



Journal of Economics, Finance and
Administrative Science

ISSN: 2077-1886

jguillen@esan.edu.pe

Universidad ESAN

Perú

Vera, José Carlos

LA ADMINISTRACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL CONTEXTO DE LA ECONOMÍA
SOCIAL DE MERCADO

Journal of Economics, Finance and Administrative Science, vol. 12, núm. 23, diciembre, 2007, pp. 77-
96

Universidad ESAN

Surco, Perú

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=360733603004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

LA ADMINISTRACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL CONTEXTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

José Carlos Vera

Universidad ESAN

jvera@esan.edu.pe

Resumen

En la teoría de la economía social de mercado aparece nítidamente la preocupación por la conservación del ambiente y la búsqueda del bienestar de los menos favorecidos. Estos conceptos han sido aplicados en diversas naciones, por lo que hoy es posible observar países que vigilan eficazmente su ambiente y tienen un equilibrio social notable. El Perú no ha sido ajeno a los conceptos ambientales y sociales y desde hace más de cuatro décadas ha creado instituciones, diseñado políticas y desarrollado leyes con el propósito de atender estos aspectos; sin embargo, los resultados han sido limitados. Entre las razones que explican la ineficacia de normas e instituciones, quizás las más importantes sean la carencia de supervisión y control efectivo sobre los agentes económicos y el ineficiente diseño de cómo lograr objetivos a través de normas e instituciones. Por ello, en el presente documento se proponen opciones de política para corregir los resultados del mercado, y se plantea el modo como deben desarrollarse las instituciones para conseguir los fines que se persiguen.

Palabras clave: desarrollo sostenible, economía social de mercado, políticas ambientales, procesos, organización.

Abstract

The theory of market social economy appears neatly when dealing with environmental conservation and the search for the wellbeing of the underprivileged. These concepts have been used in various countries and today it is possible to see countries that carefully watch over their environment and have achieved significant social balance. Peru has not been alien to environmental and social concepts and for more than four decades has establishes organizations, designed policies and enacted laws to look at these issues. However, the outcomes have been limited. Among the reasons that explain the ineffectiveness of such regulations and institutions perhaps among the most important are the lack of effective oversight and control over economic agents, and an inefficient design of the ways to attain goals through regulations and institutions. For that reason, this paper proposes policy options to correct market outcomes and a way to build institutions that will allow to accomplish the desired goals.

Key words: sustainable development, market social economy, environmental policies, processes, organization.

Introducción

Desde hace aproximadamente dos décadas, la temática relacionada con el desarrollo sostenible, entendido como: «Satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades» (ONU, 1987), ha cobrado gran relevancia, lo que se ha manifestado de manera notable en la bibliografía especializada, el diseño de políticas ambientales y sociales de los países, los planteamientos y proyectos de organismos multilaterales, el proceder de las ONG e inclusive, recientemente y de modo más visible, en el actuar de las empresas privadas.

A través del presente documento se trata de mostrar que la preocupación por lograr un desarrollo sostenible sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras puede lograrse de una manera más efectiva si se apela a que los estados, mediante la aplicación de políticas económicas –tributarias, crediticias, de empleo y específicamente las sectoriales– y el diseño de organizaciones basadas en procesos, promuevan las actividades sostenibles, tracen políticas que orienten al sector privado y establezcan mecanismos de control y supervisión de los agentes económicos.

En este marco, en primer término se revisan conceptos sobre economía social de mercado con el propósito de señalar que la preocupación por lo ambiental y lo social aparece en la literatura económica desde hace muchas décadas. En segundo lugar, se muestra que esos conceptos y términos se han venido aplicando en el Perú desde hace más de 40 años, a través de normas, leyes y políticas, aunque por razones institucionales estas hayan tenido escaso éxito. Del mismo modo, se plantea que es posible

diseñar políticas económicas ambientales y políticas económicas sociales con el propósito de corregir los resultados de la economía de mercado, políticas que en el caso del Perú son poco utilizadas o mal utilizadas. Finalmente, se propone que cualquier objetivo que un Estado quiera alcanzar, en este caso el desarrollo sostenible, solo se podrá lograr si se crean instituciones basadas en procesos y orientadas a ofrecer los productos y servicios específicos que demanda la sociedad como un todo.

1. El desarrollo sostenible

El ámbito del desarrollo sostenible puede dividirse conceptualmente en tres áreas o dimensiones: ecológica, económica y social. Se considera el aspecto social por la relación entre el bienestar social, el medio ambiente y la bonanza económica. En efecto, tienen que satisfacerse las necesidades de la sociedad, como alimentación, ropa, vivienda y trabajo, pues si la pobreza es habitual, el mundo se encaminará a catástrofes de varios tipos, incluidas las ecológicas. Del mismo modo, el desarrollo y el bienestar social están limitados por el nivel tecnológico, los recursos del medio ambiente y la capacidad de este para absorber el impacto de la actividad humana.

Ante esta situación, se plantea la posibilidad de mejorar la tecnología y la organización social de forma que el medio ambiente pueda recuperarse al mismo ritmo que es afectado por la actividad humana.

En el *gráfico 1* puede verse claramente cómo actúan las tres dimensiones.

El objetivo del desarrollo sostenible es definir proyectos viables y reconciliar los aspectos económico, social y ambiental de

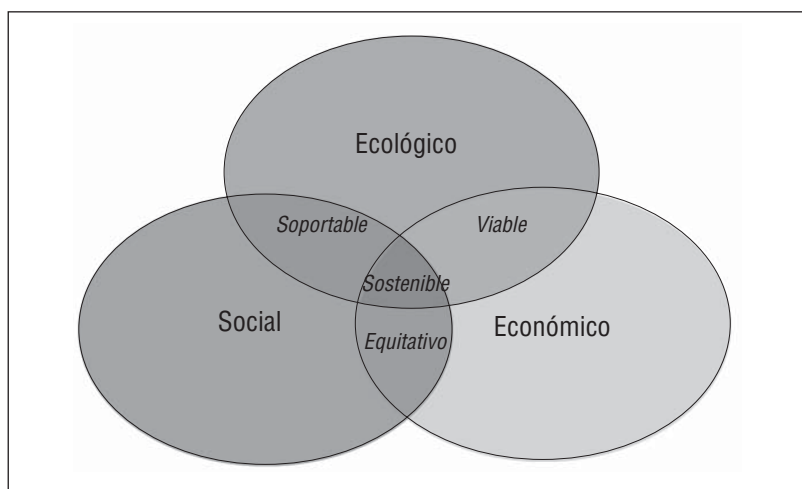


Gráfico 1
Esquema de los tres pilares del desarrollo sostenible

las actividades humanas, «tres pilares» que deben tener en cuenta los gobiernos, las empresas y la sociedad en general.

