

---

## medio ambiente y desarrollo

# **I**ntegración, coherencia y coordinación de Políticas Públicas Sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental)

Juan Carlos Lerda

Jean Acquatella

José Javier Gómez

**División de Desarrollo Sostenible  
y Asentamientos Humanos**

Proyecto CEPAL/Sociedad Alemana de  
Cooperación Técnica (GTZ), “Promoción del  
Desarrollo Económico en América Latina y el  
Caribe, por medio de la Integración de  
Propuestas de Políticas Ambientales y  
Sociales” (GER/02/070)



Santiago de Chile, noviembre de 2003

Este documento fue preparado por Juan Carlos Lerda, consultor independiente, y por Jean Acquatella y José Javier Gómez, funcionarios de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos (DDSAH) de la CEPAL, en el marco del proyecto CEPAL/GTZ “Promoción del Desarrollo Económico en América Latina y el Caribe, por medio de la Integración de Propuestas de Políticas Ambientales y Sociales” (GER/02/070). Este proyecto tiene como objetivo desarrollar los principios conceptuales y las capacidades para prestar servicios de asistencia técnica a los países de América Latina y el Caribe respecto a la integración de objetivos de políticas ambientales y sociales en los objetivos de las políticas económicas y sectoriales en el marco del desarrollo sostenible.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4189

ISSN electrónico 1680-8886

ISBN: 92-1-322308-0

LC/L.2026-P

N° de venta: S.03.II.G.190

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2003. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>1. Introducción</b> .....	7
<b>2. Posibles líneas de explicación</b> .....	11
a) ¿Cabe poner el acento en ‘fallas de mercado’? .....	11
b) ¿O corresponde enfatizar ‘fallas de gobierno’? .....	12
<b>3. Instituciones, organizaciones y políticas públicas: el patio interior de las intervenciones públicas</b> .....	15
<b>4. ¿Por qué enfocar en políticas públicas?</b> .....	21
<b>5. Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas</b> .....	23
<b>6. Principios básicos en la búsqueda de coordinación económica</b> .....	29
<b>7. Coordinación en el ámbito de los mercados</b> .....	33
<b>8. Coordinación en el ámbito de las políticas públicas</b> .....	35
<b>9. Aspectos institucionales-organizacionales para la coordinación de políticas públicas</b> .....	41
a) Problemas de coordinación que afectan intereses privados o colectivos .....	42
b) Normas y procedimientos de coordinación: ¿qué nos enseña la experiencia de coordinación entre políticas fiscal y monetaria? .....	45
<b>10. Posibles lecciones para la coordinación de políticas fiscal y ambiental</b> .....	51
<b>11. Resumen y conclusiones</b> .....	57
<b>Bibliografía</b> .....	65
<b>Serie Medio ambiente y desarrollo: números publicados</b> ...	69

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Tipos de solución a problemas de coordinación .....	30
Cuadro 2	Clasificación de los problemas de coordinación .....	44

---

## Resumen

---

Imaginemos un experimento consistente en preguntar a especialistas de diferentes áreas como biología, economía, derecho, ciencia política, etc.: ¿Cuál cree Ud. que es la mejor explicación para la brecha entre aspiraciones y realizaciones en materia de desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe?

Mientras que algunos entrevistados pueden señalar que la existencia de la brecha es un falso dilema resultante de la adopción de estándares, objetivos y metas ambientales demasiado exigentes para la mayor parte de los países de la región, nuestra conjetura es que la distribución esperada de respuestas tienda a concentrarse sólo en torno de interpretaciones de corte económico. Sin embargo, al ser los problemas ambientales básicamente independientes del paradigma económico dominante, las razones últimas para la persistencia y universalidad de los problemas ambientales no deben buscarse exclusivamente en argumentos de tipo económico, sino que deben contemplar también otras dimensiones: i) el sistema ético que regula y orienta la acción y el comportamiento humano, según códigos, principios, creencias, normas y valores; ii) los mecanismos de decisión y acción colectiva que las sociedades construyen y administran para prevenir y/o resolver problemas de interés común, como los ambientales.

El presente trabajo se centra en la segunda de estas dimensiones. Los mecanismos de decisión y acción colectiva toman la forma concreta de un conjunto de instituciones, organizaciones y políticas públicas que componen una infraestructura cuyas partes guardan evidentes interdependencias mutuas pero que admiten ser tratadas y analizadas largamente por separado.

El trabajo organiza las anteriores reflexiones sobre ‘fallas’ en el ámbito de lo público, en torno a dos ‘trilogías’ cuyas categorías se encuentran interrelacionadas. La primera, y más general, se refiere a la ya mencionada infraestructura de organizaciones y políticas públicas, mientras que la segunda, más específica, concentra la atención en los problemas de integración, coherencia y coordinación de políticas públicas. El análisis de ambas permite apreciar que las ‘fallas de gobierno’ pueden efectivamente originarse en causas muy diversas, pero que en última instancia están vinculadas al diseño y/o funcionamiento de la infraestructura institucional y organizacional de los varios poderes del Estado y/o niveles de gobierno, así como también a la estructura de incentivos y restricciones que guían estos procesos.

## 1. Introducción

---

Existe una evidente brecha entre aspiraciones y realidades respecto a desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, con el agravante de que su tendencia no es necesariamente alentadora.

Bajo el supuesto de que ello no sería atribuible a excesos en la fijación de objetivos y metas ambientales<sup>1</sup> —y aun reconociéndose la ‘alta y creciente incidencia de desastres causados por fenómenos naturales’—<sup>2</sup> parece claro que las intervenciones de políticas públicas —directa o indirectamente— relacionadas con las variables ambientales no están consiguiendo los resultados deseados. Ello conduce a preguntar por las probables causas del problema, identificar los factores determinantes de esta brecha entre metas y logros, así como a analizar las respuestas más adecuadas.

Como es sabido, la evolución de las aspiraciones en materia de desarrollo sostenible ha sido pautada por acuerdos internacionales a lo largo de las últimas tres décadas. Entre los eventos que marcaron las agendas públicas destacan los hitos representados por Estocolmo/72, Río/92, y Johannesburgo/02, a los que deben sumarse los acuerdos —marco de Kioto/97, Doha/01, y Monterrey/02—, y numerosos otros acuerdos multilaterales sobre materias ambientales. En particular la reciente Cumbre de Johannesburgo/02 hizo una revisión del progreso y destacó el lento avance que se ha materializado durante la última década respecto a las metas recogidas en el Programa 21, el cual sintetiza las aspiraciones y directivas de política acordadas en la

---

<sup>1</sup> Esta hipótesis merece ponderarse a la luz de los exiguos recursos —no sólo financieros— con que normalmente cuentan las autoridades ambientales para atender tales compromisos.

<sup>2</sup> CEPAL (2002 a).

Cumbre de la Tierra en Rio/92. En el plano regional cabe mencionar la reunión de la CEPAL con los gobiernos miembros en Brasilia/02, y en el plano nacional pueden citarse numerosas declaraciones e iniciativas de gobiernos centrales y subnacionales, como indicativas del continuo interés despertado por los enormes desafíos del desarrollo sostenible en los países de América Latina.<sup>3</sup>

Por otra parte, existe razonable consenso respecto a que los resultados que vienen siendo alcanzados respecto a las metas trazadas en legislaciones nacionales como las leyes generales de medio ambiente, incluyendo la aspiración de revertir procesos actuales de degradación ambiental, están lejos de ser satisfactorios. Excluyendo conocidos —pero aun insuficientes— avances en el ámbito de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD) y de unos pocos países de América Latina, la norma parece ser que las intervenciones de políticas públicas domésticas dirigidas a lidiar con los objetivos del desarrollo sostenible, en general, no han mostrado la eficacia necesaria para alcanzar sus objetivos.<sup>4</sup>

Si la evolución de la brecha entre aspiraciones y realizaciones del desarrollo sostenible ha sido frecuentemente frustrante en el plano interno, el cuadro que se observa en el plano internacional no lo es menos. Por un lado, la oferta agregada de ‘males ambientales globales’ continúa creciendo rápidamente (externalidades ambientales como lo son la continua emisión a la atmósfera de gases con efecto invernadero y la pérdida de biodiversidad global), mientras que por el otro, existen insuficientes evidencias de que la comunidad internacional esté haciendo lo necesario para revertir estas tendencias. El lento avance puede verificarse en el fracaso multilateral en la creación de mercados que permitan internalizar el costo de estas externalidades globales, como lo ilustran los tropiezos que ha enfrentado el Protocolo de Kyoto. En compensación, por el lado positivo, debe mencionarse que existen otros acuerdos —como el Protocolo de Montreal negociado en 1987 para controlar el volumen de emisiones de sustancias perjudiciales a la capa de ozono, y el relativo a la preservación de la Antártica— que hasta ahora vienen dando resultados satisfactorios.<sup>5</sup>

La brecha que así se establece es causa de genuina preocupación por las posibles consecuencias sistémicas de tales males ambientales globales en el largo plazo (ej. el caso del cambio climático),<sup>6</sup> y por la inexistencia de un sistema supranacional que asegure gobernabilidad en materias ambientales a escala mundial, con capacidad de hacer cumplir acuerdos y tratados internacionales ambientales (esto es, un sistema que provea oportunos mecanismos de monitoreo del comportamiento de cada país, haciendo que el costo de ‘renegar’ —parcial o totalmente— de un ‘contrato’ ambiental internacional sea suficientemente elevado y cierto como para incentivar su cumplimiento; y que ofrezca la infraestructura institucional necesaria para que puedan operar eficientes mercados ambientales internacionales, entre otras).

No obstante lo destacado del plano internacional, el foco del análisis en este documento se sitúa exclusivamente en el área de políticas públicas domésticas, por dos motivos básicos. El primero tiene que ver con la urgente necesidad de introducir mayor racionalidad, eficacia y eficiencia en las intervenciones públicas dirigidas a alcanzar objetivos ambientales, especialmente en vista de la brecha entre aspiraciones y logros alcanzados durante la última década. Se hace necesario avanzar en el entendimiento detallado de por qué permanece esta brecha y qué ajustes se requieren en materia de intervenciones de política pública para mejorar los resultados logrados hasta el presente. Evidentemente, las dificultades encontradas para asegurar el cumplimiento de tratados o acuerdos internacionales no justifica desatender problemas ambientales de origen interno, ni dejar de lidiar con los efectos domésticos de externalidades globales que inciden sobre la jurisdicción de

---

<sup>3</sup> CEPAL (2002 a, b).

<sup>4</sup> Acquatella (2002, 2003), OCDE Observer (2002).

<sup>5</sup> Para un análisis de los motivos por los que algunos tratados ambientales internacionales funcionan y otros no, ver Barret (2003).

<sup>6</sup> La información científica, no obstante su abundancia, es insuficiente y sujeta a desacuerdos entre especialistas. El problema de información imperfecta, que afecta la adecuada evaluación de los problemas ambientales, explica en parte la falta de acuerdo sobre algunas proyecciones clave. Al respecto véase la reciente controversia sobre el IPCC (2001) en *The Economist*, febrero 15, 2003.

los gobiernos nacionales, todo lo cual se inscribe en el centro de las tareas propias de las políticas públicas de cada país. El segundo, es el interés que la coordinación, integración y coherencia entre distintas políticas públicas reviste para la agenda de investigación de la CEPAL, particularmente en lo que se refiere a la coordinación entre políticas fiscal y ambiental, de modo que se puedan alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible.

El análisis de políticas públicas se aborda privilegiando dos ángulos principales presentados bajo el evocativo nombre de 'trilogías'. La primera de ellas, de carácter más general, destaca que la formulación, diseño e implementación de políticas públicas debe, en general, guardar congruencia con la infraestructura institucional y organizacional en que se apoyan las intervenciones públicas.<sup>7</sup> El análisis subraya los estrechos límites que restringen la autonomía de cada uno de los tres componentes de dicha trilogía (instituciones, organizaciones y política pública), lo que en última instancia significa decir que los resultados de las políticas ambientales dependen, en gran medida, del grado de desarrollo y calidad de dicha infraestructura como un todo armónico que sustenta el éxito de las intervenciones públicas. La segunda, más específica, se refiere al grado de integración, coherencia y coordinación de las políticas públicas. Buscando extraer enseñanzas útiles para la coordinación de políticas en las áreas fiscal y ambiental, el trabajo concentra la atención en problemas de coordinación económica, revisando parte de las ideas que han guiado la solución de problemas de coordinación entre políticas económicas (ej. monetaria y fiscal, fiscal y cambiaria) donde se ha acumulado mayor experiencia en estos temas. El trabajo cierra con una sesión de conclusiones, recomendaciones y reflexiones finales.

---

<sup>7</sup> Este marco analítico fue desarrollado por el premio Nobel de economía Douglas North. Para North las instituciones son las reglas que estructuran las interacciones humanas y pueden ser formales (ej. leyes, reglamentos, constituciones, etc.), o informales (ej. normas de comportamiento, convenciones autoimpuestas, normas de conducta culturalmente aceptadas, etc.). Las organizaciones son grupos de individuos asociados en torno a un objetivo común. Incluyen cuerpos políticos (ej. partidos, cuerpos legislativos, agencias regulatorias, etc.); económicos (ej. empresas, sindicatos, cooperativas, etc.), sociales (ej. iglesia, escuelas, clubes, etc.). Según North: "Es la interacción entre instituciones y organizaciones la que moldea la evolución institucional de una economía. Si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones y sus líderes son los jugadores" North (1994). En particular, North enfatiza el proceso de aprendizaje acumulativo que resulta de la competencia entre organizaciones y los consecuentes ajustes sucesivos a las reglas institucionales como explicación del proceso de evolución económica y social.



## 2. Posibles líneas de explicación

---

Excluyendo como fue anticipado, la posibilidad de que la ampliación de la brecha entre aspiraciones y realizaciones pueda deberse principalmente a excesos en la fijación de objetivos y metas, o también, a la ocurrencia de catástrofes naturales independientes de la acción humana, solo cabe concluir que la evolución de la brecha refleja insuficiencias en la manera en que las sociedades se organizan y manejan sus asuntos de interés colectivo, y en última instancia, en la manera en que operan sus políticas públicas relacionadas —directa o indirectamente— con temas de interés ambiental y desarrollo sostenible.

### a) ¿Cabe poner el acento en ‘fallas de mercado’?

El diagnóstico precedente parece ignorar el punto de vista según el cual los problemas ambientales reflejan principalmente el hecho de que los crecientes volúmenes de actividad económica registrada en las últimas décadas han sido intermediados y canalizados a través de mecanismos de mercado.<sup>8</sup> Dado que éstos, por una parte, se orientan mediante un sistema de incentivos que no incorpora consideraciones de sostenibilidad ambiental, y por la otra, están afectados por limitaciones (ej. información incompleta y asimétrica, costos de

---

<sup>8</sup> Cabe destacar que en décadas anteriores los regímenes con preponderancia de planificación central y control estatal tampoco fueron particularmente aptos en prevenir procesos de degradación ambiental. Existe amplia evidencia de que los procesos de deterioro ambiental fueron aún más severos en la industrialización de la ex-Unión Soviética y los países de Europa Oriental que en la industrialización de las economías occidentales donde el mercado constituyó el principal mecanismo de asignación de recursos.

transacción, externalidades, insuficiente competencia, entre otras) que impiden alcanzar asignaciones intertemporalmente óptimas aun cuando el sistema de incentivos fuera el adecuado, no debería sorprender la materialización de una *tragedy of the commons*,<sup>9</sup> así como la continuada manifestación de diversos procesos de degradación ambiental que conviven con el proceso de crecimiento económico en América Latina y otras regiones del mundo. Por tanto, el deterioro ambiental local, nacional, regional y global que observamos en diversas formas e intensidades, puede ser atribuido al menos en parte a una familia de problemas agrupables bajo el título general de ‘fallas de mercado’, los que invariablemente se manifiestan en los procesos de crecimiento y desarrollo económico.<sup>10</sup>

La literatura de economía ambiental ha caracterizado esta hipótesis como una "U" invertida de Kuznets,<sup>11</sup> sugiriendo que en las primeras etapas del desarrollo económico la degradación ambiental asociada al crecimiento tiende a aumentar. Esta tendencia solo lograría revertirse en etapas posteriores cuando el desarrollo económico ha alcanzado un nivel que permite invertir en infraestructura ambiental y de saneamiento, así como desarrollar la institucionalidad necesaria para corregir las "fallas de mercado" internalizando en el comportamiento económico de los agentes el costo social de las externalidades ambientales que causan. La corrección de las "fallas de mercado" implica una intervención de políticas públicas que es mediada a través del aparato institucional y organizacional de los gobiernos.

## b) ¿O corresponde enfatizar ‘fallas de gobierno’?

El punto de vista recién expuesto omite reconocer que los mecanismos de mercado no funcionan en un vacío institucional. De hecho, las operaciones de mercado tienen como contrapartida jurídica el intercambio de derechos de propiedad reconocidos y regulados por el orden legal vigente. En consecuencia, el funcionamiento de los mercados y los resultados que de ellos se derivan, está condicionado y en larga medida refleja las características de la infraestructura institucional que los contiene.<sup>12</sup>

Sin embargo, dicha infraestructura no es un parámetro inamovible. Por el contrario, ella va siendo modificada en el tiempo a través de procesos de interacción entre las esferas pública y privada, pero sobretodo, a través de iniciativas políticas de varios tipos y calados que responden por el nombre de políticas públicas y que van siendo formuladas, diseñadas e implementadas por las autoridades de sucesivas administración de gobierno, que a su vez emergen como resultados del funcionamiento de los mercados políticos. No hay duda de que la capacidad de las políticas públicas para alterar significativamente el edificio institucional que cada administración recibe al comienzo de su mandato, suele ser muy limitada. Sin embargo, no se debe perder de vista que es a través de este mecanismo que las sociedades normalmente van intentando adecuar y reformar dicha arquitectura, aunque no sea más que marginalmente, para —entre otros objetivos— tratar de que el resultado de los mecanismos de mercado se aproxime lo mejor posible a lo que se considera socialmente óptimo.

---

<sup>9</sup> Hardin (1968). Hardin estudió el problema en el cual el libre acceso a un recurso común (ej. zona de pastoreo comunitario) por individuos racionales que buscan maximizar su ganancia individual (ej. consumir la mayor cantidad de pasto para su rebaño privado) lleva directamente a la destrucción del recurso. Se justifica así la necesidad de intervención pública para coordinar o racionar el acceso libre a recursos de propiedad pública.

<sup>10</sup> Dichos deterioros ambientales pueden ir desde modalidades fácilmente neutralizables e intensidades relativamente tolerables, hasta daños irreparables por destrucción irreversible de activos ambientales únicos (ej. agotamiento de recursos no renovables, extinción de ciertas formas de flora y fauna nativa; desaparición de sistemas ecológicos y paisajes naturales únicos; y en general, pérdida de biodiversidad), pasando por la producción de ‘males públicos mundiales’ como el cambio climático y calentamiento global del planeta, adelgazamiento de la capa de ozono estratosférico, desertificación, contaminación hídrica y atmosférica, etc.]. Sobre estos temas ver por ejemplo CEPAL (2002 a), Cap. 9.

<sup>11</sup> Ver Agras-Chapman (1999), Barbier (1997), Rothman, de Bruyn (1998).

<sup>12</sup> North (1994).

Desde la perspectiva anterior, la adopción de mecanismos de mercado (para resolver problemas de asignación de recursos y bienes privados entre agentes con derechos de propiedad bien definidos) y de normas regulatorias que ordenen su funcionamiento (de manera compatible con la generación de resultados socialmente eficientes), debe ser interpretada como resultado de decisiones políticas por parte de administraciones de gobierno seleccionadas de manera supuestamente democrática y con mandatos compatibles con dicha adopción. Así es que, dentro de tal contexto, las administraciones de gobierno son responsables, al menos políticamente, por los resultados que se derivan del funcionamiento de los mercados. Por ello, cuando estos últimos se perciben como socialmente insatisfactorios, el electorado (visto aquí como 'principal') puede manifestar su desacuerdo con las políticas públicas de turno, substituyendo a la administración de gobierno (vista como 'agente' que actúa en representación de los intereses del 'principal') a través de las fuerzas de la competencia que puedan operar en los mercados políticos.

Las consideraciones precedentes nos llevan a concluir acerca de la conveniencia de centrar el análisis en las 'fallas de gobierno' pues al así hacerlo estaremos: (i) también considerando lo relativo a 'fallas de mercado' (la recíproca no es generalmente verdadera); (ii) enfocando directamente el ámbito político desde el cual las sociedades normalmente tratan de corregir las deficiencias con que usualmente operan la mayor parte de los mercados y/o las consecuencias adversas que de ello se deriva, esto es, estaremos concentrando la atención en las intervenciones de políticas públicas; (iii) llevando en cuenta que la corrección de muchos problemas de interés social suele requerir horizontes temporales suficientemente largos como para que en ello intervengan de manera consistente sucesivas administraciones de gobierno (en cuyo caso, las políticas públicas asumen el rango de políticas de Estado).

Es fácil observar que a pesar de su carácter general, las consideraciones precedentes son rápidamente aplicables al problema que nos interesa en el trabajo, esto es, la búsqueda de explicación para los insuficientes resultados de las políticas públicas responsables por los temas ambientales domésticos en los países de América Latina y el Caribe. De hecho, los gobiernos de todos los países promueven y sancionan leyes, adoptan marcos regulatorios, impulsan programas domésticos, y ejecutan diversas intervenciones públicas con el fin de alcanzar ciertos objetivos y metas ambientales. Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones que guían sus actuaciones, éstas con frecuencia resultan:

*insuficientes* (respecto a las tareas que debían realizarse o implementarse); y/o  
*ineficaces* (pues no cubren los objetivos ni alcanzar las metas previstas); y/o  
*ineficientes* (el costo social de las intervenciones excede sus beneficios); y/o  
*inadecuadas* (en relación a los medios o procedimientos empleados); y/o  
*inoportunas* (considerando el momento y secuenciamiento de las acciones); y/o  
*inconvenientes* (porque genera efectos adversos no anticipados); y/o  
*inequitativas* (porque deteriora la distribución de ingresos pre-intervención); y/o  
*etc.*

En tales circunstancias no podrá extrañar que se observen resultados insatisfactorios en la esfera ambiental y del desarrollo sostenible, los que podrán ser atribuidos a una familia de problemas reunidos bajo el título general de 'fallas de gobierno', un concepto evidentemente más fácil de ejemplificar que de caracterizar de manera analítica y general,<sup>13</sup> entre otros motivos, por la naturaleza ético-moral o política (y por lo tanto, eminentemente subjetiva) de muchos de sus

<sup>13</sup> En adición a la noción general de 'falla de gobierno' [Krueger (1993)], existen algunos otros conceptos relativamente próximos como 'fallas de Estado' [Eriksson (1997)] y 'fallas de la política' [Besley-Coate (1998)].

propios objetivos (por ej. proveer justicia, equidad y defensa). Por cierto, faltas ético-legales en el comportamiento de agentes situados en altos cargos públicos, pueden provocar ‘falla de gobierno’ por destrucción de reputación y pérdida de credibilidad institucional. Por otra parte, resulta posible hablar de ‘falla de gobierno’ cuando este último tiene metas objetivas (físicas, monetarias y/o de plazos) y el resultado alcanzado es inferior al previsto o programado; o cuando los costos sociales de las intervenciones públicas exceden sus beneficios; o también, cuando el problema que se intenta corregir termina agravado tras la intervención pública. Una complicación adicional en la conceptualización de ‘fallas de gobierno’ resulta de los múltiples objetivos que normalmente persiguen las mencionadas intervenciones públicas y de la falta de criterios objetivos para ponderar pérdidas en algunos frentes, con ganancias en otros, de forma que pueda estimarse el resultado neto de la acción.

