

El desarrollo sustentable en las políticas públicas*

JEAN LOUIS COLL

Profesor de la Universidad de Toulouse Le Mirail, Francia.

Agradezco la oportunidad de poder transmitirles algunas de las razones por las cuales me resulta de todo interés el desarrollo de la temática propuesta en vuestro postítulo. Haré una presentación sintética de la situación francesa en estas materias.

Una primera constatación interesante, en el caso francés, es el hecho que en términos de las funciones, la ministra francesa encargada de la ordenación territorial se encarga al mismo tiempo de los problemas del medio ambiente. Es la primera vez que un ministro en Francia tiene el título de ministro de la ordenación territorial y del medio ambiente.

En un marco de desarrollo sustentable, el territorio está en el centro de las políticas públicas francesas con una razón más dinámica que defensiva; es decir, por qué ahora el territorio en Francia se considera como un factor productivo, que puede determinar la competitividad de la economía francesa o que también puede fragilizar esta competitividad. Entonces, la situación del desarrollo sustentable no es únicamente un trabajo de preservación del medio ambiente, sino de dinamización de su capacidad como tal. Por eso es que hacemos la diferencia entre desarrollo sostenible y la consideración del medio ambiente que, únicamente, es una parte del desarrollo sustentable.

¿Qué definición del desarrollo sustentable podemos proponer? La primera definición es que se trata de una preocupación transversal que cruza la totalidad de las políticas públicas: es decir, hablar de desarrollo sustentable es considerar la hipótesis que existe una interactividad entre todas las políticas sectoriales que intervienen en un territorio y que se deben controlar los efectos de esta interactividad para promover el desarrollo.

Por eso creemos que este postítulo es muy pertinente ya que no sólo permite la puesta en mar-

cha de nuevas metodologías de observación y de construcción de conocimiento, sino que, al mismo tiempo, se pone en marcha en el momento adecuado, por lo que responde a una necesidad económica y social.

A modo de ejemplo, mencionaré el tema del desarrollo urbano y sobre todo del desarrollo periurbano que no está controlado, con todos los efectos resultantes de contaminación ambiental.

La falla actual de la política pública francesa en el tema de ordenación territorial de áreas urbanas, es que no existe una verdadera política para las aglomeraciones. El ejemplo de la ciudad de Toulouse, que tiene 400 mil habitantes en su centro, pero que como aglomeración alcanza a 800 mil habitantes, lo que significa que 400 mil personas provienen de las zonas periurbanas, trabajando y comprando en el centro de la ciudad. No existe una estructura de gestión de la aglomeración, que sea suficientemente poderosa para concebir modos de transportes públicos, que impidan que el automóvil individual sea el modo de transporte privilegiado. Lo anterior causa un fuerte flujo vehicular individual y, en consecuencia, contaminación en la ciudad.

Lo que se sabe ahora es que no se puede gestionar el tema de la contaminación en la ciudad si no se gestiona de manera correcta una política de aglomeración, y esto ilustra el carácter transversal de la preocupación ambiental: es decir, la contaminación de una ciudad no es simplemente un tema de carburadores de buses o de motores catalíticos, sino es un asunto de capacidad de creación de un poder público que sea una autoridad organizadora de la aglomeración que pueda gestionar de manera racional los transportes públicos, generando así formas alternativas de movilidad dentro de la ciudad y de la aglomeración.

Además, no hay una explicación lineal entre medio ambiente, paisaje y el funcionamiento de la sociedad, lo que significa que el tema del desarrollo sustentable debe ser una preocupación capaz de leer, de manera transversal, todas las políticas sectoriales; es decir, el desarrollo sustentable necesita una toma de responsabilidad y deci-

* Conferencia dictada en el Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile el 11 de agosto del 2000, que es parte de las discusiones del proyecto "Las relaciones entre actores institucionales y territorios: estudio comparativo entre Francia y Chile". Proyecto ECOS-CONICYT N° C99H02.

sión conjunta de las temáticas ambientales, económicas y socioculturales..

En consecuencia, el desarrollo sustentable debe tomar en cuenta tres principios:

- El primer principio es el de la diversidad, más allá de la diversidad biológica, de la diversidad de los recursos que es la que condiciona la vitalidad de un territorio. Este es un principio que empieza a estar al frente de las políticas públicas en Francia.
- El segundo principio es el de la solidaridad, de equidad social e interterritorial. Este último, es un punto muy importante ya que no se puede trasladar una dificultad ambiental que ocurre en un determinado lugar a otro lugar. No se resuelve un problema trasladando la dificultad de un sitio a otro. Esto es válido para un municipio, una provincia e incluso para un país. Hay actualmente discusiones en Europa respecto de dónde se depositan los desechos industriales. Todo esto también puede darse entre continentes ya que, por ejemplo, existe la impresión que a los japoneses les gusta resolver sus problemas ambientales trasladándolos a otros países. Por eso, no se puede tomar en consideración la cuestión del desarrollo sustentable si el principio de equidad entre territorios no está planteado.
- El tercer principio es el de la subsidiariedad, que quiere decir que no se va a confiar la responsabilidad del tema al nivel superior de la administración si el nivel inferior es capaz de resolverlo, y sólo se hará si existe la prueba que el nivel inferior no es capaz de solucionarlo; es decir, se debe ligar el concepto de desarrollo sustentable con el concepto de descentralización, ya que existe una complementariedad fuerte entre el concepto de desarrollo sustentable y el de desarrollo local endógeno.

