

Artículo recibido: Octubre de 2011
Artículo Aprobado: Diciembre de 2011

Políticas públicas ambientales, neoliberalismo y "buen vivir" **Ensayo sobre el papel de las alternativas al desarrollo**

Environmental policies, neoliberalism and "good living"
Essay on the role of alternative development

Yeimi Alexandra Arias Soto.

Abogada. Estudiante de cuarto semestre de la Maestría en Desarrollo
Universidad Pontificia Bolivariana.
yeimiarias@gmail.com

Resumen.

La política pública se constituye en la forma en que el Estado, intenta solucionar las problemáticas sociales que se suscitan. Para ello en unos casos recurre al modelo tradicional de la política pública, en la cual el gobierno es el único actor decisorio; y en otros casos recurre a un modelo de gobernanza horizontal. La política pública ambiental, puede responder a uno u otro modelo, pero dado su carácter interdisciplinario, está ligada al modelo de desarrollo imperante y al contrato social suscrito. La política ambiental, entonces, en el marco del neoliberalismo responde a los postulados de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos, y paralelamente, frente a propuestas alternativas como el "buen vivir" implica, una nueva relación hombre-naturaleza esta vez, no extractiva.

Palabras Clave.

Desarrollo, neoliberalismo, políticas públicas, medio ambiente.

Abstract

Public policy is in the way the state tries to solve the social problems that arise. This in some cases resorted to the traditional model of public policy in which the government is the only actor decision-making, and in other cases uses a horizontal governance model. Environmental public policy can respond to either model, but given its interdisciplinary nature, is linked to development model and the social contract signed. Environmental policy, then, in the face of neoliberalism meets the tenets of efficiency and effectiveness in the management of public resources, and in parallel, compared to alternative proposals as the "good life" implies a new relationship between man and nature this time not extractive.

Keywords.

Development, neoliberalism, public policy environment.

Presentación.

Este escrito, a modo de ensayo, pretende realizar un acercamiento a las políticas públicas ambientales, sus vicisitudes y contradicciones en un modelo de Estado neoliberal, pero que parecen encontrar asidero en las propuestas alternativas al desarrollo como el "buen vivir". Para ello primero realizaré un breve planteamiento conceptual de lo que se entiende por políticas públicas en un espectro general de análisis, para luego concretarme en lo que se refiere a la política pública ambiental, realizando paralelamente un confrontación frente al modelo neoliberal imperante. Finalmente plantearé las posibilidades y retos que pueden propiciar las alternativas al desarrollo, precisamente el buen vivir, frente a este tipo de políticas públicas.

Breve introducción a la política pública

Desde el Estado "bienestar" o Estado "benefactor", Las políticas públicas se constituyen en el medio por excelencia que concreta la forma de accionar del Estado. Existen, en este sentido, diferentes definiciones de lo que es la política pública. En unos casos como la forma en que el Estado responde frente a las demandas que la sociedad civil realiza ante él mismo, como órgano donde está representado ese pacto social implícito; reflejo este, de la doctrina contractualista del Estado, donde se encuentran pensadores como Hobbes, Rousseau y Locke. En otros casos se piensa la política pública como la forma, en que desde la perspectiva del Gobierno, emergen unos problemas sociales que deben ser resueltos a través de la acción estatal, siendo esta una posición de tipo gerencialista o decisionista, en términos de Roth (2006), pues considera que es el Estado quien debe identificar en qué momentos, espacios y maneras se encausa la política pública.

Sin importar la posición que se adopte, es claro en el sentir de Vargas (1999), como la política pública emerge de un problema social; el cual pasa a constituirse en una "situación socialmente problemática" cuando una mayoría de la sociedad, grupo de interés o poder, estima la necesario ubicarla en la agenda pública. La agenda pública entonces, se considera como ese conjunto de "cuestiones que los miembros de una comunidad perciben comúnmente como merecedoras de atención" (Huenchuan, 2007: 28), y por esto, se construye con la participación de diferentes actores: medios de comunicación, movimientos sociales, élites económicas, organismos internacionales y hasta agentes individuales. Sin embargo, dicha agenda pública, solo llega a constituirse en una agenda de gobierno, cuando los organismos rectores del Estado deciden incluirlas en sus proyectos gubernamentales, para posteriormente, estatuir las como una política

pública en estricto sentido (Aguilar, 1996). Es por ello que en la mayoría de los casos, la política pública responde al proyecto político del gobierno que está a la cabeza.