- En lo económico, asignación de recursos orientada por el mercado, pero con la posibilidad de contribuir al desarrollo económico mediante la creación de empresas en todos los ámbitos y de todo tamaño.
- En lo social, consecuencias positivas de la actividad de la empresa para todos los estratos: los trabajadores (condiciones laborales, nivel salarial, etcétera), los proveedores, los clientes, las comunidades locales y la sociedad en general (necesidades humanas básicas).
- En lo ambiental, compatibilidad entre la actividad social de la empresa y la preservación de la biodiversidad y los ecosistemas. Incluye el análisis de los impactos del desarrollo social de las empresas y de sus productos en términos de flujos, consumo de recursos difíciles de obtener o lentamente reno-

vables, así como en términos de generación de residuos y emisiones.

La justificación del desarrollo sostenible proviene tanto de la limitación de los recursos naturales del planeta (nutrientes en el suelo, agua, minerales, etcétera), susceptibles de agotarse, como del hecho de que una creciente actividad económica sin más criterio que el puramente económico –valga la redundancia– produce, tanto a escala local como planetaria, graves problemas medioambientales que pueden llegar a ser irreversibles.

2. La economía social de mercado

La preocupación social y ambiental no es reciente en la literatura económica, en la planificación y política económica ni en las constituciones y leyes de diversos países del mundo, incluido el Perú, pues el tema ha sido tratado exhaustivamente desde la década del treinta del siglo pasado. En el caso peruano, específicamente, las

variables ambientales y sociales han tenido presencia notable en el diseño de políticas económicas, en los planes de desarrollo, en la ejecución de proyectos públicos desde los primeros años de la década del sesenta del siglo pasado. El poco éxito, sin embargo, se debe básicamente no a la falta de normas o políticas, sino a la ausencia de procesos de supervisión y control en la legislación administrativa peruana.

Lo que en realidad es reciente es el término *desarrollo sostenible*. En el concepto de desarrollo acuñado en la literatura económica desde la mitad del siglo pasado ya estaban incluidos los aspectos económicos, ambientales y sociales. Más aun, la discusión en aquellos años era la diferenciación de los contenidos entre crecimiento y desarrollo, pues crecimiento solo involucraba lo económico, mientras que el desarrollo incluía también lo ambiental, lo social, el territorio, la cultura, etcétera.

Particularmente, en la Constitución Política del Perú de 1993 ya estaba considerada la preocupación social y ambiental, pero no con la terminología del desarrollo sostenible, sino con los conceptos clásicos de la economía y la política económica. Así, en esta Constitución se señala claramente que la sociedad peruana se rige por la economía social de mercado, lo que significa que el Estado deja al libre juego de la oferta y la demanda la asignación de los recursos, pero cuando se generan externalidades que afectan a otros agentes económicos, el ambiente o la sociedad, debe intervenir para regular el mercado mediante normas o políticas a fin de evitar consecuencias no deseables.

Hay que recordar que uno de los principios básicos de la economía social de mercado es el funcionamiento eficiente de

este; cuando no ocurre eso y los agentes económicos y sociales son perjudicados, surge la necesidad de establecer parámetros o regulaciones que garanticen la viabilidad económica, social y ambiental del país. En ese contexto, al Estado no solo se le atribuye el derecho sino incluso la obligación de intervenir activamente dondequiera que se produzca un deterioro de intereses sociales y ambientales legítimos. La intervención del Estado toma las siguientes formas:

- Restricción de la libertad de mercado, cuando se afectan los derechos de otros. Por ejemplo, cuando una explotación minera deteriora el ambiente, el Estado puede y debe establecer normas para evitar o corregir esta situación.
- Compensación de fallas del mercado, cuando surgen monopolios naturales o posición de dominio.
- Corrección de resultados generados por el mercado, sobre todo cuando el bienestar no alcanza a las mayorías o cuando los menos favorecidos no pueden participar en mercados que les son fundamentales para obtener una calidad de vida adecuada. A esto se denomina sostenibilidad social.

La necesidad de establecer ciertas normas o regulaciones de carácter económico obedece al interés del propio mercado, pues suele suceder que la búsqueda de ventajas individuales de ciertos agentes económicos –afán de lucro, búsqueda de adquisiciones favorables– cause perjuicios a otros agentes económicos y sociales o, principalmente, al ambiente, motivo por el cual algunos aspectos del mercado deben quedar sujetos a reglamentación del Estado. Solo como una excepción y luego de un análisis beneficio-costos, la ventaja personal

puede perseguirse en detrimento de otros actores del mercado y siempre dentro de determinados límites¹.

Como se mencionó anteriormente, una de las razones por las cuales se debe permitir la regulación del mercado es aquella que los economistas llaman externalidades o externalidades de costos. Se dice que hay externalidades cuando ciertas actividades que generan beneficios para algunos pueden ocasionar costos para otros. En esos casos, es obligación del Estado limitar tales externalidades de costos o de otra índole. Por ejemplo, supóngase que una empresa gana un concurso para la construcción de una represa. El Estado puede limitar el desarrollo total del proyecto –suprimir ciertas actividades– aduciendo la necesidad de proteger la seguridad de algunos ciudadanos o el equilibrio del medio ambiente, con lo cual impide que la empresa obtenga el total de la rentabilidad esperada.

No es difícil pensar en el gran número de actividades o proyectos que pueden generar externalidades negativas a otros agentes económicos o a una comunidad, lo que obliga a establecer un sinnúmero de regulaciones cuya justificación es inobjetable en aras del interés público. Sin embargo, es igualmente evidente que la frontera entre un interés público legítimo y otro solo pretendido por una inversión o proyecto determinado es poco definida, de lo cual se deduce el peligro permanente de la regulación, tanto excesiva como insuficiente.

1. En el caso de los servicios de agua y desagüe, el Estado decide conceder el monopolio porque de este modo el servicio es menos costoso para la sociedad. Si se permitiese la competencia, tendrían que instalarse dos o más redes paralelas, lo que, obviamente, sería inviable.

Si bien la economía social de mercado no pone en duda el hecho de que la libertad de mercado debe tener límites, no puede ofrecer criterios para la definición precisa de estos límites, los cuales continuarán siendo materia de debate político. Solo un análisis beneficio-costos determinará si la decisión tomada sobre cualquier actividad para limitar las ganancias legítimas de algún agente económico fue adecuada en términos del resultado final entre lo que la comunidad dejó de ganar y lo que habría perdido.

