



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/50/904
28 de marzo de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Quincuagésimo período de sesiones
Tema 12 del programa

INFORME DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Carta de fecha 25 de marzo de 1996 dirigida al Secretario
General por el Representante Permanente del Brasil ante
las Naciones Unidas

Tengo el honor de adjuntarle el informe del Seminario interregional sobre el papel de la administración pública en el desarrollo de la infraestructura y la protección del medio ambiente (véase anexo).

La División de Administración Pública y Gestión para el Desarrollo del Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión de la Secretaría convocó el Seminario en Río de Janeiro, organizado en colaboración con el Brasil, por conducto del Ministerio del Medio Ambiente, los recursos hídricos y la Amazonia Legal, el Ministerio de Administración Pública Federal y de Reforma del Estado y la Fundación Getulio Vargas (FGV) en cooperación con la Escuela brasileña de administración pública de la FGV. El Seminario recibió el apoyo del Gobierno del Brasil, como contribución a las actividades relativas a la labor de la Asamblea General en la continuación de su período de sesiones sobre la administración pública y el desarrollo.

Le agradecería dispusiera la distribución del texto de esta carta y de su anexo como documento de la Asamblea General en relación con el tema 12.

(Firmado) Celso L. N. AMORIM
Embajador
Representante Permanente del Brasil
ante las Naciones Unidas

ANEXO

Informe del Seminario interregional sobre el papel
de la Administración Pública en el desarrollo de la
infraestructura y la protección del medio ambiente

Río de Janeiro (Brasil), 6 a 8 de marzo de 1996

Introducción

1. La Asamblea General, en su resolución 49/136 de 19 de diciembre de 1994, reconoció que los gobiernos y las administraciones públicas tienen nuevas responsabilidades en cuanto al desarrollo sostenible, entre ellas la protección del medio ambiente. A modo de preparación para la continuación del quincuagésimo período de sesiones de la Asamblea General, el Secretario General, por conducto de la División de las Naciones Unidas de Administración Pública y Gestión para el Desarrollo, convocó en Río de Janeiro (Brasil) un Seminario interregional sobre el papel de la administración pública en el desarrollo de la infraestructura y la protección del medio ambiente, del 6 al 8 de marzo de 1996, que organizó en colaboración con el Brasil, por conducto del Ministerio do Meio Ambiente, Recursos Hidricos e da Amazonia Legal (MMA), el Ministerio da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) y se celebró en la Fundação Getulio Vargas (FVG) en cooperación con la FGV/Escola Brasileira da Administração Publica.

2. Los participantes en el Seminario escucharon y debatieron siete documentos de investigación sobre los siguientes temas:

a) Problemas de la gobernación en el desarrollo de la infraestructura y la protección del medio ambiente;

b) Creación de consenso, administración pública y sociedad civil: mecanismos de coordinación para el desarrollo sostenible;

c) Hacia un gobierno más verde: la inclusión de consideraciones ecológicas en el establecimiento de políticas y los procesos administrativos;

d) Retos de organización y gestión que tienen ante sí los administradores públicos en relación con la aplicación de estrategias de ordenación del medio ambiente;

e) Retos de organización y gestión (en el África al sur del Sáhara);

f) Regulación en la lucha contra la contaminación basada en los principios del mercado: cómo aplicar la teoría económica en el mundo real; y

g) Sistemas administrativos para la aplicación, evaluación e información de los resultados en la protección del medio ambiente.

3. Los participantes en el Seminario también estudiaron el "llamamiento a la acción", resumen de Nuestro vecindario mundial, el informe de la Comisión del Gobierno Mundial, y debatieron el informe con Shridath Ramphal, Copresidente, y Manuel Camacho Solís y Celina do Amaral Peixoto, miembros de la Comisión del

/...

Gobierno Mundial. Dado que existe una relación entre la administración pública nacional y local y la organización internacional, el Seminario instó a la Asamblea General a que estudiara atentamente el informe de la Comisión y tomara medidas al respecto.

4. Los debates del Seminario se centraron en cuatro retos, a saber:

a) El reto consistente en cómo el gobierno se plantea y cultiva la creación de consenso y los mecanismos de participación relativos concretamente al desarrollo de la infraestructura y a la protección del medio ambiente;

b) El reto de cómo fomentar la reflexión estratégica y la capacidad de planificación del sector público en las esferas de la infraestructura y del medio ambiente;

c) Los retos de organización y gestión relativos a la aplicación de las estrategias ambientales; y

d) Los retos críticos de los sistemas de aplicación, evaluación e información sobre los resultados de la protección del medio ambiente.

El Seminario llegó a la conclusión de que, para hacer frente con éxito a estos retos, había que preparar nuevos modelos de administración pública, que hicieran hincapié en la relación entre administración pública y sociedad civil. Se subrayó que el mejoramiento de la administración pública debía centrarse en el sistema en su totalidad así como en sus componentes específicos.

5. Entre los participantes hubo oficiales gubernamentales de categoría superior, representantes de organizaciones no gubernamentales, empresas comerciales, instituciones académicas, de 14 Estados diferentes, y de la Secretaría de las Naciones Unidas.