Quedan así resumidamente planteadas tres grandes líneas o hipótesis para explicar la evolución de la brecha entre aspiraciones y realizaciones en materias vinculadas al desarrollo sostenible:

- i. tendencias naturales (ej. desastres naturales etc.), independientes de la acción humana, que de manera sistemática y tendencial, generan resultados ambientales crecientemente insatisfactorios;<sup>14</sup>
- ii. intermediación y canalización de creciente grado de actividad económica a través de mecanismos de mercados imperfectos y guiados por incentivos incapaces de inducir endógenamente comportamientos compatibles con una adecuada preservación del medio ambiente (‘fallas de mercado’);
- iii. insuficiencia, ausencia, ineficiencia o ineficacia de las intervenciones públicas destinadas a prevenir la ocurrencia —y/o corregir los efectos— de problemas ambientales derivados de (i) y (ii), pero que contrariando habituales expectativas, frecuentemente terminan por no cumplir los objetivos, estándares y/o metas ambientales fijadas en nombre del interés colectivo, o inclusive, pueden con su intervención llegar a empeorar las cosas (‘fallas de gobierno’).<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Esta línea de explicación queda crecientemente desacreditada a medida que se acumula evidencia sobre cómo diversas dinámicas de origen socioeconómico causan los problemas de degradación ambiental (ej. el crecimiento económico y demográfico se correlaciona con creciente contaminación de aguas superficiales, deforestación, y aumento de las emisiones de gases con efecto invernadero, entre otros).

<sup>15</sup> Este tipo de problemas no debe confundirse con las críticas adversas que según Hirschman suelen provocar las reformas políticas: (1) *futilidad* (la reforma no producirá los beneficios prometidos); (2) *perversidad* (la reforma creará nuevos problemas); (3) *riesgo* (la reforma arruinará las conquistas previas).

### **3. Instituciones, organizaciones y políticas públicas: el patio interior de las intervenciones públicas**

---

Como fue adelantado, el presente trabajo centra la atención en torno de la línea de explicación 2.b.iii. Esta última ha sido seleccionada a partir de consideraciones teóricas y prácticas que sugieren la ocurrencia de ‘fallas’ en la actuación del sector gobierno en general (lo que por cierto no excluye la esfera ambiental). A consecuencia de lo anterior surge la posibilidad de que el resultado neto de las intervenciones públicas sea inferior a lo inicialmente previsto, pudiendo en algunas circunstancias llegar a ser negativo.

La ocurrencia de ‘fallas de gobierno’ no es algo sorprendente cuando se considera el contexto que rodea el ciclo completo de actividades de gobierno (a nivel central, estadual o provincial, y local, como también, en las esferas del Ejecutivo, Legislativo y Judicial) de las que resultan las intervenciones públicas. Es evidente que el complejo proceso a través del cual se gestan, formulan, diseñan, articulan y coordinan las intervenciones públicas (que constituyen el lado visible de las actividades de gobierno que se proponen alcanzar objetivos de interés colectivo), abre espacio a múltiples ‘fallas de gobierno’. En última instancia estas últimas dependen, siguiendo el marco analítico propuesto por North (1994), de la calidad e interacción de un conjunto relevante de organizaciones, instituciones y políticas públicas (OIPP), que por no ser siempre —fácil y/o

suficientemente— visibles o transparentes, evoca la imagen de ‘patio interior’ a la que se alude en el título de esta sección.

Un examen más detenido de dicho ‘patio interior’ permite vislumbrar riesgos no menores de que:

- (3.1) se produzcan conflictos de intereses (público/privados) y que ocurran problemas de agencia en el manejo de las organizaciones políticas y/o burocráticas del Estado;
- (3.2) la infraestructura institucional que define normas y estándares, fija incentivos, pauta conductas, contiene comportamientos y sanciona desvíos por parte de agentes públicos y privados, sea de calidad inferior a la requerida para el tipo de resultados que se desean; y/o
- (3.3) no haya suficiente información e incentivos para asegurar la necesaria integración, coherencia y coordinación de políticas sectoriales (entre sí, y en relación a los objetivos generales de gobierno).

Al contrastar estas tres fuentes de posibles problemas con las realidades de América Latina y el Caribe,<sup>16</sup> resulta difícil evitar la conclusión de que las intervenciones públicas con cierta frecuencia dan lugar a resultados inferiores a los que sería posible alcanzar, no siendo raro que lleguen a ser contraproducentes.<sup>17</sup>

Las mencionadas tres fuentes de posibles problemas recuerdan una vez más que las intervenciones públicas (lado visible) son en realidad intermediadas por una ‘trilogía básica’ compuesta por Instituciones, Organizaciones y Políticas Públicas (IOPP), directa e indirectamente relacionadas con el tema en cuestión, y cuyo diseño, articulación recíproca, calidad de funcionamiento y evolución en el tiempo, son piezas centrales para explicar lo que viene ocurriendo con la citada brecha entre aspiraciones y realidades en materia de desarrollo sostenible.

Es fácil reconocer que los componentes de la ‘trilogía’ son frecuentemente tratados por separado, como si se tratara de entidades con vida propia y efectivamente autónomas entre sí. Aunque se trata de un recurso muy conveniente, particularmente con fines didácticos o de investigación empírica (sobre todo cuando se necesita identificar ‘proxies’ razonables en estudios econométricos), es preciso reconocer que existen límites al grado de autonomía con que pueden operar cada una de las tres dimensiones. El reconocer que los tres componentes de la ‘trilogía’ en general guardan cierto grado de congruencia funcional entre sí, tiende a fortalecerse la hipótesis de que no es común encontrar situaciones en que una cualquiera de dichas dimensiones presente un desarrollo autónomo, generalizado y sostenible.

Por cierto, el mundo económico ofrece ejemplos —tanto en países de América Latina como en otras latitudes— de aparente desarrollo autónomo de uno u otro componentes de la referida ‘trilogía’. Sin embargo, una vez examinado el caso con detención, frecuentemente resultan ser desarrollos más bien aislados (esto es, no generales) y/o de corta duración (no sostenibles en el tiempo). Consideremos algunas ilustraciones.

- *¿Organizaciones autónomas?* Muchos países con indicadores de desarrollo económico de baja calidad suelen contar con ciertas organizaciones públicas consideradas ‘modelo’,

---

<sup>16</sup> En el caso particular de aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe, estudios de la CEPAL han resaltado las siguientes barreras: a) La ausencia de una plataforma jurídico/institucional que permita una colaboración operativa entre la autoridad fiscal y las autoridades ambientales para diseñar e implementar instrumentos; b) el grado de desarrollo y disponibilidad, dentro de la estructura gubernamental, de información para la gestión ambiental; c) la ausencia de plataformas administrativas a nivel de cuencas y otras unidades territoriales de gestión ambiental; d) La falta de mecanismos para asegurar coherencia entre la estructura de incentivos de las políticas macro y sectoriales, y la estructura de incentivos microeconómicos con que la regulación ambiental busca influir el comportamiento de los agentes.

<sup>17</sup> Se deja aquí de lado el hecho de que los procesos de decisión colectiva en sociedades democráticas son reconocidamente vulnerables a críticas en la tradición de Condorcet-Arrow. En sociedades tan heterogeneas como las de AL resulta particularmente difícil aceptar los supuestos del teorema del votante medio como manera de obviar el Teorema de Imposibilidad de Arrow, asegurando que los procesos democráticos de decisión colectiva sean una manera lógicamente válida de decidir sobre la provisión de bienes públicos.

como por ejemplo, el Banco Central y/o la agencia recaudadora de impuestos. A nadie escapa que el simple hecho de ser vistas como ‘modelo’ habla claramente del contraste que ellas representan en relación a los estándares organizacionales prevaecientes en dichas sociedades. Sin embargo, ello no impide que en muchos cuarteles se confíe, al menos implícitamente, en la relativa autonomía de esta dimensión. Ello se pone de manifiesto cada vez que se postulan reformas de las administraciones públicas como pilar central de lo que se pretende sean reformas del Estado. Un ejemplo en esta área es el intento de aplicar la experiencia de la OECD en el uso —dentro del sector público— de fórmulas de administración originarias del sector privado (como la firma de ‘contratos’ entre diferentes niveles de gobierno y la evaluación por resultados). Sintomáticamente, las enseñanzas de la ‘Nueva Administración Pública’, en parte tan exitosas en el ámbito de la OECD, no consiguen enraizarse en las economías de América Latina y el Caribe, tal vez, porque le falte gran parte de la infraestructura institucional requerida.<sup>18</sup>

En materia ambiental varios países de América Latina cuentan con excelentes institutos públicos de investigación ambiental que se encargan de elaborar las normas técnicas y desarrollar los estudios que sustentan las decisiones de regulación ambiental. Sin embargo la excelencia y desarrollo alcanzado por estas organizaciones no es suficiente para garantizar el éxito de la gestión y regulación ambiental, la que depende de esfuerzos de fiscalización y monitoreo por otras agencias públicas independientes, y del grado de control social existente sobre las actividades reguladas. Frecuentemente por razones de insuficiencia presupuestaria y de otra índole, las organizaciones encargadas de las funciones de fiscalización y monitoreo adolecen de reconocidas debilidades en muchos países de la región.

Por otra parte, desde Río 92 hubo un avance notable en la creación de organizaciones públicas encargadas de los problemas ambientales, como también, se verificó un fuerte desarrollo institucional expresado en la adopción de numerosas nuevas ‘reglas de juego’ (leyes de medio ambiente, etc.). Sin embargo, las organizaciones que fueron creadas tuvieron problemas de recursos (financieros y humanos), lo que comprometió el cumplimiento de la “nueva institucionalidad”. Uno de los ejemplos más claros es el aumento explosivo en la superficie considerada “área protegida” (parques nacionales, santuarios, etc.) para proteger la biodiversidad, sin que tales iniciativas contaran con un esfuerzo equivalente en el ámbito fiscalizador y de recursos. Ello ha dado origen a lo que se conoce como “parques de papel” ya que cumplen los requisitos legales para ser considerados tales, pero no existe la infraestructura organizacional requerida para hacer cumplir la ley. En el caso de Centroamérica, por ejemplo, entre 1990 y 1996 se declararon 184 áreas protegidas de un total de 391 hoy existentes (es decir, casi la mitad). Sin embargo, al observar la información referente al personal de campo aportado por el gobierno en las áreas protegidas se observan coeficientes que expresan elocuentemente los problemas que enfrentan las organizaciones responsables: 35.000 hectáreas por funcionario de campo en Belice, y 21.000 en Nicaragua. Esto ilustra un divorcio evidente entre las responsabilidades y posibilidades de las organizaciones encargadas de velar por la institucionalidad ambiental. Otros ejemplos similares se pueden mencionar en el ámbito de la Convención sobre Diversidad Biológica (1992) que establece la soberanía de los países sobre sus recursos biológicos. En este caso, no existe una infraestructura “legal” internacional que permita la protección efectiva de estos recursos. Este es por cierto un caso distinto del correspondiente a la protección de los derechos de propiedad intelectual, donde existe el instrumento de las patentes.

<sup>18</sup> La literatura enfocada en el análisis de las administraciones públicas es muy extensa y en permanente expansión. Dos sitios muy útiles para explorar estos temas son <http://www.oecd.org/puma> y <http://www.clad.org.ve>.

- *¿Instituciones autónomas?* Las contribuciones de North (1994) introdujeron en la profesión económica renovada sensibilidad acerca de la importancia de las instituciones en la estructuración y evolución de las sociedades humanas en el tiempo. Así es que desde fines de los años 90 un nuevo *mantra* ('get institutions right') domina el conjunto de recomendaciones de política a países con problemas diversos. Para ilustrar: ¿el país enfrenta falta de disciplina fiscal en el gobierno central? Entonces se deben reformar las instituciones presupuestarias, de preferencia adoptando alguna regla que limite el déficit o el endeudamiento público; ¿el problema es de desarrollo, estabilidad y resultados del sector bancario? Entonces se deben reformar las instituciones responsables por la regulación y supervisión bancaria; ¿el problema es la pobreza? Entonces se debe reformar las vías de acceso de los pobres al tipo de instituciones que benefician a los grupos afluentes; ¿el problema es la preservación del medio ambiente? Entonces e deben crear mecanismos que internalicen el costo del daño ambiental en las decisiones privadas.

Por cierto, la amplitud y profundidad del territorio conceptual cubierto por las nociones de instituciones formales (constitución, códigos, tratados, leyes, decretos, ordenanzas, y diversos cuerpos regulatorios) e informales (normas y valores, usos y costumbre, tradiciones y formas tradicionales de hacer las cosas, entre otras), así como por los diversos mecanismos que aseguran su cumplimiento, permite inferir que este componente de la 'trilogía' (IOPP) tiene una extraordinaria capacidad explicativa en gran cantidad de problemas.<sup>19</sup> Entretanto, la urgencia por alcanzar resultados rápidamente crea incentivos para que las mencionadas reformas institucionales tiendan a concentrarse en los espacios más visibles del ámbito formal. Cuando ello ocurre sin que exista una apropiada conexión funcional con las instituciones informales pre-existentes, y/o sin el continuado apoyo logístico de políticas y organizaciones públicas compatibles con tales cambios, entonces existe una probabilidad elevada de que dicha innovación institucional no sea sostenible en el tiempo, al menos de manera eficaz y eficiente. Por tal motivo cabe anticipar que la sola creación de nuevos ministerios o agencias especializadas en problemas ambientales (esto es, la creación de nuevas organizaciones formales), difícilmente será suficiente para asegurar el cumplimiento de las metas y objetivos del desarrollo sostenible.

Por ejemplo en materia de institucionalidad ambiental a inicios de los '90, y contando con el impulso de la Cumbre de la Tierra Rio '92, América Latina vio la creación de nuevos ministerios de medio ambiente y/o comisiones nacionales de rango ministerial con ambiciosos mandatos otorgados por leyes generales del medio ambiente. Sin embargo este explosivo desarrollo institucional no impidió que durante el resto de la década estos nuevos ministerios enfrentaran varias restricciones para lograr su mandatos. Precisamente por no contar paralelamente con un desarrollo apropiado de conexiones funcionales con instituciones pre-existentes y el resto del aparato público. Por ejemplo en torno de restricción fiscal que enfrentó la región durante los '90, y la competencia con otras prioridades políticas entre otros factores, impidió la transferencia de los recursos necesarios para fortalecer estas nuevas instituciones ambientales y darles la credibilidad requerida para alcanzar sus metas regulatorias. Curiosamente estas mismas restricciones han motivado a su vez algunos casos locales de innovación institucional independiente en instancias sub-nacionales (ej. a nivel de autoridades de cuenca, autoridades municipales etc.), que aprovechando los procesos de descentralización y capacidad de recaudación propia, han logrado esquemas de gestión exitosa sorteando las restricciones de recursos

---

<sup>19</sup> La literatura reciente sobre la importancia de las instituciones crece explosivamente, a cada día, en todas direcciones. Banco Mundial (2002) ofrece una perspectiva del papel de las instituciones para la formación, desarrollo y funcionamiento de los mercados. Una importante polémica sobre los determinante del crecimiento económico es mantenido por Acemoglu et al. (2002), Easterly-Levine (2002), y Rodrik et al. (2002) (argumentando a favor del poder explicativo de las instituciones), y Sachs (2003) (argumentando a favor de variables geográficas y ecológicas).

que han limitado la acción de los ministerios a nivel nacional. Habrá que ver en el tiempo si alguno de estos modelos locales puede generalizarse con éxito. Estos ejemplos ilustran que el desarrollo institucional autónomo no puede garantizar el éxito de los esfuerzos de intervención pública sin una adecuada integración.

- *¿Políticas autónomas?* El *mantra* de la primera parte de los años 90 fue popularizado a partir del ‘Consenso de Washington’ y se puede resumir en el lema ‘get policies right’. De hecho, durante la década pasada fue posible observar en diversas partes del mundo, la adopción de un conjunto relativamente uniforme de políticas económicas, comunes a los practicados en las economías industrializadas. Esta ‘convergencia de políticas’ (si no de resultados) fue en su momento presentado como evidencia de los modernizantes cambios impulsados por la administración nacional de turno (y por cierto, como testimonio del abandono y superación de las ‘malas políticas’ practicadas en el pasado). Sin embargo, en la medida en las nuevas ‘buenas políticas’ se apoyaban en una infraestructura institucional y organizacional inadecuada (esto es, parcial pero substancialmente diferente de la requerida para que dichas políticas pudieran operar exitosamente) y que, adicionalmente, fueron impuestas sobre una realidad económica, política y social incapaz de soportarlas, los resultados de este ejercicio de autonomía, frecuentemente fueron dramáticamente inferiores a lo que sus propulsores anticiparon. Esta, sin lugar a dudas, parece haber sido la experiencia de buena parte de las ‘reformas estructurales’ impulsadas en numerosos países de América Latina y el Caribe durante la primera parte de los 90.<sup>20</sup>

Se llega así a la conclusión de que, más allá del corto plazo y salvo excepciones relativamente bien localizadas, las intervenciones públicas guiadas por objetivos de interés común que buscan transformar metas en resultados sostenibles en el tiempo, necesitan que: (i) los componentes de la trilogía que les sirve de apoyo (esto es, las instituciones, políticas y organizaciones públicas directa o indirectamente relacionados con los objetivos que se persiguen) mantengan cierto grado de congruencia entre sí; (ii) las soluciones propuestas a los problemas planteados deben ser capaces de promover la construcción de nuevos niveles de congruencia (evitando estrategias que supongan, explícita o implícitamente, la autonomía de cualquiera de las dimensiones de la ‘trilogía’).

Una importante idea implícita en el razonamiento anterior es la interdependencia e interacción que se reconoce en el funcionamiento de las organizaciones, instituciones y políticas públicas. Ello equivale a admitir la posibilidad de que los componentes de la trilogía generen externalidades que los afectan mutuamente, generándose así distorsiones y ‘fallas’ normalmente no contempladas en la literatura.<sup>21</sup> Esto se vincula al punto hecho por Rosenstein-Rodan (1943) al referirse a las complementariedades de demanda en los procesos de industrialización, solo que bajo otro ropaje. Retomaremos el punto más adelante.

<sup>20</sup> La reciente crisis Argentina ilustra bien los resultados que pueden resultar cuando se postula la autonomía a ultranza de un cierto curso de política económica. Ver Hoff-Stiglitz (2002) para un detallado análisis de las consecuencias de la estrategia —‘Big Bang’— de privatizaciones en Russia, cuando este país no contaba aun con la infraestructura institucional requerida (rule of law).

<sup>21</sup> Más allá de las externalidades tecnológicas de Pigou (con el problema de las factorías contaminantes cuya solución pasa por la vía impositiva), o de Meade (con el problema de los servicios de factores no remunerados entre criadores de abejas y flores, cuya solución podría darse mediante acuerdos privados), hoy se reconocen —como señala Hoff (2000)— diversas otras formas de externalidades (ej. efectos de reputación por pertenencia a un grupo; efectos de aglomeración o congestión; efecto derrame de conocimiento e información; etc.). A esta familia de posibilidades deseamos aquí adicionar los derrames recíprocos que puedan ocurrir entre las tres dimensiones aludidas.



## 4. ¿Por qué enfocar en políticas públicas?

---

La metáfora del ‘patio interior’ llama la atención hacia el hecho de que: (i) detrás de cada intervención pública existe un conjunto interrelacionado de organizaciones, instituciones y políticas públicas, que le sirven de apoyo; (ii) el acceso a dicho ‘patio’ puede darse desde cualquiera de las correspondientes tres puertas de ingreso, según sea el objetivo principal del análisis.

En nuestro caso existe un interés especial por las políticas públicas en virtud de las siguientes consideraciones:

En primer lugar, se trata del camino natural para acceder al análisis de las relaciones entre políticas sectoriales relativas a las áreas fiscal y ambiental, que como fue indicado en la Introducción, constituye una de las prioridades en la agenda de investigación de la CEPAL en el campo del desarrollo sostenible.

Segundo, diversas importantes iniciativas recientes, tanto a nivel internacional como doméstico, han llamado la atención sobre la necesidad de promover creciente racionalidad en el manejo de los medios disponibles para alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible. Ello significa reducir espacios de ineficiencia y/o ineficacia en el manejo de las políticas públicas domésticas, a fin de evitar efectos adversos para el medioambiente. Así es como, a nivel nacional y regional surgen demandas y recomendaciones para que la política ambiental sea coherentemente integrada al proceso de formulación y diseño de políticas públicas, como también, para que ella sea adecuadamente coordinadas con otras políticas de gobierno

también consideradas prioritarias, entre las que por cierto destaca la política fiscal.<sup>22</sup> A nivel internacional puede mencionarse algo análogo, como por ejemplo, la Iniciativa Inter-Linkages de la UNU, cuyo propósito es alcanzar una mejor coordinación y armonización de varios cientos de Acuerdos Ambientales Multilaterales.<sup>23</sup>

En tercer lugar, y específicamente en relación a los países de América Latina y el Caribe, cabe indicar que es relativamente poco lo avanzado en dirección a establecer estándares mínimos de integración, coherencia y coordinación de políticas en las áreas fiscal y ambiental. Por otra parte, según informa una investigación recientemente concluida en la CEPAL con base en 12 estudios de caso nacionales, diversos países de la Región han comenzado a utilizar instrumentos económico-fiscales en la gestión ambiental, tanto a nivel de los gobiernos central, estadual y local.<sup>24</sup> Ello hace por tanto necesario enfocar el tema de políticas públicas hacia el sub conjunto fiscal y ambiental, a efectos de aumentar las posibilidades de sinergias útiles a ambos sectores.

