su configuración. Por tanto, debemos tener muy presente la distinción existente entre ellos, revelada por Edel (1973) en los términos siguientes: «la supervivencia... es una cuestión de todo o nada, no una cuestión de grado. En consecuencia, la ecología se ha interesado menos que la economía en la determinación del nivel exacto de la producción óptima. En cambio, se ha interesado más que la economía en la determinación de la forma en que los sistemas pueden cambiar o aun perecer».

Aunque ambos enfoques asumen los criterios de eficiencia y equidad como guía de sus decisiones, sin embargo la atención de estos distintos objetivos confiere a los mismos significados muy diferentes. En el contexto del estado mecanicista la eficiencia requerida es la calificada de eficiencia asignativa, basada en la valoración económica concedida a los recursos en el mercado, y que trata de hacer máxima la producción mediante el reajuste de los factores empleados según su valor de uso. En lo que se refiere a la noción de equidad no hay unanimidad en los planteamientos, si bien generalmente se considera que la aversión a la desigualdad que toda función de bienestar social ha de cumplir se vinculará a requisitos como el individualismo del sistema y los costes de eficiencia que comporta la redistribución.

De otro lado, en el contexto del estado organicista, la noción de eficiencia responde a su aspecto técnico, relegando su sentido mercantil al de otros valores esenciales para la pervivencia de los sistemas, ligados a la capacidad de la sociedad para mantener o aún mejorar las condiciones y elementos que configuran los hábitats. Ello exige cruzar diferentes análisis, de flujos de energía, de materiales, de sensibilidad en las relaciones etc., que nos den una aproximación tanto al conocimiento de los ecosistemas, como a las consecuencias que sobre



El papel del sector público en la protección ambiental

ellos puedan tener nuestras actuaciones. Por su parte, el criterio de equidad también es objeto de importantes controversias en esta corriente, destacando la importancia otorgada al mismo desde el ecologismo, que lo basa en la idea de solidaridad intergeneracional y transnacional. Aquí no caben ni las valoraciones individuales ni se plantea el conflicto entre equidad y eficiencia, muy al contrario se trata de políticas que se complementan en tanto que toda acción del estado encaminada a satisfacer las necesidades fundamentales de la sociedad refuerza las relaciones que definen los hábitats.

En cuanto a sus instrumentos de intervención, para el estado mecanicista pueden ser empleados una gama amplia de instrumentos —legislación, regulación, financiación o producción pública— con tal de conducir la situación desde la ineficiencia a la que llega el mercado a la que se estima la situación mercantil óptima. En el caso del estado organicista prima una regulación que imponga fuertes restricciones a la actividad de los individuos en los mercados, dirigidas a salvaguardar la capacidad natural de los ecosistemas y garantizar la provisión de servicios públicos y privados que satisfacen necesidades esenciales o existenciales.

Definidos los alternativos instrumentos de intervención pública, su elección se liga, en el estado mecanicista, a la naturaleza de los fallos del mercado que se identifican; en tanto que en el estado organicista serán los modelos capaces de conferir estabilidad a las relaciones existentes en los ecosistemas los que marcarán esta elección. El mecanicismo inscribe los problemas ambientales en una determinada categoría de fallos, y aplica los instrumentos genéricos de intervención. Así, en el caso de la contaminación considera se produce una clara externalidad negativa, generada por las disfunciones que ocasiona la actividad de ciertos agentes en el mercado, sin que su coste sea internalizado en el propio mercado, para lo que se dispone de soluciones como las impositivas propuestas por Pigou, inscritas hoy en el principio «del que contamina paga», o las relativas a la definición de derechos de propiedad de Coase.

Por su parte, desde el organicismo los problemas ambientales son resultado de fallos del estado, que pueden tener su origen en diferentes causas, tales como la falta de información acerca de los efectos de la acción humana sobre los hábitats naturales, o la identificación de las necesidades esenciales de la

sociedad. Se debe entender que la información requerida para el correcto funcionamiento de los mercados no tiene nada que ver con la que se precisa para sostener los ecosistemas, y cuestiones como la capacidad de asimilación ambiental son ignoradas en la toma de decisiones mercantiles, en tanto que para las decisiones ecológicas resultan fundamentales, y toda evaluación de costes e ingresos sociales habrá de supeditarse a las mismas. Por otro lado, advertimos como en el mecanicismo se plantea una intervención ex-post del estado, una vez el mercado ha fallado, conduciendo los resultados del mercado a una situación que es definida como óptima; en tanto que en el organicismo se plantea una intervención ex-ante, en el que se reconocen unos derechos fundamentales en los que soportar las relaciones entre los individuos y para con el medio natural, de suerte que estos derechos habrán de concretarse para cada comunidad en su contexto e imponerse a nivel global.