6. El Seminario fue unánime en su opinión de que los Estados y las organizaciones internacionales deben esforzarse en fortalecer la capacidad de la administración pública de encarar el desarrollo sostenible, y en que a menos que se permita a las administraciones públicas ser más eficaces y eficientes, no podrán lograrse los objetivos de protección ambiental y desarrollo sostenible tal como se formulan en el Programa 21. Una administración pública favorable a la acción se basa en un marco de organización y gestión que considera que la administración pública forme parte de los esfuerzos conjuntos de actores económicos, sociales y políticos en pro del desarrollo sostenible. Este marco incluye elementos tales como:

- Procedimientos de participación para la planificación de políticas, la creación, aplicación y supervisión del consenso;
- Mecanismos de planificación y coordinación transectorial de políticas con miras a integrar desde el comienzo los aspectos relativos al medio ambiente en el desarrollo de la infraestructura y en otras esferas pertinentes de las políticas;
- Un grado mayor de transparencia y rendición de cuentas con miras a garantizar una administración pública más efectiva y eficiente.

7. Las reformas de la administración pública deben dirigirse a alcanzar mejor los principios de la Declaración de Río de Janeiro y del Programa 21 sobre sostenibilidad ambiental, eficiencia económica y justicia social. En este contexto, dado que tales tareas van más allá de las fronteras de cada nación, el Seminario recomendó que se incrementara la cooperación técnica internacional y regional, y que incluyera el apoyo de la División de Administración Pública y Gestión para el Desarrollo de las Naciones Unidas para crear y aumentar la capacidad de las administraciones públicas nacionales para el desarrollo sostenible.

8. No cabe esperar que las administraciones públicas consigan las reformas necesarias para lograr el desarrollo sostenible sin nuevos programas importantes y generalizados de educación y formación, que incluyan el intercambio de experiencias prácticas y el acceso a mejores prácticas de gestión, tales como los intercambios de innovaciones entre países del Sur. La educación y la formación en este contexto deben alentar el cambio de mentalidad de los actores pertinentes y fomentar la capacidad de liderazgo estratégico y catalizador dirigido hacia el desarrollo sostenible. Esta condición es fundamental para las recomendaciones del Seminario.

9. También hay otras dos condiciones fundamentales. Para que todos los sectores funcionen de manera holística e integrada, se requiere un sistema jurídico estable, que incluya la codificación de los principios del medio ambiente y el desarrollo a nivel internacional y dentro de los Estados. Se necesita un sistema económico estable, en el que se elaboren nuevos sistemas para reestructurar a nivel internacional y nacional, los niveles de deuda pública, actualmente insostenibles. Se necesitan procedimientos similares a las leyes sobre quiebra de las empresas comerciales, para permitir un nuevo punto de partida cuando lo requiera el sector público.

10. Este informe del Seminario interregional cubre tres temas principales: en primer lugar "cuestiones de política y gobernación"; en segundo "Retos de las organizaciones y las administraciones en pro del desarrollo sostenible" y en tercero "Sistemas de aplicación, evaluación e información sobre los resultados".

I. POLÍTICAS Y GOBERNACIÓN

11. El objetivo de esta reunión ha sido examinar la función que desempeñan las consideraciones ecológicas en el desarrollo de la infraestructura y el mejoramiento de la administración pública. Lo tardío de la aceptación del mundo de la necesidad de que el desarrollo sea sostenible, y la larga historia de problemas resultantes de proyectos insostenibles requieren que todo el desarrollo de la infraestructura se planifique y aplique con gran cuidado, teniendo en cuenta las consecuencias ecológicas directas e indirectas. Si no se tiene este cuidado, los recursos gastados en el desarrollo se desperdician, ya que cualquier beneficio a corto plazo se contrarresta por costos a largo plazo. Sin embargo, el desarrollo sostenible exige más que una evaluación tecnocrática o ritualista de las consecuencias ecológicas; hay que tener plenamente en cuenta los intereses de todos los afectados y consideraciones de justicia social. El desarrollo debe ser social y técnicamente sostenible para que proporcione beneficios duraderos.

12. Por consiguiente, deben elaborarse nuevos sistemas administrativos para encarar este reto. Debe haber transparencia, de manera que las bases de las decisiones y los procesos para llegar a ellas resulten claras para todos. Debe haber rendición de cuentas, para que los encargados de adoptar decisiones justifiquen sus acciones y se responsabilicen de ellas. Es necesario que haya mecanismos de revisión y supervisión dependientes de quienes toman las decisiones. Sobre todo, el planteamiento entero debe basarse en la participación de todos los afectados. En la medida de lo posible, deben conseguirse progresos sobre la base del consenso, e incluso cuando no pueda llegarse a un consenso, el proceso de escuchar las diferentes opiniones y examinar en qué medida existe un terreno común contribuirá a mejorar nuestras decisiones. Los procesos administrativos y de adopción de decisiones deben ser inclusivos, con verdadera participación del público, los grupos de interés, todas las ramas y niveles del gobierno y la comunidad internacional. Sólo de esta manera podemos esperar evitar los desastres del pasado y del presente y conseguir progresos sostenibles. El método de adoptar decisiones es importante para el resultado final porque el respeto a las opiniones y a los intereses de los demás en un aspecto fundamental de la creación de un futuro sostenible.