En cuarto lugar, no es menos cierto que gran parte de los países de la región viene experimentando, simultáneamente, problemas fiscales tanto como ambientales. Ello refuerza el argumento general en favor de redoblar esfuerzos para mejorar la racionalidad con que se manejan las políticas propias de ambos sectores, entre sí y en relación a los objetivos generales de cada nivel de gobierno dentro de cada país de la Región. Dicha necesidad adquiere especial relevancia, sobretudo, en tiempos de fuerte volatilidad macroeconómica y desequilibrios financieros internacionales, lento crecimiento del nivel de actividad doméstica, y perspectivas poco alentadores en cuanto a una pronta superación de la actual fase de la economía mundial.

Por último —y a modo de resumen— puede decirse que la decisión de enfocar la dimensión de políticas públicas tiene la ventaja estratégica de situar las discusiones en una arena de gran visibilidad política. Es en esta última que las autoridades ambientales pueden tomar iniciativas conducentes a una coherente integración y coordinación de políticas sectoriales (iniciativas que otras autoridades sectoriales probablemente no tomarían por carecer de la información y los incentivos necesarios).

---

<sup>22</sup> OECD (2002).

<sup>23</sup> UNU (2003).

<sup>24</sup> Acquatella (2003).

## 5. Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas

---

La insatisfacción con los resultados que se vienen alcanzando en relación a los objetivos y metas del desarrollo sostenible necesitan ser colocados dentro del contexto mayor de insatisfacción con la creciente incapacidad de las políticas públicas para operar eficazmente en ambientes de creciente complejidad política y económica, doméstica e internacional.

En particular se argumenta que las políticas sectoriales:

- a. no están debidamente integradas en torno a los objetivos de las políticas generales de gobierno, lo que si bien en algunos casos puede deberse a dificultades objetivas (como la naturaleza del tema, o la tradición de este último en las políticas de gobierno, la capacidad técnica de agencias estatales, etc.), con frecuencia apenas refleja prioridades de gobierno. Así por ejemplo, hay algunas políticas macro y otras sectoriales que tienen carácter emblemático (como por ejemplo, mantener prudentes equilibrios macro-fiscales, o también, mejorar el acceso y calidad de los servicios de salud, implementar una reforma del sector salud), en cuyo caso estarán en todo momento visiblemente integradas a la agenda pública, mientras que hay otras políticas sectoriales que, aun siendo importantes, solo reciben atención convencional. Tomando como referencia el caso que nos ocupa, cabe preguntar: ¿puede decirse que las políticas del

área ambiental están hoy debidamente integradas a los objetivos de la política fiscal, y/o a los de otras políticas sectoriales de gobierno, y viceversa?

- b. no guardan adecuada coherencia interna, en el sentido de que, por ejemplo, sus correspondientes autoridades sectoriales fijan objetivos o metas mutuamente incompatibles, o en términos más generales, no guardan una interrelación lógicamente consistente. También aquí cabe preguntar: ¿puede afirmarse que las metas fijadas por las autoridades fiscales llevan en consideración —de alguna manera o en alguna medida— aquellas establecidas por las autoridades ambientales, y viceversa? Aquí pueden entrar en conflicto los objetivos de diversas políticas públicas (ej. mantener una inflación baja, no afectar la competitividad del país, etc.) cuando al mismo tiempo se busca mantener bajos los precios de la energía (lo que muchas veces va en contra del objetivo ambiental de reducir la contaminación de las ciudades).
- c. no se encuentran debidamente coordinadas, en el sentido de que procesos, procedimientos e instrumentos de acción son manejados de manera independiente y desincronizada, o en términos más generales, sin la debida sensibilidad por las interdependencias e interacciones que invariablemente existen entre políticas sectoriales. Por analogía con los casos anteriores cabe preguntar: ¿Se puede decir que cuando las autoridades fiscales, por ejemplo, otorgan incentivos tributarios para atraer IED vinculada a la explotación de recursos naturales no renovables, incorporan información confiable desde una perspectiva intertemporal, sobre los efectos ambientales de tal decisión? Uno de los principales instrumentos de coordinación de políticas sectoriales con políticas ambientales resulta de la obligación de realizar evaluaciones de impacto ambiental (u obtener licencias ambientales) antes de llevar a cabo inversiones por valores superiores a un cierto mínimo. Lo ocurrido recientemente en Chile con el temporario abandono del proyecto Alumysa por parte de inversionistas canadienses sugiere inadecuada coordinación entre las autoridades económico-financieras y las autoridades ambientales.

Así es que los componentes de esta segunda trilogía básica (integración, coherencia y coordinación de políticas sectoriales) son muy buenos candidatos a constituirse en potenciales eslabones débiles de una larga cadena de relaciones y pasos que van desde la identificación de problemas de interés público hasta los resultados —con frecuencia, de baja calidad— que resultan de un conjunto de intervenciones públicas cuyo propósito es resolver el problema inicial.<sup>25</sup>

Por ejemplo el desarrollo de la institucionalidad y políticas públicas en materia ambiental en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe ha entrado tardíamente en la agenda gubernamental. Esta inserción tardía frente a otras funciones públicas de gobierno, puede verificarse en el hecho de que en la mayoría de los países aún falta por lograr una coordinación e integración efectiva de los objetivos de política ambiental junto al resto de políticas macro y sectoriales. En muchos casos puede constatarse una falta de coherencia o contraposición entre la estructura de incentivos implícita en la política macro y sectorial, y los objetivos que persigue la regulación ambiental en el mismo país. Esta falta de coherencia entre el sector ambiental y otros ámbitos de políticas públicas puede reflejar la ausencia de mecanismos formales para integrar las autoridades ambientales en el proceso de formulación de políticas con reconocido impacto sobre los objetivos ambientales del país. También puede relacionarse con la ausencia de mecanismos que permitan a las autoridades ambientales utilizar instrumentos económicos para internalizar el costo real del uso de los recursos y el medio ambiente, para apoyar el logro de sus metas. Por último esta falta de coherencia y fallas de coordinación dentro del aparato público también puede relacionarse con el déficit en las funciones de generación y difusión de información objetiva para la gestión ambiental,

---

<sup>25</sup> Aunque en lo que sigue se hace frecuente mención a problemas de coordinación, en realidad los argumentos pretenden ser más generales e incluyendo problemas de integración y coherencia de políticas. La experiencia sugiere que cuando uno de estos tres eslabones presenta debilidad, los otros se encuentran también afectados.

y el monitoreo de tendencias de la calidad ambiental, que existe dentro del aparato público y en general en gran parte de los países de la región. Se verifica así al interior del sector público ambiental en la región la necesidad de lograr mayores avances en los rubros de integración, coherencia y coordinación apropiada de políticas públicas.

Aquí vale la pena registrar la existencia de dos modelos principales en torno de los cuales se estructuran las organizaciones responsables de formular y ejecutar políticas ambientales en América Latina y el Caribe. Por una parte está el *modelo de las Comisiones de Medio Ambiente* con participación de responsables sectoriales y que nacen como respuesta a la necesidad de coordinación y coherencia entre las políticas ambientales y el resto de políticas sectoriales. Generalmente las políticas que surgen de estos ámbitos incorporan los aspectos sectoriales que aseguran la coherencia necesaria, pero dicha incorporación también se produce cuando hay desarrollos normativos y legislativos, lo que genera una mayor aceptación de las propuestas antes de discutirse en el ámbito del Poder Legislativo. Por el lado negativo: (1) la política ambiental no tiene “voz propia” y puede quedar supeditada a las políticas sectoriales dependiendo de la distribución del poder político dentro de las Comisiones; (2) todo el proceso de formulación e implementación de políticas se hace más lento. Lo contrario puede observarse en el *modelo Ministerio*, que tiene la ventaja de participar en las decisiones de más alto nivel (Consejos de Ministros), pero que tiene un menor soporte sectorial para asegurar la coordinación y coherencias de políticas. Otros mecanismos de carácter organizacional son los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible, que abarcan actores del sector público, privado, científico, sociedad civil, etc.

En América Latina, por ejemplo, los insuficientes logros de los programas y políticas de reformas estructurales de los años 90, sumado al desencanto provocado por el elevado desempleo y lento crecimiento económico registrados, han fortalecido la impresión de que las políticas públicas no tienen capacidad efectiva para guiar, movilizar y conducir estas economías nacionales desde las posiciones de equilibrios de baja calidad en que han estado crónicamente atrapadas, hasta equilibrios alternativos con niveles de bienestar general más satisfactorios. Algo análogo también ocurre en el ámbito de la OECD donde existe preocupación con el progresivo debilitamiento de la capacidad de los gobiernos para alcanzar los resultados que se esperan de las políticas públicas. Por tal motivo han surgido diversas iniciativas que buscan diagnosticar las razones de tal estado de cosas, al mismo tiempo que señalar lo que se requiere hacer para revertir y superar dicha situación.<sup>26</sup>

Entre las recomendaciones más frecuentes para revertir el indicado estado de cosas destacan diversas iniciativas de reforma y modernización de las administraciones públicas del Estado, a partir de lo que se espera elevar los estándares de eficiencia y eficacia de las políticas públicas. La idea es trasladar al sector público el mismo modelo general de prácticas gerenciales utilizado por el sector privado, junto con la incorporación de mecanismos de mercado en la prestación de servicios públicos. Todo ello hace parte de un nuevo paradigma de gestión pública cuyas principales características son las siguientes:<sup>27</sup>

- Adopción de la noción del ciudadano-cliente, con derechos bien especificados.
- Definición de un nuevo perfil de gerente público, guiado por la búsqueda de los resultados programados y evaluado en consecuencia, sujeto a rendición de cuentas, y en permanente competencia para mantener su empleo.
- Especificación de contratos de gestión entre diferentes niveles de la relación agente-principal, con claros objetivos, metas, y recursos a disposición del agente para poder alcanzar los anteriores, con flexibilidad para manejar dichos recursos de modo a poder adaptarse a circunstancias cambiantes, todo lo cual sirve de base para la evaluación de resultados.

<sup>26</sup> OECD (1996, 2001, 2002).

<sup>27</sup> Tomado de CEPAL (1998), Cap. X, recuadro X-1.

- Devolución de atribuciones, derechos y responsabilidades, desde el vértice de la pirámide hacia los niveles intermediarios e inferiores; se aplica al campo laboral (donde las estructuras ahora tienden a ser menos jerárquicas y más horizontales), como también al fiscal (donde se vienen dando procesos de descentralización de recursos y competencias desde el nivel de gobierno central hacia los gobiernos locales).
- Formación de cuasi-mercados o mercados internos, cobro de tasas de uso, privatización parcial o total (de activos; derechos de construcción, operación y/o prestación de servicios de utilidad pública; contratación de servicios externos o terciarización de servicios).
- Separación de actividades (financiamiento, prestación de servicio, formulación y diseños de políticas, regulación, supervisión, etc.).
- Reingeniería de procesos con miras a simplificar procedimientos, reducir burocracia y costos de administración tanto como de cumplimiento ciudadano).
- Mayor transparencia, mejor contabilidad y responsabilidad.

Curiosamente, los avances del ‘gerencialismo’ propiciado por la Nueva Administración Pública, aunque por un lado tienden a mejorar la eficiencia y eficacia con que en general pueden operar las administraciones públicas en relación a sus ‘clientes’ (y de este modo cabe esperar contribuyan a mejorar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas), por el otro lado, producen una considerable fragmentación del aparato del Estado y horizontalización de las jerarquías de poder. El pasaje desde un modelo de control burocrático centralizado (en que el poder se ejerce de manera monopólica a través de estructuras verticales y unitarias), hacia un modelo de control más democrático y con mayores instancias de competencia, si bien puede haber redundado en aumentos de eficiencia y eficacia burocrática, también debe haber promovido una reducción de los incentivos necesarios al surgimiento y ejercicio de lideranzas, junto con un debilitamiento de las capacidades organizacionales necesarias para generar coherencia y coordinación al interior del sector público.

El efecto neto de esas dos tendencias contrapuestas, en general es incierto y debería ser dilucidado a partir de evidencia empírica. Esto último podría intentarse para las economías de la OECD que ya llevan aproximadamente dos décadas implementando el nuevo paradigma, pero ciertamente no es el caso de América Latina donde en realidad se ha avanzado relativamente poco en dicha dirección.

En vista de lo anterior cabe mantener el diagnóstico que apunta a la debilidad endémica de los tres eslabones mencionados (Integración, Coherencia y/o Coordinación de Políticas Públicas), como áreas donde se debe invertir pesadamente para mejorar la eficacia y/o eficiencia de las políticas públicas en general, y de las políticas que tienen impacto sobre el medio ambiente en particular. Sin embargo es preciso tener presente que ni los eslabones ni la cadena operan en el vacío, sino dentro de un espacio político-tecnoburocrático afectado por las condiciones generales de gobernabilidad prevaleciente en el sector público, cuya calidad, a su vez, tiende a ser negativamente afectada por:

- a. excesiva fragmentación-cum-polarización de creencias, opiniones y/o expectativas en temas valóricos substantivos (lo que termina reflejándose en comportamientos generalmente no cooperativos, que dificultan la marcha normal de las negociaciones políticas ordinarias y bloquean iniciativas parlamentarias de relevante importancia colectiva);
- b. baja calidad de los estándares ético-morales prevalecientes en altos niveles de diversos círculos de gobierno (en cuyo caso es frecuente observar la ocurrencia de secuencias de eventos del siguiente tipo: primero se produce la captura de agencias públicas claves por parte de intereses privados que pasan a extraer rentas con criterio cortoplacista; en un segundo momento se hace de conocimiento público emblemáticos casos de corrupción

que por su impunidad inducen pérdidas de reputación, credibilidad y legitimidad; Finalmente, la pérdida de confianza se generaliza hasta provocar entorpecimiento de los procesos decisorios a nivel de gobierno, lo que se traduce en pérdida de eficiencia y eficacia de las políticas públicas.

Este punto es esencial para establecer los límites de lo que realmente se puede hacer para superar resultados insuficientes en un determinado sector para el que se han diseñado e implementado intervenciones públicas aparentemente adecuadas. Como ha sido mencionado previamente al recordar la visión de Rosenstein-Rodan (1943), el contexto es fundamental para definir el éxito o fracaso de las acciones individuales (en este caso, las intervenciones del sector público sobre una determinada realidad). Si estas últimas tienen lugar en un contexto caracterizado por (i) y/o (ii), es muy posible que los resultados insatisfactorios que se atribuyen a problemas de naturaleza técnica (ej. mal diseño de instrumentos), en realidad sean manifestación de problemas más de fondo. En tales casos, recomendaciones e iniciativas para introducir mayores dosis de racionalidad, por ejemplo, a través de mejores estándares de integración, coherencia y coordinación de políticas sectoriales, difícilmente podrán resolver el problema.



## 6. Principios básicos en la búsqueda de coordinación económica

---

En esta sección se pasa una rápida revista a la manera en que los economistas abordan el tema de coordinación. Esto se hace con varios propósitos en mente.

En primer lugar, se trata de dar una mirada hacia el ‘interior’ de la disciplina y verificar la asimetría con que la profesión económica trata estos temas. Por una parte, ‘hacia adentro’ de las fronteras de la economía, existe gran interés en los problemas de coordinación, tanto en el ámbito de los mercados como en el de las políticas —particularmente— macroeconómicas (específicamente, entre las políticas fiscal, monetaria y cambiaria).

En segundo lugar, ‘hacia afuera’, el énfasis se coloca en el diseño de instrumentos de intervención económica (básicamente de corte fiscal: impuestos, subsidios, transferencias, etc.) dirigidas a alcanzar objetivos y metas sectoriales. Se prefiere un lenguaje que habla más bien de ‘hacer política económica’, antes que de ‘coordinar la política fiscal con otras políticas sectoriales’.<sup>28</sup>

Independientemente de su naturaleza y grado de complejidad, el funcionamiento de todo sistema supone la necesidad de resolver problemas de coordinación interna (relativos a la interacción entre las

---

<sup>28</sup> En el caso de la política industrial, por ejemplo, se trata de definir un conjunto de instrumentos considerados idóneos (por ej. regímenes tributarios especiales compuesto de exenciones, deducciones, exoneraciones, depreciación acelerada, vacaciones tributarias, tasas especiales, etc.) para el desarrollo subsidiado de una determinada rama de la producción industrial. Sin embargo, no se habla de coordinar la política fiscal con la política industrial.

partes que lo conforman) y externa (relativos a la interacción de dicho sistema con su medio ambiente). Visto así, la solución de los problemas de coordinación puede alcanzarse de manera:

- i. *espontánea* (como habitualmente ocurre en la naturaleza a través del mecanismo de ‘selección natural’),
- ii. *inducida* (como en diversas esferas de las sociedades humanas, a través de políticas, instituciones y organizaciones idealizadas para resolver problemas de coordinación).

Sea espontánea o inducida, la coordinación opera con base en dos principios organizadores básicos: *competencia* y *cooperación*, que combinados con los anteriores da lugar al Cuadro 1.

Cuadro 1

## TIPOS DE SOLUCIÓN A PROBLEMAS DE COORDINACIÓN

Principios de:	Espontánea	Inducida
<b>Competencia</b>	A11: Etapa primitiva del Estado Hobbesiano; ley de la selva y principio de Selección natural	A12: Mecanismos de mercados competitivos; Regulación anti-trust y en defensa de los consumidores
<b>Cooperación</b>	A21: Solidariedad espontánea Redes de protección familiar	A22: Políticas gubernamentales para proveer bienes públicos (justicia, equidad, estabilidad, gobernabilidad, agua pura, etc.)

Fuente: Elaboración propia de los autores.

Un análisis de las celdas del Cuadro 1 permite formular algunas observaciones de interés para comprender la manera en que operan los mecanismos de coordinación así como para establecer los límites que los contienen.

En primer lugar cabe observar que la naturaleza *inducida* de las acciones colectivas destinadas a resolver problemas de coordinación (tanto de mercado como de políticas), supone la existencia de instituciones y organizaciones capaces de mediar y articular políticas sectoriales de manera compatible con los objetivos más generales de gobierno, esto es, instituciones y organizaciones capaces de coordinar —entre otras cosas— las propias políticas sectoriales. A este respecto, varios estudios de la CEPAL<sup>29</sup> apuntan hacia la necesidad de mejorar en esta área, de manera substancial y con carácter prioritario, como pre-condición para que los países de la región puedan eventualmente aspirar a una efectiva coordinación de las políticas fiscal y ambiental.

En segundo lugar, puede decirse que el principio de competencia opera de manera más bien indirecta o implícita, básicamente con el fin de alcanzar eficiencia en la asignación de recursos escasos. Por otro lado, el principio de cooperación opera de manera más bien directa o explícita —a través de políticas públicas— con el propósito de alcanzar equidad, estabilidad macro, crecimiento, y hasta para restaurar las condiciones necesarias para que los mercados operen con eficiencia. Aunque el Cuadro 1 presenta ambos principios como si fueran de uso estrictamente alternativo —y de hecho hay muchos contextos en que cada uno de ellos opera con total exclusión del otro— la verdad es que existen numerosos diseños de políticas públicas que combinan sus usos en dosis que varían según los objetivos de las correspondientes acciones colectivas.

Tercero, considerando que cada sector de gobierno tiene una diversidad de intereses específicos pero que todos enfrentan la misma restricción presupuestaria agregada del gobierno, es

<sup>29</sup> Acquatella J. (2001), Gligo N. (2001).

evidente que hay espacio para hacer uso del principio de competencia por recursos escasos y de cooperación en asuntos sustantivos, combinación esta que una adecuada coordinación deberá saber explotar y transformar en mejores resultados globales.

Cuarto, puede observarse que la cooperación en actividades de coordinación puede tener diferentes *intensidades* (alta, media, baja); *formas* (ej. consultas periódicas e intercambio de informaciones, manejo de bases de datos comunes, planificación y ejecución conjunta de estudios, negociación para etc.); *alcances* (cubriendo pocas o muchas funciones o áreas); y *motivaciones* (desde principios ético-morales conjugados con la noción de pertenencia o lealtad a un grupo o causa, hasta comportamiento estratégico en juegos con repetición de suma positiva). En relación a este último aspecto, y en vista de la asimetría de información que prevalece en numerosos mercados políticos y tecno-burocráticos donde se reclutan autoridades sectoriales, siempre estará presente el peligro potencial de que se produzcan situaciones de selección adversa y daño moral. Precisamente para tratar de neutralizar los costos asociados a tal posibilidad es que la introducción de adecuadas dosis de competencia intersectorial —en ambientes normalmente presididos por esfuerzos de cooperación— puede ser una conveniente estrategia.

Por último se debe considerar que ‘cooperar para coordinar’ no es una actividad sin costos, inclusive cuando la motivación es puramente altruista (en cuyo caso los costos son automáticamente compensados por los beneficios). Por este motivo, una manera indirecta de inducir comportamientos cooperativos entre autoridades sectoriales consiste en introducir incentivos que aseguren que los beneficios marginales de cooperar exceden sus correspondientes costos. Los incentivos no necesitan provenir de la autoridad coordinadora, sino que los propios sectores interesados pueden encargarse de proveerlos (ya que por definición para ellos el diferencial entre beneficios y costos es más apreciable). Por ejemplo las autoridades ambientales (X) interesadas en coordinar políticas con las autoridades fiscales (Y) pueden ofrecer a éstas —aprovechando algún momento de ajuste fiscal— valiosa información acerca de los problemas ambientales causados —irónicamente— por una actividad productiva beneficiaria de un régimen tributario especial (ej. actividad contaminantes que goza actualmente de exenciones tributarias). En tal caso no sería raro que la autoridad fiscal (apremiada por la pérdida de recaudación, esto es, por el gasto tributario derivado del régimen especial) terminara adoptando una decisión generadora de un doble dividendo: eliminar la exención tributaria para, de un lado reducir el daño ambiental, y del otro se limitan las pérdidas de recaudación.

Finalmente no se puede dejar de mencionar que para que la deseada coordinación se produzca se requieren estándares mínimos para el diálogo. Uno de ellos se refiere al manejo del lenguaje técnico y lleva en cuenta la posición especial que ocupan las autoridades fiscales dentro un gabinete ministerial. Esta situación no se ajusta exactamente al paradigma inicial de competencia vs. cooperación, y representa más bien una situación intermedia. En todo caso, es evidente la conveniencia de que las autoridades ambientales puedan comunicarse con sus contrapartes del área fiscal a través de un buen manejo de los conceptos básicos de microeconomía (esto es, en lo relativo a la asignación de recursos en términos de análisis costo-beneficio) y de macroeconomía (esto es, con un adecuado manejo de la restricción presupuestaria que las autoridades fiscales se ven en la obligación de respetar).