Por último, hemos de considerar las menores posibilidades de implementar un estado ecológico frente a uno económico, para lo que se pueden ofrecer diversos argumentos. Según Downs (1973) «la naturaleza esencialmente conservadora y poco orientada hacia objetivos concretos de la ecología como ciencia o modo de pensamiento la vuelve poco adecuada como la base del desarrollo de las políticas centrales del mundo moderno». En otro orden, Pearce y Turner (1992) apuntaban el hecho de conceder el organicismo un valor a las cosas que se vincule tanto a su valor objeto-sujeto como a su valor intrínseco, tan difícil de determinar. En nuestra opinión, influye de forma decisiva la limitada naturaleza del hombre, que no ha perdido en el tiempo su condición de depredador y sin embargo parece haber ganado una ambición sin límites, de modo que estas dificultades operativas se nos sugieren más ligadas a la oposición individual surgida de la defensa de un *status quo*, y la falta de una voluntad firme para aceptar las transformaciones exigidas en los comportamientos, que a la propia dificultad material de configuración del estado organicista en sí.

También podemos obtener una buena referencia de estos enfoques a través de la distinta visión que ofrecen de un mismo fenómeno. Globalización y nacionalismo son objeto de un radiante debate en la actualidad, en el que se plasman estas dos manifestaciones de Autoridad, tal y como nos revelan Garrido Peña y González Molina (1997), para los que, de un lado, el



PARTICIPACIÓN AMBIENTAL

proceso imparabile de mundialización ha traído como consecuencia que las economías nacionales hayan dejado de pertenecer a los propios estados, cuya bondad «estriba en la base sobre la que se consolida tal proceso: si sobre la base y como en la actualidad, de una brutal división internacional del trabajo, de la pauperización estructural de unas zonas respecto de otras, de la destrucción de los recursos naturales y de la reducción de las expectativas de desarrollo para muchas zonas del Planeta y de la abusiva concentración del poder en unos pocos centros de decisión, o sobre un modelo de confederación». Se trata de establecer una autoridad mundial con identidad en cada una de sus partes y poder para exigir a todas ellas el respeto de los derechos ambientales fundamentales.

Por otro lado, cabría identificar los nacionalismos, en el mecanicismo, con los clásicos Estados-Nación, incluso Regiones-Nación, formalmente constituidos, y en el organicismo con los «econacionalismos», que conciben la nación como «un grupo único que amén de autodefinirse como tal utiliza esta autodefinición en función de un proyecto político específico, ha de ser una unidad política y cultural donde sea posible gestionar y diseñar modelos de etnodesarrollo endógeno y sostenible». Sus rasgos diferenciales serían los de fraternidad frente a la pertenencia de los Estados-Nación, que se identifican por sus órganos o el conjunto de instituciones jurídico administrativas con las que opera y no por sus funciones que respondan a la base cultural de la nación. El poder monista antipluralista de los Estados-Nación se contraponen al popular entendido como procedimiento abierto, y una defensa de la producción y reproducción entrópica frente a la negaentrópica de los econacionalismos.

LA SELECCIÓN MÁS INTERESADA DE SECTOR PÚBLICO

Teniendo definidas las alternativas de configuración del estado, y conocida la implantación de un estado mecanicista al margen de un mínimo debate valorativo de ambas opciones, hemos de preguntarnos el porqué de este desprecio a las propuestas organicistas, cuya respuesta ha de permitirnos indagar en otras cuestiones más concretas. Personalmente, no deja de re-

sultarnos paradójico que en las universidades públicas hasta disciplinas apellidadas públicas, como la Economía Pública, se enseñen como una pieza más al servicio del mecanismo privado del mercado, sin ofrecer ni siquiera una reseña de las posibilidades que ofrecen cuando al estado se le concibe como un organismo de la sociedad. El apellido parece que nos confiere una identidad y un origen del que personalmente nadie queremos renunciar, y entendemos que hay también una cierta ofensa cuando se imputan a estas cuestiones públicas un padre distinto del natural.

Las paradojas entre un mundo de la tecnoesfera cada vez más evolucionado y un mundo de la ecoesfera natural cada vez más desintegrado, encuentran una justificación en la contradicción de que, por un lado, se reconocen en las comunidades humanas preferencias individuales claramente diferenciadas de otras preferencias públicas; y sin embargo, por otro, las organizaciones colectivas actúan fundamentalmente conforme a voluntades individuales agregadas insensatamente. De hecho, los modelos de elección colectiva que imperan en los sistemas democráticos dicen basarse en la adición de las preferencias individuales, pese al reconocimiento de que los mecanismos aplicados, generalmente de votación, dan resultados imposibles de compatibilizar con reglas básicas de sensatez en las elecciones, tal y como demostraba Arrow (1951) en su famoso «Teorema de la imposibilidad». Consiguientemente, en las actuales democracias mecanicistas no debe sorprendernos situaciones como, por ejemplo, que en determinados estados se admita la pena de muerte, y en otros el mismo mecanismo de elección ofrece el resultado contrario; o que para unos gobiernos sea lícita la comercialización de determinadas especies hasta su extinción y para otros no.

