

## DESARROLLO SUSTENTABLE EN URUGUAY

LA REFORMA DEL ESTADO PARA LA  
SUSTENTABILIDAD DEL DESARROLLO*Eduardo Gudynas*

**E**l diagnóstico de la situación del Estado en América Latina es usualmente negativo, criticándose su baja eficiencia, alto costo, clientelismo político, irracional, corrupto, etc. (todo lo cual ha sido abordado en múltiples documentos desde varios frentes distintos). Como respuesta, la reforma del Estado en América Latina, incluyendo a Uruguay, estuvo sesgada por las perspectivas neoliberales en sentido estricto. Los énfasis se pusieron en el mercado, y el Estado sería un elemento para asegurar el funcionamiento del mercado, en especial la asignación de propiedades y su libre funcionamiento. La corriente generalizada fue la reducción del aparato estatal: se reducía el número de funcionarios a la vez que se reducían las áreas en las cuáles intervenía o que regulaba.

En Uruguay la situación es similar. Durante buena parte del siglo XX, el país contó con un Estado fuerte, extendido y benefactor, pero con un desarrollo altamente politizado y burocrati-

zado, aunque varios sostienen que esa burocracia era sobre todo funcional a los partidos políticos, antes que a una racionalidad instrumental (Panizza y Pérez Piera, 1988).

Por lo menos desde fines de la década de 1980 se instaló una crítica a la eficiencia y extensión del Estado en Uruguay, en especial desde sectores partidarios basados en una perspectiva de liberal a neoliberal en este terreno, y que desembocó en el inicio de una reforma estatal en la administración de L. A. Lacalle. Pero debe reconocerse que incluso desde la izquierda se advertían los problemas en este sentido. Ese estado de situación se ilustra con la afirmación de Panizza y Pérez Piera (1988) sobre un Estado crecientemente incapaz de cumplir "no ya las complejas tareas que demanda adecuar su funcionamiento a los cambios políticos, sociales y económicos de fin de siglo, sino de mantener estándares mínimamente aceptables de servicios en las áreas que han sido histórica-

mente la esencia del hacer estatal: seguridad, salud, educación, etc.”.

Se repiten diversas críticas a cómo se manejan los temas públicos, continúan los cuestionamientos a la vivencia de una burocracia pesada y difícil de entender, y en muchos casos las decisiones que se toman generan reacciones negativas. Esta situación se agrava todavía más en tanto son varios los candidatos que en la actual campaña electoral presentan en sus plataformas distintas críticas al Estado y la necesidad de reducirlo todavía más. Incluso, poderosas gremiales rurales han lanzado serios cuestionamientos al Parlamento y han comenzado una campaña de recolección de firmas para reducir a la mitad el número de parlamentarios.

En el caso específico de los temas ambientales se vive una situación similar. El Estado desempeña papeles claves en la gestión ambiental, y en muchos casos se suceden críticas y cuestionamientos a cómo se desempeña en esta materia. En el relevamiento de conflictos ambientales en Uruguay, se observó que más de la mitad de los 50 casos estudiados en el país, tiene como uno de los actores principales al Estado (Santandreu y Gudynas, 1998). Diversas discusiones sobre temas como la protección de áreas naturales, la conservación de los Bañados del Este, o la acumulación de basura en Montevideo, terminan por impactar en reparticiones gubernamentales.

En esos casos, las organizaciones no gubernamentales y otros analistas, por un lado piden una mayor presencia del Estado, con mejoras en su efectividad. Pero por otro lado, diferentes actores políticos, acompañados por organizaciones empresariales, y en cierta medida por el apoyo de buena parte de la ciudadanía, solicitan continuar el proceso de reducción del Estado.

Incluso entre organizaciones ciudadanas existen posturas que apelan por un Estado mínimo, donde deberían darse ciertos tipos de autogestiones comunitarias

Recordemos que el país se encuentra en un proceso de reducción del Estado, especialmente en el gobierno central, y en particular en el Poder Ejecutivo. Ese proceso se acentuó todavía más en esta segunda administración de Sanguinetti, en especial bajo el influjo de R. Correa Fleitas de la Oficina Nacional del Servicio Civil. Precisamente bajo esa revisión se modificó la estructura del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, y desde ese mismo énfasis pero bajo un acuerdo de fortalecimiento institucional financiado por el BID, un equipo esencialmente chileno de la consultora Dames & Moore, presentó una re-estructura del área ambiental del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

En toda esta problemática no ha existido una discusión profunda sobre qué tipo de reforma del Estado es necesaria para construir una política nacional en desarrollo sustentable. Asimismo, desde el campo de las ONGs, es fundamental dar un paso más allá de los cuestionamientos, y plantearse qué tipo de Estado sería necesario para remontar los problemas que se viven en la temática ambiental. Si existe un cierto consenso en que la actual situación revela muchos problemas y carencias, entonces sería necesario preguntarse, dónde y cómo efectuar esas reformas.