Cuestiones políticas

13. El examen de la función de la administración pública no puede separarse de cuestiones políticas o de un contexto socioeconómico más amplio. Se plantean dos cuestiones especialmente importantes:

a) Los diferentes países tienen conceptos muy distintos sobre cuál es el papel adecuado de la administración pública. Un ejemplo muy sencillo: ¿debe ser el sector privado o el público quien se encargue de los proyectos de infraestructura, o deben crearse nuevas formas de colaboración entre el sector público y el privado?

b) Sin voluntad política, la administración pública por sí misma puede conseguir muy poco. La buena administración puede contribuir a facilitar el gobierno, garantizando que los problemas importantes que se plantean en la sociedad se encaren debidamente y que se haga el mejor uso posible de los conocimientos y las experiencias dentro y fuera del gobierno. Una administración inadecuada puede plantear obstáculos para el buen gobierno. Sin embargo, no es tarea de los administradores hacer elecciones políticas, y el desarrollo sostenible sólo podrá lograrse con firme voluntad política.

14. El desarrollo sostenible requiere que los gobiernos adopten un nuevo planteamiento y no puede ser tarea sólo del gobierno. Las políticas infraestructurales deben vincularse inherentemente con las políticas ecológicas, y todas deben establecerse sobre una base de transparencia, responsabilidad y participación amplia.

Los defectos actuales

15. En la actualidad, varias características impiden que la administración pública funcione de manera que se consigan los máximos progresos hacia la sostenibilidad. Entre estas características cabe mencionar las siguientes:

a) Hay una tendencia a concentrarse en los costos y beneficios a corto plazo a expensas de las repercusiones a largo plazo;

b) La administración está organizada en ministerios sectoriales y funcionales con mecanismos escasamente desarrollados para la cooperación en los problemas intersectoriales;

c) Del mismo modo, la información se reúne y analiza de manera no integrada, haciendo hincapié en la corriente "vertical" de información dentro de cada sector más que en compartir información;

d) Incluso cuando existen órganos intersectoriales, por ejemplo a nivel del Gabinete, se sigue tendiendo a plantear y resolver los problemas sobre una base sectorial;

e) Las estructuras centralizadas tienden a ser lentas e indiferentes, y ofrecen escasos incentivos para la innovación por parte del personal a nivel medio o inferior;

f) En los pequeños Estados insulares se plantean dificultades especiales debidas a la falta de experiencia, lo que lleva a que un reducido número de personas tenga que ocuparse de un ámbito demasiado grande de problemas;

g) Puede haber falta de recursos financieros y técnicos para que la administración funcione eficazmente;

h) En algunos países, la administración pública es casi incapaz de conseguir progreso alguno como consecuencia de limitaciones estructurales, financieras, éticas y políticas profundamente arraigadas.

16. La administración pública tiende en general a interactuar demasiado escasamente con otros sectores, y prefiere imponer soluciones a llegar al consenso. El consenso puede ser difícil de lograr o puede iniciarse por conducto de diversos órganos de asesoramiento y consultivos, y pueden conseguirse buenos resultados mediante el proceso de búsqueda de consenso, y en las soluciones de avenencia y la cooperación que se puede lograr entretanto.

Estructuras administrativas

17. Deben elegirse estructuras administrativas que promuevan el progreso hacia el desarrollo sostenible. Esas estructuras pueden basarse en un planteamiento plenamente integrado, o recurrir a órganos específicos que puedan concentrarse claramente en las experiencias en materia ambiental. La existencia de un Ministerio del Medio Ambiente u otro órgano de esta índole debería hacer las veces de propagandista en el ámbito gubernamental y puede servir como centro sólido de acumulación de experiencias. Para lograr el éxito, un órgano de este tipo debe tener poder real y establecer vínculos sólidos con todas las demás ramas gubernamentales a nivel nacional y local. Las responsabilidades de un órgano así deben reflejar nuestra conciencia en que el interés en el medio ambiente requiere mucho más que proteger unos cuantos parques nacionales. Si el órgano tiene mayores responsabilidades, puede garantizar una mejor integración de las políticas, pero podría haber problemas internos de prioridades y cooperación. Puede ser necesario separar las funciones de manera que las

funciones de atender las quejas y vigilar el cumplimiento de las medidas se pongan en manos de un órgano distinto del que dé origen al problema.

18. También puede ser útil encomendar responsabilidades en la esfera ambiental a determinados ministerios u oficiales de otros órganos. Todas las ramas de la administración deben compartir el compromiso para con el desarrollo sostenible y los principios de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación amplia.