3. La administración del desarrollo sostenible en el Perú

Cabe reiterar que la preocupación institucional sobre el medio ambiente en el Perú no es reciente. Ya en la década del setenta había en el antiguo Instituto Nacional de Planificación una dirección regional cuya unidad más importante –o una de las más importantes– era la denominada Organización del Territorio y el Medio Ambiente. También existía en esa época la Oficina Nacional de Recursos Naturales, cuya preocupación central era realizar evaluaciones sobre este tipo de recursos. En esos años, el manejo institucional que hacía la República del Perú sobre el ambiente era reconocido por organismos internacionales, tanto así que el Programa Mundial para el Medio Ambiente llevó a cabo en 1983 con el gobierno peruano, en la ciudad de Lima, la Segunda Reunión de América Latina y el Caribe sobre el medio ambiente.

Del mismo modo, desde los años sesenta se sabía que una política económica que permita la libertad de iniciativa y apoye la competitividad nacional generará inversión, crecimiento y empleo, elementos fundamentales para aplicar estrategias

eficientes de lucha contra la pobreza. Sin embargo, el crecimiento económico que se logre en el marco de instituciones no orientadas eficientemente hacia la superación de las desigualdades no repercute de un modo automático en el alivio de la pobreza (sobre todo de la pobreza estructural) ni mejora la distribución de los ingresos ni promueve el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Las estrategias y las políticas para asegurar el desarrollo dinámico en el plano económico no generan en el corto plazo bienestar para las grandes mayorías. Desde aquellos años las estrategias y políticas sociales para aliviar la pobreza no se concebían como elementos complementarios a las políticas económicas, sino, y sobre todo, como parte intrínseca de una política de Estado que otorgara a ambas pesos semejantes. Con este propósito se crearon las beneficencias, se siguió subsidiando la educación y el cuidado de la salud, se crearon los seguros sociales y se estableció el sistema nacional de planificación.

Conviene hacer hincapié en que entonces la planificación en el Perú funcionaba como un sistema, lo que implicaba la existencia de un ente rector, el Instituto Nacional de Planificación, y oficinas de planificación en todos los ministerios y departamentos del Perú (en aquella época no había regiones: las denominaciones cambian dependiendo del gobierno de turno). Funcionar como sistema implicaba que el diseño de políticas y normas y la evaluación, aprobación y seguimiento de proyectos se hacía con la participación de todas las oficinas regionales y sectoriales de planificación. Por ejemplo, si la región de Arequipa tomaba la decisión de ejecutar una obra, el proyecto se formulaba y aprobaba en Arequipa. Cuando el proyecto era mayor, dependiendo de la envergadura de la

obra, el monto de inversión requerido, entre otros aspectos, necesariamente se aprobaba en la Dirección de Proyectos del Instituto Nacional de Planificación. Igualmente, si el proyecto o actividad tenía alguna connotación ambiental, era evaluado, a través de todas sus instancias, por todo el sistema de planificación.

Al inicio de la década del noventa, en respuesta a la catástrofe económica que causó la implementación de políticas económicas de corte socialista y populista, se empezó a instalar en el Perú la economía de mercado y, en concordancia con esos lineamientos, se redujo la presencia del Estado en su papel de empresario y asignador de recursos de inversión y trabajo. Ello implicó la reducción del tamaño y número de las instituciones públicas, entre ellas el Sistema Nacional de Planificación, que fue eliminado. Junto con este desaparecieron el sistema de evaluación de proyectos, el sistema de desarrollo social, el sistema de ordenación del territorio y, por ende, el escaso diseño de políticas y desarrollo ambiental y social que se estaba haciendo en esa época en el Perú.

Para hacer frente a la carencia que dejó el trabajo social, el Estado creó un sinnúmero de instituciones orientadas a aliviar la pobreza con el propósito de que el mercado siguiera funcionando, pues en el fondo lo que se perseguía con todas esas instituciones y políticas sociales era que la capacidad de la demanda interna no se deteriorara.

Del mismo modo, y en lo concerniente específicamente a la sostenibilidad ambiental —el tema de este artículo—, para superar el vacío que quedó respecto a planificación, promoción, coordinación, control y supervisión de las actividades del hombre

sobre el ambiente y el patrimonio natural del país, en diciembre de 1994 se creó el Consejo Nacional del Ambiente (Conam, por Ley N.º 26410), institución que constituye la autoridad ambiental nacional y cabeza del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Posteriormente, en junio del 2004 el Congreso de la República aprobó la Ley N.º 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Mediante esta norma se arma nuevamente el sistema de gestión ambiental público. Al Conam se le encomienda la tarea de promover la conservación del ambiente, a fin de coadyuvar al desarrollo integral de la persona humana sobre la base de garantizarle una adecuada calidad de vida, propiciando el equilibrio entre el desarrollo socioeconómico, el uso sostenible de los recursos naturales y la conservación del ambiente. Sin embargo, pese a que en su consejo directivo participan representantes del sector privado y a que establecen políticas y normas que afectan a ese sector, en la práctica, de acuerdo con sus funciones específicas y reglamentos, las actividades del Conam se circunscriben solo a las vinculadas al sector público.

Durante esos años, el desarrollo de la economía de mercado no solo se produjo en el Perú. Por recomendación de organismos multilaterales, en especial el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, la mayoría de los países de América Latina que habían sufrido los mismos embates populistas adoptaron este modelo de desarrollo. La nueva situación del continente coincidió con el crecimiento importante de las economías de Europa del Este, China, India y buen número de países hoy llamados emergentes. El modelo atrajo la inversión extranjera a esos países y, por supuesto, también al Perú, donde un sector que recibió montos considerables fue la minería.

La inversión trajo crecimiento, pero no necesariamente desarrollo, peor aun, se generaron externalidades en áreas adyacentes a la inversión minera, como deterioro de la calidad del agua, el aire, los bosques, y deseconomías en áreas productivas de cultivos, ganadería, pesca, etcétera.

Frente a esta situación, el Estado peruano se vio en la necesidad de establecer políticas, lineamientos y normas más estrictas orientadas a vigilar, controlar y supervisar el impacto ambiental de la inversión y actividad productiva y social, ya no solo del sector público, sino y sobre todo de las actividades del sector privado. Así, paulatinamente cada sector creó una infraestructura administrativa cuya función estaba relacionada con supervisar, establecer parámetros ambientales –sobre el aire, el agua– y vigilar en función de estos el impacto de las actividades productivas y sociales sobre el ambiente.

En este amplio panorama administrativo relacionado con el ambiente, coexisten en la práctica dos sistemas paralelos e inconexos. El primero está relacionado con el sector público y es liderado por el Conam a través del Sistema de Gestión Ambiental. El segundo vigila la actividad privada a través de las oficinas ambientales de los ministerios u organismos públicos descentralizados, pero estas actúan independientemente sin coordinar entre ellas y menos con el Conam, en donde los temas relacionados con la actividad privada no se tratan.