De este modo cobra sentido el que nos planteemos si estamos en condiciones de ignorar la propuesta organicista de un estado que responda esencialmente a preferencias que llevan en su naturaleza el carácter de colectivas, implicando una transcendencia a los intereses propios de los componentes —individuos o votantes, personas físicas o jurídicas— de la sociedad. Lo cual no significa que tengan que definirse al margen de éstos, ignorando el importante papel que ha de jugar la sociedad civil en esta tarea. Desde el organicismo se hacen propuestas como la de crear el marco de participación adecuado

El papel del sector público en la protección ambiental

para que se establezcan y difundan los conocimientos que han de guiar los comportamientos que confieren estabilidad al ecosistema, conscientes de que esa estabilidad depende del grado de comprensión que se alcance de las interrelaciones que se establecen entre el hombre, su sociedad y los demás elementos de los ecosistemas ambientales en los que se implica la comunidad.

El propósito no es otro que el de abrir caminos para asumir el reto planteado por los esposos Meadows y Rangers (1992) de indagar el modo de «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». Después de que los caminos abiertos en los últimos años por encontrar respuesta a esta cuestión desde el propio mercado nos muestren un nuevo fracaso, toda vez que, como los mismos Meadows y Rangers (1992) constatan: «sorprendentemente, pese a las mejoras tecnológicas, una mayor consciencia y políticas medioambientales más firmes, muchos flujos de recursos y de contaminación están traspasando los límites sostenibles».

Cuando el denominado ambientalismo surgido en los años setenta, rompe el optimismo reinante acerca de las posibilidades de mantener permanentemente el crecimiento económico y revela el conflicto producido entre el modelo de desarrollo en los países industrializados y la preservación ambiental a nivel global, los debates se han encaminado hacia un sospechoso objetivo de desarrollo sostenible (Martínez Alier, 1994), en el que la preservación ambiental en favor de las generaciones futuras se quiere lograr sin el más mínimo sacrificio para la generación presente. De hecho no solamente nadie ha renunciado a los objetivos económicos tradicionales, sino que el aumento del producto nacional, o la atención a la balanza comercial siguen constituyendo el centro de todas las políticas, más preocupadas por sus valores cuantitativos que por su contenido cualitativo.

En esta situación el resultado no puede ser otro que el de seguir manteniendo un consumo de recursos naturales por encima de la capacidad de producción del medio natural, demostrando que los impactos que a éste le infringe la actividad humana siguen constituyendo una preocupación de segunda magnitud, supeditada a intereses individuales que se plantean

tanto desde el sector privado, preocupado en primer lugar sobre el impacto que su actividad tiene sobre las cuentas de pérdidas y ganancias; como desde el sector público, en el que las preocupaciones discurren por conocer las consecuencias de sus acciones, en el caso de los grupos políticos sobre el número de votos, y en el de los burócratas sobre el presupuesto administrado, tal y como revelan los análisis de Economía Pública positiva.

Empeñarse en el mecanicismo sin considerar las propuestas organicista supone defraudar el importante reto planteado. La contribución a este reto que nosotros nos proponemos se conduce precisamente por la demostración de que esta omisión no supone sólo una elusión al orden natural, sino un fraude con respecto a la sociedad a la que el estado dice representar. Los especialistas en Hacienda Pública distinguen claramente entre una aptitud del contribuyente que supone una elusión fiscal y aquella que implica un fraude fiscal, derivándose de esta última una acción sancionadora del estado orientada a castigar a los que en perjuicio social actúan en contra del régimen fiscal establecido, y en el supuesto de que la autoridad no actúe estaremos ante un fraude de estado. Del mismo modo conferir al Estado capacidad para exigir el respeto al orden natural establecido, y observar su aptitud pasiva ante los procesos de degradación ambiental nos lleva a hablar de fraude de estado, mucho más peligroso, dañino e injustificado que el que se pueda producir a título individual.

Analizando las aptitudes contrarias al orden natural, podemos llegar a entender como racional que del lado del sector privado los individuos supediten la conservación ambiental a sus particulares intereses, de modo que si, por ejemplo, el ganadero necesita pastos para su ganado y éstos no se encuentran más que incendiando el bosque, existe una cierta lógica en que por mucha simpatía que tenga hacia el bosque y los animales que en él se cobijan, finalmente su opción sea la de destruir ese ecosistema en beneficio propio. Sin embargo, del lado del sector público el hecho de que ciertas preferencias individuales se impongan a las colectivas carece de toda lógica y solo cabe entenderlo desde la debilidad del sector público para asumir su función de regulación de los comportamientos individuales a través de las normas sociales, garantizando que la aptitud de usuarios gratuitos a la que tienden los individuos no llegue a



PARTICIPACIÓN AMBIENTAL

materializarse en perjuicios para el conjunto de la sociedad y el medio natural.