La promoción del desarrollo sustentable pasa por la promoción de políticas de ordenamiento territorial de abajo hacia arriba y no por visiones centralizadas. Sin embargo, los niveles superiores no pueden eludir las responsabilidades de arbitraje y de gestión de los conflictos que pueden ocurrir a nivel local, buscando las formas de asegurar la solidaridad territorial.

Después de esta introducción, analizaremos algunas ideas sobre las formas de elaborar las políticas públicas en relación al desarrollo sustentable.

Los municipios franceses tienen, en materia de gestión de los suelos, competencias normativas para desarrollar una política de este tipo y la co-

lectividad regional sólo la competencia de desarrollar esquemas directores indicativos.

En Francia, actualmente existe la obligación de producir esquemas de ordenación territorial al nivel nacional y regional: la Región tiene la responsabilidad de hacerlos y de negociar su contenido con las otras colectividades, es decir, que aunque no tiene poder directo, tiene competencia para negociar el contenido, lo que permite un acuerdo que desemboca en un contrato entre las colectividades.

Este esquema corresponde a un plazo de 20 años. En él, la Región debe definir, en el tema de desarrollo sustentable, la vocación del espacio regional. Por ejemplo, los niveles de densidad que puede soportar una metrópolis. Este es un tema de carácter ambiental, puesto que influye sobre el modo de transporte público, contaminación, política de vivienda, etc. Así se trabaja para definir un nivel de densidad de la población, es decir, una manera de ocupar el suelo de la aglomeración que sea compatible con las infraestructuras de transportes públicos rentables.

También existen unos esquemas directores asociados a los espacios naturales y rurales que incluyen dos aspectos: el primero de ellos es de protección de los espacios, en relación con la gestión de los desechos, ya que hasta ahora no había ninguna autoridad encargada de esta gestión. Un segundo aspecto está relacionado con la definición de zonas naturales de interés ecológico, de fauna y flora, lo que en Francia tiene sus complicaciones particulares dado el peso (incluso electoral) de las asociaciones de cazadores.

Estos esquemas permiten en cierto modo modular los distintos intereses que están en juego en un determinado territorio, lo que lleva a definir objetivos de calidad territorial, esto es, cómo podemos valorizar la diferenciación de nuestros territorios, cómo podemos producir identidad y diferenciación territorial como un factor de atracción de cada territorio.

En consecuencia, la dimensión ambiental contribuye a la lucha contra la homogeneización territorial, que surge de la globalización a la que hay que anteponer la diferenciación territorial; un territorio tiene su propia identidad y es ésta la que se debe valorizar en el ámbito mundial y a ello contribuye la calidad ambiental.

Una herramienta importante disponible en el caso francés es la política de Parques Regionales, que no es una política de parques naturales, es decir, no se trata de una reserva natural o de un santuario. En un Parque Regional hay población, actividades, industrias, y corresponde más o me-

nos a un convenio entre la autoridad regional y una agrupación de municipios (que pueden llegar a ser 60 o 70), que crean el parque regional*.

Estos parques corresponden a una convención de calidad territorial, entre una agrupación de municipios y la región, es decir, que se refieren al desarrollo de ciertas actividades en un espacio que también cumple con funciones de preservación y conservación, tal como ustedes lo hacen aquí: otra manera de hacer las cosas en la política francesa es realizar una evaluación ambiental de los proyectos sectoriales, es decir, se obliga a introducir procedimientos de evaluación de las *performances* ambientales en un proyecto, cuando éste solicita financiamiento público.

Por ejemplo, cuando una empresa va a pedir una ayuda financiera a una autoridad, en el examen de su *dossier* se considerara desde el inicio la evaluación del tema ambiental, buscando favorecer la producción limpia, ya que eso evitará mayores costos posteriores. Este tema fue bastante difícil, en términos de inversión pública, para la construcción de las primeras líneas del tren de alta velocidad (TGV), que se inició sin tomar en cuenta la gestión ambiental. El sector público francés sufrió pérdidas monetarias, debido a que las asociaciones ecologistas bloquearon la construcción, lo que obligó, por ejemplo, al cambio de trazado ferroviario.

Ahora la evaluación costo-beneficio ambiental del proyecto debe ser pública. Para evitar este tipo de situaciones se debe informar a la población de esta evaluación, lo que representa la mejor manera de hacer las cosas, ya que el público informado y de acuerdo con una determinada inversión da su aprobación y no bloquea después el proyecto de inversión.

Finalmente, otra pista interesante es el hecho de que en las políticas públicas desde ahora se considera el desarrollo sustentable como una fuente de creación de empleo, lo que hasta ahora ha sido poco utilizado. Se trata, por ejemplo, de una política de la gestión de los desechos, de la selección de desechos para un tratamiento útil, transformándola en una oportunidad de creación de empleos. También esto puede estar relacionado con el entrenamiento y capacitación, lo que se puede financiar con la política de capacitación de jóvenes para, por ejemplo, el mantenimiento y mejoramiento de la calidad de los paisajes, lo que puede ser una actividad económica emergente.

En el marco de esta comunicación no se puede agotar el tema, pero nos convence de la pertinencia temática y temporal de la iniciativa tomada por esta prestigiosa casa de estudios. Por eso, nosotros como Universidad de Toulouse la apoyamos y, en la medida de lo posible, haremos los esfuerzos necesarios para que tenga el buen éxito esperado.

* Francia tiene 36.000 comunas.