Se ha sostenido que este tipo de reforma está siguiendo una serie de imposiciones del Banco Mundial, y otras instituciones. Ese extremo merece algunos comentarios de precisión dadas sus implicancias ambientales. Por un lado, algunos de los documentos más recientes del Banco

Mundial abandonaron cierto reduccionismo anti-estatista y pro-mercado, pasando a promover su presencia en algunos rubros. Otros siguen, en cambio, con la idea del Estado mínimo. Esta heterogeneidad no implica un cambio sustancial en el apego esencial de esas instituciones al mercado como instrumento privilegiado. Esta misma heterogeneidad se repite en los documentos del BID, aunque ese cambio se llevó a cabo más recientemente. El informe del Banco Mundial (1997) establece como prioridad de la reforma del Estado (1) acomodar su función a su capacidad (con gran selectividad en elegir las acciones donde se considera importante su participación), y (2) aumentar su capacidad mediante la revitalización de las instituciones públicas allí donde considera que es necesaria su presencia. Estas y otras posturas (que se comentan por ejemplo en Bodemer, 1993) siguen en el tapete. En el caso específico de la gestión ambiental, la insistencia de los organismos internacionales en dejar en manos del mercado, y en usar casi exclusivamente instrumentos económicos, ha dado paso en los últimos dos años a admitir la presencia estatal. Ello se debe al reconocimiento que ciertas medidas de conservación ambiental no siempre se pueden articular con procesos productivos que generen rentabilidad; de la misma manera, algunos buenos negocios tienen un alto costo ambiental, y ello persiste más allá de la aplicación de los instrumentos económicos hoy disponibles.

### El concepto de Estado

Existen diversas concepciones sobre el Estado. A los fines de este documento se tomarán las concepciones que incluyen a las instituciones que se expresan en el ámbito público, incluyendo a toda la estructura gubernamental: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, y

sus analogos a nivel de los gobiernos locales así como a una serie de entidades asociadas (empresas públicas, empresas para-estatales, Universidad de la República, etc.) Además de las versiones clásicas que se remiten a la capacidad de fuerza y cohesión, también se desea subrayar al Estado como un espacio que genera un entramado de derechos y obligaciones que se sustentan en un cierto orden legal, que es percibido como legítimo (O'Donnell, 1993). Es necesario advertir que en esta concepción, dentro del Estado se encuentran no solamente los políticos que actúan en el gobierno, el cuerpo burocrático-técnico de las reparticiones públicas, buena parte de la academia nacional (Universidad de la República), sino diversos organismos mixtos con co-participación de otros sectores sociales (por ejemplo, las direcciones mixtas del INIA, BPS o la Junta Nacional de Empleo).

El tema más importante es que el Estado tenga las funciones de regulación y control, y tal vez no sea tan importante que tenga que hacerse cargo de acciones. Por eso no es problemático el achicamiento del Estado, lo que sí es problemático es la desregulación y pérdida del control de la gestión y de las políticas.  
Gerardo Honty

No es lo mismo que determinadas áreas estratégicas estén en manos de privados, aunque reguladas por el Estado, que se encuentren a cargo del Estado, pensando en un Estado invocando el interés social.  
Raquel Núñez

### El Estado en el desarrollo sustentable

Una estrategia en desarrollo sostenible implica una serie de cambios importantes en los procesos productivos, en la gestión económica, y en



la propia marcha política de las naciones. Por lo tanto una reforma del Estado es indispensable. Se observa una creciente reflexión sobre cuáles serían las reformas necesarias para avanzar en ese camino en América Latina (e.g. Blanco, 1995; Gabaldón, 1995; Guimaraes, 1995).