La obligación de tratar de resolver los problemas

19. Siempre deben tenerse en cuenta los factores ambientales para garantizar que se evita adoptar políticas insostenibles. Como mínimo, si hay que adoptar políticas ecológicamente perjudiciales, ello debe ser el resultado de una elección consciente, que evite o reduzca las consecuencias ecológicas adversas en la medida de lo posible, y que no cierre los ojos a las consecuencias ambientales. Hay varios mecanismos para garantizar que en el ámbito de la administración se tengan en cuenta los problemas ambientales antes de adoptar decisiones. Las leyes que rigen determinadas funciones pueden definir las responsabilidades en lo ambiental, exigir que los órganos administrativos informen sobre cómo han tenido en cuenta las consecuencias ecológicas de las políticas en el medio ambiente, o establecer procedimientos para hacer evaluaciones de las consecuencias en el medio ambiente no solamente de proyectos determinados sino también de las políticas o programas subyacentes. Las consultas y la oportunidad de que otros participen en los procesos de establecimiento de políticas son características importantes para garantizar que los problemas se identifican y se encaran de manera adecuada.

Información

20. Es de especial importancia la información científica sobre el medio ambiente.

21. En estos momentos, muchas veces no se dispone de tal información y no hay capacidad estructural o técnica para adquirirla. Se plantean tres cuestiones importantes:

a) ¿Qué información debe reunirse? Esta es una cuestión preliminar de importancia vital, dado que las políticas basadas en la información incompleta o equivocada no podrán tener éxito.

b) ¿Quién es responsable de la reunión y el análisis de los datos ambientales básicos, y quién pagará por ello? En la actualidad, la información tiende a reunirse de manera fragmentaria, son muchos los órganos que reúnen y analizan datos en aras de sus propios y estrechos fines. Se requiere un esfuerzo concertado para garantizar un intercambio fácil de información entre todas las partes interesadas. En esta esfera debe haber cooperación entre la administración pública, los órganos privados y académicos, las organizaciones no gubernamentales y los organismos internacionales. Todos ellos pueden contribuir a crear redes e intercambios a nivel local, nacional y mundial, y pueden desempeñar un papel en garantizar que los órganos de todos los niveles tengan capacidad para reunir y analizar la información que requieren.

c) ¿Quién debe tener acceso a la información? La información que se ha reunido debe utilizarse para apoyar las decisiones y para garantizar que la infraestructura se desarrolla de manera adecuada. Esa información debe formar la base de los sistemas de evaluación y supervisión. Para la rendición de cuentas, también es esencial disponer de información. Que el público tenga acceso es esencial para que las personas ajenas a la administración puedan participar de manera adecuada en el establecimiento de políticas y la supervisión de los procesos.

Participación y descentralización

22. Debe adoptarse una nueva actitud hacia la formulación de políticas. No se trata de una tarea que corresponda exclusivamente a un único órgano, sino que debe haber un proceso interactivo basado en la participación de muchos actores sociales, dentro y fuera del gobierno. A estos participantes no se les debe considerar intrusos, sino socios que pueden hacer una contribución valiosa. De particular importancia son los gobiernos y las comunidades locales y los grupos sociales, y es necesario aumentar su capacidad de contribución. Se puede aprender mucho observando casos de éxito a nivel local. En muchos casos se han conseguido logros que podrían estudiarse y copiarse en otros lugares. Desde fuera del gobierno se puede participar por conducto de órganos de asesoramiento o mediante formas de autorregulación, por ejemplo, adhiriéndose a normas de administración reconocidas a nivel internacional. La participación en los problemas ambientales reflejará una participación política más amplia, y acaso sea posible recabar opiniones de varios sectores de la comunidad.

Cómo lograr el cambio

23. Se requerirá perseguir el cambio y reformar la administración pública aumentando los niveles de sensibilización pública acerca de las cuestiones y los problemas ambientales, y en esto pueden influir las organizaciones no gubernamentales e internacionales. Para que el cambio tenga éxito, debe tener en cuenta el contexto institucional dentro del que funcionan los nuevos métodos de trabajo. El público también debe participar, y hay que emprender actividades de educación ambiental si se quiere conseguir beneficios duraderos. Es necesario tener una clara perspectiva del ámbito de los objetivos del cambio, así como identificar todos los recursos, humanos y materiales, que se requerirán, y de qué fuentes deberán obtenerse. Por lo que se refiere a los pequeños Estados insulares, es especialmente importante la formación o la cooperación a nivel regional e internacional. La Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible debe recomendar cambios en los sistemas de administración pública para el desarrollo sostenible coherentes con lo recomendado por el Seminario.

II. RETOS DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Gobierno sostenible

24. El objetivo de esta reunión ha sido examinar el reto que plantea a los administradores públicos mejorar la infraestructura y proteger el medio ambiente mediante el desarrollo sostenible. Las formas tradicionales de gobierno y administración pública no tenían por objeto alcanzar esos objetivos. Las

/...

recomendaciones del Programa 21 constituyen un nuevo paradigma todavía latente; las consecuencias de cómo afectará el desarrollo sostenible a las formas tradicionales de gestión y organización todavía no se han comprendido del todo. Aunque el Programa 21 contiene algunos de los elementos de lo que requerirá este modelo, a nivel práctico todavía hay que desarrollar muchas de las recomendaciones. Una vez que se tiene voluntad política para gobernar de manera sostenible, los cambios en la organización y la gestión actuarán a fin de catalizar el ritmo de cambio y mejorar la coordinación de las actividades entre las instituciones gubernamentales. Estas modificaciones tendrán que complementarse con cambios similares en el sector privado y mediante un proceso más activo y abierto del desarrollo en el que participe la sociedad civil.