Así las cosas, se puede afirmar a partir de una generalización práctica, que la política pública se origina en un problema social, el cual se constituye en una problemática social, que pasa a hacer parte de la agenda pública, para luego establecerse en una agenda de gobierno. En el momento en que los gobiernos desarrollan su agenda, puede hablarse de formulación de la política pública, la cual tendrá que ser implementada, ejecutada y evaluada. Siendo este, un proceso determinado por factores como el proyecto político dominante, las propuestas alternativas, los recursos disponibles y fundamentalmente por las demandas sociales, en la vía de la participación ciudadana.

La política pública frente a la problemática ambiental.

La problemática ambiental, que se empieza a avizorar en las últimas décadas, aproximadamente a partir de los años 50 del siglo XX (ver Agoglia, 2010), intenta ubicarse, sobre todo por el movimiento ambientalista, en la agenda pública, como hecho de indiscutible tratamiento para los gobiernos, las agencias internacionales y la sociedad civil. Vásquez Sánchez (S.F.), señala, como la problemática ambiental ha evolucionado desde los conocidos conservacionistas, asociados a la ecología profunda (cfr. Luc Ferry, 1992), quienes consideran que el "hombre" debe ser aislado de las áreas de protección natural, pues su accionar únicamente desequilibra los ecosistemas y posibilita su destrucción; y ha llegado hasta los ambientalistas "sostenibles" que en el sentir de Pierri (2001), reconocen unos límites para el accionar humano, pero también estiman la necesidad de la extracción de recursos; planteando frente a esta disyuntiva, la búsqueda de un equilibrio que garantice la sobrevivencia de las generaciones futuras..

Es claro, para el caso de las políticas públicas ambientales, como la definición de la "problemática", vista netamente desde el conservacionismo o desde el manejo de los recursos, es de suma importancia a la hora de establecer qué tipo de políticas y de qué manera serán encaminadas. Ello tiene además una relación intrínseca con el modelo de desarrollo que se quiere proyectar y con el pacto o contrato que se ha positivizado en una Constitución. En tal sentido, la Constitución colombiana, por ejemplo, a pesar de declarar un Estado social de derecho, posibilita un proyecto de desarrollo neoliberal (ver Mejía Quintana, 2002), que repercute en unas políticas públicas ambientales, dirigidas a la legitimación y legalización del accionar extractivo a gran escala. Justifica por tanto, el accionar de las grandes empresas, necesitadas de los recursos naturales del país; que como en el caso de la gran minería, atacan el patrimonio más valioso de los pueblos Latinoamericanos: los páramos, la selva y las comunidades indígenas.

Lo anterior permite comprender, porque las políticas públicas ambientales en el sentir de Rodríguez Becerra (S.F) pueden ser de dos especies. De un lado se encuentra la política ambiental explícita, la cual se efectúa a través de leyes, decretos, ordenanzas, resoluciones, o cualquier otro tipo de documento oficial, donde expresamente se indica la intencionalidad de regular un aspecto reconocido como medio-ambiental, como por ejemplo, asuntos que versan sobre el manejo del agua, los suelos, el control de las emisiones contaminantes, entre otros; ellos están directamente ligados al modelo de desarrollo y al ideario político del gobierno a la cabeza, sin embargo no se diluyen en el mismo cuerpo de la propuesta de desarrollo o del ideario político, como si sucede con la política ambiental implícita. De otro lado está ubicada la política pública ambiental implícita, que como se anotó se encuentra inmersa o casi fusionada con el modelo desarrollo, y muy específicamente con su perspectiva económica. Becerra (S.F) apunta como este tipo de política ambiental se evidencia en los acuerdos multilaterales, pero también en cualquier tipo de legislación económica, que termina por presionar los recursos naturales disponibles, así como incide en las relaciones entre "el ser humano" y los demás seres de la naturaleza (ver también Gligo, 1997).