Existe acuerdo en que es indispensable un marco democrático. Por ejemplo, Gabaldón (1995) sostiene que "la sustentabilidad política y social en el mediano y largo plazos, es sólo alcanzable dentro de un sistema democrático reiteradamente legitimado, que permita que la sociedad civil se fortalezca de manera constante".

Se pueden reconocer dos niveles de acción estatal: uno donde se formulan y coordinan las políticas y su planificación, y otro propio de la administración ambiental en sí misma integrado por sus órganos de gestión. Asimismo, la incorporación de la dimensión ambiental debe ser transectorial, abarcando los distintos ámbitos del quehacer estatal.

El Estado es a veces juez y parte en determinados temas. A quien yo le voy a reclamar es a la vez quien gestiona, y por ello me doy contra el poder en sí mismo.

Mario Perazzo

Creo que la sociedad uruguaya no está acostumbrada a reclamar, a hacer valer sus derechos. Hay muchos mecanismos a nivel estatal para hacer valer esos derechos.

Mario Batallés

La primera opción se corresponde con instancias de la mayor jerarquía posible, tales como un gabinete *ad hoc* en esa materia o una comisión en desarrollo sostenible muy vinculada a los organismos de planificación nacional. La segunda se correspondería a un ministerio o

secretaría en temas ambientales. Reparticiones con ese rango existen en Venezuela desde 1976, proliferando en los últimos años en nuestro continente. Costa Rica (1990), México (1992), Bolivia (1993), Colombia (1994), entre otros países. En Uruguay, el MVOTMA se creó bajo iniciativa de la administración de L.A. Lacalle en 1990.

Asimismo, también existe una fuerte corriente de opinión a que la dimensión ambiental del desarrollo se incorpore a los organismos de planificación nacional. Esta es una tarea doblemente difícil: esos organismos han sido reestructurados o reducidos en el continente, y siguen siendo en buena medida refractarios a estos temas al predominar un abordaje economicista. El intento más prometedor fue la creación del Ministerio de Desarrollo Sostenible en Bolivia bajo la administración de Sánchez de Losada, donde se integraban las secretarías nacionales en planificación con los temas ambientales. Como contraste, la creación de la CONAMA (Consejo Nacional de Medio Ambiente) en Chile, ejemplifica una confusión interministerial que a pesar de su amplia convocatoria carece de postestades de acción efectivas y queda subsumida a decisiones económicas. En Uruguay no existe un componente sustantivo de la dimensión ambiental en la oficina de planificación de la presidencia (OPP).

La eficiencia es también reclamada por todos. Implica prever con antelación las situaciones futuras, destreza en definir objetivos nacionales y coordinar las políticas para alcanzarlos, y llevar adelante acciones hacia esas metas.

Siguiendo una concepción del desarrollo sustentable que enfatiza sus componentes ecológicos, y las necesidad de mantener y preservar la integridad de los ecosistemas y la biodiversidad

nacional, sin olvidar los aspectos sociales y económicos, sin duda que la presencia del Estado es fundamental. En el debate actual en este campo la discusión ha apuntado a los espacios de aplicación de instrumentos, y los tipos de instrumentos: por un lado herramientas de comando y control, y por la otra herramientas económicas. Esto se ha expresado, a nuestro juicio de manera equivocado en lo conceptual, como un debate entre el Estado y el mercado.

La información actual disponible permite dejar en evidencia que muchos de los objetivos de preservación ambiental no se cumplen con herramientas económicas descentralizadas y referidas al mercado. Se han evidenciado problemas en cómo asignar precios a los recursos naturales, como evaluar la trasposición de impactos ambientales hacia el futuro, cómo manejar recursos que son globales, la determinación de derechos de propiedad, etc. Asimismo, muchas actividades de protección no son redituables desde un punto de vista económico, de donde no existen los incentivos actuales para la preservación; en cambio, otros usos alternativos de los ecosistemas, con grandes impactos ambientales, generan buenas ganancias.

Pero incluso, bajo el extremo de instrumentos económicos, igualmente es necesaria una presencia del Estado para asegurar la aplicación de esas herramientas y los derechos de propiedad, así como para dar cobertura a aquellos que se consideran lesionados en sus derechos.

Por lo tanto es indispensable la presencia del Estado en la gestión ambiental. El problema entonces radica en cómo efectuar esa reforma del Estado, bajo qué principios y qué acciones debería tomar.