Formas tradicionales de organización

25. Las formas tradicionales de la organización de la administración pública tienen las siguientes limitaciones:

- a) Tienen base sectorial y no promueven la corriente vertical de información, la reflexión integrada y transectorial o respuestas holísticas;
- b) Dividen a los diversos grupos y sus funciones en compartimientos estancos;
- c) No siempre permiten que los niveles adecuados de gobierno (municipal, provincial o estatal, nacional, internacional), que pueden ser o no capaces de adoptar decisiones desapasionadas en aras del bien común, tomen decisiones sobre la protección del medio ambiente;
- d) Crean formas de organización que tienen dificultades para adaptarse a las circunstancias variables;
- e) Han llevado a la creación de organismos lineales dedicados al medio ambiente que no tienen poder ni recursos para hacer cumplir las normas vigentes y son marginados en lo relativo a proporcionar orientación transectorial a otros organismos cuando así se requiere;
- f) No permiten a los administradores públicos aplicar formas innovadoras de financiación, presupuestación y distribución general de recursos;
- g) Tienden hacia aplicaciones y enfoques mecánicos o ritualistas con respecto al desempeño de sus funciones en vez de ser eficaces; y
- h) Carecen de sistemas para impedir o evitar las prácticas corruptas.

26. Se citaron ejemplos de estas deficiencias en algunos países de diversas regiones del mundo. La creación de un medio ambiente favorable para estimular el desarrollo sostenible no puede seguir confiándose a estructuras administrativas no reformadas. En muchos Estados la deuda exterior excesiva también ha afectado negativamente a la capacidad de desarrollar infraestructuras y proteger el medio ambiente.

Necesidades de organización en pro del desarrollo sostenible

27. Diversos cambios permitirán a las instituciones llevar a cabo sus funciones con mayor eficiencia. Las formas innovadoras de reflexión sobre la organizaciones pueden contribuir a crear una serie de instituciones y procedimientos capaces de responder a diferentes necesidades, y de atenderlas. El desarrollo sostenible requiere que:

a) Las organizaciones lleven a cabo ejercicios de planificación y desarrollo basados en una serie de principios comunes, independientemente del sector de que son responsables: estos principios podrían ser coordinados por un organismo central responsable de garantizar la sostenibilidad de todas las actividades del organismo lineal;

b) No debe darse a organismo alguno la responsabilidad única de "administrar" el medio ambiente y el desarrollo sostenible. Esto significa reconocer las consecuencias transectoriales de los principios del desarrollo basados en consideraciones ambientales (cada departamento debe tener su propia oficina del medio ambiente);

c) Debe haber una mayor medida de coordinación entre todos los niveles y sectores gubernamentales dentro de cada país;

d) Puede establecerse un organismo lineal central que coordine eficazmente el logro de objetivos sostenibles;

e) Algunas tareas concretas tales como la protección y conservación del medio ambiente natural, el hábitat y los parques son funciones que caen bajo el mandato de un departamento para el medio ambiente, mientras que las políticas y las normas del desarrollo sostenible suelen asignarse a un organismo central;

f) Los problemas ambientales transnacionales conllevan la cooperación de los niveles locales, regionales y mundiales de gobierno;

g) El gobierno coordina sus actividades dentro de los departamentos y también con la sociedad.

Prestación de servicios por el sector público y el privado

28. Los gobiernos pueden ser más eficientes si son también i) catalizadores; ii) responsables ante la comunidad; iii) competitivos; iv) orientados hacia una misión; v) emprendedores; vi) previsores; vii) descentralizados y viii) orientados hacia el mercado. De qué manera se apliquen estos enfoques dependerá de la función específica o del objetivo que deba alcanzarse. Las nuevas formas de administración también parecen indicar que los gobiernos pueden ser más eficientes si dan orientación a las empresas privadas para la prestación de servicios anteriormente prestados por el sector público. Para que esto tenga éxito hay que desarrollar principios que delineen qué tipo de decisiones y servicios deben prestar mejor el gobierno y el sector privado. Cada nivel de gobierno debe tomar decisiones objetivas orientadas por principios y objetivos del desarrollo sostenible y no perseguir intereses insostenibles, limitados o egoístas.

Consideraciones sobre la administración

29. Por lo que se refiere a la administración, es muy necesario dar transparencia a los procesos de adopción de decisiones. Los encargados de tomar decisiones deben ser responsables de sus acciones y de la prestación de los servicios de que son responsables. Cada uno de los departamentos también debe proporcionar experiencia técnica. Entre los factores que limitan que se pueda actuar con mayor eficiencia y eficacia figuran los siguientes: i) mala infraestructura de las oficinas, ii) sueldos bajos, iii) puestos de trabajo para toda la vida, iv) falta de evaluaciones del rendimiento profesional, v) falta de sentido de misión y vi) falta de mejoramiento de las capacidades técnicas de los empleados con carácter periódico. En resumen, se requiere una administración pública más eficaz. Para lograrlo, los organismos donantes y las Naciones Unidas deben alentar a las administraciones públicas a que se orienten hacia resultados innovadores.