Somos conscientes de que el término «fraude de estado» es muy fuerte, e injustificado si nos conducimos en el análisis por la economía como ciencia técnica. Pero como ha advertido el profesor Sampedro: «La ciencia económica no es una técnica de relaciones entre objetos a base de variables cuantitativas, sino un estudio de decisiones humanas inspiradas en valores sociales y moldeadas por redes institucionales». Por otro lado, aún más fuertes e injustificados son los daños infringidos por la acción del hombre, lo que da sentido a la dimensión de esta denuncia, y a nuestro interés en propiciar ciertas incomodidades en las «redes institucionales que nos gobiernan» que al ampararse en el carácter técnico de su actuación descansan plácidamente en el error.

El fraude se asienta, en primer lugar, en las organizaciones políticas existentes en las democracias representativas, instituidas formalmente en grupos con aspiraciones e intereses propios y diferenciados de los de la comunidad, pero cuya atención se vincula a determinados mecanismos de elección comunitaria. Para los grupos políticos un programa basado en la conservación de la naturaleza supone un claro desajuste con el ciclo político. Es fácil observar como la decisión política de, por ejemplo, la restricción de uso de las aguas subterráneas para la conservación de los acuíferos, o la repoblación con especies autóctonas, muchas de las cuales tienen un crecimiento lento, van a crear el descontento de agricultores, leñadores e industrias de la madera, y de los consumidores en el caso de que hayan de soportar la subida de precios en estos productos. Además favorecen que otros grupos políticos encuentren en un futuro condiciones de explotación más favorables económicamente y más atractivas electoralmente, dado que otros serán los que permitan emplear como recursos estos elementos naturales. Los programas que ofrecen resultados económicos se ajustan mucho más a ese ciclo electoral, porque pueden facilitar el empleo y el aumento de la producción y el consumo en períodos cortos de tiempo. La falacia se materializa una vez que el resultado de ganar unas elecciones justifica la pérdida de patrimonio natural y hasta la insolidaridad social.

Salvar el fraude exige que los estados impongan a los grupos políticos la realización de programas continuos de educa-

ción y sensibilización ambiental entre los ciudadanos, al objeto de propiciar una identificación de los mismos con su hábitat natural y cultural, lo cual da ciertas garantías para que éstos puedan inducir la respuesta del estado por encima de los intereses políticos. Pero los ciudadanos con este grado de madurez no suelen ser muy interesantes políticamente, dada la independencia que demuestran, su alto sentido crítico y su voluntad participativa. No debe extrañar que los actuales programas de educación ambiental promovidos desde instancias públicas sean insuficientes, y además en muchos casos se inscriban en las diferentes campañas de propaganda política, rodeadas de un alto sentido cosmético. Es muy importante tomar conciencia de esta peligrosa cosmética de estado en el tratamiento de los problemas ambientales, que lleva a afrontar objetivos como el de sostenibilidad más desde los discursos políticos que envuelven en fragantes palabras el hedor que desprenden los terribles desastres ambientales, consentidos e incluso promovidos desde programas públicos en apoyo del mercado que dicen de el «bienestar social», sugiriéndonos quizás que quienes no sean partícipes de ese bienestar es que no pueden ser considerados miembros de esa sociedad, o deben ser tratados en su condición de marginales.

En segundo lugar, destacamos el fraude producido desde la burocracia estatal en su afán de maximizar el presupuesto, tal y como revela Niskanen (1971) en su conocida *Teoría de la Burocracia*. La acción del estado se recoge en los correspondientes presupuestos, que reflejan tanto la capacidad de ingreso como de gasto del sector público en el sistema económico. Del lado del ingreso, los sistemas fiscales actuales ligan la recaudación a la renta obtenida y al consumo realizado por el sector privado de la economía; de modo que el patrimonio natural es una riqueza cuya conservación comporta la paradoja de limitar la capacidad fiscal del estado. Así, por ejemplo, si se establece un programa para la conservación de los stocks de recursos no renovables como el petróleo, implementado en acciones que faciliten que los ciudadanos se desplacen a pie o transporte público en la ciudad, las Administraciones Públicas estarán dejando de ingresar los impuestos que se recaudan de la venta de carburantes y de los automóviles. La disminución en el ingreso podría ser fácilmente compensada financieramente con la reducción del gasto público en infraestructuras urbanas y su man-

El papel del sector público en la protección ambiental

tenimiento, favoreciendo un uso colectivo de los espacios públicos. Pero esta lógica colectiva choca con la particular de los burócratas, que ven como la reducción de los ingresos públicos afecta a sus aspiraciones para aumentar la disponibilidad de fondos en los que basan sus propias aspiraciones tanto económicas, como de prestigio y poder. La opción de privatizar el espacio público, materializado en el principio de que quien pueda pagar podrá disponer de este espacio, ofrece claras ventajas para el singular colectivo que constituyen los burócratas.