---

#### Tabla 1. Modernización de la administración pública en temas ambientales.

Basado en Gabaldón (1995) con modificaciones del autor

- Sólida fundamentación jurídico-administrativa
- Basamento técnico actualizado y uso de tecnología avanzada
- Reducción de la discrecionalidad de los funcionarios que aprueban o aplican las normas
- Transparencia en los procesos de decisión
- Normas claras y de mayor continuidad
- Simplificar los requisitos, acortar los pasos y reducir los lapsos de ejecución
- Mecanismos de participación ciudadana y acceso a la información
- Acciones eficaces y efectivas con optimización de los recursos disponibles
- Aplicación justa y rigurosa, especialmente de las sanciones

---

#### Los ejes de una reforma

En este documento se presenta un listado de los principales temas a considerar en una reforma del Estado orientada al desarrollo sustentable en Uruguay. La enumeración no pretende ser exhaustiva, sino ejemplificante. La Tabla 1 muestra los temas destacados para reformar la gestión.

*Recuperar la eficiencia.* Las acciones desde el Estado deben ser eficientes. Actuar en tiempo y en forma. La lucha contra la ineficiencia, contra el mal uso de recursos económicos, contra el favoritismo, etc., son parte de una estrategia en desarrollo sustentable, ya que todas las pérdidas de tiempo en atender los problemas ambientales tienen consecuencia un agravamiento en la calidad ambiental del país

*Fortalecer la capacidad técnica.* La reducción del número de funcionarios del Estado ha golpeado sobre todo a los cuadros técnicos. Los temas ambientales poseen complejidades crecientes, pero además se manifiestan en varias áreas temáticas, de donde es fácil observar que se carece de personal para atenderlas. Por ejemplo, nadie puede dudar de las implicancias económicas de los temas ambientales, especialmente en el comercio agro-exportador del Uruguay. Por ello serían necesarias personas dedicadas a su estudio y relevamiento en los ministerios de Economía y Relaciones Exteriores, pero en esos casos se observa que no hay suficiente personal para atender esta temática o atenderla en exclusividad.

*Lograr la independencia técnica.* Es necesaria la independencia de los funcionarios estatales al tiempo de ofrecer sus argumentos en favor y en contra. Diversas medidas impiden a los funcionarios públicos dar a conocer sus opiniones, e incluso datos. A ello se suma la presión de jerarcas políticos que influyen en las evaluaciones. Con ello se corre el riesgo de limitar y disminuir la creatividad y accionar de los funcionarios.

*Reconocer las limitaciones técnicas.* Es importante tener en cuenta que los técnicos estatales poseen limitaciones, por un lado debido a que no pueden cubrir todos los temas en tanto su número es acotado, y por el otro, debido a que las divergencias, campos diversos e incertidumbres en las ciencias ambientales. Sin embargo se viven repetidas instancias de amparar decisiones gubernamentales bajo ciertas pruebas técnicas, y que ello por sí solo les confiere una legitimidad adicional. El ejemplo en este caso es la discusión sobre los impactos ambientales y sanitarios de los cultivos modificados genéticamente, donde hay evidencias a

favor y en contra, y resulta evidente que los técnicos deberían reconocer que todavía se enfrentan altos niveles de incertidumbre.

Creo que el tema ambiental es suficientemente importante como para plantearnos que el Estado es imprescindible para la gestión ambiental. También se deben redefinir las potestades de los municipios en el tema ambiental, cuyas normas son de principio de siglo y se encuentran muy lejos de las necesidades de hoy.  
José L. Cogorno

Debemos reclamar eficiencia en las estructuras con la que ya contamos. Las cosas mejorarían si con lo que contamos en la actualidad funcionaríamos eficientemente. También debemos hacer valer nuestra responsabilidad en lograr esos reclamos.  
Raúl Pérez

*Defensa ciudadana ante el Estado.* Deben existir instrumentos para que el ciudadano pueda recurrir las decisiones estatales allí donde las considere arbitrarias o erradas. El Estado no lo sabe todo. En el caso de las Evaluaciones de Impacto Ambiental, puede haber tanto decisiones de aprobación que se consideran injustas por permitir altos niveles de modificación ambiental, o por negar un permiso ante emprendimientos de bajo impacto. Sin embargo no existen mecanismos de alzada para poner bajo consideración pública las decisiones tomadas a ese nivel.