30. En última instancia, algunos factores determinarán el tipo más eficaz de administración en un país determinado. Entre ellos figuran los siguientes:

a) La capacidad del sector privado de proporcionar los servicios que requiere la sociedad (esta capacidad es limitada o no existe en absoluto en muchos países pobres);

b) El nivel de especialización de los funcionarios públicos para actuar en esferas técnicas de la ordenación del medio ambiente;

c) Las tecnologías disponibles para desempeñar determinadas tareas tales como la supervisión, la comunicación, etc.;

d) Los sistemas de contextos culturales y valores locales (sociedades jerárquicas frente a sociedades no jerárquicas);

e) El compromiso político de apoyar las funciones de la organización que se establezca;

f) Los instrumentos disponibles para adoptar políticas adecuadas;

g) Los recursos de evaluación necesarios para determinar si se han adoptado las decisiones pertinentes; y

h) Los recursos financieros que determinan en última instancia los tipos de administración a nivel local, regional y nacional.

Enfoques catalizadores y de mercado para con la ordenación del medio ambiente

31. Los planteamientos clásicos con respecto a la ordenación del medio ambiente entrañan hacer cumplir las normas. El cumplimiento de las normas también puede complementarse por una serie de incentivos coordinados por el gobierno central en aras de lograr el desarrollo sostenible. Los principales tipos de instrumentos tributarios incluyen impuestos ecológicos e incentivos fiscales. Entre los instrumentos no tributarios para conseguir el cambio figuran los permisos negociables, los sistemas de reembolso de los depósitos de los impuestos al usuario, y los subsidios. Por último, también puede recurrirse a

/...

incentivos no económicos para modificar el comportamiento. Entre ellos cabe citar la comunicación y la publicación de información y la educación.

La forma como reflejo de la función

32. Dado que los presupuestos cada vez se reducen más, los administradores públicos de hoy tropiezan con los retos simultáneos de:

- a) Organizarse y gobernarse a sí mismos con mayor eficacia y eficiencia para hacer frente a los retos que plantean las reducciones de los déficit; y
- b) Cambiar de prioridades, pasando de un modelo de desarrollo dominado por el crecimiento económico a una forma más holística de desarrollo sostenible.

33. Las nuevas formas de gobierno y de administración pública requerirán estructuras de organización y planteamientos innovadores con respecto a la administración que garanticen la transparencia del proceso, la rendición de cuentas, la eficiencia en la prestación de los servicios y una orientación más eficaz al sector privado para alcanzar los objetivos sostenibles. Un principio de orientación para quienes deben tomar este tipo de decisiones debe ser la capacidad de cualquier órgano administrativo o nivel de gobierno de adoptar la decisión más objetiva sobre una determinada cuestión ambiental.

III. SISTEMAS DE APLICACIÓN, EVALUACIÓN E INFORMACIÓN SOBRE LOS RESULTADOS

34. El objetivo de esta reunión ha sido estudiar de qué manera el gobierno y la administración pública pueden establecer y aumentar la eficiencia de la protección ambiental necesaria para el desarrollo sostenible. Hay una serie de opciones para aplicar y evaluar la eficacia de los sistemas destinados a proteger el medio ambiente.

Los requisitos básicos

35. Los requisitos previos para todos los sistemas de esta índole son los siguientes:

- a) Establecer medios para reunir datos básicos sobre las condiciones del medio ambiente y la salud pública;
- b) Identificar las condiciones que muestran tendencias positivas o negativas;
- c) Dar a la publicidad los datos y los informes sobre tales tendencias; y
- d) Proporcionar estos datos a los sectores público y privado y a la sociedad civil en general.

36. Para aplicar los medios destinados a conseguir estos requisitos previos resulta fundamental contar con una norma estable que refleje la realidad de que todos, incluso los más débiles, son iguales ante la ley y nadie, ni siquiera el más fuerte, está por encima de ella. Sin un marco jurídico estable para una

administración pública eficiente, un poder judicial independiente y una administración sólida de las normas elegidas para mantener la salud pública y proteger el medio ambiente, no habrá desarrollo sostenible.

Las autoridades locales

37. En la protección del medio ambiente, la participación y la cooperación de las autoridades locales constituyen un factor determinante para alcanzar el desarrollo sostenible. Debe impartirse formación a las autoridades locales, a quienes también se debe orientar sobre las opciones de que disponen para proteger el medio ambiente.

38. Además de las funciones que deben desempeñar las administraciones públicas centrales en la coordinación de los servicios en pro de la sostenibilidad, las autoridades locales también deben procurar coordinar la vivienda, las obras públicas, las escuelas y las universidades, las empresas y las organizaciones cívicas, culturales y religiosas en la planificación de la aplicación de los sistemas en pro del desarrollo sostenible. Las necesidades infraestructurales locales pueden atenderse mediante la planificación, incluidos los proyectos "financiados" incluso a nivel local mediante contribuciones o impuestos al trabajo y los materiales. El gobierno y la administración pública deben proporcionar formación y capacidades a las autoridades locales en la aplicación de las medidas de protección ambiental que la autoridad local considere prioritarias.