En este punto, es importante recordar que el concepto de medio ambiente no puede confundirse con el de ecología. La ecología es la ciencia que estudia las relaciones entre los seres bióticos y abióticos de un ecosistema, sin mayores consideraciones que las físicas y biológicas, y el medio ambiente es un concepto que aunque creado con fines políticos (ver Federovsky, 2007), hace referencia a las relaciones, transformaciones sociales y ecosistémicas que se dan a partir de la relación del hombre con los demás seres de naturaleza. Es por ello que según Ángel Maya (1996) el medio ambiente es un campo de análisis interdisciplinario, que considera toda la plataforma instrumental (cultura) creada por el hombre. Dicha precisión explica por qué la política pública ambiental, no se puede reducir a los aspectos netamente ecológicos abordados por la política explícita referida, sino también a un conglomerado de políticas económicas y sociales que influyen en aspectos tanto físico-biológicos de los ecosistemas naturales, como en el relacionamiento cultural del hombre con la naturaleza. Este relacionamiento, entonces, dependiendo del ideario de desarrollo que lo sustente, puede, considerar, por ejemplo, una relación basada en el consumo, para el caso capitalista, o una relación fundada en el temor a dios materializado en el poder y la sublimación de la naturaleza, como sucedió durante el Medioevo (cfr. Gudynas, 2010).

Abordar la problemática ambiental desde la ecología como ciencia dura, repercute en que la formulación de la política ambiental tenga un enfoque básicamente

tecnocrático. Son los técnicos de las administraciones públicas, los que con base en procedimientos "científicos", definen que clase de políticas públicas ambientales deben expedirse y de qué manera van a ser implementadas. Esto sucede particularmente con la política pública ambiental, ya que la definición de la "problemática social" suele identificarse con la ineficacia y la ineficiencia en el manejo de los recursos naturales; asunto fundamental en la tesis neoliberal y en el modelo tradicional de la política pública. Lo cual sugiere la necesidad de plantear políticas públicas que puedan abordar racionalmente aspectos como el manejo del agua, o la productividad del suelo; asuntos que parecieran poder solucionarse a través, por ejemplo, de un modelo econométrico o por medio de la invención de semillas transgénicas (Ayestarán Uriz, S.F).

Esta forma de plantear la política, implica excluir la participación de la sociedad civil que utiliza, para los casos que refiero, las fuentes de agua o los suelos productivos; sociedad civil conocedora de los ciclos climáticos e hídricos de sus territorios. Esta posición de tipo gerencialista desconoce el papel de las comunidades como gestoras de su propio desarrollo y como destinatarias del mismo, y en su lugar da preponderancia a la acción gubernamental a través de una perspectiva política: vertical, jerárquica y unidireccional. Vale decir que esta sobreestimación de la eficiencia y la eficacia en la formulación de la política ambiental y la subsecuente deslegitimación de la misma por la falta de participación, es el reflejo de la tensión entre eficiencia y democracia, como un problema estructural presente en toda Latinoamérica (Borges, 2001).

El modelo de gobernanza podría ser favorable para la política ambiental, por lo menos en lo que a la participación de las comunidades directamente afectadas por la problemática se refiere. Un problema apremiante en materia ambiental puesto en la agenda pública, es la concesión de permisos ambientales que responden en su mayoría a una política ambiental implícita, que favorece la inversión extranjera. Permisos que obvian la participación de las poblaciones asentadas en los territorios concedidos, o únicamente cumplen con el requisito de consulta, que termina por configurarse con una simple recolección de firmas, muchas veces presionadas por los mismos "líderes comunitarios" o por situaciones tácitas, como la vulnerabilidad económica. Es en estos casos, cuando se hace más apremiante un modelo de gobernanza donde: primero se reconozca que el gobierno no es el único que participe en las problemáticas sociales que deben enfrentarse, segundo que estime la interdependencia entre la sociedad civil y el Estado, ya no desde una mirada dialéctica (herencia ilustrada) sino complementaria y cooperativa, y por último que de relevancia al proceso deliberativo, como momento de construcción colectiva, más allá del hecho de la votación: materialización de la participación representativa (Uvalle Berrones, 2011).