*Responsabilidad compartida.* La gestión ambiental nunca estará en manos de un "super" ministerio, sino que siempre está dividida entre múltiples agencias estatales en distintos niveles (nacional y local). Los conflictos y disputas entre éstos han sido la regla en Uruguay. Segu-

ramente ese aspecto no puede ser anulado en su totalidad: en todos los países se viven situaciones de roces entre agencias estatales y ello se debe a la propia dinámica institucional y de los comportamientos. Pero si es posible avanzar en coordinar las funciones, y más allá de los sesgos específicos de cada repartición, aplicar un principio de responsabilidad compartida, donde la resultante de la acción de cada uno de los componentes lleve a progresos en la gestión, y no a su estancamiento.

#### *La conservación articulada con la producción*

La introducción de la variable ambiental en el Estado debe estar concebida como una articulación entre desarrollo, en su sentido económico. La conservación de por sí no es contradictoria con los procesos productivos. Pero sí obliga a analizar los contextos donde éstos tienen lugar, e impone restricciones externas por las limitaciones ecológicas en los recursos disponibles en un ecosistema, o en sus capacidad de amortiguación de impactos. Existen varias áreas donde esta complementariedad ofrece ventajas al país, en especial la producción agropecuaria y el turismo.

*Tiempos de discusión y tiempos de acción* En buena medida la baja eficiencia estatal se debe a que los tiempos de discusión son eternos, y las disputas entre visiones encontradas llevan a estancamientos. Un caso típico son los ya casi diez años de discusión sobre cómo y cuándo cerrar el Canal Andreoni para proteger los Baños del Este. No existen mecanismos claros para dirimir visiones alternativas del desarrollo. Esos espacios se deben instalar, deben ser públicos, acotados en el tiempo, y deben llevar a tomar decisiones para las acciones. Es necesario llevar adelante acciones concretas en el terreno ambiental, donde obviamente habrá intereses afectados. En el desempeño del Poder

Legislativo este tema también es relevante. Si se considera como se ha actuado, por ejemplo en el tratamiento del proyecto de ley del sistema de áreas naturales protegidas, se llegará a la conclusión que ese espacio no ha sido efectivo. En ese aspecto lo que se observa no es tanto una dificultad propia del espacio parlamentario sino una falta de liderazgo de los actores políticos para lograr en ese ámbito acciones efectivas.

#### *El Estado puede fortalecerse con la sociedad civil*

Diversas acciones del Estado de hecho pueden fortalecerse por medio del concurso de los grupos ciudadanos, en especial bajo las instituciones mixtas. Se reconoce que hay tareas que las empresas realizan mejor, pero lo mismo sucede con la sociedad civil. No debe confundirse esto con convenios donde se traspasan ciertas acciones a ONGs, como puede ser el barrido o acondicionamiento de espacios públicos. Estos no constituye necesariamente un proceso de fortalecimiento efectivo ni para el Estado ni para la sociedad civil. Por ejemplo, en el caso de las emisiones contaminantes, su monitoreo debe estar en manos de las empresas que las producen (y ellas deben cargar con el costo de ese trabajo en tanto es parte de sus propios procesos productivos), pero la fiscalización debe correr por cuenta tanto del Estado, como de los ciudadanos potencialmente afectados por esos impactos. Existen mecanismos mixtos en este sentido, donde participan los tres actores, que son más eficientes, más baratos y más legítimos. En todos los casos ellos requieren el amparo de normas judiciales a las cuales ampararse allí donde se cometen infracciones.

*Descentralización* La descentralización implica considerar y actuar sobre los temas ambientales allí donde estos se encuentran, atendiendo a las particularidades locales de los ecosistemas

o de las comunidades locales. En Uruguay prácticamente no existen avances en esta materia, donde prevalece el centralismo montevideano en especial en los ministerios. Pero existe una contracara a esta situación, donde esa descentralización también implica que los actores locales tomen responsabilidades en llevar adelante acciones. En muchos casos parecería que no se tiene conciencia de las responsabilidades que implica esa autonomía local, tanto en términos de acciones como de obtención de recursos para llevarla adelante. Por ello es frecuente que se caiga en relaciones en parte contradictorias, reclamándose mayor protagonismo local, pero a la vez se pidan los recursos humanos y financieros a la misma administración central de las que se quiere independizar. La descentralización requiere modificaciones en los ministerios y municipios, y consecuentemente introducir esos aspectos en la actual discusión de una nueva ley orgánica municipal.