Evidentemente cualquier taxonomía relativa a coordinación económica debe distinguir entre las esferas de los mercados y de las políticas públicas. Las dos siguientes secciones abordan cada una de ellas.



## 7. Coordinación en el ámbito de los mercados

---

Este es sin duda el más conocido espacio de coordinación económica y busca resolver el problema de la asignación de recursos escasos. Los mercados típicamente reúnen agentes descentralizados (consumidores, productores, ahorristas, inversionistas, trabajadores, exportadores/importadores, etc.), orientados por el interés privado y bajo condiciones de racionalidad, con el fin de maximizar sus correspondientes funciones-objetivo, usando la información transmitida por el sistema de precios. La proposición central del edificio teórico que fundamenta el uso de los mercados como mecanismo idóneo de coordinación en la asignación de recursos escasos, afirma que todo equilibrio competitivo es eficiente en el sentido de Pareto (primer teorema fundamental de la teoría del bienestar). Este resultado se obtiene en el contexto de un modelo de equilibrio general que lleva en consideración las interdependencias e interacciones de agentes económicos racionales, que no obstante carecer de capacidad para fijar precios son sensibles a variaciones en éstos, que intercambian, voluntaria y descentralizadamente, derechos de propiedad bien definidos, a través de mercados completos, con perfecta información y movilidad de recursos, sin moneda, ni externalidades, ni monopolios naturales, ni costos de transacción, y todo ello en un ambiente institucional en que los bienes públicos provistos son financiados por impuestos no distorsionantes.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Entre los supuestos implícitos no enunciados destaca el que las actividades de gobierno montadas para asegurar la provisión de bienes públicos, sean conducidas por una clase política y tecnoburocrática dedicada exclusivamente al bien común, como también, de que no existen problemas de agencia.

En dicho contexto, cada agente tiene un incentivo para contribuir a la perfecta coordinación de las operaciones aisladas en que interviene. Surge así una inadvertida complementariedad estratégica entre todos los que participan en operaciones de mercado, cuyo resultado agregado es la provisión de un bien público global, esto es, la coordinación general de innumerables mercados, directa o indirectamente interdependientes.<sup>31</sup>

Es sabido que el resultado práctico de la operación de los mercados presenta numerosas fallas y por lo tanto está lejos de ofrecer la coordinación óptima prevista en el mencionado primer teorema fundamental. Por otra parte, es obvio que la silenciosa coordinación voluntaria promovida por el interés privado ofrece una solución generalmente superior —en términos de bienestar individual— a maneras alternativas de asignar recursos escasos.

Sin embargo, aun cuando los mercados operaran bajo un régimen de competencia perfecta (y admitiendo que se cumpliera cada una de las restrictivas condiciones previamente enunciadas de modo que la asignación de recursos escasos fuera óptima en el sentido de Pareto), hay varias otras dimensiones relevantes a la vida social y a la calidad de la gobernabilidad de un país que requieren coordinación. En estas dimensiones (por ejemplo: estabilidad y equidad) no cabe esperar que surja coordinación espontánea promovida por el interés privado como en el caso de los mercados competitivos. De hecho, a pesar de que la mayoría de los agentes mejoraría su nivel de bienestar si se produjera la provisión de coordinación necesaria para asegurar estabilidad macroeconómica, por tratarse de un típico bien público global (esto es, cuyo consumo es conjunto y en relación al cual resulta costoso aplicar el principio de exclusión), se impone entonces adoptar algún proceso de decisión colectiva.

---

<sup>31</sup> El proceso de transformación de lo que en principio no es más que un bien privado (la coordinación de operaciones aisladas entre vendedores y compradores) en un bien público (la coordinación general de mercados) no es otra cosa que el mecanismo de la 'mano invisible' descrito por Adam Smith.

## 8. Coordinación en el ámbito de las políticas públicas

---

De manera preliminar conviene hacer un par de puntualizaciones de modo a situar el tema de manera más adecuada.

En primer lugar cabe destacar la complejidad de las responsabilidades de las autoridades del área económica de un país, encargadas de alcanzar, simultáneamente, objetivos tan diversos como estabilidad macroeconómica, equidad distributiva, crecimiento-cum-desarrollo en presencia de sostenibilidad ambiental y, de manera suplementaria, corregir ‘fallas de mercado’ (sin perder de vista las evidentes interrelaciones entre dichas dimensiones). Ante semejante descripción de trabajo queda claro por qué la profesión económica tiende a tratar los temas de coordinación de políticas de manera ‘inward looking’. Esta sobrecarga de funciones se ve aumentada al considerar los horizontes de tiempo disponibles para la toma de decisiones en cada una de dichas áreas.<sup>32</sup>

El segundo aspecto a destacar es una considerable falta de uniformidad en la solución dada a los problemas de coordinación al ‘interior’ de la economía. De hecho existe una amplia gama de tipos de análisis y modalidades de solución a diversos problemas de coordinación en las varias dimensiones recién mencionadas. Mientras que en algunos casos se trata de obtener coordinación de decisiones y acciones a través de señales de precios, en otros se apela al uso de reglas pre establecidas, mientras que aun en otros casos se usa el

---

<sup>32</sup> Por cierto, estos tiempos se reducen a prácticamente cero cuando se trata de contener una corrida bancaria y evitar una crisis financiera (cuyos efectos en cuando a pérdida de credibilidad suelen ser duraderos).

recurso a consultas periódicas y/o negociaciones sobre la marcha, a través de la designación de coordinadores ad-hoc o la creación de comisiones. Esto sugiere que en relación al fundamental tema de la coordinación, la profesión económica practica un admirable eclecticismo.

Veamos entonces unos pocos problemas de coordinación en materias de política macroeconómica —a sabiendas de que la revisión deja de lado un territorio muchas veces más amplio que el que cubre— focalizado en la primera de las funciones económicas del gobierno. La preeminente posición de la dimensión ‘estabilidad macroeconómica’ en la agenda de política económica de las autoridades de gobierno durante las últimas seis décadas, explica por qué gran parte de los esfuerzos teóricos y prácticos en la materia de coordinación económica han sido dirigidos a esta área. Apenas para ilustrar recordemos algunos casos:

**Coordinación de políticas fiscal y monetaria:** este es el locus clásico de los desarrollos sobre coordinación macro-económica en el post-guerra. El modelo canónico para el estudio de esta materia es el conocido Mundell-Fleming, al que se le adicionaron dos ideas básicas: (a) la de combinación de políticas fiscal y monetaria (‘policy mix’); (b) la de asignación de instrumentos —fiscales y monetarios— para alcanzar, simultanea y coordinadamente, equilibrio interno y externo (‘policy assignment’)]. Aquí el problema de coordinación se refiere a la selección de los instrumentos más adecuados de política fiscal y monetaria —bajo diferentes regímenes cambiarios y supuestos de movilidad internacional del capital financiero— para alcanzar un determinado objetivo (ej. Expandir el nivel de actividad doméstico sin crear presiones inflacionarias ni desequilibrios en las cuentas externas). Dentro de los límites de sus supuestos, Mundell-Fleming permite establecer en cada caso, qué instrumentos fiscales o monetarios son más efectivos para manejar el nivel de actividad a lo largo del ciclo económico. En las economías de América Latina, la controversia de ‘monetaristas vs. estructuralistas’ durante los años 60 y 70, puede ser interpretada como una disputa acerca de cómo coordinar políticas monetaria y fiscal para estabilizar precios en economías con persistente sesgo inflacionario. En los años 80, el problema de la deuda se colocó en el centro de la agenda pública de las autoridades económicas, de modo que el problema de coordinación de políticas fiscal, monetaria y cambiaria enfocó sobre las opciones para develar los procesos hiperinflacionarios deflagrados en aquella década. En los años 90, especialmente a partir de la crisis de México en diciembre de 1994, el principal problema de coordinación radica en la búsqueda de respuestas adecuadas para la creciente volatilidad de los mercados financieros internacionales y del nivel de actividad real doméstica.

**Coordinación de políticas monetaria y cambiaria:** este es otro locus clásico de intentos por asegurar estabilidad macroeconómica gracias a una adecuada combinación de instrumentos. Así, limitando el análisis al ámbito doméstico, el modelo Mundell-Fleming permite evaluar posibilidades de coordinación entre las políticas monetaria y cambiaria en diferentes contextos de movilidad del capital financiero internacional. En particular, hizo posible verificar que —a la luz de algunas características del actual proceso de globalización financiera— ciertas combinaciones de política monetaria y cambiaria han dejado de ser opciones realistas. De hecho, tal como fue identificado por el propio Mundell —en lo que posteriormente se dio en llamar ‘la trilogía imposible’— un contexto de perfecta movilidad de capitales financieros hace imposible coordinar simultáneamente una política de cambio nominal fijo y una política monetaria activa. La desregulación financiera registrada iniciada durante los 80’s en los países de la OECD, y profundizada —a la vez que generalizada al resto del mundo— durante los 90’s se ha reflejado en una creciente volatilidad de los flujos financieros de carácter especulativo, dificultado considerablemente las tareas de coordinación entre tipo de cambio y tasa de interés doméstico —como ilustra el ‘dilema de Tosovsky’— en economías caracterizadas por mercados financieros estrechos e incompletos, así como por bajos coeficientes capital/trabajo, típicos en América Latina.

Estos dos ejemplos de coordinación de política económica ponen de manifiesto la importancia de contar con un modelo analítico que permita evaluar las combinaciones factibles de

políticas e instrumentos para alcanzar un objetivo determinado (en este caso mantener los equilibrios macroeconómicos). En el ámbito de la política ambiental no se cuenta con modelos analíticos que permitan analizar de forma genérica las interacciones con el resto de las políticas económicas. Este hecho pone de manifiesto la necesidad de analizar caso por caso cómo las políticas macro y las sectoriales interactúan a favor o en contra de los objetivos de política ambiental y metas nacionales de desarrollo sostenible. La necesidad de lograr mayores avances en la comprensión de estas interacciones para solventar los problemas de coordinación entre las políticas económicas y la ambiental promete una fértil agenda de investigación en los años venideros.

**Coordinación internacional de política monetaria.** Las interacciones entre las economías nacionales ha ido creciendo en el tiempo a través de flujos de comercio y de capitales en permanente expansión, haciendo cada vez más costoso para una economía típica de América Latina y el Caribe la independencia con que las economías más avanzadas (específicamente EEUU y el resto del G-7) fijan su política monetaria. Esto quedó en evidencia cuando a comienzos de los 80 el FED decidió contraer abruptamente su base monetaria para frenar el incipiente proceso inflacionario que afectaba a EEUU, con lo que provocó un extraordinario aumento en las tasas de interés internacionales, con tan grave impacto sobre las finanzas públicas de las economías de nuestra región (comenzando por la de México que en agosto/82 declaró la cesación de pagos sobre su deuda), que allí comenzó la llamada crisis de la deuda. Durante algún tiempo en el siglo XIX —sumado a un breve intervalo en los años 30— se dejó al patrón oro la responsabilidad de ejercer dicho rol coordinador. Durante la era de Bretton Woods (1940-1971) la responsabilidad recayó sobre otra regla: cada país debía conducir su política monetaria de manera tal que mantuviera (fundamentalmente) constante la tasa fija de cambio entre su moneda nacional y el dólar (al mismo tiempo que éste mantenía una relación de cambio constante con el oro que servía de lastre al país emisor). Todo esto es cosa del pasado, por lo que la ausencia de un adecuado mecanismo de coordinación automática está en el centro de los problemas de la economía internacional en este nuevo comienzo de siglo: ¿Cómo coordinar las relaciones económico-financieras de numerosos países interdependientes en una era de creciente movilidad del capital financiero internacional y de flexibilidad cambiaria?

Esta gran dificultad para construir mecanismos efectivos de coordinación de políticas a nivel internacional para lograr un bien público global, como lo es la estabilidad macroeconómica, se ve también reflejada en la esfera del desarrollo sostenible por las dificultades enfrentadas para coordinar los esfuerzos internacionales para reducir emisiones y mitigar el cambio climático global. La Convención Marco sobre Cambio Climático, es sólo una entre otras convenciones ambientales globales (ej. Convención sobre Diversidad Biológica, Convención para Combatir la Desertificación etc.) que enfrentan grandes desafíos para crear mecanismos efectivos de coordinación de políticas a nivel internacional, particularmente entre grupos de países con distintos patrones de desarrollo y distribuciones asimétricas de los costos y beneficios asociados a la mitigación de estas externalidades ambientales de impacto global.

Zarsky<sup>33</sup> plantea que las presiones que genera la globalización para mantener la competitividad de los países hace que los gobiernos no tomen iniciativas para internalizar los costos ambientales y mejorar el desempeño ambiental si ello implica mayores costos para los productores nacionales. Esta situación, en que los países no actúan de manera individual si el resto no lo hace también por miedo a perder competitividad y en que, cuando se alcanzan acuerdos globales no están muy claros los mecanismos para hacerlos cumplir, conduce a niveles de bienestar inferiores a los que se producirían en presencia de una gobernabilidad ambiental internacional efectiva.

---

<sup>33</sup> Zarsky (1997).

**Coordinación de expectativas.** En teoría económica y en otros ámbitos del conocimiento suele ocurrir que el resultado agregado de conductas individuales racionales (o en algún sentido tenidas por virtuosas), desde un punto de vista social o colectivo pueden ser irracional (o constituirse en un vicio público).

Así por ejemplo, La Teoría General de Keynes popularizó la conocida la ‘paradoja del ahorro’ según la cual un exceso de ahorro individual (virtud privada) puede transformarse en insuficiencia de demanda efectiva y de allí, desempleo, capacidad instalada ociosa, caída en la rentabilidad esperada de la inversión, y generación de un conjunto de expectativas pesimistas que hacen de la contracción y posterior recesión económica, una profecía autocumplida (todo lo cual termina caracterizando como vicio público). También, en la intersección entre economía y medio ambiente, al considerar el libre acceso individual a recursos compartidos es fácil identificar la conclusión de Hardin (1968) sobre la ‘Tragedy of the Commons’.

Esta idea básica fue desarrollada en varias direcciones por los Neo-Keynesianos, inspirados en parte también por el ya mencionado trabajo de Rosenstein-Rodan (1943) así como por las ideas de Leibenstein (1957) sobre “equilibrios-trampa” (también llamados círculos viciosos de la pobreza), para explicar que el subdesarrollo podía ser explicado como la consecuencia de “fallas de coordinación”. El problema se origina cuando múltiples agentes —que en principio tienen interés en que las cosas cambien— no consiguen coordinar sus expectativas y acciones en la dirección que les sería mutuamente ventajoso, haciendo que todos queden atrapados en un equilibrio de baja calidad (esto es, con bajo nivel de ingreso per-capita, baja innovación tecnológica, baja inversión, bajo ritmo de crecimiento económico, entre otras dificultades) que se va reproduciendo en el tiempo.

La idea de ‘complementariedad estratégica’ desarrollada por Cooper-John (1988), y más recientemente por Cooper (1999), constituye la versión moderna de las mencionadas ideas originales de Keynes sobre el tema, a la vez que subrayan la importancia de la inversión en reputación y capital social como manera de reducir costos de transacción y elevar los niveles de credibilidad y confianza del que se alimentan las expectativas.

Todo este razonamiento cierra en la conclusión de que los obstáculos principales para alcanzar un estado de cosas más satisfactorio, muchas veces no tienen que ver tan solo con el conjunto de oportunidades tecnológicas, o con el propio conocimiento de la existencia de oportunidades, o aun con los recursos disponibles, las preferencias y/o precios relativos, sino con la coordinación de creencias, expectativas y acciones dirigidas a objetivos de interés colectivo por parte de un número suficientemente grande de agentes o actores significativos.

Por cierto, así como los agentes económicos que participan en cada mercado tienen creencias y expectativas que precisan ser coordinadas, quienes practican en cada área profesional tienen las suyas. Esto es por cierto el caso entre los profesionales de la economía, sociología, estadística, derecho, medicina, ciencias políticas y por cierto también —para citar solo algunos ejemplos— entre quienes trabajan en un campo tan interdisciplinario y complejo como el de la ciencia ambiental. Dado que las creencias tienden a ser fuertemente segmentadas al interior de cada profesión, en torno de sub-conjuntos auto-denominados ‘escuelas’ o ‘doctrinas’ de pensamiento tanto como ‘líneas’ teóricas y de acción, todo esfuerzo de coordinación de políticas sectoriales debe considerar este aspecto, so pena de hacer inviable iniciativas que a priori parecían destinadas al éxito.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> En economía al menos, la adherencia a ciertas creencias (por ejemplo, acerca de la eficiencia con que operan los mercados financieros y cambiarios) ha permitido extraer conclusiones bastante fuertes respecto a la necesidad o conveniencia de coordinación de políticas monetarias a nivel internacional. Cincuenta años atrás, en plena era de Bretton Woods, Milton Friedman y sus colegas de la ‘Escuela de Chicago’ argumentaban que todo lo que se requería para aislar las economías domésticas (y en particular, los mercados de trabajo) de choques externos, era adoptar una política cambiaria totalmente flexible. Con ello se hacía obviamente innecesario que los Bancos Centrales intervinieran en el mercado cambiario, y en consecuencia, tampoco se requería que aquellos coordinaran sus

Por ejemplo, hasta las reformas de los años 90 las políticas macroeconómicas de la mayor parte de los países en desarrollo tenían un sesgo claro contra la agricultura. Esto se explica, entre otras causas, por la “creencia” extendida de que la industrialización era la clave del desarrollo económico. (Kruger, 1992)

El área medio ambiental no es por cierto una excepción y en ella es posible identificar “creencias” generalizadas que futuros intentos de coordinación deberían considerar. Entre aquellas pueden mencionarse la visión extendida en muchos círculos económicos de la protección al medio ambiente como freno al desarrollo económico, la noción de que los tratados de libre comercio no deberían incluir aspectos ambientales (una creencia ampliamente compartida en los países de América Latina y el Caribe) o la de que los desastres naturales son “castigos de Dios” contra lo que nada puede hacerse. Afortunadamente diversas “creencias” han ido cambiando a la luz de nuevas evidencias y circunstancias, lo que —en principio— allana el camino para esfuerzos de coordinación. En todo caso, el punto central es que las tareas de coordinación de políticas sectoriales —digamos, entre las autoridades de las áreas fiscal y ambiental— deben integrar el conocimiento de creencias previas que en definitiva pueden facilitar o frustrar dichas iniciativas.

---

políticas monetarias. La historia de los 90's ha mostrado claramente que —con perfecta movilidad de capitales financieros— la flexibilidad cambiaria no ofrece mayor protección a los mercados de trabajo domésticos contra choques internacionales, lo que reabre el debate en favor de mayor coordinación de políticas a nivel internacional, tal como sugerido por Canzoneri et al. (2002), en contraposición a los argumentos en contra de Obstfeld-Rogoff (2001) y Rogoff (2003).



## 9. Aspectos institucionales-organizacionales para la coordinación de políticas públicas

---

De las secciones precedentes se desprende que para alcanzar los objetivos y metas de las políticas públicas, éstas precisan contar con una adecuada infraestructura institucional y organizacional, como también, estar coherentemente integradas y debidamente coordinadas entre sí. El propósito de esta sección es enfocar esta última parte de la proposición, colocando énfasis en los siguientes dos aspectos.

El primero se refiere a los medios y potestades institucionales con que deben contar las autoridades a cargo de las políticas públicas, en particular las consideradas prioritarias, para alcanzar sus correspondientes objetivos y metas.<sup>35</sup> Más allá de los recursos básicos para atender los mandatos, cumplir sus objetivos y alcanzar las metas sectoriales que fueron fijadas, se trata de enfatizar que en cualquier nivel de gobierno y en todo momento existen ‘n’ autoridades sectoriales buscando alcanzar sus propios objetivos y metas, no pudiendo descartarse que decisiones de política en el sector A puedan—involuntariamente e inadvertidamente— afectar de manera adversa los esfuerzos desplegados en el sector prioritario B. En consecuencia,

---

<sup>35</sup> Entre las múltiples razones que pueden invocarse para declarar prioritaria una determinada política pública, algunas de las más frecuentes son: (i) el elevado interés colectivo y/o la naturaleza estratégica de los objetivos que se persiguen; (ii) los fuertes costos sociales esperados de intervenciones públicas marcadas por ausencia de visión de largo plazo, escaso sentido de urgencia, limitado alcance, cobertura o profundidad; (iii) el carácter generalizado, grave y/o incierto de externalidades que se trata de eliminar o internalizar.

para que el ranking de prioridades sectoriales inicialmente fijado pueda hacerse efectivo, se requiere que las autoridades de los sectores prioritarios tengan mecanismos e instrumentos idóneos a fin de impedir que decisiones tomadas en otras áreas de gobierno impacten negativamente sobre sus objetivos y metas.

El segundo aspecto se refiere a la búsqueda de enseñanzas sobre temas institucionales-organizacionales vinculados a la coordinación de políticas en las áreas fiscal y ambiental de América Latina y el Caribe, a partir del examen de aspectos seleccionados de la experiencia de coordinación de políticas fiscal y monetaria.

## a) Problemas de coordinación que afectan intereses privados o colectivos

Antes de enfocar en los problemas de coordinación que afectan adversamente el interés público, parece útil considerar el caso opuesto, referido al manejo de externalidades negativas derivadas de problemas de coordinación que afectan predominantemente intereses situados en el ámbito privado. El contraste entre uno y otro ilustra la diferente naturaleza de las situaciones en pauta y permite apreciar con mayor claridad las razones por tras de las soluciones adoptadas en uno y otro caso.

Los ‘problemas de coordinación’ de informaciones, expectativas, creencias, estrategias, tácticas, y/o características (ej. secuenciamiento, intensidad, oportunidad, continuidad, calidad, etc.) de las acciones individuales, hacen parte de la experiencia diaria de todos los seres humanos. Incontables situaciones cotidianas ilustran este punto, tales como:

- a. problemas de *congestión*: típicamente enfrentados siempre que múltiples agentes tratan de usar simultáneamente un mismo recurso escaso (ej. una zona pesquera, una autopista urbana etc.) y que derivan en esfuerzos de pesca, tiempos medios de circulación, y en general un aumento del costo-usuario que supera a la media habitual.<sup>36</sup>(convergencia simultánea de múltiples usuarios sobre un mismo recurso escaso);
- b. problemas de *desencuentros*: como cuando dos o más personas tratan de reunirse en un lugar con información incompleta,<sup>37</sup> o cuando memorias del pasado ya no corresponden a la realidad actual, como en el conocido poema-canción ‘Y nos dieron las diez’<sup>38</sup> (incongruencias espaciales y/o temporales);
- c. problemas de *desentendimientos*: entre personas con expectativas recíprocas que difieren de lo que perciben u observan entre sí, tal como suele ocurrir entre padres e hijos, jefes y empleados, o entre los miembros de una pareja (recíprocas divergencias entre expectativas y percepciones mutuas).