Tampoco en lo que al gasto público se refiere la dinámica de asignación presupuestaria contempla la transcendencia ambiental de los programas como criterio de distribución. El reparto se realiza conforme a la capacidad monopolística de los diferentes departamentos, constituidos como órganos en cierto modo independientes de la transcendencia social de su función. Los responsables de los departamentos ambientales, en el caso de que éstos existan, habrán de discutir en idénticas condiciones a los de los demás programas públicos su participación en el gasto presupuestado, y mejorarán su posición más por las peticiones orientadas a la corrección de daños ambientales que por las dispuestas para la prevención de los mismos, así como en las dirigidas a subvencionar a los agentes contaminadores, frente a las propuestas sancionadoras.

Esta actitud administrativa de proteger a los mercados existentes como base para su propia defensa, lleva a que se estén estableciendo marcos normativos de voluntario cumplimiento, como en lo que se refiere al sistema de gestión ambiental en la Unión Europea, e incluso se conceden numerosas ayudas para financiar las inversiones necesarias para adaptarse a las exigencias ambientales. Con ello no sólo no se aplica el principio de «quien contamina paga», que siendo cuestionable ecológicamente tiene una lógica en el sistema de mercado, sino que se está conduciendo la política ambiental por el peligroso principio de «quien contamina cobra». Algo que ya valoraba Pearce (1985), al señalar que pagar a los que contaminan para que dejen de hacerlo resulta tan amoral y puede tener unas consecuencias tan desastrosas como pagar a los ladrones para que dejen de robar.

Además, en contextos de organización descentralizada del estado pueden ser aún más fuertes estas acciones de la burocracia encaminadas al aumento del gasto argumentados en si-

tuaciones de deterioro ambiental, de las que curiosamente ellos han sido responsables por promover, consentir o ignorar los procesos de destrucción establecidos. En España, la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de las competencias ambientales, y dado el singular sistema de financiación que estas administraciones tienen, principalmente basado en las transferencias del estado central, se propicia que esta competencia sea utilizada políticamente en la negociación que periódicamente mantienen Comunidades Autónomas y Administración Central para la financiación de aquéllas, aspirando a más cuota presupuestaria quien más problemas ambientales presente.

Esta denuncia al fraude social realizado desde instancias burocráticas ha sido efectuada no solamente desde posiciones ecologistas, sino también y fundamentalmente desde instancias que defienden un estado mecanicista. En el citado informe del Banco Mundial (1977), *El Estado en un mundo en transformación*, se plantea la necesidad de «reducir la brecha creciente entre lo que se espera del estado y su capacidad de respuesta»; y para ello propone una doble estrategia basada, en primer lugar, en acomodar la función del estado a su capacidad, lo que implica además de elegir entre lo que se debe y lo que no se debe hacer, decidir también cómo hacerlo; y en segundo lugar, en aumentar la capacidad del estado mediante la revitalización de las instituciones públicas —lo que comprende establecer normas y controles eficaces para poner coto a las medidas estatales arbitrarias y luchar contra la corrupción arraigada.

Ahora bien, esta coincidencia aparente en la denuncia de la situación actual y las propuestas de cambio, tienen un trasfondo substancialmente distinto. Para los mecanicistas urge una transformación del estado actual, en el sentido de reformarlo para adaptarlo a las mutaciones económicas que se suceden en el mundo de la tecnoesfera. Sin embargo, para los organicistas, el estado actual se presenta como un gigante —dada la aludida dimensión y el alcance de su actividad— con pies de barro —a juzgar por la facilidad con la que determinados grupos de interés pueden servirse del mismo para legitimar intereses particulares contrarios a los colectivos y a los ambientales—. Por ello su propuesta se conduce hacia una revolución sobre el estado actual, avalada y orientada por los terribles cambios ambientales que se están desencadenando en el Planeta y sus mundos de



PARTICIPACIÓN AMBIENTAL

la tecnosfera y ecoesfera, es decir, en todo el ecosistema incluido al hombre.

HACIA UN ESTADO ORGANICISTA. ESBOZO DE UNA REVOLUCIÓN NECESARIA

En el momento de abordar el análisis a cerca de la configuración ideológica a la que debe responder en el siglo XXI un estado capaz de satisfacer las necesidades de la sociedad humana, son muchas más las dudas que nos asaltan que nuestras certezas, porque es mucho más lo que ignoramos que lo que conocemos sobre esta trascendente cuestión. No sabemos durante cuanto tiempo podrá seguir arrastrándose el actual estado mercantilista, únicamente tenemos la esperanza de que un nuevo modelo de estado surja y ponga fin a tanto sacrificio inútil, por causa de lo que se ha denominado «esa máquina codiciosa» en que la actual civilización ha tratado de convertir al ser humano (Naredo, 1996).