El tema ambiental debería estar integrado a todas las actividades del Estado y no ser solamente un ministerio separado. Es difícil abordar el tema ambiental destinando un ministerio único a ese tema, ya que se debería impregnar en todas sus actividades.

Raquel Núñez

Los diferentes ministerios gobiernan en base a leyes sectoriales, y eso complica a la interna y a la externa la gestión ambiental, como a nivel del Mercosur. La reducción no pasa entonces por reducir el número de funcionarios sino por compatibilizar la gestión interinstitucional y transectorial.

Mario Batallés

## Las acciones en la reforma

*Nuevo ordenamiento ministerial.* Un país adelantado en materia de políticas ambientales seguramente incluiría esos componentes en todos sus ministerios, y tendría uno o más ministerios vinculados a los temas productivos bajo la concepción del desarrollo sostenible. Bolivia ha realizado un experimento en ese sentido, cuando en la administración Sánchez de Losada creó el Ministerio de Desarrollo Sustentable, que incluía toda el área ambiental junto a la de planificación del desarrollo (el análogo a la OPP de Uruguay). En el caso del Uruguay consideramos que el ministerio clave para articular los temas ambientales con la producción es el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Sin embargo esa articulación no ha funcionado. Por esas razones se plantea como un primer paso el fortalecimiento del área ambiental dentro del MVOTMA, con una clara adjudicación de potestades, y el traspaso de las funciones ambientales en poder del MGAP, Ministerio de Defensa y MTOP a este ministerio. Conjuntamente se debe fortalecer la DINOT y lograr que trabaje articuladamente con la DINAMA. Paralelamente, la dimensión ambiental debe ser ingresada al MGAP en las áreas productivas, y en especial urgencia en sus reparticiones forestal, pesquera y agropecuaria. De la misma manera parece urgente fortalecer la consideración de los temas ambientales en los ministerios de Economía y Finanzas, y Relaciones Exteriores. Finalmente debe advertirse que en estos temas Chile no ofrece un ejemplo a seguir. Ese país posee una estructura estatal que en el tema ambiental se caracteriza por ser de muy bajo perfil, carece de una agencia de rango ministerial, y en su lugar la política ambiental está en manos de una comisión interministerial, la gestión está basada en traspasar los instrumen-



tos al mercado y los actores privados económicos, y ha existido una fuerte intervención política en las decisiones en estos temas. Por esas razones tomar como ejemplo la institucionalidad ambiental de Chile sería reducir todavía más la incipiente estructura ambiental estatal de nuestro país. Sea por una decisión del BID o por una decisión nacional, el haber escogido a la consultora Dames & Moore, y con un equipo de origen chileno, ha constituido a nuestro juicio un error.

*Planificación y economía.* La articulación entre los temas ambientales con los económicos debe apoyarse en reparticiones estatales. El Banco Central del Uruguay debe incluir equipos técnicos para realizar cuentas ambientales patrimoniales. Los ministerios de Economía, Industria y Relaciones Exteriores, debe incorporar los costos ambientales, planes de inversión para reconversión tecnológica, incluir los costos ambientales en la evaluación de sectores a subsidiar, y analizar las ventajas ambientales comparativas en el comercio exterior.

*Las instituciones mixtas.* Las agencias mixtas para llevar adelante acciones específicas son consideradas como una herramienta privilegiada en la reforma del Estado. Estas agencias tendrán una dirección compartida, con el Poder Ejecutivo, el que mantiene el lineamiento de las políticas, conjuntamente con representantes de los sectores productivos y ciudadanos. CLAES ha propuesto como caso específico la creación de un instituto de este tipo para la gestión de la biodiversidad en el país (la propuesta del INBio se discutió oportunamente en el Foro en Desarrollo Sustentable, véase Temas Clave No. 6).

*La coordinación.* En el caso de la coordinación y la responsabilidad compartida se proponen dos líneas de acción. Por un lado, convocar el

Consejo de Economía Nacional para considerar la marcha del país incluyendo la perspectiva del desarrollo sustentable, discutiendo y analizando las políticas de desarrollo del país intentando sus dimensiones sociales y ambientales. Por otro lado, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto debe atender los lineamientos ambientales, debe ofrecer una gestión más abierta y bajo escrutinio ciudadano.