En situaciones como las descritas, las consecuencias negativas de problema de coordinación quedan generalmente acotadas dentro del ámbito privado y los costos pasan a ser absorbidos —en mayor o menor silencio— por las partes que se sienten afectadas. De hecho, las sociedades normalmente no requieren contar con instituciones ni organizaciones públicas dirigidas a lidiar con problemas de coordinación de índole básicamente privadas. Sin embargo hay dos grandes excepciones a esta regla. La primera surge cuando el número de ‘perdedores’ es suficientemente grande como para caracterizar un problema de interés colectivo, como en el caso de las cada vez más frecuentes congestiones de tránsito en las grandes ciudades de América Latina y el Caribe y de

---

<sup>36</sup> Como cuando en ciertas horas y/o días se trata de circular por determinadas avenidas de la ciudad, pagar cuentas en un banco, o conseguir una mesa en el bar El Farol (ver Brian Arthur (1994)).

<sup>37</sup> Schelling, T. (1960).

<sup>38</sup> Sabina, J. (1992).

otras partes del mundo.<sup>39</sup> La segunda excepción surge cuando un particular no acepta internalizar pasivamente los costos asociados con externalidades derivadas de problemas de coordinación entre privados. Para tales casos la sociedad coloca a disposición de dichos particulares una institución (la justicia) y organización pública (los tribunales de justicia) que se encarga de evaluar reclamos y arbitrar compensaciones, según el caso. Vemos así que cuando no se trata de temas de interés colectivo, las sociedades dejan a cargo de los propios particulares resolver sus problemas de coordinación, ofreciéndoles sin embargo una institución y organización de carácter general para resolver conflictos sobre materias de interés privado que no pueden ser manejados eficiente y eficazmente entre las partes involucradas.

En el extremo opuesto a lo que ocurre en el ámbito privado se sitúa la necesidad social de contar con provisión de bienes públicos (incluyendo la prevención y manejo de respuestas ante ‘males públicos’) de modo a atender intereses de carácter colectivo. Ello invariablemente exige contar con diversas instituciones y organizaciones públicas con misiones y mandatos especializados para actuar según metas y objetivos trazados a través de políticas sectoriales que manejan instrumentos de acción y asignaciones presupuestarias (u otras formas de financiamiento) que le son específicas, y que operan dentro de las restricciones impuestas por el orden jurídico general. En suma, un pequeño Estado de carácter sectorial, del que se esperan resultados también sectoriales.

La perspectiva precedente es un buen punto de partida pero precisa ser enriquecida por una perspectiva ‘ecológica’, esto es, por una visión que reconozca los posibles efectos de interdependencias e interacciones intersectoriales, y en particular, que tenga en cuenta la posibilidad de que decisiones tomadas autónomamente en otros ámbitos y esferas de gobierno, puedan provocar involuntarios e inadvertidos efectos adversos sobre cada sector en particular.

Dado que el riesgo de ocurrencia de problemas de coordinación en cualquier sistema están positivamente correlacionados con el número y complejidad de las interrelaciones e interacciones entre los agentes o partes componentes del mismo, no deberá sorprender que en ausencia de mecanismos institucionales especialmente dedicados a promover y facilitar la coordinación intra-gobierno, resulten externalidades negativas que alteraren las prioridades sectoriales iniciales. Cuando esto ocurre, las propias autoridades de los sectores afectados suelen terminar haciendo parte de la lista de ‘perdedores’ provocados por los problemas de coordinación.

Las consideraciones precedentes pueden resumirse en el Cuadro 2, donde se clasifican los problemas de coordinación según su origen (público / privado) y destino (esto es, el ámbito sobre el que impactan las externalidades). Este último aspecto es en realidad el verdadero divisor de aguas pues, al distinguir entre intereses privados y colectivos, permite visualizar cuál es el tipo de solución más adecuado para cada caso.

Los problemas de coordinación tipificados por A11 son generalmente resueltos de manera privada y los costos a ellos asociados terminan siendo absorbidos de manera más o menos silenciosa por los perdedores. Sin embargo, cuando estos últimos entienden que dichos costos constituye una carga inaceptable, pueden recurrir a la institución de la justicia [esto es, al marco jurídico establecido por la Constitución, códigos (civil, penal, comercial, etc.), leyes ordinarias y demás dispositivos legales en vigor], a través de la correspondiente administración pública [esto es, los jueces y tribunales en lo civil, penal, comercial. etc. con sus respectivas instancias hasta llegar a la Corte Suprema], para que aquella sea de alguna manera redistribuida, de modo que al menos parte de ella sea internalizada por el causante.

<sup>39</sup> La congestión vehicular es apenas uno entre varios costos sociales del transporte terrestre (los otros son básicamente: daños ambientales, heridos y muertos por accidente, y desgaste de la infraestructura vial). Sin embargo son los que a diario, de manera directa y visible, afectan el interés colectivo, legitimando la necesidad de políticas públicas destinadas a aumentar la oferta (ej. ampliando o construyendo nuevas calles, o vía substitución, mejorando las condiciones de uso de medios de transporte alternativos, etc.), y/o reduciendo la demanda (a través del cobro de tasas de uso del espacio urbano necesario para estacionar y/o circular, complementado por la regulación del propio derecho de circulación en ciertas área o vías, horas y/o días de la semana, según tipo de vehículo, etc.).

Cuadro 2

## CLASIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS DE COORDINACIÓN

Tipo de efectos o Consecuencias (DESTINO)	Acotadas, locales o básicamente privadas	Globales, de amplio espectro social, económico, o colectivo
Ambito de Ocurrencia de la Falla de Coordinación (ORIGEN)		
<b>Privado</b>	Desavenencias entre particulares y Desencuentros familiares	Fallas de mercado A12
<b>Público</b>	Negociaciones que no llegan a transformarse en contrato A11  Errores administrativos en una repartición pública A21	

Fuente: Elaboración propia de los autores.

Así es que, a pesar de no existir instituciones ni organizaciones ad-hoc para prevenir o evitar (ex – ante) problemas de coordinación en el sector privado, sí existe una infraestructura institucional-organizacional de alcance general (la justicia y los correspondientes tribunales) con capacidad para imponer sobre el causante de una externalidad, al menos parte de los costos provocados. Este proceso de internalización judicial de externalidades puede interpretarse como una manera de generar coordinación ex - post, solo que ella deja a las partes en una situación análoga a la de un ‘segundo (o tercero) mejor’. El caso A21 es similar al A11, puesto que —más allá de las obligaciones previstas en los reglamentos internos de las organizaciones públicas— no se cuenta con una base institucional y organizacional específicamente destinada a facilitar la coordinación ex - ante y/o a resolver los problemas que se derivan cuando esta última falla.

Algo completamente diferente ocurre con las situaciones representadas en A12 y A22, ya que debido al alcance global (general o transversal) de los efectos adversos derivados de problemas de coordinación que afectan el interés colectivo, la propia sociedad se ve en la necesidad de tomar decisiones colectivas para crear instituciones y organizaciones específicamente destinadas a promover determinados objetivos y alcanzar ciertas metas.

Así, por ejemplo, la coordinación de los temas fiscales del gobierno invariablemente supone la existencia de un Ministerio de Hacienda o Finanzas, en el que se reúnen no apenas las atribuciones sobre recaudación y gasto, sino también, la facultad de intervenir sobre lo que en otras áreas y/o niveles de gobierno se decide en materias de su competencia. En este último sentido es sabido que el Ministerio de Hacienda tiene poder de decisión no apenas sobre los impuestos que se aplican a los peajes pagados por los usuarios de una carretera —construida y operada por el sector privado con base en una concesión sobre bases BOT, otorgada y supervisada por el Ministerio de Obras Públicas— sino también, sobre los reajustes del valor de dichos peajes, bajo el argumento de que pueden impactar sobre la tasa de inflación. Algo análogo ocurre en la hora de decidir sobre el reajuste anual del salario mínimo. Este último es sin lugar a dudas una variable de interés central para las autoridades del Ministerio del Trabajo, sin embargo, la última palabra en esta materia corresponde al Ministerio de Hacienda, bajo el argumento de que aumentos excesivos en términos reales pueden afectar la tasa de inflación, las expectativas de recuperación del nivel de actividad doméstica, y la competitividad internacional de las exportaciones.

Los ejemplos anteriores podrían multiplicarse pero son suficientes para ilustrar claramente el punto central que se ha venido construyendo a lo largo de esta sección: cuando una sociedad quiere efectivamente otorgar prioridad a determinados objetivos de políticas públicas, las autoridades correspondientes son efectivamente investidas con las facultades necesarias para alcanzarlos, lo que entre otras cosas supone coordinación ex – ante, o también, potestad para neutralizar decisiones de otras instancias de gobierno que inadvertidamente puedan revertir la decisión colectiva inicial de hacer efectiva dicha prioridad.

## **b) Normas y procedimientos de coordinación: ¿qué nos enseña la experiencia de coordinación entre políticas fiscal y monetaria?**

Los ejemplos recién mencionados hacen referencia a un contexto en que el Ministro de Finanzas coopera voluntariamente con el Banco Central, probablemente porque el proceso de globalización impone la necesidad de que las autoridades económicas domésticas operen coordinadamente en todos los frentes

Sin embargo, las autoridades fiscales normalmente reciben fuerte presión política para asegurar adecuados niveles de actividad, empleo y crecimiento, en cuanto que las autoridades del Banco Central son consideradas responsables por el nivel general de precios y la estabilidad del sistema financiero. Dadas estas premisas: ¿cómo coordinar las políticas fiscal y monetaria de modo que la economía pueda situarse en la combinación de tasa de inflación y nivel de actividad-empleo que sea socialmente más deseable?<sup>40</sup>

La respuesta a tal interrogante es condicional al marco institucional utilizado para regular las relaciones entre el Banco Central y el Ministerio de Hacienda. Para ilustrar algunos aspectos de interés consideremos las soluciones frecuentemente implementadas en la práctica.

*Modelo de subordinación institucional (coordinación vertical).* En este caso, el Banco Central depende de las autoridades del Ministerio de Hacienda y por lo tanto debe adaptarse pasivamente a las necesidades del Tesoro Nacional. Esta ha sido la norma en la coordinación fiscal-monetaria de todas las economías de América Latina hasta fines de los años 80 y aún hoy se encuentra vigente en numerosos países de la región.

Este modelo de coordinación intra-gubernamental parece guardar estrecho paralelismo con la clásica interpretación de Coase acerca del origen y expansión de la firma como mecanismo que permite ahorrar costos de transacción.<sup>41</sup> Estos últimos representan los costos de usar el sistema de precios como mecanismo de coordinación, y siendo muchas veces implícitos e intangibles, están básicamente asociados con: (i) la búsqueda, procesamiento y comparación de informaciones respecto a lo que se va a transar; (ii) las actividades de negociación, control y supervisión de los términos e implicaciones de lo que se acuerda en dichas negociaciones; (iii) la discusión, redacción e inscripción de los contratos en que se traducen los referidos acuerdos; (iv) el accionar los mecanismos que permiten exigir el cumplimiento de dichos contratos a fin de zanjar eventuales controversias.

<sup>40</sup> Este trade-off es normalmente asociado con la curva de Phillips negativamente inclinada, de corto plazo. Si el planteo fuera de largo plazo y en consecuencia hubiera suficiente flexibilidad laboral, la opción de seleccionar una combinación socialmente preferible se limita a la tasa de inflación (pues la curva de Phillips tenderá a ser vertical en el nivel de actividad correspondiente a la tasa natural de desempleo).

<sup>41</sup> Coase (1992) explica que lo esencial de su clásico artículo —Coase (1937)— sobre el origen de la firma, estaba presente en el contenido de una conferencia que había dictado en 1932 (cuando tenía 21 años!). Los fundamentos de la expansión de las firmas e integración vertical de una industria, fluyen en parte de la misma idea básica: reducir y/o evitar costos de transacción.

Según la referida interpretación, una firma organiza actividades internamente en la medida que ello le genere beneficios netos respecto a lo que sería el caso si mantuviera dicha actividad externa a la organización. De este modo, al traer hacia dentro de esta última, relaciones u operaciones que previamente se efectuaban a través del mercado, las autoridades de una firma ahorran costos de transacción y ganan flexibilidad para reorganizar procesos y procedimientos de modo a alcanzar mejores resultados globales post-integración. Adicionalmente, las firmas pueden querer mover los bordes de su organización —de modo a explotar potenciales economías de escala y/o de alcance (adaptándose a procesos como la globalización), o en respuesta a amenazas externas (originadas en cambios en las condiciones de mercado, o en el comportamiento predador de otra organización)— a través de fusiones y adquisiciones que alteran su grado de integración (horizontal y/o vertical) y la estructura industrial.<sup>42</sup>

Por analogía, pensemos en el Ministerio de Hacienda como una ‘firma’ que: (i) controla un ‘holding’ con objetivos vastamente diversificados (entre los que destacan: alcanzar adecuados niveles de actividad, empleo y crecimiento; mantener saludables equilibrios macroeconómicos; conseguir niveles aceptables de equidad distributiva; y asegurar una infraestructura regulatoria en materias económico-financieras de calidad satisfactoria); (ii) enfrenta crónicos —o al menos, periódicos— problemas de financiamiento; (iii) tiene la posibilidad de influir en la decisión de integrar (horizontalmente) a su organización una ‘firma’ llamada Banco Central (que tiene la particularidad de ser un monopolista especializado en la producción de base monetaria). En tales condiciones, cuáles son las chances de que las autoridades fiscales promuevan la estratégica ‘adquisición’ de dicha firma? Evidentemente, la respuesta de que hay una elevada probabilidad de que ello ocurra encuentra corroboración en la realidad de América Latina durante la mayor parte del período post-segunda guerra mundial. La racionalidad para ello es evidente: la incorporación de una ‘firma’ con las características del Banco Central a la organización dirigida por las autoridades fiscales, permite que la ‘firma controladora’ consiga no apenas financiar niveles de gasto incompatibles con sus ingresos permanentes, sino también —algo que no es de importancia menor— ahorrar costos de transacción asociados con procesos de coordinación intra-gubernamental de políticas públicas.

El esquema recién descrito es la antípoda del clásico modelo de separación de poderes (en este caso referidos al ámbito económico), pues rompe el mecanismo de ‘*checks and balances*’ (pesos y contrapesos) recíprocos idealizado para aumentar el costo de transacción de eventuales intentos de colusión entre poderes diseñados para actuar separados con el fin de ofrecer garantías de mejor protección a los intereses colectivos.<sup>43</sup> La integración vertical del Banco Central bajo el comando y control de la autoridad hacendaria, reduce a cero los costos de transacción asociados con actividades de coordinación, y al mismo tiempo, crea incentivos y condiciones favorables para que la autoridad hacendaria se comporte como un auténtico monopolista, otorgando a la política fiscal un papel dominante y convirtiendo a la política monetaria en subordinada.

De este modo, el modelo de subordinación abre las puertas para regímenes de tipo fiscal-dominante que —en la experiencia de América Latina— frecuentemente generan inestabilidad macroeconómica [esto es, inflación crónica o hiperinflación; volatilidad del tipo de cambio nominal (en regímenes de cambio nominal flexible), o exagerada apreciación real de la moneda doméstica-cum-presión sobre las reservas internacionales del Banco Central (en regímenes de tipo de cambio nominal fijo); dificultades para mantener flujos adecuados de financiamiento internacional;

<sup>42</sup> En las economías de AL este proceso ha estado especialmente asociado a la ola de desregulaciones y privatizaciones iniciada en los años 80 y profundizada durante la primera parte de los 90.

<sup>43</sup> Laffont, J.J. – Meleu, M. (1997), Laffont (1999).

necesidad de reestructurar la deuda pública externa, ciclos de ‘stop-and-go’ inducidos parcialmente por el comportamiento de los mercados y por decisiones de política; etc.].<sup>44</sup>

La experiencia empírica de las economías de América Latina con este tipo de arreglo institucional muestra, una vez más, que no hay almuerzo gratis en economía. El modelo de coordinación que supone subordinación institucional contiene los gérmenes del autoritarismo, más preocupado en ahorrarse costos de transacción a sí mismo (la ‘firma’ controladora del holding), que en reducir los costos de sus acciones para la sociedad, especialmente cuando esta evaluación se hace desde una perspectiva intertemporal.

La conclusión anterior tiene su fundamento en la inconsistencia —y consecuente potencial inestabilidad— que resulta de combinar:

- i. un sistema de incentivos propio de agentes monopolistas para guiar la acción del Ministerio de Hacienda (esto es, libre de mecanismos de ‘check-and-balances’);
- ii. mandatos electorales relativamente breves (con lo que el tiempo medio de que dispone cada administración de gobierno para explotar rentas monopólicas impone un sesgo hacia comportamientos rentistas);
- iii. las limitadas exigencias que suele haber en América Latina respecto a rendición de cuentas y asunción de responsabilidades funcionarias y políticas (accountability) por parte de las autoridades del área económica.

Así es que el referido modelo de coordinación de políticas públicas vía subordinación institucional —una vez contabilizados apropiadamente todos los costos directos e indirectos, ciertos y contingentes, reales e intangibles— ha mostrado tener consecuencias adversas no triviales en varios frentes.

Es precisamente uno de ellos —el referido a los costos de la inflación, en términos de pérdida de bienestar asociada con menor producto, empleo, inversión, productividad y crecimiento<sup>45</sup>— lo que ha promovido diversas propuestas para hacer frente al sesgo inflacionario que surge de políticas económicas que no ofrecen suficientes garantías de consistencia intertemporal. Entre dichas propuestas cabe destacar los modelos de reputación, contratos, metas inflacionarias y delegación.<sup>46</sup> No obstante que la literatura especializada los trata por separado, la práctica muestra que se suelen usar de manera combinada en proporciones que varían de país a país. Para nuestros propósitos es suficiente hacer mención a algunas referencias enfocadas en el modelo de delegación.

Cuando se analiza el gasto ambiental de las distintas reparticiones del estado suelen aparecer los ministerios de obras públicas como uno de los principales responsables de gastos e inversiones ambientales públicas, en ocasiones por encima del presupuesto que manejan las autoridades ambientales. En otros casos el propio ministerio de obras públicas ha asumido las competencias de medio ambiente. En la práctica se trata de un modelo de subordinación institucional donde parte de los objetivos de las políticas ambientales quedan supeditados, en la práctica, a los objetivos de las políticas de infraestructura. No debe descartarse que este fenómeno se verifique también en el modelo de autoridades ambientales en la forma de Comisiones Interministeriales.

*Modelo de delegación* Una de las respuestas quizá más difundidas para neutralizar el referido sesgo inflacionario —tanto en la literatura como en la práctica institucional de buen número de países— consiste en delegar la responsabilidad por la estabilidad de precios a un Banco Central

<sup>44</sup> Sobre regímenes de tipo fiscal-dominante (No-Ricardiano), o monetario-dominante (Ricardiano), ver la controversia entre Woodford (2000) y Buitier (2001). Para visiones algo más equidistantes ver Canzoneri et al. (2001) y sobretudo Gordon-Leeper (2002).

<sup>45</sup> De Gregorio (1998).

<sup>46</sup> Entre los muchos trabajos que abordan esta temática pueden mencionarse Beddies (2000) y Castellani-Debrun (2001).

cuyas autoridades tengan preferencias antiinflacionarias más conservadoras que las del votante medio, o por lo menos, que las de las autoridades hacendarias.<sup>47</sup>

Este camino ha sido ampliamente explorado en numerosos países de América Latina durante fines de los años 80 y a lo largo de los 90, cuando se introdujeron importantes reformas en la legislación de los Bancos Centrales, dirigidas a promover su autonomía operacional (Chile-89, El Salvador-91, Argentina-92, Colombia-92, Venezuela-92, Ecuador 92 y 98, Perú-93, México-93, Bolivia-95, Costa Rica-95, Uruguay-95, Paraguay-95, Honduras-96, Nicaragua-96), lo que en algunos casos vino acompañado con el estatus de independencia institucional (Argentina, Chile, Colombia, México). Aunque ésta ha sufrido posteriormente algunos retrocesos (especialmente en Colombia-99, Venezuela-00, y Argentina-01), en otros casos, la mayor autonomía operacional/independencia institucional ha sido reforzada con la adopción de metas inflacionarias como estrategia de conducción de la política monetaria (Brasil, Chile, Colombia, México y más recientemente Perú).

Aunque las normas y procedimientos seguidos para la designación de las autoridades del Banco Central (sobretudo en aquellos casos en que existe independencia institucional), así como para las relaciones entre dicha institución y el Ministerio de Hacienda, varían de un país a otro, lo cierto es que muestran los cuidados que se pueden llegar a tomar en el sentido de establecer mecanismos de coordinación formal que sean equilibrados y en cuyo diseño es evidente la preocupación con establecer mecanismos de ‘check-and-balances’.<sup>48</sup>

Pero en definitiva: qué nos enseña la experiencia de coordinación entre las políticas fiscal y monetaria en América Latina? Básicamente lo siguiente:

- 1) la manera de enfrentar los desafíos de la coordinación van cambiando en el tiempo, según necesidades en permanente evolución, lo que se refleja a través de periódica reformulación, sustitución y creación de instituciones y organizaciones públicas, como también, en cambios de mandato, objetivos y funciones de diferentes agencias gubernamentales. Las lecciones que derivamos de este punto son: (a) que eventuales intentos por promover coordinación entre las políticas fiscal y monetaria, deberían considerar adecuadamente las circunstancias específicas del país de que se trate; como también, (b) deberían evitar esquemas cuya eventual modificación signifiquen costos tan elevados que hagan improbables los cambios que seguramente se requerirán a futuro;
- 2) las autoridades económicas han mostrado especial preocupación en relación a la coordinación de diversas áreas de política, como la fiscal y monetaria, pero también respecto a las áreas cambiaria y de la deuda pública, para citar solo algunas.
- 3) Dichas autoridades han mostrado tener claro que según las circunstancias puede resultarles más atractivo apoyar dichas tareas de coordinación siguiendo un modelo (subordinación institucional) u otro (delegación), pero en todos los casos se ha cuidado de colocar a disposición de las respectivas autoridades los mecanismos e instrumentos necesarios para que aquellas puedan cumplir sus tareas. En particular, se ha cuidado de asegurar que dichas autoridades tengan potestad para evitar que medidas tomadas en otras áreas o sectores de gobierno tengan repercusiones adversas sobre los objetivos y metas prioritarias.