Es evidente que la principal dificultad para establecer una forma diferente de estado reside en la oposición institucional del estado actual para realizar este cambio. No debe por tanto extrañar que hablemos de revolución, entendida como oposición al orden establecido; sobradamente justificada por la magnitud de los sacrificios que un sistema consumista infringe a los más indefensos. Ya no tiene sentido seguir amparando al estado bajo el pobre argumento de que no existe ninguna otra opción viable, y si se encontrase exigiría una limitación al progreso injustificada, dado que impediría crear las condiciones para la innovación tecnológica en la que se soporta la mejora del bienestar en el futuro, pues como han apuntado Pearce y Turner (1990), «la presunción que aparece en gran parte de la literatura planteando que una economía ajustada a los límites ecológicos ha de ser necesariamente una economía marcada por la austeridad y el escaso crecimiento, no tiene por que ser en absoluto cierta». Y puesto que tampoco ha llegado ese momento anunciado por Borges, en el que *nos mereceremos que no haya gobiernos*, la revolución parece la única salida digna.

La revolución implica la promoción de un nuevo orden constitucional en los estados modernos, concretado en marcos

legislativos capaces de plasmar las preferencias sociales y exigencias físicas de carácter ambiental en normas ineludibles y prioritarias de los gobiernos, conforme a principios fundamentales de ecología o de entropía, pero también de moralidad, ética y justicia social. Ello ha de hacerse tanto en contextos nacionales como internacionales, posibilitando contemplar las dos perspectivas interrelacionadas desde las que establecer unas correctas bases analíticas: de un lado, la dimensión multinacional, «que sitúa el problema de la degradación ecológica en el marco de las relaciones socioeconómicas internacionales»; de otro, la perspectiva nacional o local, «contexto específico que, permite profundizar en el examen de los procesos sociohistóricos y establecer las implicaciones que tienen en los mismos, las relaciones con otros países» (Sanz López C. y J. Sánchez Alhama, 1995).

Pese a la relativa claridad en la naturaleza, el talante y la fuerza de las razones que inspiran esta revolución, a la hora de plasmarla se nos plantean todo tipo de cuestiones. Sabemos que no disponemos de otra arma que la de la información, y ella debe ser empleada en el sentido de propiciar una particular educación ambiental como base para lograr el consenso social acerca del cambio. Emplearla en otro sentido supondría, o bien realizar una llamada a la violencia, o aspirar a un poder político que al imponer su autoridad sobre las voluntades civiles terminaría seguramente descendiendo a los vicios del juego electoral de los demás grupos políticos, o aun peor cayendo en el de las dictaduras.

Las estrategias de esta revolución informativa han de operar, en primer lugar, en el nivel interno, de modo que los propios poderes que convergen en el estado —poder legislativo, ejecutivo y judicial— encuentren razones para consentir y hasta animar el cambio. En segundo lugar, y sin que ello suponga orden de prioridad, ha de actuar sobre la sociedad civil, despertando las inquietudes naturales por una comunidad orientada a la supervivencia y el bienestar colectivo así como deshacer los engaños de una sociedad que vive para el bienestar individual y éste lo asienta en la producción y el consumo. Se trata de luchar contra la debilidad de las convicciones, pues si bien muchos estados en sus Constituciones han asumido principios para la preservación ambiental, no lo han efectuado de hecho, consintiendo e incluso animando procesos económicos cuyas con-

El papel del sector público en la protección ambiental

secuencias están siendo la de nuevos progresos en la degradación ambiental.

Esbozando las informaciones que operen el cambio en el nivel interno, habremos de conducir las por cada uno de los poderes que concurren en el estado. En relación al poder legislativo, la primera cuestión que ha de informarse es la incapacidad del mismo para crear un proceso adecuado para adaptar el marco de las normas sociales a las necesidades que impone la propia sociedad. El sistema parlamentario vigente resulta actuar al margen tanto de las leyes físicas de los ecosistemas que habrían de constituirse en límites permanentes a la actividad humana, como de las que debieran establecer las pautas de comportamiento y relación humana en razón de cauces abiertos a la participación, en los que los intereses de las generaciones futuras e incluso de las pasadas estuvieran suficientemente representados. Ni siquiera los procesos de descentralización tan extendidos en los últimos años han conseguido plasmar en normas las voluntades de la sociedad civil, pese a ese acercamiento físico de los parlamentos, que por otra parte les ha hecho muy proclives al clientelismo.

En lo que al poder judicial se refiere, los procesos informativos también habrán de documentar la diligencia y oportunidad con la que actúa conforme a las exigencias que requieren los impactos ambientales. En la actualidad se pueden imputar desde una perspectiva ambiental a este poder graves problemas operativos. Quizás por las lagunas en el conocimiento de los profesionales sobre las repercusiones de ciertas actividades humanas en el medio natural y social. Quizás por los océanos que se observan tanto en el desarrollo normativo de ciertas leyes fundamentales, como en los procedimientos judiciales establecidos. Seguramente, ambas cosas a la vez determinan que las sentencias o no llegan a producirse, o lo hacen con mucho retraso, lo que a la postre tiene las mismas consecuencias.