En el tema de conservación de la biodiversidad no se me ocurre quien más que no sea el Estado puede cumplir el rol de preservar la Naturaleza, más en ese caso al ser a largo plazo. Ello obliga tomar decisiones a más de cien años sobre cosas que se están perdiendo en el día de hoy.

*Alvaro Soutullo*

La definición de desarrollo sustentable implica aspectos sociales, culturales y económicos integrados a los ambientales.

*Marta Chiappe*

La problemática ambiental es una cuestión común a todos, y por encima de todos.

*Jorge Cravino*

*Municipios y gobiernos locales.* En este caso las propuestas para su reforma se presentarán en un próximo documento.

*La presencia del Poder Judicial.* El espacio judicial debe jugar un papel clave en la temática ambiental, en especial para dirimir conflictos ambientales como para proteger a las personas y los ecosistemas que se ven afectados. Para lograr ese objetivo se debe contar con una ley marco en materia ambiental, reglamentando el artículo constitucional No. 47 referido al medio ambiente, y que defina claramente el concepto de daño ambiental, que distinga entre las in-

denuncias por daños económicos de la reparación y recuperación ambiental, y se establezcan los canales y mecanismos para actuar allí donde se está impactando negativamente el ambiente. En particular esta ley marco debe otorgar posibilidades de acción dentro del propio Estado, como por ejemplo los reclamos que pueden elevar las intendencias contra un ministro, de las personas contra los privados y contra el Estado.

Hay empresas públicas con funcionarios que cobran más que el presidente de la República, tienen baja eficiencia, y no cuidan el medio ambiente. ¿De qué sirven que sean estatales?  
Gerardo Honty.

Debemos recordar el compromiso con los derechos fundamentales, con una visión holística donde se debe integrar a los ciudadanos individualmente y sus organizaciones en incorporarse en el quehacer del Estado. Por ello son importantes las instituciones mixtas  
José L. Cogorno

*La reforma de las empresas públicas.* Diversos entes requieren incorporar la dimensión ambiental en su gestión. La reforma más urgente e debe realizar en OSE, tanto para lograr un manejo racional del agua potable, sino para revertir el grave deterioro de malas y viejas obras de saneamiento que se convierten en los principales contaminadores de los ríos del interior del país. A ello se suma reformar la política energética del país, donde UTE y ANCAP debe contemplar fuentes de energía alternativas, mejorar la eficiencia en la generación, etc.

*El comportamiento ambiental en el Estado.* En la misma línea, la reforma del Estado también incluye modificar las prácticas cotidianas de todas las reparticiones, desde temas simples

como el uso de energía o de papel, a cuestiones más complejas como los planes de riego o forestación. Existe una larga lista de denuncias y cuestionamientos a las prácticas ambientales de organismos estatales. Esas reparticiones deberían llevar adelante sus actividades preservando los recursos naturales y minimizando sus impactos.

## Bibliografía

- Banco Mundial. 1997. El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial. Banco Mundial, Washington.
- Blanco, C. 1995. La descentralización del Estado y el desarrollo sostenible, pp 191-210. En: "Desarrollo sostenible y reforma del Estado en América Latina y el Caribe", Colegio de México y PNUMA, México.
- Bodemer, K. 1993. Estado gordo, Estado mínimo, Estado eficiente. Algunas anotaciones al debate sobre el rol del Estado en el proceso de desarrollo, pp 1-32. En: "La reforma del Estado. Más allá de la privatización" (K. Bodemer, comp.), PRONADE, ONSC, CLAEH y Fesur, Montevideo.
- Gabaldón, A. J. 1995. Desarrollo sostenible y reforma del Estado, pp 13-66. En: "Desarrollo sostenible y reforma del Estado en América Latina y el Caribe", Colegio de México y PNUMA, México.
- Guinaraes, R.P. 1995. El papel del Estado en una estrategia de desarrollo sostenible, pp 97-141. En: "Desarrollo sostenible y reforma del Estado en América Latina y el Caribe", Colegio de México y PNUMA, México.

O'Donnell, G. 1993. Estado, democratización y ciudadanía. Nueva Sociedad 128: 62-87.

Pamizza, F. y A. Pérez Pira. 1988. Estado y Sociedad. Proyecto Uruguay 2000. FESUR. Montevideo.

Santandreu, A. y E. Gudynas. 1998. Ciudadanía en movimiento. Conflictos ambientales y participación. CLAES y FESUR. Trilce. Montevideo.