Las políticas públicas ambientales tienen una ligazón intrínseca con el modelo de desarrollo imperante. En términos de Esteva (2009), el crecimiento económico que ha sido equiparado al desarrollo, según el paradigma moderno occidental, y contemporáneamente reducido al neoliberalismo, impone unas maneras de direccionar la política pública ambiental, en la búsqueda de la maximización de utilidades, favorecida por la flexibilización del control estatal y la consolidación de una sociedad civil pasiva y deslegitimada por su presunta ignorancia técnica. Es por ello que:

para los gobiernos que han aplicado las recetas anticrisis, [del proyecto neoliberal para América Latina] el tema ambiental es molesto y sólo se incorpora al debate cuando es un factor de negociación en un acuerdo comercial bilateral o multilateral, o cuando interfiere con la comercialización de un producto (Gligo, 1997: 56).

En el sentir de Beaufort (2005) las políticas públicas en materia ambiental que adoptan los países "en desarrollo", pueden ser consideradas barreras no arancelarias para el intercambio comercial por parte de "los países potencias", que mediante tratados de libre comercio exigen que se extiendan patentes de plantas y animales a favor de los monopolios de la biotecnología y promueven el saqueo desafortunado de los recursos naturales y la mercantilización de bienes que por su naturaleza deben ser públicos. Pero también pueden ser diseñadas para ser instrumentales al capital, como en el caso de las políticas públicas pro-consumo de bienes y servicios; política ambiental implícita que genera una atracción del capital extranjero y un aumento en la productividad nacional, pero que a su vez implica una presión mayor sobre los recursos naturales y una relación hombre naturaleza ontológicamente separada, pues de una lado se encuentra el hombre como consumidor-depredador y en el otro la naturaleza como objeto-depredado.

Política pública ambiental y buen vivir.

La alternativa al desarrollo "buen vivir", se erige como una propuesta de origen indígena latinoamericano previo a la colonización Europea, precisamente en comunidades como los Aymara, los Quichua y los Mapuche, (Hernández, 2009). Ella pretende refundar los principios del desarrollo occidental, (desarrollo fundado en la idea de crecimiento infinito, y en el antropocentrismo heredado de la ilustración) y en su lugar ubica como centro de su propuesta la relación hombre-naturaleza en términos de reciprocidad y complementariedad (Cortez, 2010). Como bien señala Acosta (2008), ello quiere decir que el hombre ontológicamente hace parte de la naturaleza, y por tanto cualquier acción u omisión en la que incurra repercutirá en los ciclos naturales en los que él también está inscrito.

Para el buen vivir entonces, el tema ambiental pasa de ser una de las tantas dimensiones del desarrollo, para constituirse en el eje que transversaliza todos los elementos de la vida. Comprende y asimila que la interacción entre la cultura (plataforma instrumental creada por el ser humano), y la naturaleza, es el proceso que da nacimiento, apertura y fin a la existencia de las poblaciones. Y estima esa interacción, a partir de una lógica axiológica, no extractiva y no propietaria. Por ello en las Constituciones ecuatoriana y boliviana, donde se ha decidido acoger el buen vivir como proyecto de sociedad, la naturaleza pasa de ser un recurso, para valorarse como ser dotado de derechos (ver Gudynas, 2011).

Las políticas públicas ambientales, en el marco del buen vivir, se convierten en las directrices más importantes que llevan a la realidad ese ideario y/o contrato social. Primero porque su principio fundamental reside en la relación armónica entre el ser humano y los demás seres existentes. Relación, que como se anotó, ha degenerado en una forma extractiva que destruye los ecosistemas. Y segundo porque al ser el tema ambiental un asunto transversal para el buen vivir, implica un abordaje tanto de la política ambiental explícita como implícita, lo cual quiere decir que los asuntos económicos, sociales, culturales y políticos se entienden como parte de la misma temática.