El sector donde la supervisión y el control del gobierno sobre la actividad privada es más exigente es el de Energía y Minas, pues antes de aprobarse cualquier inversión se exigen estudios de impacto ambiental y se obliga a realizar un plan de cierre de

minas, a fin de establecer un fideicomiso que permita contar con suficientes fondos para reparar los daños ambientales. Todo ello en concordancia con la Ley General del Ambiente, norma promulgada en el 2005.

Sin embargo, tanto esta ley como las normas sectoriales ambientales, si bien son muy claras en cuanto a la internalización de costos o, en otras palabras, a establecer que el causante del daño debe repararlo, son muy débiles en lo que corresponde a imponer sanciones ambientales.

Cada institución pública, mediante su oficina correspondiente, puede hacer inspecciones, vigilar, monitorear y establecer sanciones y medidas correctivas, como amonestación, multas, decomiso, paralización o restricción de la actividad causante de la infracción, así como suspensión o cancelación del permiso, licencia o concesión; clausura parcial o total, temporal o definitiva, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la infracción. Sin embargo, para hacer valer estos derechos se debe formalizar la denuncia ante el Poder Judicial por los delitos tipificados en el título decimotercero del libro segundo del Código Penal, lo que requiere de las entidades sectoriales competentes opinión fundamentada por escrito sobre si se ha infringido la legislación ambiental.

La actual propuesta de creación de un ministerio del ambiente no subsana esas carencias, pues se limita a tratar temas del sector público; más aun, las funciones que se le asignan son de menor jerarquía que las que actualmente tiene el Conam y que le atribuye la ley del Sistema de Gestión Ambiental.

4. Instrumentos para corregir los resultados del mercado

Actualmente los gobiernos, mediante el diseño de la política económica y las políticas sectoriales, pueden establecer las bases para el desarrollo sostenible. Para ello se debe tener presente que las actividades económicas se desarrollan no solo para la satisfacción de las necesidades o demandas por bienes y servicios de las personas, sino también para cumplir con las expectativas de bienestar de todos los actores económicos y sociales que intervienen en ellas. A fin de alcanzar estos objetivos es fundamental que la economía funcione, es decir, que las múltiples relaciones económicas establecidas entre demandantes y oferentes de bienes y servicios, sean empresas, instituciones estatales, familias o personas, se desenvuelvan en el marco de la búsqueda del bienestar para todos.

El funcionamiento adecuado de la economía de un país precisa que las actividades económicas sean coordinadas, de modo que la escasez de bienes pueda armonizarse con la satisfacción de necesidades, teniendo en cuenta la demanda actual y la demanda futura, con miras al aseguramiento de la vida individual y el bienestar de la sociedad. Así, es primordial que un Estado pueda resolver cómo deben tratarse las materias primas, qué puede hacerse para inducir a los propietarios —que en tanto dueños del suelo y del capital tienen en sus manos factores de producción— a realizar las inversiones necesarias evitando el deterioro del ambiente, cómo se puede convencer a los habitantes de que cuiden el ambiente donde viven evitando contaminarlo, qué mecanismos o instrumentos deben aplicarse a fin de inducir a los agentes económicos y sociales a cuidar el ambiente.

Dar respuesta a estas interrogantes supone el manejo de instrumentos de política orientados a conseguir ciertos fines de naturaleza económica, como pleno empleo, desarrollo económico, equilibrio económico exterior, estabilidad cíclica y estabilidad de precios. Si se alcanzan estos fines económicos, se estará en condiciones de lograr objetivos máximos: preservar el ambiente y los recursos naturales para las generaciones futuras, igualdad entre las personas, bienestar general, independencia, libertad, justicia, entre otros fines de esta misma índole.

Asimismo, para determinar con precisión qué tipos de instrumentos se deben usar para el logro de los fines de naturaleza económica —el desarrollo de una determinada actividad o región, por ejemplo—, se utilizan políticas de corte sectorial y políticas instrumentales.

A modo de ejemplo, en el *cuadro 1*, de doble entrada, se puede apreciar cómo las políticas sectoriales resultan del «cruce» de una política instrumental con un sector de actividad. Estas políticas sectoriales deben ser diseñadas con el propósito de obtener un efecto específico y positivo.

La decisión de qué instrumento utilizar, y en qué grado, para favorecer cierta actividad, grupo de personas o región en particular o para evitar el deterioro del ambiente que puede generar una actividad económica tiene que ser tomada necesariamente en el contexto de un análisis costo-beneficio que permita establecer si el número de las personas o instituciones beneficiadas con la medida será mayor que el número de las que de alguna manera se verían perjudicadas por ella.

En buena cuenta, mediante estos instrumentos se corrigen los resultados del mercado que no armonizan con los objetivos de la preservación del ambiente. El Estado interviene en el mercado para inducir los resultados deseados. En este sentido, los instrumentos de política económica hacen que la economía social del mercado sea un concepto normativo, no analítico.

5. Un ministerio del ambiente

A través de la vía administrativa los Estados también tienen la capacidad de sentar las bases para lograr la sostenibilidad ambiental; y así lo ha entendido el Estado peruano desde hace varias décadas. Por ello se han creado diversas instancias orientadas a preservar el ambiente, tanto autónomas como dependientes; el Conam es un ejemplo de ello. Pero para la mayoría de personas es claro que con la actual administración con que cuenta el Perú difícilmente se alcanza el objetivo de preservación del ambiente. Por ello, con muy buen criterio se trata de ordenar la administración ambiental mediante la creación de un ministerio con capacidad no solo de desarrollar políticas, sino con la posibilidad concreta de supervisar, controlar y sancionar a los infractores del ambiente. A fin de conseguir este propósito y evitar crear instituciones inoperantes, a continuación se presentan una serie de pautas para la creación de instituciones efectivas y eficaces.

Antes de definir la organización de un ministerio es fundamental recordar cuáles son las funciones básicas que debe cumplir este organismo, qué tipos de productos o servicios requieren los agentes económicos y la ciudadanía en general y qué usuarios o clientes específicos se crean o aparecen

Cuadro 1. Esquema para el diseño de políticas de gobierno

| Actividades Políticas instrumentales | Sociales | Agricultura | Minería | Silvicultura | Industria | Pymes | Municipales |
|---|---|--|---|---|---|---|--|
| Fiscal | | Impuestos a fertilizantes dañinos al suelo. Aranceles bajos para maquinaria. IGV menor. | Impuestos ambientales. Estabilidad jurídica. | Impuestos ambientales. Estabilidad jurídica. | Aranceles cero para maquinaria. | Impuestos escalonados por tamaño. | Multas a quienes ensucien el ambiente. |
| Creditticia | | Tasas de interés preferenciales para zonas alejadas y agricultura orgánica. | | Tasas de interés preferenciales si conservan bosques. | Tasas de interés bajas si usan recursos naturales renovables. | Tasas de interés preferenciales. | |
| Política de administración | | Fomento a centros de investigación ambiental. | Investigación para preservar el ambiente. | Control de bosques. Penalidades a la tala de especies en peligro de extinción. | Fomento a centros de investigación. | Capacitación e incorporación al mercado formal. | |
| Política de subsidios | Subsidios a pobres por el lado de la demanda. | | | | | | |

como demandantes de los servicios que proveerá este ministerio.