Por último, es evidente que si el poder legislativo y judicial están fallando, el poder ejecutivo tiene todas las puertas abiertas para actuar discrecionalmente, lo que llevará a los gobiernos nacidos para la ocasión a actuar más guiados por intereses coyunturales que estructurales. Será preciso articular los procedimientos informativos que adviertan la medida en la que esto les aboca a un fracaso en el diseño y ejecución de la políti-

ca ambiental, dada la naturaleza estructural y la irreversibilidad de los problemas ambientales de mayor trascendencia.

En realidad estos procesos de información interna se hacen operativos cuando revelan que las consecuencias negativas recaen también sobre estos poderes, debilitando las voluntades que se resisten al cambio, operando de un modo similar a los mecanismos de revelación de preferencias. Sintéticamente apuntar como en el poder legislativo las investigaciones integradoras de leyes naturales y leyes sociales podrían facilitar sus decisiones y reducir notablemente su trabajo, al disponer de elementos objetivos para identificar las necesidades y preferencias sociales. Al poder judicial, advertirle de su actual incompetencia debería favorecer su apertura a posibilidades de decisión menos arbitrarias. Finalmente, dado que los fracasos del poder ejecutivo a medida que son advertidos por la población aceleran los procesos de cambio en la organización funcional y de gobierno, deberían tomar conciencia de cómo los programas elaborados bajo premisas ambientales pueden operar como estabilizadores profesionales.

El estado actual se nos presenta pues como un caballo desbocado en el que nadie se siente capaz de sujetar las riendas o saltar en marcha, pero en la medida que se tome conciencia de que la pasividad no nos libra de las consecuencias, la situación habría de tornarse en actividad con inequívocos tintes de revolución, favoreciendo el rigor constitucional y la valoración de poderes en base a su implicación ambiental. Desde esta perspectiva la revolución se concibe como un cambio interno hacia un orden coherente del estado, en el que el propósito de alcanzar la armonía del hombre con la naturaleza posibilita también atender los objetivos personales o corporativos de los agentes que institucionalizan al estado.

Sin embargo, el detonante de esta acción informativa a nivel interno se nos sugiere más ligado a otra externa al aparato del estado, que recae sobre el conjunto de los ciudadanos y se dirige a operar el cambio de aptitud en los comportamientos que exige la revolución ambiental propugnada. Se trata de demandar mayor participación de la sociedad civil en las decisiones del estado, y establecer cauces formales para el ejercicio efectivo de la participación. El mecanismo dominante a menudo nos lleva a confundir los términos de participación y de negociación. Como señalan Peña Freire, A.M. y J.L. Serrano



PARTICIPACIÓN AMBIENTAL

Moreno (1994): «Participar no significa fijar unilateralmente fines en función de los intereses de un grupo para armonizarlos posteriormente con otros fines de otros grupos. Participar quiere decir estrictamente, colaborar en el proceso de plasmación y ejecución de unos fines que deben estar ya enunciados por la Constitución y concretados por la ley como expresión de la voluntad mayoritaria».

Desde esta perspectiva la participación se ha revelado como el auténtico talón de aquiles de todos los planes ambientales desarrollados. En el caso de la Unión Europea, de un lado, la evaluación del V Plan de Acción Ambiental, cifra en apenas un 7 % el nivel de participación de la población en este Plan; de otro lado, los sistemas de prevención y gestión ambiental establecidos se confían a técnicos libres vinculados a un grupo —generalmente empresarial— para la evaluación de proyectos o la realización de auditorías ambientales, cuya actuación se resuelve en la armonización de intereses con otros grupos y no en la colaboración para alcanzar los fines ambientales colectivos.

En este caso, nuestros temores se conducen por el riesgo que conlleva la profesionalización de quienes promueven estas políticas ambientales; que se nos sugiere semejante al temor de dejar al lobo al cuidado de las ovejas, pues las organizaciones públicas o privadas más implicadas en la explotación ambiental pueden mediante el pago condicionar los resultados de las evaluaciones efectuadas. Sospechosamente estos profesionales acreditados para decir lo que daña o no al medio ambiente proceden de los grupos y países más industrializados, incidiendo en el sistema de precios de los recursos naturales y favoreciendo el control de los stocks, al asumir la responsabilidad de decidir cuándo un recurso debe ser explotado y cuándo no. ¿No sería más lógico depositar la confianza para instruir estos sistemas de evaluación y auditoría ambiental en miembros representativos de la colectividad afectada y personal propio del estado que garantice una sensata agregación de las preferencias individuales y las necesidades colectivas?, ¿Es que a caso para cuidar el rebaño no sabemos que se debe acudir a un perro, nunca a un lobo?