Esta alternativa al desarrollo, representa la posibilidad de que las políticas públicas ambientales, pasen de ser el medio para legitimar el accionar de las corporaciones, que extraen "recursos" naturales, a la forma de garantizar una sostenibilidad consecuente entre discursos y prácticas. Esa potencialidad se evidencia en la ruptura, del paradigma antropocéntrico decimonónico, que implica el buen vivir, y en la visión pluralista de su propuesta, la cual reconoce como imprescindible la participación activa de todos los actores sociales, políticos y económicos para la construcción de la política pública (muy al estilo de la nueva gobernanza), como efectivamente sucedió en el año 2008 en Ecuador, cuando no sólo el movimiento ambientalista, sino también el movimiento indígena, feminista, socialista y los partidarios de la teología de la liberación lograron establecer el buen vivir, como su nuevo pacto social y democrático.

Conclusión

Así las cosas, la política pública ambiental, se enfrenta a grandes retos contemporáneos. El primero, lograr que se le considere, tanto en su perspectiva explícita como implícita. Lo anterior, permitirá comprender y abordar las problemáticas sociales desde una mirada integral e interdisciplinaria, donde la complejidad, las tramas y bifurcaciones sociales sean fundamentales, a la hora de plantear propuestas para el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades. En segundo lugar, la política ambiental deberá afrontar la crisis del paradigma tradicional de la política pública y aprovechar las posibilidades que le ofrece el modelo de gobernanza. La participación ciudadana y el proceso

deliberativo son posibilidades que la perspectiva horizontal de la gobernanza ofrece, en la vía de establecer la problemática medioambiental desde la perspectiva de las comunidades, valorizando la diversidad de sus prácticas y saberes. En tercer lugar, la política pública ambiental en el marco del buen vivir, tendrá que fortalecerse teóricamente, evitando los riesgos de caer en la misma dinámica de la perspectiva neoliberal-extractiva. Pero también deberá afrontar el reto de ser implementada y evaluada, a partir de los principios que el buen vivir predica.

A pesar de los retos que se avizoran, el buen vivir y también el modelo de gobernanza, se perfilan como espacios para repensar la política pública ambiental, considerando la relación entre el modelo de desarrollo neoliberal y la problemática ambiental, pero a partir de estas alternativas que ofrecen nuevos caminos para enfrentar la crisis.

Bibliografía

Acosta, Alberto. (2008) "El Buen Vivir, una oportunidad por construir". *Revista Ecuador Debate*, No. 75, p. 33-47. En:
<http://www.flacsoandes.org/dspace/handle/10469/1443>
Extraído el 10 de Marzo de 2011.

Agoglia M., Ofelia. (2010) "La crisis ambiental como un proceso. Un análisis reflexivo sobre la emergencia, desarrollo y profundización desde la perspectiva de la teórica crítica". Tesis de doctorado para optar al título de Doctor en educación ambiental, Universidad de Girona. En:
<http://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/7671/tobam.pdf?sequence=3>.
Aguilar V.L (1996). "Problemas públicos y agenda de gobierno". México: Ángel Porrúa editores.
Extraído el 20 de Mayo de 2011

Ángel M., Augusto. (1996) "El reto de la vida: ecosistema y cultura, una introducción al estudio ambiental". Bogotá: Ecofondos.

Ayestarán Uriz, Ignacio (s.f). "La filosofía tecnocrática del agua: ciencia, tecnología y sociedad en Itoitz". En:
http://grupo.us.es/ciberico/archivos_acrobat/zaracomun4ayestaran.pdf
Extraído el 29 de septiembre de 2011

Beaufort, Elizabeth. (2005) "El retroceso ambiental bajo el gobierno Uribe". En tribuna roja, No 101, dic. En: <http://tribunaroja.moir.org.co/-Tribuna-Roja-No-101-diciembre-9-de-.html>.

Extraído el 29 de septiembre de 2011

Borges, André. (2001) "Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública". Lua Nova, Núm. 53, 2001, pp. 159-179. En:

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/673/67313609008.pdf>

Extraído el 30 de septiembre de 2011

Cortez, David. (2010) "La construcción social del "Buen Vivir" (SumakKawsay) en Ecuador. Genealogía del diseño y gestión política de la vida". Revista aportes Andinos, No 28, p. 1-23. En:

www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanalis2/buenvivirysumakkawsay/articulos/Cortez.pdf Programa Andino de Derechos Humanos.