Estas observaciones iniciales sugieren la conveniencia de la tarea de implantar, desarrollar y/o perfeccionar la coordinación de las políticas fiscal y ambiental en los países de América Latina, sea encarada con toda la flexibilidad que la experiencia sugiere debe presidir tales actividades,

---

<sup>47</sup> Barro-Gordon (1983) y Rogoff (1985).

<sup>48</sup> En realidad esta no es una materia que se haya zanjado de manera definitiva y en AL se encuentra en permanente discusión, tal como ilustra el intercambio entre Clavijo (2001), Alesina et al. (2001) y Kalmanovitz (2001), referidos al caso del Banco de la República de Colombia.

como también, teniendo el cuidado de crear instancias apropiadas de comunicación y negociación entre las correspondientes autoridades. Por último, es esencial que las autoridades ambientales tengan representación en foros claves para la toma de decisiones económico-financieras, de modo a alertar con tiempo sobre implicaciones y posibles consecuencias adversas a los objetivos y metas del desarrollo sostenible, que podrían derivarse, inadvertida e involuntariamente, de acciones o decisiones en otros sectores de gobierno.



## 10. Posibles lecciones para la coordinación de políticas fiscal y ambiental

---

En secciones anteriores fue posible apreciar la importancia estratégica que la profesión económica otorga a la coordinación de informaciones, creencias, expectativas, objetivos, metas, instrumentos y/o acciones entre los agentes del sistema económico.<sup>49</sup> De hecho, el interés de la profesión por temas de coordinación abarca ámbitos tan diversos como:

- i. *los mercados*, en que se intercambian derechos de propiedad sobre bienes y servicios, de manera descentralizada y bajo la conducción de la ‘mano invisible’ del interés privado, orientada por la información contenida en el vector de precios;
- ii. *la firma*, en cuyo interior la coordinación de las decisiones queda a cargo del empresario o administrador, teniendo como permanente referencia la información provista por los precios de mercado;
- iii. *las políticas públicas (y en particular la política económica)*, a nivel microeconómico (destinadas a desarrollar, suplir y/o corregir el funcionamiento de los mercados) tanto como macroeconómico (dirigidas a

---

<sup>49</sup> Para juzgar lo que es ‘adecuado’, en economía se presta especial atención a los criterios de *eficiencia, eficacia y equidad*. Sin embargo, a medida que el análisis integra consideraciones relativas a otros sub-sistemas (jurídico, político, biológico, ecológico, etc.), se hace necesario considerar también criterios tan importantes como *justicia, libertad, reproducción, sustentabilidad*, etc. Los objetivos, horizontes temporales y circunstancias del análisis habrán de definir cuáles deberán ser considerados prioritarios.

asegurar estabilidad en la evolución de los grandes agregados, provisión de bienes públicos-cum-eficiente asignación de recursos, y patrones de equidad socialmente aceptables, a través de un prudente y coordinado manejo de las políticas fiscal, monetaria, administración de la deuda pública, y cambiaria, entre otras).<sup>50</sup>

10.1) Una primera enseñanza que surge de tal revisión deriva de la manera en que la profesión económica ha privilegiado los problemas de coordinación en el centro de su agenda de investigación, por más de tres siglos. En realidad, parte importante del prestigio intelectual, político y social que dicha disciplina ha ido ganando desde que Adam Smith introdujo el principio de ‘la mano invisible’ en *La Riqueza de las Naciones*, se debe a la claridad con que sus más importantes figuras han sabido identificar y resolver —al menos teóricamente— cruciales problemas de coordinación económica, domésticos e internacionales. Esto es interpretado en este trabajo como un antecedente favorable para iniciativas en pro de una efectiva coordinación entre las políticas fiscal y ambiental. En la medida que la autoridad ambiental consiga incorporar claramente a su discurso las ventajas recíprocas de coordinar ambas políticas sectoriales de manera coherente, estará compartiendo la misma visión estética y substantiva de la autoridad hacendaria, facilitando así de manera considerable el diálogo inicial entre ambas partes.

10.2) La segunda enseñanza es sobre la necesidad de tomar conciencia acerca de los costos y consecuencias que pueden derivarse de problemas de coordinación, especialmente cuando estos son expresivos. Dejando de lado las molestias derivadas de múltiples problemas de coordinación que a diario afectan la vida privada de los seres humanos, es necesario evaluar los costos y consecuencias que se pueden derivar de severos problemas de coordinación cuando éstos afectan importantes intereses colectivos. Algunos conspicuos casos permiten ilustrar este punto:

- a. severas y generalizadas fallas de coordinación de mercados, como la crisis que en los años 30 afectó —principal pero no exclusivamente— al mundo industrializado;
- b. severas y generalizadas fallas de gobierno (y de Estado), como la crisis que afectó a las economías del Este y que hacia fines del los 80 representó el fin del bloque soviético;
- c. severas, generalizadas y simultaneas fallas de mercado y de gobierno, como las que ayudan a explicar el crónico estado de subdesarrollo experimentado —principalmente— por América Latina y África.

La simple revisión de estos casos permite formar una idea acerca de los costos y consecuencias que pueden recaer sobre expresivos contingentes humanos en caso de ocurrir problemas de coordinación que afecten de manera severa la calidad del medio ambiente (aire, aguas, bosques, cultivos, recursos no renovables, etc.) local, nacional, regional, o global.<sup>51</sup> Esto debiera servir como un fuerte incentivo para que las autoridades ambientales promuevan una visión que priorice la coordinación de políticas públicas (y en nuestro caso particular, la coordinación de políticas fiscal y ambiental), a fin de evitar fallas de coordinación con consecuencias ambientales que pueden llegar a caracterizar como dantescas.

10.3) El obvio temor que despiertan las graves consecuencias derivables de severas fallas de coordinación, invita a pensar en la relativa tolerancia con que suelen evaluarse ‘pequeños’ problemas de coordinación que dan lugar a también ‘pequeñas’ pérdidas de interés público. Sin embargo, estos últimos tienen la particularidad de *reiterarse* sin que existan incentivos o fuerzas capaces de colocar límites a su periódica o esporádica ocurrencia (ni a los costos que, en consecuencia, se van acumulando a lo largo del tiempo). El problema en pauta es análogo a

<sup>50</sup> El interés de la profesión en temas de coordinación de políticas excede largamente lo que puede mencionarse en este trabajo, y no se limita al ámbito doméstico. Algunos nombres asociados a prominentes iniciativas de coordinación de políticas a nivel internacional son Bretton Woods, EMS, Plaza, Louvre, Maastricht, Pacto de Estabilidad y Crecimiento, EMU, Nafta, Mercosur, y más recientemente, propuestas para la reestructuración de deudas soberanas. Sobre este último punto ver, por ejemplo, IMF Board (2003).

<sup>51</sup> Sobre ‘males públicos globales’ ver nota de pié de página # 6.

situaciones que involucran *repetidas* decisiones individuales que representan desvíos considerados menores en relación a lo que sería una conducta socialmente aceptable, pero que conducen a comportamientos inconsistentes desde un punto de vista intertemporal.<sup>52</sup> En tales casos y en cuanto los pequeños desvíos son evaluados paso a paso, el problema tiende a subestimarse en cada oportunidad, simplemente porque no se ha considerado el efecto acumulado de la secuencia de errores, algo que con el paso del tiempo puede llegar a representar un costo total realmente muy elevado. Así es que una tercera enseñanza consiste en no subestimar los efectos acumulados de reiterados ‘pequeños problemas’ de coordinación, sobretodo cuando no existe una infraestructura ambiental suficientemente equipada como para ir neutralizando sus efectos sobre la marcha.

10.4) En contraposición a la prioridad otorgada a la coordinación ‘hacia adentro’ de las fronteras de la economía, no deja de sorprender la relativamente escasa atención prestada a la coordinación ‘hacia afuera’. Por lo general, cada vez que las autoridades económicas utilizan instrumentos —digamos, fiscales— para alcanzar determinados objetivos, se dice que aquellas están haciendo política económica en tal o cual área, y raras veces se enfatiza que se trate de un esfuerzo de coordinación de políticas sectoriales. Así por ejemplo, cuando se otorgan subsidios a las exportaciones se habla de política comercial, o cuando el sector agrícola recibe un trato especial en relación al pago del IVA se habla de política agrícola, o cuando se permite que la totalidad de los costos imputados a investigación y desarrollo sean deducidos por las empresas para el cálculo del impuesto sobre las utilidades se habla de política de desarrollo tecnológico, para citar solo algunos ejemplos.

En este sentido: ¿qué ocurrió cuando los países de la OECD/UE comenzaron a realizar reformas impositivas compatibles con objetivos de conservación ambiental? Pues en ese caso se acuñó la imagen de que se estaba procediendo a ‘enverdecer’ la estructura tributaria. ¿Y qué se dijo cuando —complementando lo anterior— se pasó a eliminar programas de subsidios directa o indirectamente nocivos al medio ambiente? Pues en ese caso el lenguaje utilizado se amplió para hacer referencia al ‘enverdecimiento del presupuesto’, imagen ésta que fue recientemente revisada y en alguna medida substituida por la de ‘reforma fiscal medioambiental’ (Environmental Fiscal Reform).<sup>53</sup>

Algo análogo parece estar ocurriendo en América Latina, donde diversos países vienen experimentando con ‘la aplicación de instrumentos económicos’ en apoyo de la modernización de la gestión ambiental.<sup>54</sup> Básicamente se trata de experiencias de uso de instrumentos fiscales tales como tasas por servicios ambientales (ej. tasas retributivas y compensatorias por utilización de aguas y vertido de líquidos residuales de procesos industriales, emisiones de gases diversos, aprovechamiento de recursos forestales y pesqueros); impuesto a la deforestación, y renuncias tributarias en intercambio por prácticas de reforestación; uso de criterios ambientales para asignar transferencia intergubernamentales de impuestos a los gobiernos locales; diversos incentivos fiscales (ej. aranceles preferenciales y depreciación acelerada para equipos de control y prevención de contaminación, entre otros). Sin embargo, no parece haber cualquier preocupación por tratar esta materia como una forma incipiente de coordinación de políticas entre las áreas fiscal y ambiental.

De lo anterior se desprende una cuarta enseñanza útil para el manejo de la relación entre lo fiscal y ambiental. La idea es que para efectivamente colocar el desarrollo sostenible entre los objetivos prioritarios de gobierno, se requiere un cambio en la visión que hoy preside la relación entre las políticas fiscal y ambiental. Esto supone superar la etapa actual en que las autoridades hacendarias simplemente colocan uno o más instrumentos fiscales al servicio de la gestión ambiental, para ingresar a una etapa más avanzada en que las relaciones entre sectores sean visualizarse crecientemente en términos de cooperación mutua entre autoridades sectoriales que

<sup>52</sup> Akerlof (1991).

<sup>53</sup> OECD (2002).

<sup>54</sup> Acquatella (2002).

participan de un juego con repetición cuyo resultado puede ser de suma positiva, cero o negativa, según la manera en que actúen cada una de aquellas en pro de objetivos comunes.

10.5) La quinta enseñanza es que a pesar del carácter esencialmente intangible de su producto, la actividad de coordinar políticas sectoriales, en general, es altamente consumidora de tiempo, energía y esfuerzos. Esto significa que para hacer funcionar adecuadamente los mercados políticos y para que las actividades de coordinación intergubernamental lleguen a feliz término, se hace necesario incurrir en pesados costos de transacción. A fin de reducir éstos y potenciar así la calidad de los resultados que se podrán desprender de la coordinación, es necesario que esta actividad cuente con el apoyo de una infraestructura institucional y organizacional adecuada a las necesidades y especificidades de cada caso. Por cierto, esta reflexión general se aplica plenamente al caso particular de la coordinación de las políticas fiscal y ambiental.

Es sabido que los beneficios sociales de coordinar no son siempre evidentes, directos, ni inmediatos.<sup>55</sup> De hecho, parte no despreciable de las ventajas derivadas de una adecuada coordinación intergubernamental de políticas sectoriales consiste en operaciones dirigidas a reducir el espacio para duplicaciones y desperdicios, así como anticipar y evitar involuntarios e inadvertidos ‘daños colaterales’ atribuibles a decisiones unilaterales tomadas en, digamos, el sector A, y que afectan adversamente los esfuerzos/objetivos/metas de, digamos, un sector prioritario B.

A su vez, como toda actividad humana implica costos, y éstos casi siempre se dejan sentir de manera explícita y directa (aunque en muchas ocasiones los costos de carácter implícito e indirecto puedan llegar a ser significativos), la oferta de coordinación termina siendo una función (inversa) del nivel de los costos totales de producir coordinación.

Ocurre que en la composición de estos últimos hay ocasiones en que los costos de transacción ocupan un espacio desproporcionado. Este es precisamente el caso cuando se lidia con decisiones colectiva en contextos democráticos. Las transacciones en los mercados políticos demandan enormes dosis de dicho tipo de costos y por razones fáciles de comprender dichos mercados son extremadamente imperfectos.<sup>56</sup> En virtud de ello, no resta duda que la oferta de coordinación y sus resultados, dependen de la calidad del marco institucional y organizacional utilizado para contener y guiar las actividades necesarias para coordinar decisiones de Interés colectivo.

Es sabido que los costos de transacción asociados al uso del mecanismo de precios dependen en buena medida del diseño institucional que fija las reglas de juego dentro de las que los mercados deben operar. Análogamente, los costos de transacción en que se debe incurrir para lograr una coherente integración y adecuada coordinación de las políticas sectoriales en torno de objetivos y metas generales de gobierno, son función de la calidad de la correspondiente infraestructura institucional y organizacional sobre la que se apoyan las políticas e intervenciones públicas.

En general, los costos de transacción pueden ser entendidos como aquellos en que se incurre al tratar de hacer funcionar un sistema económico, político o social. La interpretación de North (1990) está referida a sistemas de mercados (económicos o políticos) y según ella los costos de transacción resultan de especificar lo que se va a intercambiar y de hacer cumplir los acuerdos correspondientes. Volviendo sobre lo que se adelantó en la sección 9 (b), la composición de los costos de transacción viene dada por el tiempo y esfuerzos necesarios para: (a) conceptualizar lo que se desea hacer, definir objetivos y procedimientos, identificar y precisar lo que será objeto de intercambio, como también, para buscar, adquirir, procesar, analizar y comparar informaciones sobre características relevantes de dicho objeto; (b) negociar y especificar las condiciones y

---

<sup>55</sup> La idea de que los beneficios netos de la coordinación son siempre positivos ha sido cuestionada en diversos casos y circunstancias. En el contexto de la coordinación internacional de política monetaria y cambiaria ver por ejemplo Obstfeld-Rogoff (2001) y Rogoff (2003).

<sup>56</sup> North (1990, 1994), Dixit (1996).

términos de acuerdos o contratos de intercambio; (c) supervisar y asegurarse de que estos últimos se cumplan debidamente.

Como es fácil percibir, al movernos desde los mercados de bienes y servicios económicos, en dirección a los mercados políticos donde tienen lugar las actividades de coordinación en que estamos interesados, es posible verificar que: (a) la complejidad de los problemas considerados hace bastante difícil determinar sin mayor ambigüedad qué se intercambia y cuáles son sus características (votos por promesas, votos por mandatos, metas por recursos, etc.); (b) los costos de negociar y especificar acuerdos que combinan elementos que pueden ser técnicamente complejos, con aspectos esencialmente políticos, suelen ser no ser despreciables; (c) diversos problemas de agencia e incerteza en cuanto al cumplimiento de tales acuerdos, demanda mucha supervisión, información, negociación adicional y presión-cum-influencia política. Por todo ello, los mercados políticos son mucho más imperfectos que los mercados económicos, y por cierto, los correspondientes costos de transacción tienden a ser considerablemente más elevados.

De todo ello se concluye que la coordinación de políticas públicas sectoriales, requiere especial atención y recursos, entre los que destaca una infraestructura institucional y organizacional adecuada a las necesidades de cada caso. Esto último contribuye decisivamente a reducir costos de transacción en los mercados políticos, posibilitando que las actividades de coordinación generen mejores resultados. Esta es la razón central por la que la calidad de los resultados de una posible coordinación entre las políticas fiscal y ambiental, dependerá crucialmente de la infraestructura institucional y organizacional que se venga a montar para tales efectos.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> La proposición tiene por cierto un alcance más general. Una infraestructura institucional y organizacional de buena calidad, por ejemplo, a nivel de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, permite que el modelo de separación de poderes acoplado a un sistema de 'checks-and-balances' pueda operar en condiciones ideales y rendir todas sus potencialidades.



## 11. Resumen y conclusiones

---

Imaginemos un experimento mental consistente en preguntar a especialistas de extracciones tan diferentes como la biología, economía, sociología, derecho, ciencia política o climatología, entre otras: ¿cuál cree Ud. que es la mejor línea de explicación para la brecha entre aspiraciones y realizaciones en materia de desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe?

Sin descartar que algunos entrevistados puedan señalar que la ampliación de dicha brecha es un falso dilema (resultante de la adopción de estándares, objetivos y metas ambientales demasiado exigentes para la mayor parte de los países de la región), y que otros tal vez enfatizen una creciente incidencia de desastres naturales (directa o indirectamente vinculados a la acción humana), nuestra conjetura es que la distribución esperada de respuestas tienda a concentrarse en torno de interpretaciones de corte económico.

Dicha expectativa se fundamenta en que la heterogeneidad profesional de la población —tal vez útil para explicar variancia de respuestas en otros experimentos, como por ejemplo un test de Rorschach— no parece suficiente para neutralizar el efecto homogeneizador derivado del *conocimiento común* de los entrevistados acerca de ciertas experiencias históricas.<sup>58</sup> Una de estas sugiere que

---

<sup>58</sup> La noción de ‘conocimiento común’ —esencial para la solución de problemas de coordinación en teoría de juegos— se usa aquí de manera no rigurosa para referirnos a eventos de ‘conocimiento público’ que inducen o imponen convergencia de opiniones en poblaciones en muchos aspectos heterogeneas, en la medida en que son sometidas a procesos de aprendizaje común a través del sistema escolar, prensa oficial u oficiosa, y diversos otros canales de comunicación social. Ejemplo evidente en cualquier país es la escasa divergencia de opiniones respecto a aspectos destacados de personajes claves (ej. héroes militares; glorias deportivas, etc.) y eventos económicos, políticos y/o sociales de gran trascendencia (ej. la gran depresión de los años 30; la II Guerra Mundial; el ataque a las Torres Gemelas del 11 de Septiembre; la invasión de Irak; el terremoto de Concepción o inundaciones de gran escala; etc.). Los

los estilos, patrones y modelos de crecimiento económico implementados urbi et orbi —desde la Revolución Industrial hasta nuestros días— han mostrado relaciones poco amigables con el medio ambiente y en particular, con la sostenibilidad intertemporal de recursos naturales de *libre acceso*.<sup>59</sup> De allí que no sea difícil conjeturar a priori una fuerte concentración de respuestas en torno de interpretaciones de corte económico para la creciente brecha entre aspiraciones y realizaciones en materia de desarrollo sostenible.

Sin embargo, cabe observar que los problemas ambientales locales, nacionales y globales que vienen preocupando a gran número de países durante ya largo período histórico, son básicamente independientes del tipo de paradigma económico dominante (así por ejemplo, la incidencia y prevalencia de problemas ambientales no parece depender demasiado de si la vida económica del país esta organizada en torno de un sistema de mercados o de planificación central). Esta observación lleva a pensar que las razones últimas para la persistencia y universalidad de los problemas ambientales no deben buscarse exclusivamente en argumentos de tipo económico, sino que deben contemplar también otras dimensiones, entre las que destacan:

- i. el sistema ético que regula y orienta la acción y el comportamiento humano, según códigos, principios, creencias, normas y valores expresados en forma escrita (instituciones formales) u oral (instituciones informales),<sup>60</sup>
- ii. los mecanismos de decisión y acción colectiva que las sociedades construyen y administran para prevenir y/o resolver problemas de interés común, como los ambientales.

El foco del presente trabajo ha estado concentrado en este último aspecto, básicamente por dos razones: (1) los sistemas éticos que regulan la vida social de una nación tienen raíces históricas generalmente profundas, lo que les otorga una estabilidad no susceptible de mayores cambios a través de operaciones de ingeniería política, religiosa o moral; además, sus variaciones suelen ser suficientemente graduales como para que los cambios pasen relativamente desapercibidos durante largos períodos de tiempo; (2) los mencionados mecanismos de decisión y acción colectiva: (a) toman la forma concreta de un conjunto de instituciones, organizaciones y políticas públicas (IOPP) que componen una infraestructura cuyas partes guardan evidentes interdependencias mutuas pero que admiten ser tratadas y analizadas largamente por separado; (b) cada uno de los componentes de dicha ‘trilogía’ están sujetos a ‘fallas’ de diseño y/o de implementación, motivo éste por el que los países deben estar preparados para introducir correcciones y adaptaciones que los rápidos cambios en el entorno en que operan, hacen necesarias.<sup>61</sup>

Así es que cuando una sociedad se ve enfrentada, a nivel local o nacional, con problemas ambientales crónicos que generan costos —tangibles e intangibles— no triviales, los que se distribuyen internamente de manera difusa pero posiblemente regresiva, conviene considerar en primer lugar la hipótesis de que deben estar ocurriendo ‘fallas de gobierno’ a nivel de la administración central y/o subnacional. Una vez reunida evidencia suficiente en este sentido, el siguiente paso debe consistir en formular un diagnóstico preciso del origen y alcance de tales ‘fallas’, para solo entonces introducir las correcciones necesarias al cumplimiento de los objetivos y metas del desarrollo sostenible.

---

mitos —entendidos como creencias ampliamente compartidas por un colectivo humano, independientemente de su origen y veracidad— pertenecen a esta categoría.

<sup>59</sup> Acerca de la distinción entre regímenes de ‘propiedad común’ y de ‘libre acceso’ ver Bromley (1991).

<sup>60</sup> Esta clasificación se inspira en la estructura preferida por North (1994) para referirse a las instituciones. Para ilustrar su sentido basta imaginar un sistema ético que privilegiara una visión hedonista de la vida humana, centrada en maximizar utilidad individual de manera instantánea a través de variadas y exóticas formas de consumo material a escala global. No se requiere demasiada imaginación para entender que si tal sistema ético llegara a tener un papel dominante a escala internacional, ello tendría repercusiones claramente incompatibles con los objetivos del desarrollo sostenible.