El ciclo de foros y las publicaciones sobre Políticas Nacionales en Desarrollo Sustentable se realiza con apoyo de la Fundación F. Ebert en Uruguay (FESUR)



## Foro Uruguayo en Desarrollo Sustentable

El Foro Uruguayo en Desarrollo Sustentable es animado por CLAES. Inició sus actividades en 1995 y a lo largo de cinco años ha realizado más de 40 encuentros. Participan personas provenientes de la política, funcionarios gubernamentales, organizaciones sociales y ambientales, sindicatos y académicos. Los resultados de las reuniones del foro se han venido publicando en revistas y diarios uruguayos.

El ciclo de encuentros del Foro durante 1999 está dedicado a las Políticas Nacionales en Desarrollo Sustentable. En cada encuentro CLAES presenta un documento de trabajo a ser discutido y analizado y cuya versión final se presenta en la serie de publicaciones Temas Clave.

La reunión dedicada a la reforma del Estado tuvo lugar el Jueves 2 de Setiembre. Participaron Gerardo Honty (Centro Estudios Uruguayo Tecnologías Apropriadas), Raquel Nuñez (Instituto Tercer Mundo), Raúl Pérez (Red Uruguaya ONGs Ambientalistas), Alvaro Soutullo y Lorena Rodríguez (Vida Silvestre), Mario Batallés (Dirección Nacional de Medio Ambiente, MVOTMA), Marta Chiappe (Facultad de Agronomía), Ana Ma. Arrieta, Mario Perazzo (Movimiento San Lorenzo), José L. Cogorno (Comunidad y Ambiente), Jorge Cravino (Dirección Nacional Recursos Naturales Renovables, MGAP) y E. Gudynas. En esta publicación se encuentran opiniones de los participantes en los recuadros. Esas opiniones así como su presencia en el Foro es a título personal y no compromete a las instituciones donde desarrollan sus actividades, ni tampoco implica acuerdos con el presente documento.

## **TEMAS CLAVE de CLAES**

La serie Temas Clave publica artículos breves donde se exploran nuevos problemas y se ofrecen nuevas soluciones en la articulación entre el ambiente y el desarrollo. Algunos títulos:

4. Principios etno-ecológicos para el desarrollo sustentable de comunidades campesinas e indígenas, por Victor Toledo
5. La Atención Primaria Ambiental y el Monitor Ambiental, por Alan Santandreu.
7. Conflictos ambientales y políticas públicas, por Alan Santandreu.
8. Economía y procesos productivos, por E. Gudynas
10. El papel de las ONGs y los movimientos ciudadanos, por N. Villarreal (en prensa)

## **OTRAS PUBLICACIONES**

En la serie **Documentos de Trabajo**

- Alcances y límites del papel del Estado, las ONGs y otros organismos privados en la conservación de la biodiversidad. Análisis del INBio de Costa Rica. Lecciones para Uruguay, por E. Gudynas. Documentos de Trabajo, CLAES, No. 13
- Un ejercicio de análisis sobre el número, tamaño y representatividad de las áreas protegidas en Uruguay, por E. Gudynas y G. Evia. Documentos de Trabajo, CLAES, No. 42
- Un ejercicio de análisis de costos y oportunidades económicas de un sistema de áreas protegidas en Uruguay, por G. Evia y E. Gudynas. Documento de Trabajo, CLAES, No. 47.



---

El Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES) es una organización independiente de investigación, promoción y difusión en temas socio-ambientales. Sus líneas de trabajo incluyen la teoría y práctica de la ecología social, el desarrollo sustentable, las políticas ambientales, la conservación de áreas naturales, la gestión ambiental municipal, la dimensión ambiental del comercio internacional y en especial del Mercosur, y la educación ambiental. CLAES anima la Red Latino Americano y Caribeña de Ecología Social, los foros electrónicos Latino-americanos sobre ecología social, integración y ambiente, y en Uruguay en conservación y políticas ambientales.

CLAES mantiene un activo programa de publicaciones en distintos países.

Canelones 1164 - Montevideo Telf. 902 2362 y 63 Fax 200 1908  
Casilla de Correo 13125, Montevideo 11700, Uruguay  
Correo-e: [claes@adinet.com.uy](mailto:claes@adinet.com.uy) Sitio web: [www.sicoar.com.uy/claes](http://www.sicoar.com.uy/claes)

---