Extraído el 10 de Marzo de 2011

Esteva, Gustavo. (2009) "Más allá del desarrollo: la buena vida" .En Revista América Latina en Movimiento, N° 445, pg. 1-5. En:

[http://alainet.org/active/38110&lang=pt%3Cfont%20color=.](http://alainet.org/active/38110&lang=pt%3Cfont%20color=)

Extraído el 20 de Mayo 2011..

Federovsky, Sergio (2007). *Historia del medio ambiente*. Buenos Aires: Capital.

Ferry, Luc (1992). La ecología profunda. En *Vuelta*. México, número 192, noviembre 1992, pp. 31-43. En:

http://www.uv.mx/mie/planestudios/documents/SEION4_9Sept_Ecologia_Profunda.Ferry..pdf

Extraído el 20 de Mayo 2011.

Gligo, Nicolo (1997). Institucionalidad Pública y Políticas Ambientales Explícitas e Implícitas. Revista de la CEPAL. 63: 51-63.

Gudynas (2010). Imágenes, ideas y conceptos sobre la naturaleza en América Latina. Revista *Cultura Naturaleza*, p 267-297. En:

<http://www.gudynas.com/publicaciones/capitulos/GudynasConceptosNaturalezaCo10.pdf>

Extraído el 5 de Mayo de 2011

Gudynas, Eduardo (2011). Desarrollo, derechos de la naturaleza y Buen vivir después de montecristi . En revista, En: Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo Perspectivas desde la sociedad civil en el Ecuador, Marzo, pp 83-102.

En:

<http://www.gudynas.com/publicaciones/capitulos/GudynasDesarrolloNaturalezaDespuesMontecristi11.pdf>

Extraído el 20 de Mayo de 2011

Hernandez, Maribel. (SF) SUMAK KAWSAY Y SUMA QAMAÑA, EL RETO DE APRENDER DEL SUR. REFLEXIONES EN TORNO AL BUEN VIVIR. En revista Obets No 4, dic 2009, p 55-65. Extraído el 05 de 2011

en:http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/13394/1/Obets_4_06.pdf

Huenchuan, N. S (2007). Políticas públicas y políticas de Vejez. Aspectos conceptuales. Cepal. En:

http://www.redadultosmayores.com.ar/buscador/files/REDES004_Huenchan.pdf

Extraído el 20 de Agosto de 2011

Lahera P. E. (2004). Política y políticas públicas .En revista Políticas sociales-

Cepal, No 95. En: <http://tramites.jalisco.gob.mx/images/politicaspUBLICAS.pdf>.

Extraído el 25 de agosto 2011.

Mejía Quinta, Oscar (2002). La Constitución de 199 como proyecto inacabado. En revista El otro derecho, No 28. Pp.147-169. En:

<http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/od/elotrdr028/elotrdr028-07.pdf>.

Extraído el 15 de Enero de 2012

Pierri, N. (2001) "El proceso histórico y teórico que conduce a la propuesta del desarrollo sustentable". Capítulo II de Pierri, Naína y Foladori, Guillermo

(2001) ¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable, Uruguay: Trabajo y Capital.

Rodriguez Becerra, Manuel (S.F.). "Las políticas ambientales". En:

<http://www.manuelrodriguezbecerra.org/bajar/gestion/capitulo7.pdf>.

Extraído el 28 de septiembre de 2011

Roth, A (2002). Política pública: formulación, implementación y evaluación.

Bogotá: Aurora.

Uvalle, Berrones (2001). "Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática". Revista del CLAD Reforma y Democracia , No 050, Junio 2011. En:

<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/050-junio-2011/Las-politicas-publicas-en-el-arquetipo-de-la-gobernanza-democratica>

Extraído el 28 de Septiembre 2011.

Vargas V., A. (1999) "El Estado y Las Políticas Públicas. Las políticas públicas entre la racionalidad técnica y la racionalidad política". Bogotá: Almudena Editores.

Vásquez Sánchez, Miguel Ángel. (S.f) Políticas públicas ambientales. Una reflexión. Ecosur. México. Pp: 14-16

<http://www.ecosur.mx/ecofronteras/ecofrontera/ecofront16/pdf/politicaspambientales.pdf>

Extraído el 28 de Septiembre 2011.