Metodologías

39. Hay una serie de métodos mediante los cuales la administración pública puede aplicar y evaluar la protección ambiental. Entre ellos figuran la adopción y la imposición de leyes marcoambientales que integren las leyes sectoriales relativas a los recursos hídricos o la contaminación del aire, la contaminación y la erosión del suelo, la calidad del agua potable o subterránea, la protección de la flora y la fauna, y que garanticen la salud pública. Antes de revisar y aprobar estas leyes se requiere un amplio debate público, y es necesario que reflejen los valores culturales y sociales de los pueblos sujetos a la jurisdicción que va a adoptarlas, porque de lo contrario las leyes carecerán del consenso y el apoyo público necesario para su aplicación eficaz.

40. Los sistemas de protección ambiental a todos los niveles deben basarse en los principios de la transparencia y la rendición de cuentas. La divulgación al público de las aplicaciones de las licencias, los permisos o contratos ambientales permite a todos los intereses ambientales que pueden verse afectados participar en las decisiones que les afectan. Esta divulgación desalienta los favoritismos o las transacciones corruptas. Cuando el oficial responsable de las decisiones debe anunciar personal y públicamente una decisión, es más probable que se haga un esfuerzo claro y sincero para garantizar la protección del medio ambiente.

41. La aplicación debe ser eficaz, eficiente en cuanto a costos y poder ser corregida, si ello resulta necesario, mediante procedimientos rutinarios de información, como por ejemplo recursos administrativos fáciles. Los procedimientos para hacer esto deben incluir, entre otras cosas el recurso a:

- a) Planes nacionales de acción ambiental;
- b) Estrategias nacionales de conservación;
- c) Evaluaciones del impacto ambiental a todos los niveles de gobierno;
- d) Planes locales "Programa 21";
- e) Supervisión de las condiciones ambientales y la reunión de datos;
- f) Sistemas para incluir la información ambiental en el proceso de adopción de decisiones y para proporcionar información al gobierno y a la administración pública sobre las consecuencias de esas decisiones;
- g) Sistemas de permisos para garantizar el cumplimiento de las normas ambientales, con inclusión de inspecciones, registros de violaciones, advertencias, procesos administrativos o judiciales;
- h) Sanciones penales cuando resulte necesario;
- i) Sistemas de seguros y procedimientos de responsabilidad civil para reparar los daños al medio ambiente o compensar por pérdidas;
- j) Instrumentos tributarios tales como tarifas por daños al medio ambiente, impuestos al usuario, créditos, exenciones o reducciones tributarias;
- k) Sistemas de reciclamiento y reembolso de depósitos;
- l) Incentivos positivos para las empresas públicas y privadas, para la autosupervisión de su cumplimiento de las leyes ambientales aplicables;
- m) Uso activo de comités públicos de asesoramiento y de reuniones públicas para alentar la protección del medio ambiente;
- n) Normas para que las empresas transnacionales cumplan, como mínimo, las leyes ambientales necesarias donde estén ubicadas sus sedes.

42. Cuando se recurra a las autoauditorías ambientales, hay que tener cuidado de garantizar que se definan bien las normas de auditoría, entre ellas el alcance de la auditoría y las calificaciones de los auditores.

43. Debe proporcionarse infraestructura a todas las partes de la comunidad para hacerla sostenible. Las zonas pobres deben participar en la formulación y determinación de sus necesidades infraestructurales y la comunidad en su totalidad debe sufragar los gastos que entrañe prestar servicios a esas zonas, para cumplir el principio de solidaridad. Cuando se diseñen y construyan plantas de tratamiento de las aguas cloacales, de purificación del agua y otras infraestructuras que proporcionen servicios de protección ambiental a la comunidad, los costos de los bonos o de otros medios de financiación deben amortizarse a lo largo del período de vida de la infraestructura mediante impuestos al usuario, tarifas u otros medios, cuando la economía permita tal financiación.

44. Es muy prioritaria la información y la formación de los administradores públicos y la sociedad civil en general en estas técnicas y opciones de protección del medio ambiente. Sin experiencia a nivel interno, el uso de esos sistemas no avanzará sobre una base sostenible.

Mecanismos económicos

45. La relación entre calidad ambiental y desarrollo económico es compleja y plantea retos, lo que tiene consecuencias a macro y micronivel.

46. A macronivel, cada vez se reconoce más que indicadores tradicionales tales como el producto nacional bruto (PNB) y el producto interno bruto (PIB) son malos indicadores de la riqueza de una nación, y se están llevando a cabo esfuerzos para preparar nuevos índices, como el índice del desarrollo humano (IDH), para cuantificar mejor la riqueza de las naciones. Como parte de estas nuevas actividades, también se han presentado propuestas de modificar los sistemas de cuentas nacionales (SCN) para contabilizar los factores ambientales.

47. A micronivel, se están modificando las formas tradicionales de regulación de la contaminación de la tecnología de mando y control, y muchos países están empezando a adoptar mecanismos económicos que obligan a quienes crean contaminación a pagar sus costos ecológicos y externos, mediante planteamientos basados en los precios (por ejemplo, un impuestos a la contaminación) y en la cantidad (por ejemplo, permisos negociables). Estos enfoques pueden tener consecuencias importantes para encarar preocupaciones mundiales tales como las emisiones de gases de invernadero. Sin embargo, el Seminario interregional cree que hay que tener en cuenta los siguientes factores.