Se nos dibuja una situación en la que la protección del medio ambiente se encarga a profesionales que actúan a modo de mercenarios, cuando lo que se precisan son revolucionarios

capaces de velar por el cumplimiento de los principios constitucionales relativos a la conservación de la naturaleza. La función social de estos revolucionarios, encarnados en ciudadanos que aspiran al equilibrio ecológico y la armonización social, se plantea en la orientación de la información ambiental al enraizamiento de una cultura de la participación, que si bien tiene en algunos países una amplia implantación, como revela Gariépy (1996) para el caso de Canadá, constituye una de las vías de actuación menos investigadas en el actual orden mecanicista. La evolución de un estado mecanicista a otro de carácter organicista se nos sugiere ligada estrechamente al paso de una economía pública de la modelización a otra de la consultación pública, que se ha revelado como «la invitación a considerar las decisiones públicas no tanto bajo el ángulo de la teoría sino bajo el de la práctica» (Gariépy, 1988). Las posibilidades en esta línea son tantas como las voluntades convengan. Algunas experiencias están sirviendo de referencia para adoptar la forma de participación pública, si bien en cada caso se descubren nuevos aspectos y procesos, ligados a los específicos objetivos perseguidos por los participantes y el grado de influencia que el promotor está dispuesto a admitir en sus decisiones (Parenteau, 1988).

Para concluir, apuntar que nuestra confianza en la información como medio para operar una revolución ambiental se asienta, de un lado, en el reconocimiento incuestionable de que la información disponible es imperfecta; y de otra parte, en la inconfesable atracción personal por esta imperfección, en lo que ello tiene de renuncia al afán optimizador que impera entre los economistas de nuestro tiempo. De modo que lo que proponemos no es conferir al estado una función genérica de obtención de información, porque nos conduciría a descansar en el mismo error de atribuirle una competencia orientada a facilitar el funcionamiento de los mercados bajo el supuesto de información perfecta, cuando lo que pretendemos es sencillamente facilitar el debate y plantear que permanentemente nos movemos en la duda, aceptémoslo como punto de partida en nuestras discusiones, lo que necesariamente ha de obligarnos a reconsiderar la opción mecanicista de estado impuesta.

El papel del sector público en la protección ambiental

BIBLIOGRAFÍA

- ALCINA FRANCH, J., *Arqueología Antropológica*, AKAL, Madrid, 1989.
- AGUILERA KLINK, F., *Economía y Medio Ambiente: Un estado de la cuestión*, Fundación Argentaria, Madrid, 1996.
- ARROW, K.J., *Social Choice and Individual Values*, John Wiley & Sons, New York, 1951.
- BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1997.
- COMMONER, B., *En Paz con el Planeta*, Crítica, Barcelona, 1992.
- DOWNS, A., «The political economy of improving our environment» en J. Bain, *Environmental Deacy*, Little Brown, Boston, 1973.
- EDEL, M., *Economies and the Environment*, Prentice-Hall, Nueva Jersey, 1973.
- GARIEPY, M., *Techniques, territories et sociétés* Vol 34, pp. 43-55, 1996.
- GARRIDO PEÑA, F. y M. GONZÁLEZ MOLINA, La cuestión nacional desde la ecología política, algunos elementos de análisis. En *Ecología Política*, 13, pp. 125-156, 1997.
- MARTÍNEZ-ALIER, J., *Ecología Humana y Economía Política*. En: *De la economía ambiental a la economía ecológica* (Aguilera Klink, F. y V.A.): pp.343-357, Icaria, Barcelona, 1994.
- y K. Schlupman, *La Ecología y la Economía*, Fondo de Cltura económica, Madrid, 1992.
- MEADOWS, D.H., D.L. MEADOWS y J. RANGERS, *Más allá de los límites del crecimiento*, El País/Aguilar, Madrid, 1992.
- NAREDO, J.M., *La economía en evolución. Historia y perspectivas de las categorías del pensamiento económico*, Siglo XXI, Madrid, 1996.
- NISKANEN, W.A., *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine, Chicago, 1971.
- NORGAARD, R., *Development Betrayed*, Routledge, London, 1994.
- PARENTAU, R., *Public Participation in environmental decision-making*, FEARO, Ottawa, 1988.
- PEACOCK, A., *Elección Pública. Una perspectiva histórica*, Alianza, Madrid, 1995.
- PEARCE, A., *Economía Ambiental*, Fondo Cultura Académica, México, 1985.
- and TURNER, K., *Economía de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente*, Celeste Ediciones, Madrid, 1995.
- *Evaluation des avantages et prise de decisión dans le domaine de l'environnement*, OCDE, París, 1992.
- PEÑA FREIRE, A.M. y J.L. SERRANO MORENO, *Ecología y Derecho. La evaluación ambiental*, Comares, Granada, 1994.
- ROSEN, H.S., *Manual de Hacienda Pública*, Ariel, Barcelona, 1987.
- SANZ LÓPEZ, C. y J. SÁNCHEZ ALHAMA, *Medio Ambiente y sociedad*, Comares, Granada, 1995.