Las tareas básicas que la sociedad demanda del Estado en aspectos ambientales y en otros temas son las siguientes:

- Objetivos claros que se desean alcanzar como sociedad.
- Objetivos específicos por sectores o campos de actividad.
- Modo de alcanzar los objetivos, es decir, un plan o trabajo de planeamiento con todos los elementos que contiene un instrumento de esta naturaleza. Lo más importante, las políticas y normas que hagan viable el logro de los objetivos y el funcionamiento de la sociedad.
- Una organización estatal orientada a hacer realidad el plan propuesto, lo que en esencia significa cómo hacer para lograr satisfacer las necesidades de la sociedad.
- Dirección para alcanzar los objetivos propuestos.
- Supervisión de las actividades o servicios programados, a fin de que estos se realicen o cumplan de acuerdo con lo establecido en las políticas o pautas.
- Control de las actividades, proyectos u otras acciones para que estos se cumplan respetando las normas.
- Sanción para los que incumplen las normas.

Para ser eficientes, las instituciones del Estado –ministerios o gobiernos regionales– deben organizarse en función de la misión y los objetivos para los que han sido

creadas. En el caso del Perú, es posible que al momento de su creación las instituciones relacionadas con el ambiente fueran organizadas de manera más o menos adecuada, pero con el correr del tiempo sus objetivos se fueron distorsionando. Se les fue asignando una serie de nuevas funciones y retirando otras, en respuesta a criterios políticos diferentes de los iniciales.

Todo ello ha traído como consecuencia que, con la organización vigente, las actuales instituciones ambientales difícilmente puedan cumplir los objetivos para los cuales fueron creadas, en especial aquellas cuya responsabilidad es la supervisión y el control. Es evidente que en todas estas organizaciones hay tanto una clara disociación entre objetivos y organización como una tendencia extrema a cumplir reglamentos, lo que impide el logro de los objetivos trazados.

La situación descrita no es de conocimiento reciente; muy por el contrario, es redescubierta por cada jefe de institución que asume el cargo, pues prontamente se da cuenta de que la estructura orgánica del organismo entorpece sus acciones y le impide conseguir aquello que se ha propuesto o le han encomendado; por ello, casi siempre la primera medida que toma es la reorganización. Sin embargo, como la experiencia ha demostrado infinitas veces, los cambios en la organización no bastan para alcanzar los objetivos propuestos, sobre todo porque los «grandes cambios» se han limitado a crear o a eliminar, a elevar o a bajar de categoría una función o instancia administrativa. Muy pocas veces se ha hecho un esfuerzo para redefinir los procesos, de manera que sea posible alcanzar los objetivos trazados.

6. Propuesta de creación del Ministerio del Ambiente

En el caso del Perú, el procedimiento que se sigue para crear una institución de gobierno, como los ministerios, es la dación de una ley orgánica de creación elaborada por el Congreso de la República, usualmente sin haberse establecido previamente la misión, la visión, los usuarios, los productos o servicios de la institución ni los procesos que se deben realizar para lograr la satisfacción de los usuarios. Por ello, son escasas las instituciones estatales que pueden lograr a cabalidad las metas para las cuales han sido concebidas.

En esta sección se desarrolla, de manera ordenada y coherente, una propuesta de cómo debe implantarse la economía social de mercado en el manejo del ambiente, a fin de que el Estado pueda orientarse a cumplir el mandato que la sociedad le exige: la conservación del ambiente. Esta propuesta sigue el marco conceptual de la reingeniería, y de llevarse a la práctica, permitirá que las instituciones cumplan con precisión los fines para los cuales han sido creadas.

Para empezar, se propone que en el proceso de creación del Ministerio del Ambiente no se caiga en el facilismo de juntar instituciones o de introducir o eliminar funciones, sino que se haga un esfuerzo de determinar para qué se requiere el ministerio, cuál sería su misión, cuáles sus procesos, y solo después de definidos todos ellos establecer la estructura orgánica.

El orden metodológico de la exposición es el siguiente. En primer lugar, se definen los productos o servicios que deben ser elaborados en el ministerio, pues serán los insumos que se utilizarán para lograr una buena gestión del ambiente; en segundo

lugar, se identifican cuáles son los usuarios de estos productos; en tercer lugar, se determinan cuáles son los atributos o características que estos usuarios esperan encontrar en los productos del ministerio, a fin de que ellos mismos puedan cumplir su labor; en cuarto lugar, una vez definidos los productos, se procede a establecer qué procesos y actividades se deben realizar para elaborarlos con éxito. Posteriormente, se identifican los indicadores de control mediante los cuales la dirección del ministerio podrá saber si los procesos y sus actividades se están cumpliendo satisfactoriamente.

Con todas estas tareas realizadas, finalmente se esboza la propuesta de organización del Ministerio del Ambiente, que hará posible la implantación de la economía social de mercado en este sector.

6.1. Órgano de dirección y grupos de interés

Siguiendo los conceptos antes descritos, uno de los aspectos básicos es reconocer que la conservación del ambiente es un objetivo superior del Estado peruano, pues este fin no solo atañe a las actuales generaciones sino a las futuras; por lo tanto, su dirección no puede ser señalada por el gobierno de turno, es decir, su órgano de dirección no puede ser elegido ni por el Congreso ni por el Poder Ejecutivo, sino que debe ser designado por la sociedad a través de los grupos de interés.

Para que así suceda, entonces, el primer aspecto que debe establecerse es cuáles son estos grupos de interés. En el contexto peruano no son difíciles de identificar, consideramos que estos serían: el Ejecutivo, el Congreso, la empresa privada, las universidades, las ONG, la población. Cada uno de estos grupos debe acreditar

un representante, el que formaría parte de un directorio. El representante de la población podría ser elegido por voto directo y universal. Constituido el directorio, este autónomamente elige su presidente; y este último, a su vez, su administración.

6.2. Productos y servicios del Ministerio del Ambiente

Lo que debe seguir en el proceso de creación del ministerio es determinar cuáles son los productos o servicios que los agentes públicos y privados requieren de esta institución.

- Un primer producto que la sociedad demanda del Estado en lo que concierne al ambiente es cómo debe estar organizada su administración. Es el producto más importante por elaborar, tarea que no corresponde al ministerio, sino el Congreso de la República. El propósito de esta norma debe ser que todos los agentes económicos y sociales cuyo actuar afecte el ambiente se sientan atraídos a invertir y a trabajar preservándolo, al igual que los recursos naturales.