Aspectos positivos de los programas de base económica

48. Los mecanismos de base económica para la protección del medio ambiente pueden aportar lo siguiente:

a) Estos programas pueden ser eficientes económicamente y, por consiguiente, reducir al mínimo los costos del control de la contaminación;

b) Esta eficiencia da a los gobiernos la oportunidad de establecer objetivos de protección ambiental más agresivos;

c) Estos programas pueden centrar la atención del gobierno y de los recursos de la administración pública en decisiones que requieren elecciones colectivas (por ejemplo, el establecimiento de objetivos ecológicos generales), y reducen al mínimo los esfuerzos en las decisiones cotidianas de lucha contra la contaminación;

d) Los programas de esta índole alientan las innovaciones tecnológicas, proporcionan incentivos para reducir al mínimo la contaminación o impedirla, y llevan al desarrollo de una tecnología más limpia;

e) Estos programas son compatibles con el principio de que "el que contamina paga" y los fondos reunidos a partir de estos mecanismos pueden emplearse en aras del bien público.

Función de las administraciones públicas

49. Aunque estos programas pueden ser eficientes, también pueden imponer cargas administrativas considerables a los administradores públicos. Estos sistemas dependen de que se cuente con información ambiental reunida de manera eficaz y con leyes y normas ambientales, y muchos países todavía no disponen de esta infraestructura ambiental. Estos sistemas deben incluir: disposiciones para identificar los contaminadores y las cantidades específicas de contaminantes; indicadores que determinen las consecuencias ecológicas de la contaminación; experiencia técnica sobre las opciones disponibles para la lucha contra la contaminación o medidas de prevención; sistemas adecuados de información sobre el medio ambiente; y funciones jurídicas y normativas adecuadas en la esfera de la protección del medio ambiente. Es problemática la capacidad de los administradores públicos para aplicar programas de base económica cuando no existen tales sistemas. El número de los Estados que pueden hacer uso de programas de base económica no se conoce todavía y se requiere estudiar el tema.

Experiencia

50. Aunque se han empleado numerosas aplicaciones de tales técnicas en el mundo desarrollado, se ha prestado escasa atención a su aplicabilidad en los países en desarrollo. Es probable que el mundo en desarrollo experimente muchos problemas con respecto a la aplicación relacionados con limitaciones de recursos. Pruebas comparables de programas de base económica adoptadas en tales condiciones proporcionarían una base de experimentación muy valiosa para la administración pública antes de desarrollar tratados internacionales que requieran ser desarrollados a nivel mundial.

Aplicación conjunta

51. En el artículo IV de la Convención sobre el Cambio Climático se prevé la aplicación conjunta de proyectos para vincular de manera complementaria y mutuamente beneficiosa las actividades realizadas en diferentes regiones, incluso entre países desarrollados y en desarrollo. Estos proyectos pueden considerarse en un contexto basado en la economía (por ejemplo, como el terreno de experimentación inicial para la introducción de mecanismos basados en la economía en los países en desarrollo). El establecimiento de estos programas de aplicación conjunta también debe proporcionar formación o instrucción a los administradores públicos en la teoría y el uso de tales planteamientos económicos, y en las características administrativas de su aplicación.

Características de equidad y justicia social

52. Todos los programas económicos tienen características de equidad y de eficiencia, y la definición de las características de distribución - sobre una base a la vez internacional e interna - es una consideración clave en su aplicación. Los esfuerzos realizados en pro del desarrollo sostenible deben dirigirse expresamente a la necesidad de lograr la justicia social, y en la preparación de mecanismos basados en la economía deben tenerse en cuenta consideraciones de equidad, además de factores de la administración pública tales como la complejidad del programa, su transparencia y su eficacia en última instancia.

Apoyo internacional

53. La introducción de mecanismos basados en la economía para la protección del medio ambiente representa un cambio importante, y no debe llevarse a cabo a la ligera en los países cuyos recursos económicos y ambientales actuales ya están sujetos a presiones considerables. La eficiencia económica es una característica importante para los países con limitados recursos para el gasto en el medio ambiente. Sin embargo, las numerosas limitaciones de la administración pública que se han tratado aquí son muy reales y deben tenerse en cuenta. Dado que en la actualidad es evidente que muchas preocupaciones ecológicas son de extensión mundial, resulta absolutamente imprescindible que las actividades internacionales que se realicen para hacer frente a estas preocupaciones proporcionen información, formación y otro apoyo de desarrollo a los administradores públicos que en última instancia deben aplicarlos.

Conclusión

54. Las funciones de los gobiernos y las administraciones públicas para garantizar que las generaciones presentes y futuras disfruten su derecho a un medio ambiente equilibrado y saludable constituyen un componente fundamental del desarrollo sostenible. El Seminario concluyó manifestando la esperanza de que la Asamblea General de las Naciones Unidas considere útiles estas recomendaciones, y de que la continuación del quincuagésimo período de sesiones dé ocasión al lanzamiento de un renovado esfuerzo a nivel mundial para fortalecer la administración pública.