<sup>61</sup> Los problemas de diseño no deben atribuirse exclusivamente a los ‘pecados originales’ que pudieron haberse cometido en las etapas de concepción y/o formulación de una determinada regla de juego, organización o instrumento, sino también, a las limitaciones que suelen afectar los anteriores debido a entornos rápidamente cambiantes.

La importancia del diseño y funcionamiento de la mencionada ‘trilogía’ se advierte cabalmente al observar que las condiciones de gobernabilidad de un país dependen de la capacidad de las administraciones de gobierno para atender necesidades colectivas, resolver problemas de interés común, y alcanzar resultados satisfactorios en asuntos tales como:

- i. asegurar la provisión de ‘bienes públicos’ globales y locales (ej. seguridad, no apenas del territorial nacional y de los derechos de propiedad privada, sino también de aquellos componentes del patrimonio común —como aire puro, cursos de agua no contaminada, bosques nativos, etc.— de evidente importancia para el buen funcionamiento de la economía de un país, como también, para la calidad de vida de sus habitantes);
- ii. evitar y proteger contra la ocurrencia de ‘males públicos’, así como desalentar o prohibir todo aquello que sea percibido como amenaza relevante a los objetivos e intereses colectivos, promoviendo e induciendo la eliminación de sus causas y neutralizando sus eventuales consecuencias.

Es relativamente fácil reconocer que las situaciones caracterizadas por insuficiencia (exceso) en la oferta de ‘bienes públicos’ (‘males públicos’), pueden ser analizadas desde al menos cuatro perspectivas:

- a) frecuencia del desequilibrio (esporádica vs. continua);
- b) duración de sus efectos (transitorios vs. permanentes);
- c) severidad de los mismos (costos graves vs. leves);
- d) predictibilidad de la ocurrencia (fácil vs. difícil).

Cuando la ‘sobreoferta de males públicos’ de carácter ambiental se verifica de manera ocasional y con efectos materiales que —aunque eventualmente graves— son predominantemente transitorios (ej. como en el caso de muchos desastres naturales), el foco del análisis tiende a pasar rápidamente del plano de sus causas directas o inmediatas (ej. terremoto, exceso de lluvias, desborde de canales, ruptura de diques, etc.) al de sus efectos ambientales (ej. inundación de tierras cultivadas y contaminación de alimentos vegetales), y posteriormente, al de formulación de estrategias para enfrentar futuras ocurrencias y neutralizar sus efectos (ej. diseño de sistemas de ‘alerta temprana’, seguros contra desastres naturales, subsidios a pequeños campesinos —con cargo a partidas presupuestarias— para aumentar la cobertura contra el riesgo de posibles nuevos siniestros, etc.). En tales casos, evidentemente no parece razonable atribuir responsabilidad por los impactos ambientales a eventuales ‘fallas de gobierno’ (esto es, a problemas localizados en los mecanismos de decisión y acción colectiva de un país), puesto que el riesgo de ocurrencia de eventos aleatorios —como lo son la mayor parte de los desastres naturales— evidentemente escapa al control gubernamental.<sup>62</sup>

Sin embargo, cuando el ‘exceso de oferta de males públicos’ de tipo ambiental se repite continua o recurrentemente, con efectos adversos de carácter posiblemente permanente, entonces parece claro que el foco del análisis de fondo debe trasladarse al conjunto de las causas que posibilitan —o hasta facilitan— tal estado de cosas. En este contexto parece más apropiado preguntar por las ‘fallas’ en los mecanismos de decisión y acción colectiva montados y desarrollados por las sociedades, precisamente, para anticipar, prevenir, evitar, corregir y proteger a su población contra la ocurrencia de tales ‘males públicos’, así como también, para perseguir legalmente a quienes los tribunales determinen como responsables por dichos resultados. Visto así, los factores directa e inmediatamente responsables por problemas ambientales (como sería el caso, por ejemplo, del drenaje directo de detritos industriales y residenciales a ríos, lagos o mares) acerca

<sup>62</sup> Es claro que podrá imputarse responsabilidad si, por ejemplo, en una región con conocidos problemas sísmicos las normas municipales no estipulan adecuados estándares de construcción de predios.

de los cuales presumiblemente se conoce bastante, pasan a un segundo plano en relación con lo que es el tema de fondo: las ‘fallas de gobierno’ que impiden o inhiben el oportuno y adecuado funcionamiento de los referidos mecanismos de decisión y acción colectiva a nivel local, sub-nacional o nacional. Ello puede darse bajo diversas circunstancias entre las que destacamos dos casos de especial interés:

- a) La sociedad tiene la percepción de que determinados costos ambientales —aun en caso de ser recurrentes— son poco expresivos, o alternativamente, que los beneficios resultantes de eliminarlos son poco relevantes y/o inferiores a los costos en que se debe incurrir para lograr dicho objetivo. Así como la existencia de ‘fallas de mercado’ no constituye condición necesaria ni suficiente para la intervención gubernamental,<sup>63</sup> la simple presencia de ‘fallas de gobierno’ no siempre habrá de traducirse en medidas correctivas del diseño y/o funcionamiento de los mecanismos ideados por la sociedad para prevenir o corregir problemas de interés común (como evidentemente son los problemas ambientales). Ello puede atribuirse a situaciones de información incompleta o asimétrica, creencias, intereses y/o preferencias de las autoridades públicas, así como a incentivos inadecuados y/o reñidos con los objetivos que se pretende alcanzar.<sup>64</sup> En tales casos podrá decirse que la evaluación de las autoridades públicas atribuye bajos beneficios netos a las intervenciones públicas dirigidas a proteger o mejorar las condiciones ambientales,<sup>65</sup> aunque no debe descartarse que al menos parte de la relativa falta de iniciativa e inacción gubernamental en muchos casos esté —indebidamente— justificada por un mal manejo del ‘principio precautorio’.<sup>66</sup>
- b) La sociedad maneja un claro consenso respecto a que determinados problemas ambientales tienen carácter permanente y están asociados a costos que son no apenas elevados sino también posiblemente crecientes en el tiempo (llegando en ocasiones a hacerse infinitos, como cuando se trata de la extinción de especies de flora y/o fauna, con la consecuente reducción de biodiversidad). Bajo estas circunstancias entramos de lleno en el caso de ‘fallas’ en los mecanismos de decisión y acción colectiva con que esa misma sociedad cuenta para lidiar con costos ambientales severos. En este caso la sociedad se encuentra atrapada en un equilibrio de mala calidad del que no puede pretender salir en cuanto dichos mecanismos no funcionen apropiadamente. Un cuadro como el descrito habla de la existencia de imperfecciones en los mercados políticos y/o en la infraestructura de IOPP, por lo que no se puede obviar el análisis de las ‘fallas de gobierno’ que en última instancia impide evitar, controlar, reducir y eventualmente eliminar las mencionadas causas directas de los costos ambientales. La superación de tal situación requiere revisar a fondo el diseño y funcionamiento de los medios creados por la propia sociedad para atender necesidades colectivas y resolver problemas de interés común como el crecimiento sostenible.

Queda así en evidencia la necesidad de contar con un marco conceptual que permita abordar analíticamente las complejidades y posibles imperfecciones de diseño y/o de operación de la

---

<sup>63</sup> No es condición necesaria porque aun en ausencia de fallas de mercado existen razones superiores (como las de carácter ético vinculadas, por ejemplo, a problemas de equidad y pobreza) para justificar intervenciones públicas. No es condición suficiente porque aun en presencia de fallas de mercado debería probarse que el valor presente del flujo de beneficios previstos a partir de la intervención supera los correspondientes costos.

<sup>64</sup> Los problemas de incentivos y comportamientos pueden estar vinculados a la falta de independencia de los poderes del estado y/o de la captura de órganos reguladores por parte de grupos de interés.

<sup>65</sup> A este respecto revisar la enseñanza # 3 en la sección 10.

<sup>66</sup> El decimoquinto de los grandes principios adoptados por Rio-92 es el ‘principio precautorio’. Este ofrece una útil orientación hacia la acción cuando el riesgo de un evento catastrófico es no trivial y la falta de certeza científica puede llegar a paralizar las decisiones de las autoridades públicas: ‘Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente’. Esto significa que el principio precautorio debe ser invocado para iniciar actividades destinadas a salvaguardar el medio ambiente, antes que como un lema para justificar inacciones o falta de iniciativa de las autoridades públicas.

infraestructura de IOPP (no apenas la que tiene responsabilidad directa sobre los objetivos y metas del crecimiento sostenible, sino también, la vinculada a otros sectores del ámbito público cuyo accionar puede provocar —de manera probablemente inadvertida e involuntaria— externalidades negativas para dichos objetivos).

Una clara visión de tales complejidades e imperfecciones permite visualizar: (1) cuán estrechos son los límites de lo posible en materia de superar los problemas ambientales que afectan a nuestras sociedades (no se trata apenas de un problema tecnológico sino político); (2) los extremados y permanentes cuidados que se deben tomar para evitar que dichas ‘fallas de gobierno’ se traduzcan en intervenciones públicas ineficientes, ineficaces, insuficientes, inadecuadas, inoportunas y/o inconvenientes para los objetivos y metas del desarrollo sostenible; (3) que las numerosas iniciativas y reformas institucionales, organizacionales y de políticas públicas ambientales observadas en países de América Latina y el Caribe durante años recientes —consistentes en la ratificación de diversos tratados ambientales internacionales, creación de Ministerios, Secretarías, Consejos y otras agencias especializadas y/o de carreras funcionarias para especialistas en temas ambientales, aprobación de normas reguladoras de última generación para la protección del medio ambiente, anuncios oficiales acerca de la adopción de modernas políticas de protección ambiental por parte del gobierno central; etc.— no constituyen condición suficiente para asegurar los objetivos del crecimiento sostenible.

El trabajo organiza las anteriores reflexiones sobre ‘fallas’ en el ámbito de lo público, en torno a dos ‘trilogías’ cuyas categorías se encuentran interrelacionadas. La primera y más general se refiere a la ya mencionada infraestructura de IOPP (instituciones, organizaciones y políticas públicas), mientras que la segunda, más específica, concentra la atención en los problemas de integración, coherencia y coordinación de políticas públicas. El análisis de ambas permite apreciar que las ‘fallas de gobierno’ pueden efectivamente originarse en causas muy diversas, pero que en última instancia están vinculadas al diseño y/o funcionamiento de la infraestructura institucional y organizacional de los varios poderes del Estado y/o niveles de gobierno, como también, a la estructura de incentivos y restricciones que guían y contienen los procesos de integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales.

Con base en el marco conceptual ofrecido por las mencionadas ‘trilogías’, el trabajo coloca énfasis especial en el componente de políticas públicas, y más específicamente, atribuye particular relevancia a la coordinación de políticas sectoriales. Entre las consideraciones por tras de dichas prioridades se puede mencionar que:

- a) las políticas públicas constituyen el principal instrumento a través del que es posible introducir reformas a las instituciones y organizaciones públicas, en general, y en particular, en aquellas identificadas como responsables últimas por el eventual surgimiento y persistencia de problemas ambientales;
- b) el ámbito de las políticas públicas ofrece el entorno apropiado para desarrollar y profundizar el estudio de las relaciones entre políticas fiscal y ambiental, un área prioritaria tanto para los países de la región que vienen experimentando problemas simultáneamente en ambos sectores, como para la agenda de investigación de la CEPAL;
- c) la permanente y generalizada necesidad de eliminar ineficiencias en la administración de recursos públicos y de promover racionalidad en el manejo de instrumentos sectoriales dirigidos a objetivos en las áreas fiscal, ambiental, u otras, requiere una coherente integración y adecuada coordinación de políticas públicas sectoriales;
- d) una razón adicional —de importancia no menor— es la visibilidad de la arena política en la que se ventilan, negocian y procesan iniciativas relativas a la formulación, diseño, e implementación de políticas públicas. Es en dicha arena que las autoridades ambientales pueden promover y negociar acuerdos junto a otras autoridades sectoriales (que tal vez

carezcan de información, motivación e/o incentivos suficientes para hacer lo propio) de modo a mejorar la coherencia, integración y coordinación de las correspondientes políticas sectoriales, entre sí y en relación a las políticas generales de gobierno.

La coordinación —de expectativas, objetivos, metas, instrumentos, procedimientos, actividades, proyectos, programas y políticas públicas en sectores claramente interdependientes— es un ‘bien público’ que por su carácter intangible tiende a ser provisto en cantidades sub-óptimas.<sup>67</sup> De hecho equivale a un servicio público con las mismas características atribuibles a la coordinación de cualquier sistema social, esto es, su consumo no implica rivalidad entre beneficiarios al mismo tiempo que resulta costoso implementar el principio de exclusión (algo que en este caso sería, además, socialmente desaconsejable). Sin embargo, al contrario de otros bienes públicos cuya provisión tiene financiamiento asegurado a través de asignaciones presupuestarias específicas, el caso que nos ocupa rara vez aparece de manera explícita entre los ítems de gasto de un presupuesto público. Esto no significa por cierto que se trate de un ‘bien libre’. Al contrario, el trabajo ha subrayado el hecho de que coordinar es una actividad considerablemente consumidora de tiempo, energía, esfuerzos y recursos materiales, aun cuando sus beneficios ciertamente exceden —largamente— los costos involucrados.<sup>68</sup>

Parte de estos últimos se encuentran implícitamente imputados en las asignaciones presupuestarias de los diferentes sectores o ministerios de gobierno, aunque dado el carácter esencialmente incompleto de los contratos —sobre todo aquellos que regulan la larga cadena de relaciones Agente-Principal que intermedian entre las preferencias individuales y las necesidades colectivas— no está en ningún momento claro cual es la oferta de esfuerzos asociados con (ni los productos o resultados esperados de) una determinada ‘descripción de tareas’ por parte de una autoridad sectorial típica. Por tanto no es posible determinar a ciencia cierta qué parte de los costos de transacción —en que deben incurrir los funcionarios de gobierno al intentar desarrollar actividades de coordinación— están implícitamente cubiertos por asignaciones presupuestarias previstas para compensar dichos servicios, y qué parte queda sin financiamiento público.

Esto último nos conduce a la reflexión final de este trabajo, respecto a las razones por tras de la creciente brecha que observamos entre aspiraciones y realizaciones en materia de desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. En la medida que se reconoce, por una parte, la importancia de los costos de transacción en las actividades de coordinación entre políticas sectoriales (por ejemplo, entre las políticas fiscal y ambiental), y por la otra, que al menos parte de tales costos pueden no estar siendo cubiertos por suficiente financiamiento público (por ejemplo, en las asignaciones presupuestarias a los Ministerios de Finanzas y de Medio Ambiente) cabe preguntar sobre formas alternativas —implícitas o explícitas— en que podría financiarse la correspondiente diferencia. Al parecer hay básicamente tres alternativas:

- a) que dicho componente de costos sea absorbida privadamente por los funcionarios gubernamentales involucrados en actividades de coordinación (sería el paradigmático

<sup>67</sup> El razonamiento teórico por tras de dicha conclusión es que —cualquiera sea la función de costo marginal de producción de dicho bien— el beneficio marginal ‘social’ (esto es, visto desde la perspectiva del conjunto de las políticas sectoriales que guardan interdependencias) excede el correspondiente beneficio marginal ‘privado’ (esto es, el beneficio marginal de cada sector aislado). Ello convierte a la ‘coordinación’ de políticas sectoriales en una especie de ‘bien meritario’ que es —sistémicamente— eficiente subsidiar.

<sup>68</sup> Una aproximación a la medición de los beneficios derivados de la coordinación intra-gubernamental —al menos conceptualmente— estaría dada por los costos que se derivan de su ausencia en diversos grados. Esta interpretación conecta los problemas de coordinación con la noción de entropía, entendida como medida del desorden de un sistema. Desde esta perspectiva, los procesos de coordinación de políticas sectoriales equivalen a intentos por reducir el grado de entropía que se genera espontáneamente en el sistema público como consecuencia de ‘fallas de gobierno’. Visto desde el punto de vista probabilístico, dado el gran número de estados que puede asumir cualquier experiencia de coordinación de políticas sectoriales, la probabilidad de que se alcance el ‘orden’ —asociado con alguna noción de coordinación óptima— es muy baja y por tanto la entropía del sistema es normalmente elevada. Esto último puede ser visto como una manera alternativa de expresar que los costos de coordinar suelen ser elevados. En todo caso, la relación entre entropía y coordinación (en particular, de políticas públicas sectoriales) representa un desafío que abre interesante —y posiblemente fecunda— área de investigación, tras los pioneros pasos de Georgescu-Roegen (1971).

caso de abnegados servidores públicos preocupados con el bien común y que están dispuestos a ‘financiar’ implícitamente tales costos);

- b) que sea financiado privadamente por terceros mediante ‘transferencias’ originadas en grupos de interés que encuentran provechoso ‘incentivar’ determinados comportamientos o conductas por parte de los representantes políticos y/o de la tecno-burocracia vinculada a las actividades de coordinación (sería el también paradigmático caso de corrupción de políticos y/o funcionarios públicos);
- c) que en caso de insuficiente oferta de financiamiento (público o privado, implícito o explícito), y visto que el carácter esencialmente incompleto de los contratos hace prácticamente imposible saber cuáles actividades de coordinación han sido postergadas o simplemente no ejecutadas, podrá ocurrir que los costos de transacción sin financiamiento simplemente no sean incurridos por las correspondientes autoridades sectoriales. Esto por definición asegura que los niveles de coordinación alcanzados sean evidentemente sub-óptimos.

La experiencia empírica diaria habla de que en América Latina y el Caribe existen muchos y conspicuos ejemplos de servidores públicos que optan por la alternativa (a). Sin embargo, el contexto económico y social en que opera el típico sector gobierno de la región, no permite descartar la hipótesis de que las alternativas (b) y (c) sean percibidas como opciones a considerar. En nuestra opinión, el examen de las tres alternativas solo refuerza la necesidad de jerarquizar las actividades de coordinación de políticas públicas sectoriales y de fortalecer su financiamiento público a través de adecuada dotación presupuestaria. La brecha entre aspiraciones y realizaciones a que alude la pregunta inicial del trabajo y de esta sección final, parece así guardar estrecha relación, por una parte, con la provisión de eficientes niveles de coordinación entre políticas públicas sectoriales (especialmente entre las políticas fiscal y ambiental), y por la otra, con adecuadas dotaciones presupuestarias para financiar la oferta de este bien público meritorio.



## Bibliografía

---

- Acemoglu, D. – Johnson, S. – Robinson, J. – Thaicharoen, Y. (2002): “Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms: Volatility, Crises and Growth”, NBER, WP # 9124 (September 2002).
- Akerlof, G. (1991): “Procrastination and Obedience” in *The American Economic Review*, Vol. 81, # 2, Richard T. Ely Lecture, May.
- Acquatella, J. (2003): “El rol conjunto de las autoridades ambientales y fiscales en la construcción de una plataforma operativa para la aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental de los países de América Latina y el Caribe”, documento presentado al Taller sobre Política Fiscal y Desarrollo Sostenible, organizado por la CEPAL, el Banco Mundial, el FMI, CEPAL, Santiago, Chile, enero 30.
- \_\_\_\_\_ (Comp.) (2002): *Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe*, Serie Manuales # 18, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL, Santiago de Chile, mayo 2002.
- Aghion, P. – Alesina, A. – Trebbi, F. (2002): “Endogenous Political Institutions”, NBER, WP # 9006 (junio, 2002).
- Agras, J. - Chapman, D. (1999): "A Dynamic Approach to the Environmental Kuznets Curve Hypothesis". *Ecological Economics* 28, 267-277
- Alesina, A. – Carrasquilla, A. – Steiner, R. (2001): “Coordinating macroeconomic policies: a response to Sergio Clavijo” in *Quarterly Journal of Central Banking*, Vol. XI, # 4, mayo.
- Barret, S. (2003): *Environment and Statecraft: The Strategy of Environmental Treaty-Making*, Oxford University Press.
- Banco Mundial (2002): *Building Institutions for Markets*, World Development Report, Washington D.C.
- Barbier, E. (1997) "Introduction to the Environmental Kuznets Curve Special Issue". *Environment and Development Economics* 2, 369-381.

- Barro, R. – Gordon, D. (1983): “Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy”, in *Journal of Monetary Economics*, Vol. 12, # 1, pags.101-121.
- Beddies, C. (2000): “Selected issues concerning monetary policy and institutional design for central banks: a review of theories”, Working Papers WP/00/140, IMF.
- Besley, T. – Coate, S. (1998): “Sources of inefficiency in a Representative Democracy: a Dynamic Analysis”, in *American Economic Review*, 88(1), pag. 139-154.
- Brian Arthur, W. (1994): “The Farol problem” in *The American Economic Review*, Paper and Proceedings, session on Complexity in Economic Theory, # 84, pag. 406-411.
- Bromley, D. (1991): “Property right problems in the public domain” in *Environment and Economy: Property Rights and Public Policy*, Blackwell, pags. 136-145.
- Buiter, W.H. (2001): “The fallacy of the fiscal theory of the price level, again” in Bank of England, <http://www.bankofengland.co.uk/workingpapers>.
- Canzoneri, M. – Cumby, R. – Diba, B. (2001): “Is the price level determined by the needs of fiscal solvency?” in *The American Economic Review*, Vol. 91, # 5, December.
- \_\_\_\_\_ (2002): “The Need for International Policy Coordination: What’s Old, What’s New, What’s Yet to Come?”, NBER Working Paper Series # 8765, Febrero, <http://www.nber.org/papers/w8765>.
- Castellani, F. – Debrun, X. (2001): “Central Bank independence and the design of fiscal institutions”, Working Paper WP/01/205, IMF.
- CEPAL (2002, a): *Globalización y Desarrollo*, Cap. 9, documento presentado al vigesimonoveno período de sesiones de la CEPAL, Brasilia, DF, Brasil, mayo 6-10.
- \_\_\_\_\_ (2002, b): *Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, de Monterrey a Johannesburgo, Cumbre Mundial sobre el desarrollo sostenible, Johannesburgo, Africa del Sur, octubre.
- \_\_\_\_\_ (1998): *El Pacto Fiscal, Fortalezas, Debilidades, Desafíos*, documento presentado al vigesimoséptimo período de sesiones de la CEPAL, Oranjestad, Aruba, mayo 11-16.
- \_\_\_\_\_, S. (2001): “Banca Central y coordinación macroeconómica: el caso de Colombia”, en *Revista del Banco de la República*, # 879, enero.
- Coase, R. (1937): “The nature of the firm” in *Economica* # 4, reproducido en *Readings in Price Theory*, Stigler and Boulding, editors. Chicago, R. D. Irwin, 1952.
- [http://www.wikipedia.org/kiwi/The\\_Nature\\_of\\_the\\_Firm](http://www.wikipedia.org/kiwi/The_Nature_of_the_Firm)
- \_\_\_\_\_ (1992): “The institutional structure of production” in *The American Economic Review*, Vol. 82, # 4, September (Disertación de aceptación del Premio Nobel de Economía 1991).
- De Gregorio, J. (1998): “Sobre los determinantes de la inflación y sus costos”, Documento de Trabajo # 44, Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Dixit, A. (1996): *The making of economic policy: a transaction-cost politics perspective*, The MIT Press.
- Easterly, W. – Levine, R. (2002): “Tropics, Germs, and Crops: How Endowments influence Economic Development”, NBER, WP # 9106 (August 2002).
- Gligo, N. (2001) - *La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina*. CEPAL, Santiago, Mayo 2001.
- Gordon, D. – Leeper, E. (2002): “The price level, the quantity theory of money, and the fiscal theory of the price level”, in NBER Working Paper Series # 9084, July (<http://www.nber.org/papers/w9084>).
- Gutierrez, Eva. (2003): “Inflation performance and constitutional central bank independence: evidence from Latin America and the Caribbean”, Working Paper, WP/03/53, FMI, March.
- Hardin, G. (1968) *The tragedy of the commons*. In *Science*, Vol. 162, page 47-65. Washington DC.
- Hoff, K. (2000): “Beyond Rosenstein-Rodan: The Modern Theory of Underdevelopment Traps”, Banco Mundial (mimeo).
- Hoff, K – Stiglitz, J. (2001): “Modern Economic Theory and Development” in Meier, G. – Stiglitz, J. (Eds.): *Frontiers of Development Economics*, Oxford University Press y Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_ (2002): “After the Big Bang? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies”, NBER, WP # 9282 (October 2002)
- IMF Board (2003): “Economic policy issues arising in the context of a sovereign debt restructuring” in PIN # 03/42, IMF, April.
- Jácome, L. (2001): “Legal Central Bank independence and inflation in Latin America during the 1990s”, Working Papers, WP/01/212, IMF.
- Kalmanovitz, S. (2001): “El Banco de la República como institución independiente”, *Borradores de Economía*, # 190, Banco de la República, Colombia.