Esta norma es la denominada Ley General del Ambiente, que establece, entre otros aspectos, los derechos y obligaciones de los agentes económicos sobre el ambiente, cómo debe ser la gestión ambiental, los requisitos para los agentes económicos que quieran intervenir el ambiente, los mecanismos de financiamiento, la supervisión sobre los agentes económicos, las formas de sanción a quienes afecten el ambiente.

- Los agentes económicos y sociales que realicen alguna actividad sobre los recursos naturales deben saber cuáles

son los límites máximos o mínimos sobre los que deben actuar.

Por tanto, un producto fundamental del nuevo ministerio es el establecimiento de normas respecto a la calidad de las aguas, el aire, stocks mínimos de ciertos recursos, etcétera.

- Otro producto fundamental que la sociedad espera que el nuevo ministerio elabore son los requisitos que deben cumplir los agentes económicos que quieran explotar o trabajar sobre recursos naturales.

Estos requisitos deben estar plasmados en normas que obliguen a los agentes económicos a cumplirlas, antes, durante y después de sus actividades sobre el ambiente y los recursos naturales. Se trata, por ejemplo, de la norma que establece la necesidad de realizar los análisis de impacto ambiental, el plan de manejo ambiental, el plan de cierre de minas, entre otros.

- También corresponde al nuevo ministerio establecer las normas o pautas para otorgar y reconocer derechos a través de concesiones, autorizaciones, licencias, entre otros.

Estas normas son las que deben aplicar los sectores y regiones, según lo que corresponda, para otorgar derechos de usos de zonas del territorio nacional para la explotación de un recurso natural, entre otros.

- Para que el Estado puede cumplir uno de sus roles fundamentales, es decir, el supervisar que las actividades de los agentes económicos se realicen en el marco de las normas vigentes y de los contratos de concesión, licencias,

autorizaciones, etcétera, debe establecer normas y pautas concretas para que las tareas de supervisión se puedan hacer a cabalidad, así como los procedimientos para establecer sanciones y las sanciones mismas.

Estas normas son las que deben aplicar los organismos de supervisión que se creen para este fin.

- Al ministerio también le corresponde informar a la población sobre el desempeño ambiental de los agentes económicos, la calidad de los recursos naturales, entre otros, y para ello debe generar indicadores.

Las normas sobre elaboración de indicadores son otro producto del ministerio.

- Una forma de lograr que algunos agentes económicos que ya están actuando sobre el ambiente y lo están deteriorando dejen de hacerlo es establecer normas tributarias orientadas a evitar que el deterioro continúe, lo que se hace mediante la imposición de impuestos ambientales. El diseño de estos impuestos debe considerar los objetivos de la política nacional ambiental, promoviendo particularmente conductas ambientalmente responsables, modalidades de producción y consumo responsable de bienes y servicios, la conservación, el aprovechamiento sostenible y la recuperación de los recursos naturales, así como el desarrollo y el uso de tecnologías apropiadas y prácticas de producción limpia en general.

Si bien al Congreso de la República le corresponde aplicar estos tributos, la propuesta sobre estos tributos y su

magnitud debe ser una tarea del Ministerio del Ambiente.

- Una tarea central del ministerio es sin duda formular, planear, dirigir, ejecutar y evaluar la política nacional ambiental. Estos planes y políticas deben ser elaborados entre el ministerio y las instituciones que integran el sistema de gestión ambiental.

Para que las instituciones integrantes del sistema de gestión ambiental puedan elaborar sus propios planes ambientales y posteriormente evaluarlos, el ministerio debe elaborar normas y directivas sobre estos temas, de modo tal que todos los planes y políticas estén alineados.

6.3. La identificación de los usuarios de los productos

Toda institución debe conocer y precisar con exactitud quiénes son los clientes o usuarios de sus productos o servicios y, sobre todo, debe determinar qué características o atributos esperan los usuarios encontrar en estos servicios o productos. Si la institución no identifica claramente estos elementos, es muy probable que no pueda cumplir a cabalidad los fines para los cuales ha sido creada y generará mucha desconfianza y desconcierto en sus principales usuarios y en la sociedad en general.

Los usuarios y productos que se pueden identificar en el sector ambiente se presentan en el *gráfico 2*.

Como se puede apreciar, hay dos grupos grandes de usuarios: los externos y los que pertenecen al aparato del sector público. Ambos hacen uso de los productos.

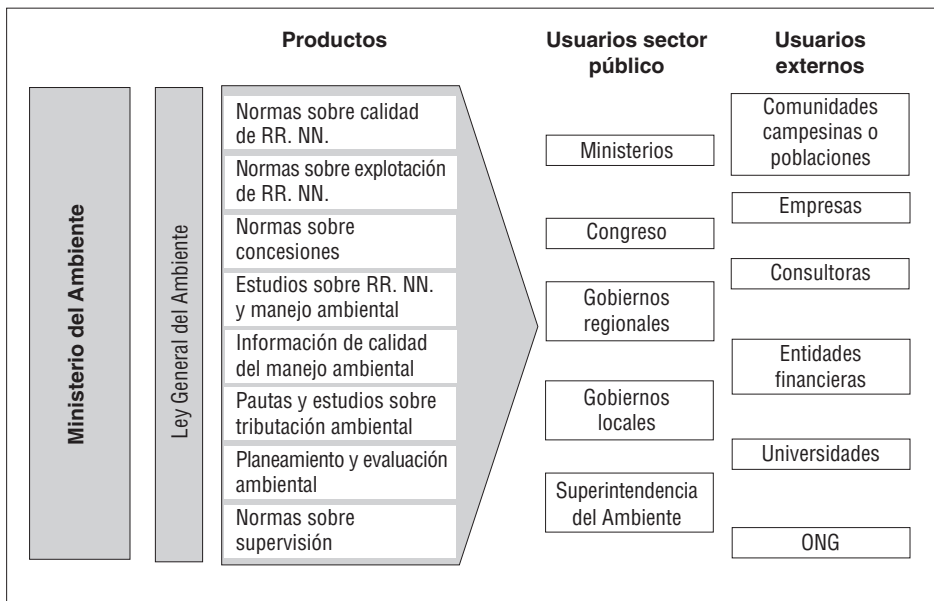


Gráfico 2
 Productos y usuarios del órgano director del ambiente

Entre los primeros se encuentran las empresas, que esperan la normatividad para tomar decisiones; las consultoras, que toman conocimiento de la normas para hacer sus trabajos o estudios correspondientes; los bancos, que quieren conocer los alcances de sus programas de préstamos; las ONG, que deben vigilar en nombre de la sociedad la actuación de los agentes económicos que trabajan en temas relacionados al ambiente, y finalmente, las comunidades campesinas y otras poblaciones, que son propietarios de terrenos donde se ubican recursos naturales que pueden ser explotados.

Entre los usuarios propios del sector público figuran ministerios, gobiernos regionales y locales, en especial las oficinas ambientales y de planeamiento, que usarán las normas y políticas para desarrollar concesiones, hacer contratos, entre otros motivos; el Congreso de la República, que

recibe informes y propuestas de ley sobre el ambiente, y la o las superintendencias de recursos naturales y el ambiente, que vigilan el comportamiento de los agentes económicos privados respecto al ambiente.

6.4. Atributos de los productos

Un aspecto central en la producción de bienes o servicios de cualquier índole es conocer con certeza qué características desean los usuarios que tengan estos productos, qué atributos deben reunir para que realmente sean demandados por los usuarios para emplearlos en el desarrollo de sus actividades.

Es de esperar que la institución productora considere estos atributos o características en la etapa de diseño y desarrollo de productos, pues de este modo eleva la fidelidad del cliente o usuario.

En el caso del sector ambiente, las consultas y entrevistas realizadas a expertos han permitido elaborar la relación de atributos que deberían reunir los bienes y servicios que esta entidad entregará a sus usuarios. Esta relación se presenta en el siguiente cuadro:

Normas: ordenadas, fáciles de interpretar, coherentes, apropiadas para cada ámbito y realidad geográfica, apropiadas para cada nivel de complejidad y atención.

Supervisión: normas precisas, entendibles, fáciles de seguir, ordenadas.

Información: periódica, fácil de entender, que sirva para tomar decisiones.

Tributación: precisos, entendibles, rigurosos, oportunos.

Planes y políticas: entendibles, claros, transparentes, apropiados para cada sector y ámbito geográfico.

6.5. Los procesos para la elaboración de cada uno de los productos

Una vez identificados los productos del sector ambiente y los atributos que cada uno de estos deben reunir para satisfacer las expectativas de los usuarios, lo que sigue es determinar cuáles son los procesos principales, con sus correspondientes actividades, que se deben desarrollar para la elaboración de tales productos. En este caso es muy importante indicar cuáles de estos procesos son internos o se realizan en el ministerio, cuáles son externos al ministerio y cuáles, partiendo de otra institución o instancia, pasan por el ministerio. En otras palabras, es preciso señalar si los procesos corresponden a la sede central o a las instancias descentralizadas o desconcentradas del ministerio o si deben ser

realizados por la sociedad a través de sus agentes económicos.

La identificación de los procesos principales y sus actividades, a través de los cuales se expresan los mandatos originarios de una institución, es una tarea muy importante en el proceso de ordenar el trabajo en la sede central del ministerio y plasmar dentro de ella la operatividad de la economía social de mercado en la administración del ambiente.

Los procesos principales que se pueden identificar en el ministerio son aquellos que conducen a la elaboración de los productos previamente identificados. Por lo tanto, con fines prácticos y para no complicar la nomenclatura del trabajo, se utilizará el mismo nombre del producto para denominar el proceso.

En los trabajos para identificar los procesos del ministerio es fundamental partir del más importante, del cual se origina el resto de procesos del ministerio y de todo el sector ambiental. El esquema de procesos que se presenta en el *gráfico 3* y se desarrolla líneas abajo intenta dar cuenta del razonamiento seguido.

En el gráfico se aprecia que el proceso o producto que guía toda la actividad del ministerio es normar el sector ambiente. Por su naturaleza, el ministerio debe regular toda la actividad del sector, incluida la desarrollada por el sector privado.

De este gran proceso se desprenden ocho procesos principales, los que se pueden agrupar en tres categorías. La primera corresponde a todos los procesos –subprocesos y actividades– orientados a normar la actuación del sector empresarial, ministerios, gobiernos regionales y locales.

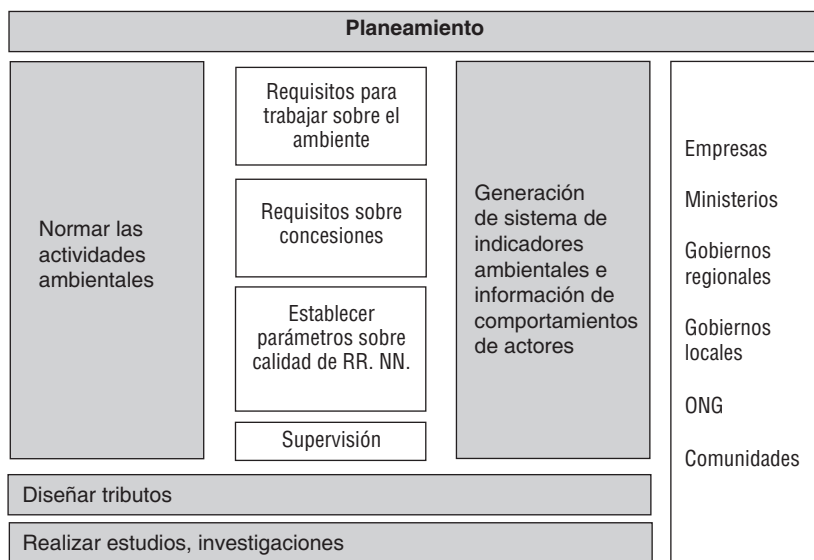


Gráfico 3
Procesos principales del Ministerio del Ambiente

La segunda categoría de procesos está orientada a establecer las reglas de funcionamiento de los agentes económicos privados que realizan intervenciones sobre la naturaleza.

De este segundo grupo de procesos se desprende uno fundamental: el relacionado con el control y la supervisión, cuyo propósito es hacer cumplir todas las normas y los contratos. Para que estos procesos y subprocesos sobre control y supervisión sean realmente efectivos, es imprescindible que se genere información respecto no solo a la producción de los servicios, sino sobre todo con relación al cumplimiento de las normas mencionadas. Todo ello se ejecuta a través del proceso denominado sistemas de información sobre producción y calidad de los servicios.

Finalmente en la última categoría de procesos se encuentran dos muy importan-

tes y muy ligados entre sí. El primero está orientado a incentivar o alentar el cuidado del ambiente mediante el diseño de tributos ambientales; y el segundo, a realizar estudios de prevención, conocimiento de recursos, aprovechamientos, cuyos resultados en muchos casos servirán para el diseño de tributos o incentivos ambientales.

6.6. Propuesta de implantación de la economía social de mercado en el sector

Una vez identificados los productos y servicios que deben ofrecer el ministerio y los agentes económicos que participan en el sector, y posteriormente se hayan determinado los correspondientes procesos con sus respectivas actividades, recién es posible definir la organización del ministerio y del sector en general.