- Kruger, Anne O. (1992), "The Political Economy of Agricultural Pricing Policy" A World Bank Comparative Study.
- Laffont, J.J – Meleu, M. (1997): "Reciprocal supervision, collusion and organization design" in The Sandinavian Journal of Economics, # 99.
- Laffont, J.J. (1999): "Separation of powers and development" in ABCDE Paris Conference of the World Bank, June.
- Leibenstein, H. (1957): Economic Backwardness and Economic Growth, Wiley.-
- Lerda, J.C. – Mussi, C. (1986): "Coordenacao de políticas macroeconómicas no contexto da integracao argentino-brasileira: uma avaliacao crítica" in Baumann, R. – Lerda, J.C. (Org.): Brasil, Argentina, Uruguay: a integracao em debate, Ed. Marco Zero, Sao Paulo.
- North, D. (1994): "Economic performance through time" in The American Economic Review, Vol. 84, # 3, June (Disertación de aceptación del Premio Nobel de Economía 1993).
- \_\_\_\_\_ (1990): "A transaction cost theory of politics" in Journal of Theoretical Politics, 2(4)
- Obstfeld, M. – Rogoff, K. (2001): "Global implications of self-oriented national monetary rules", [www.economics.harvard.edu/~krogoff/compact.pdf](http://www.economics.harvard.edu/~krogoff/compact.pdf) (ver una versión anterior en NBER, Working Paper # 7864, August 2000).
- OECD (2002): "Conference on Environmental Fiscal Reform", Berlin, June.
- Rodrik, D. (2000): "Development Strategies for the Next Century", presentado en la Conferencia sobre Developing Economies in the 21st Century: the Challenges to Globalization, organizada por IDE-JETRO, en Chiba, Japon, Enero 2000.
- Rodrik, D. - Subramanian, A.- Trebbi, F. (2002): "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development", NBER, WP # 9305 (October 2002).
- Rogoff, K. (1985): "The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target" in Quarterly Journal of Economics, V. 100, # 4, pags. 1169-89.
- \_\_\_\_\_ (2003): "A vote against grandiose schemes" in Finance & Development, IMF, March.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943): "Problems of Industrialization of Eastern and Southeastern Europe", in Economic Journal, Vol. 53, June-September.
- Rothman, D.- de Bruyn, S. (1998). "Probing into the Environmental Kuznets Curve Hypothesis". Ecological Economics 25, 143-145.
- Sabina, J. (1992): "Y nos dieron las diez" en Física y Química, CD Ed. Ripo.
- Sachs, J. (2003): "Institutions Don't Rule: Direct Effects of Geography on Per Capita Income", NBER, WP # 9490 (February 2003).
- Woodford, M. (2000): "Fiscal requirements for price stability" in Princeton University, <http://www.princeton.edu/~woodford>.
- Zarsky, L. (1997); "Stuck in the Mud? Nation-States, Globalization and the Environment", [http://www.nautilus.org/papers/enviro/zarsky\\_mud.html](http://www.nautilus.org/papers/enviro/zarsky_mud.html)





NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

medio ambiente y desarrollo

## Números publicados

1. Las reformas del sector energético en América Latina y el Caribe (LC/L.1020), abril de 1997. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl), [haltomonte@eclac.cl](mailto:haltomonte@eclac.cl)
2. Private participation in the provision of water services. Alternative means for private participation in the provision of water services (LC/L.1024), mayo de 1997. E-mail: [ajoravlev@eclac.cl](mailto:ajoravlev@eclac.cl)
3. Management procedures for sustainable development (applicable to municipalities, micro region and river basins) (LC/L.1053), agosto de 1997. E-mail: [adourojeanni@eclac.cl](mailto:adourojeanni@eclac.cl), [rsalgado@eclac.cl](mailto:rsalgado@eclac.cl)
4. El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre pesca en alta mar: una perspectiva regional a dos años de su firma (LC/L.1069), septiembre de 1997. E-mail: [rsalgado@eclac.cl](mailto:rsalgado@eclac.cl)
5. Litigios pesqueros en América Latina (LC/L.1094), febrero de 1998. E-mail: [rsalgado@eclac.cl](mailto:rsalgado@eclac.cl)
6. Prices, property and markets in water allocation (LC/L.1097), febrero de 1998. E-mail: [tle@eclac.cl](mailto:tle@eclac.cl), [ajouralev@eclac.cl](mailto:ajouralev@eclac.cl)  
Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua (LC/L.1097), octubre de 1998. E-mail: [tle@eclac.cl](mailto:tle@eclac.cl), [ajouralev@eclac.cl](mailto:ajouralev@eclac.cl)
7. Sustainable development of human settlements: Achievements and challenges in housing and urban policy in Latin America and the Caribbean (LC/L.1106), March 1998. [www](http://www)  
Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: Logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe (LC/L.1106), octubre de 1998. [www](http://www)
8. Hacia un cambio de los patrones de producción: Segunda Reunión Regional para la Aplicación del Convenio de Basilea en América Latina y el Caribe (LC/L.1116 y LC/L.1116 Add/1) vols. I y II, en edición. E-mail: [cartigas@eclac.cl](mailto:cartigas@eclac.cl), [rsalgados@eclac.cl](mailto:rsalgados@eclac.cl)
9. La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1121), abril de 1998. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) [www](http://www)
10. Guía para la formulación de los marcos regulatorios, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1142), agosto de 1998. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) [www](http://www)
11. Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1148), octubre de 1998. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) [www](http://www)
12. Las reformas energéticas y el uso eficiente de la energía en el Perú, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1159), noviembre de 1998. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) [www](http://www)
13. Financiamiento y regulación de las fuentes de energía nuevas y renovables: el caso de la geotermia (LC/L.1162) diciembre de 1998. E-mail: [mcoviello@eclac.cl](mailto:mcoviello@eclac.cl) [www](http://www)
14. Las debilidades del marco regulatorio eléctrico en materia de los derechos del consumidor. Identificación de problemas y recomendaciones de política, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1164), enero de 1999. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) [www](http://www)
15. Primer Diálogo Europa-América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1187), marzo de 1999. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) [www](http://www)
16. Lineamientos para la regulación del uso eficiente de la energía en Argentina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1189), marzo de 1999. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) [www](http://www)
17. Marco legal e institucional para promover el uso eficiente de la energía en Venezuela, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1202), abril de 1999. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) [www](http://www)
18. Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, José Antonio Ocampo (LC/L.1260-P), N° de venta: S.99.II.G.37 (US\$10.00), septiembre de 1999. E-mail: [jocampo@eclac.cl](mailto:jocampo@eclac.cl) [www](http://www)

19. Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995, Marianne Schaper (LC/L.1241/Rev.1-P), N° de venta: S.99.II.G.44 (US\$10.00), octubre de 2000. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
20. Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990, Guillermo Acuña (LC/L.1311-P), N° de venta: S.99.II.G.26 (US\$10.00), diciembre de 1999. E-mail: [gacuna@eclac.cl](mailto:gacuna@eclac.cl) [www](#)
21. Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), N° de venta: S.00.II.G.38 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)  
Urban consensus. Contributions from the Latin America and the Caribbean Regional Plan of Action on Human Settlements, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), Sales N°: E.00.II.G.38 (US\$10.00), June 2000. [www](#)
22. Contaminación industrial en los países latinoamericanos pre y post reformas económicas, Claudia Schatan (LC/L.1331-P), N° de venta: S.00.II.G.46 (US\$10.00), diciembre de 1999. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
23. Trade liberation and industrial pollution in Brazil, Claudio Ferraz and Carlos E.F. Young (LC/L.1332-P), Sales N°: E.00.II.G.47 (US\$10.00), diciembre de 1999. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
24. Reformas estructurales y composición de las emisiones contaminantes industriales. Resultados para México, Fidel Aroche Reyes (LC/L.1333-P), N° de venta: S.00.II.G.42 (US\$10.00), mayo de 2000. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
25. El impacto del programa de estabilización y las reformas estructurales sobre el desempeño ambiental de la minería de cobre en el Perú: 1990-1997, Alberto Pascó-Font (LC/L.1334-P), N° de venta: S.00.II.G.43, (US\$10.00), mayo de 2000. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
26. Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos, Pedro Pérez (LC/L.1320-P), N° de venta: S.00.II.G.95, (US\$10.00), septiembre de 2000. [www](#)
27. Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano, Camilo Arraigada (LC/L.1429-P), N° de venta: S.00.II.G.107, (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
28. Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación, Nora Clichevsky (LC/L.1430-P), N° de venta: S.99.II.G.109, (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
29. Lugares o flujos centrales: los centros históricos urbanos, Fernando Carrión (LC/L.1465-P), N° de venta: S.01.II.G.6, (US\$10.00), diciembre de 2000. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) [www](#)
30. Indicadores de gestión urbana. Los observatorios urbano-territoriales para el desarrollo sostenible. Manizales, Colombia, Luz Stella Velásquez (LC/L.1483-P), N° de venta: S.01.II.G.24, (US\$10.00), enero de 2001. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) [www](#)
31. Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes, Jean Acquatella (LC/L.1488-P), N° de venta: S.01.II.G.28, (US\$10.00), enero de 2001. E-mail: [jacquatella@eclac.cl](mailto:jacquatella@eclac.cl) [www](#)
32. Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana. El caso de la ciudad de Santiago, Cecilia Dooner, Constanza Parra y Cecilia Montero (LC/L.1532-P), N° de venta: S.01.II.G.77, (US\$10.00), abril de 2001. [www](#)
33. Gestión urbana: plan de descentralización del municipio de Quilmes, Buenos Aires, Argentina, Eduardo Reese (LC/L.1533-P), N° de venta: S.01.II.G.78, (US\$10.00), abril de 2001. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) [www](#)
34. Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas, Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo (LC/L.1534-P), N° de venta: S.01.II.G.79, (US\$10.00), mayo de 2001. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) [www](#)
35. Gestión urbana: recuperación del centro de San Salvador, El Salvador. Proyecto Calle Arce, Jaime Barba y Alma Córdoba (LC/L.1537-P), N° de venta: S.01.II.G.81, (US\$10.00), mayo de 2001. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) [www](#)
36. Consciência dos cidadãos o poluição atmosférica na região metropolitana de São Paulo - RMSP, Pedro Roberto Jacobi y Laura Valente de Macedo (LC/L.1543-P), N° de venta: S.01.II.G.84, (US\$10.00), mayo de 2001. [www](#)
37. Environmental values, valuation methods, and natural damage assessment, Cesare Dosi (LC/L.1552-P), Sales N°: E.01.II.G.93, (US\$10.00), June 2001. [www](#)
38. Fundamentos económicos de mecanismos de flexibilidad para la reducción internacional de emisiones en el marco de la Convención de cambio Climático (UNFCCC), Jean Acquatella (LC/L.1556-P), N° de venta: S.01.II.G.101, (US\$10.00), julio de 2001. E-mail: [jacquatella@eclac.cl](mailto:jacquatella@eclac.cl) [www](#)
39. Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación, Roberto Guimarães (LC/L.1562-P), N° de venta: S.01.II.G.108, (US\$10.00), julio de 2001. E-mail: [rguimaraes@eclac.cl](mailto:rguimaraes@eclac.cl) [www](#)
40. La gestión local, su administración, desafíos y opciones para el fortalecimiento productivo municipal en Caranavi, Departamento de La Paz, Bolivia, Jorge Salinas (LC/L.1577-P), N° de venta: S.01.II.G.119, (US\$10.00), agosto de 2001. E-mail: [jsalinas@eclac.cl](mailto:jsalinas@eclac.cl) [www](#)

41. Evaluación ambiental de los acuerdos comerciales: un análisis necesario, Carlos de Miguel y Georgina Núñez (LC/L.1580-P), N° de venta: S.01.II.G.123, (US\$10.00), agosto de 2001. E-mail: [cdemiguel@eclac.cl](mailto:cdemiguel@eclac.cl) y [gnunez@eclac.cl](mailto:gnunez@eclac.cl) [www](#)
42. Nuevas experiencias de concentración público-privada: las corporaciones para el desarrollo local, Constanza Parra y Cecilia Dooner (LC/L.1581-P), N° de venta: S.01.II.G.124, (US\$10.00), agosto de 2001. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) [www](#)
43. Organismos genéticamente modificados: su impacto socioeconómico en la agricultura de los países de la Comunidad Andina, Mercosur y Chile, Marianne Schaper y Soledad Parada (LC/L.1638-P), N° de venta: S.01.II.G.176, (US\$10.00), noviembre de 2001. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
44. Dinámica de valorización del suelo en el área metropolitana del Gran Santiago y desafíos del financiamiento urbano, Camilo Arraigada Luco y Daniela Simioni (LC/L.1646-P), N° de venta: S.01.II.G.185, (US\$10.00), noviembre de 2001. [www](#)
45. El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe, Pedro Felipe Montes Lira (LC/L.1647-P), N° de venta: S.01.II.G.186, (US\$10.00), diciembre de 2001. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) [www](#)
46. Evolución del comercio y de las inversiones extranjeras e industrias ambientalmente sensibles: Comunidad Andina, Mercosur y Chile (1990-1999), Marianne Schaper y Valerie Onffroy de Vèréz (LC/L.1676-P), N° de venta: S.01.II.G.212, (US\$10.00), diciembre de 2001. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
47. Aplicación del principio contaminador-pagador en América Latina. Evaluación de la efectividad ambiental y eficiencia económica de la tasa por contaminación hídrica en el sector industrial colombiano, Luis Fernando Castro, Juan Carlos Caicedo, Andrea Jaramillo y Liana Morera (LC/L.1691-P), N° de venta: S.02.II.G.15, (US\$10.00), febrero de 2002. E-mail: [jacquatella@eclac.cl](mailto:jacquatella@eclac.cl) [www](#)
48. Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible, (varios autores) (LC/L.1692-P), N° de venta: S.02.II.G.32, (US\$10.00), abril de 2002. [www](#)
49. Pobreza y políticas urbano-ambientales en Argentina, Nora Clichevsky (LC/L.1720-P), N° de venta: S.02.II.G.31, (US\$10.00), abril de 2002. [www](#)
50. Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales, Jorge Enrique Vargas (LC/L.1723-P), N° de venta: S.02.II.G.34, (US\$10.00), abril de 2002. [www](#)
51. Uso de instrumentos económicos para la gestión ambiental en Costa Rica, Jeffrey Orozco B. y Keynor Ruiz M. (LC/L.1735-P), N° de venta: S.02.II.G.45, (US\$10.00), junio de 2002. E-mail: [jacquatella@eclac.cl](mailto:jacquatella@eclac.cl) [www](#)
52. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Argentina, Daniel Chudnovsky y Andrés López (LC/L.1758-P), N° de venta: S.02.II.G.70, (US\$10.00), octubre de 2002. E-mail: [cdemiguel@eclac.cl](mailto:cdemiguel@eclac.cl) [www](#)
53. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Costa Rica, Gerardo Barrantes (LC/L.1760-P), N° de venta: S.02.II.G.74, (US\$10.00), octubre de 2002. E-mail: [cdemiguel@eclac.cl](mailto:cdemiguel@eclac.cl) [www](#)
54. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Colombia, Francisco Alberto Galán y Francisco Javier Canal (LC/L.1788-P) N° de venta: S.02.II.G.102 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: [cdemiguel@eclac.cl](mailto:cdemiguel@eclac.cl) [www](#)
55. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en México, Gustavo Merino y Ramiro Tovar (LC/L.1809-P) N° de venta: S.02.II.G.102 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: [cdemiguel@eclac.cl](mailto:cdemiguel@eclac.cl) [www](#)
56. Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Trinidad and Tobago, Desmond Dougall and Wayne Huggins (LC/L.1795-P), Sales N°: E.02.II.G.107 (US\$ 10.00), November, 2002. E-mail: [cdemiguel@eclac.cl](mailto:cdemiguel@eclac.cl) [www](#)
57. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Chile, Francisco Brzovic (LC/L.1796-P), N° de venta: S.02.II.G.108 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: [cdemiguel@eclac.cl](mailto:cdemiguel@eclac.cl) [www](#)
58. Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Trinidad and Tobago, Desmond Dougall and Wayne Huggins (LC/L.1795-P), Sales N°: E.02.II.G.107 (US\$ 10.00), November, 2002. E-mail: [cdemiguel@eclac.cl](mailto:cdemiguel@eclac.cl) [www](#)
59. La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana, Rubén Kaztman (LC/L.1790-P) N° de venta: S.02.II.G.104 (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
60. Estudio de caso: Cuba. Aplicación de Instrumentos económicos en la política y la gestión ambiental, Raúl J. Garrido Vázquez (LC/L.1791-P), N° de venta: S.02.II.G.105 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: [jacquatella@eclac.cl](mailto:jacquatella@eclac.cl) [www](#)
61. Necesidades de bienes y servicios ambientales en las micro y pequeñas empresas: el caso mexicano, Lilia Domínguez Villalobos (LC/L.1792-P), N° de venta: S.02.II.G.106 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
62. Gestión municipal para la superación de la pobreza: estrategias e instrumentos de intervención en el ámbito del empleo, a partir de la experiencia chilena, Daniel González Vukusich (LC/L.1802-P), N° de venta: S.02.II.G.115 (US\$ 10.00), abril de 2003. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) [www](#)

63. Necesidades de bienes y servicios para el mejoramiento ambiental de las PYME en Chile. Identificación de factores críticos y diagnóstico del sector, José Leal (LC/L.1851-P), N° de venta: S.03.II.G.15 (US\$ 10.00), marzo de 2003. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
64. A systems approach to sustainability and sustainable development, Gilberto Gallopín (LC/L.1864-P), Sales N°: E.03.II.G.35 (US\$ 10.00), March, 2003. E-mail: [ggallopin@eclac.cl](mailto:ggallopin@eclac.cl) [www](#)  
Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico, Gilberto Gallopín (LC/L.1864-P), N°: de venta: S.03.II.G.35 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: [ggallopin@eclac.cl](mailto:ggallopin@eclac.cl) [www](#)
65. Necesidades de bienes y servicios ambientales de las pyme en Colombia: identificación y diagnóstico, Bart van Hoof (LC/L.1940-P), N° de venta: S.03.II.G.98 (US\$ 10.00), agosto, 2003. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
66. Gestión urbana para el desarrollo sostenible de ciudades intermedias en el departamento de La Paz, Bolivia, Edgar Benavides, Nelson Manzano y Nelson Mendoza (LC/L.1961-P), N° de venta: S.03.II.G.118 (US\$ 10.00), agosto de 2003. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) [www](#)
67. Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa, Roberto P. Guimarães (LC/L.1965-P), N° de venta: S.03.II.G.124 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [rguimaraes@eclac.cl](mailto:rguimaraes@eclac.cl) [www](#)
68. Análisis de la oferta de bienes y servicios ambientales para abastecer las necesidades de las pyme en Chile. Base de datos y evaluación de potencialidades, José Leal (LC/L.1967-P), N° de venta: S.03.II.G.127 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
69. Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y El Caribe: problemas, metodologías y políticas, Ivonne Antúnez y Sergio Galilea O. (LC/L.1968-P), N° de venta: S.03.II.G.128 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) [www](#)
70. Necesidades de bienes y servicios ambientales de las pyme en Colombia: oferta y oportunidades de desarrollo, Bart van Hoof (LC/L.1971-P), N° de venta: S.03.II.G.129 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
71. Beneficios y costos de políticas públicas ambientales en la gestión de residuos sólidos: Chile y países seleccionados, José Concha Góngora, (LC/L.1992-P), N° de venta: S.02.II.G.154 (US\$ 10.00), octubre de 2003. [rquimaraes@eclac.cl](mailto:rquimaraes@eclac.cl) [www](#)
72. La responsabilidad social corporativa en un marco de desarrollo sostenible, Georgina Núñez (LC/L.2004-P), N° de venta: S.02.II.G.165 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [gnunez@eclac.cl](mailto:gnunez@eclac.cl) [www](#)
73. Elementos claves y perspectivas prácticas en la gestión urbana actual, Francisco Sagredo Cáceres y Horacio Maximiliano Carbonetti, (LC/L.2015-P), N° de venta: S.03.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) [www](#)
74. Análisis comparativo de las necesidades ambientales de las pyme en Chile, Colombia y México, Ursula Araya, (LC/L.2016-P), N° de venta: S.03.II.G.177 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
75. Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina, Nora Clichevsky (LC/L.2025-P), N° de venta: S.03.II.G.189 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)
76. Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental), Juan Carlos Lerda, Jean Acquatella y José Javier Gómez (LC/L.2026-P), N° de venta: S.03.II.G.190 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)

- 
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

 Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:.....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail:.....