La organización propuesta para el sector se presenta en el gráfico 4. Como puede

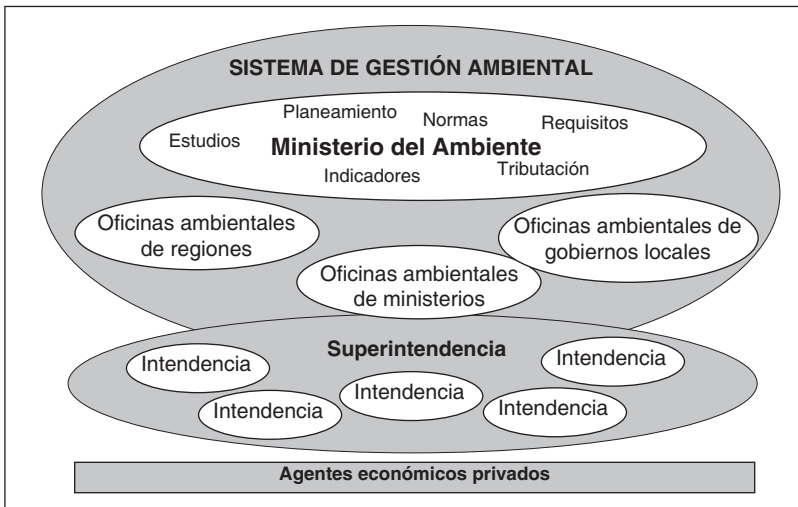


Gráfico 4

Organización propuesta para el sector del ambiente

apreciarse, se plantea que todos los sectores y regiones trabajen de manera integral, en forma coordinada y hacia un mismo fin. Ello se logrará si en el sector público se crea un sistema de gestión ambiental, cuya cabeza debe ser el Ministerio del Ambiente, y se definen claramente los roles y funciones de cada institución pública que participa en la administración del ambiente.

Al ministerio le corresponderá establecer las políticas y normas que aseguren la conservación del ambiente y los recursos naturales; a las oficinas ambientales de los ministerios, regiones y gobiernos locales les corresponderá, según la actividad y nivel de gobierno, establecer los procesos de concesión, realizar contratos, hacer evaluaciones, aprobar planes ambientales, entre otros; al órgano descentralizado, en este caso la superintendencia, la supervisión y el control de las normas y los contratos y la fijación de sanciones a las personas y agentes económicos que operan sobre el ambiente; y a los agentes económicos pri-

vados, cualquiera sea su naturaleza, actuar sobre el ambiente de manera responsable.

El papel del Ministerio del Ambiente

Dentro del ministerio, una labor central será la de planeamiento estratégico, cuyo ámbito de acción comprenderá tanto el sector público como el sector privado. Aspectos clave del planeamiento serán interpretar a cabalidad las políticas del ministerio y, sobre todo, coordinar el trabajo con las oficinas sectoriales y regionales del ambiente, con la participación del sector privado.

Las tareas centrales de la instancia de planeamiento serán:

- Elaborar la misión y la visión y lograr que estas sean compartidas por todo el sector.
- Realizar el diagnóstico o el análisis estratégico de la realidad ambiental.
- Definir objetivos estratégicos.

- Determinar actividades y proyectos.
- Asignar recursos.
- Elaborar el calendario de evaluación de actividades.
- Establecer indicadores para la evaluación.
- Evaluar y monitorear el plan.
- Introducir correcciones al plan estratégico.

El ministerio podría contar con cuatro órganos de línea centrales y de similar importancia. El primero de ellos se encargaría de todo lo relacionado con la elaboración de normas; el segundo órgano, de realizar estudios sobre recursos naturales y temas ambientales; el tercero, del sistema de indicadores e información ambiental. Finalmente, el cuarto se encargaría de la gestión ambiental, lo que implica coordinar y trabajar directamente con las oficinas ambientales de los sectores, gobiernos regionales y gobiernos locales.

El papel de la superintendencia

Paralelamente a las instancias del ministerio pero fuera de la sede central, se deberá crear una superintendencia de asuntos ambientales, cuyo objetivo será vigilar que las normas y contratos de concesión se cumplan cabalmente. La superintendencia deberá tener intendencias específicas sobre cada recurso que se plantee vigilar.

Las intendencias, a su vez, deberán contar con órganos de línea, de los cuales dos serán los principales. El primero debe

ocuparse de ejecutar las acciones de supervisión a las empresas que reciben concesiones, autorizaciones, licencias para actuar en el manejo de los recursos naturales, con el propósito de cautelar el fiel cumplimiento de las normas, disposiciones, reglamentos y compromisos contractuales suscritos, dentro del ámbito de su competencia, incluyendo la supervisión de todo lo referido a los planes de expansión, modernización, explotación, calidad y eficiencia de la producción de bienes y servicios.

El segundo debe estar organizado para permitir que las personas, agentes económicos y sociales afectados, o que conozcan que por el actuar de empresas y personas el ambiente se está deteriorando, puedan presentar sus reclamos correspondientes.

A fin de que estos reclamos puedan ser resueltos, cada intendencia deberá contar con tribunales de doble instancia, los que se ocuparán de dilucidar temas de controversia. En este punto es importante señalar que la decisión final de los tribunales de las intendencias no debería ser apelable al Poder Judicial.

Estas instituciones, tanto la superintendencia como los tribunales, también deberán ser autónomas en términos políticos, por lo que la dirección de la primera y la composición de los segundos deben seguir las mismas pautas que las señaladas para nombrar los órganos de dirección del Ministerio del Ambiente. Es decir, deben ser designados por los representantes de los grupos de interés.

Referencias bibliográficas

- CEPAL. 1990. *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile: Cepal.
- HAMMER, Michael y CHAMPY, James. 1994. *Reingeniería (Olvide lo que usted sabe sobre cómo debe funcionar una empresa. ¡Casi todo está errado!)*. Bogotá: Norma.
- KOONTZ, Harold y WEIHRICH, Heinz. 1990. *Administración*. 6.^a ed. México D. F.: McGraw Hill.
- MIRALBELL, Ignacio. 1996. *La economía social de mercado de Ludwig Erhard y el futuro del estado de bienestar*. Pamplona: Universidad de Navarra, Facultad de Filosofía y Letras. Cuadernos Empresa y Humanismo n.º 62.
- ONU. COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO (Comisión Brundtland). 1987. *Nuestro futuro común*: ONU.
- STONER, James; FREEMAN, Edward y GILBERT J.R., Daniel. 1999. *Administración*. 6.^a ed. México D. F.: Prentice Hall.
- TERRY, George y FRANKLIN, Stephen G. 2001. *Principios de administración*. México D. F.: Cecca.
- VERA LA TORRE, José Carlos. 2003. *Economía social de mercado en los sectores sociales: una propuesta de reforma del Estado*. Lima: ESAN.