

La **relación** entre **pobreza** y **ambiente** y sus **repercusiones** de **política**

ENRIQUE PROVENCIO*

TRES DÉCADAS DE DEBATE

Casi no hay declaración de una cumbre, de una conferencia o de cualquier reunión sobre desarrollo sustentable o medio ambiente a partir de 1972 que no haya aludido a la necesidad de resolver de manera conjunta los problemas de la pobreza y del ambiente. El plan de instrumentación de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sustentable, en septiembre de 2002, retomó una antigua tradición al señalar: “La erradicación de la pobreza representa el mayor desafío del mundo actual y es requisito indispensable para lograr el desarrollo sustentable, en particular en los países en desarrollo”.¹ Diez años atrás, la Agenda XXI había dedicado un capítulo a la integración de los temas económicos sociales y ambientales con el propósito principal de armonizar la equidad y el crecimiento económico con la protección ambiental, y en 1972 la Conferencia de Estocolmo había abierto el debate al destacar que la pobreza era el principal agente de la crisis ecológica.

El sentido y la condicionalidad aceptadas en las relaciones entre desarrollo, pobreza y ambiente ha sido inequívoco. El principio 8 de la Declaración de Estocolmo (Declaración sobre el Medio Ambiente Humano y sus Principios) afirmaba la necesidad del desarrollo como condición necesaria para mejorar el medio ambiente, y el principio 11 subordinaba las políticas ambientales a las económicas. El principio 14 encomendaba a la planeación la solución de las posibles incompatibilidades entre ambas políticas. Desde entonces se asumía

la compatibilidad entre desarrollo y protección ambiental, pero también se resolvían posibles conflictos postulando la prioridad de la superación de la pobreza.

Sin embargo, pocos años después era evidente que ni la pobreza ni el deterioro ambiental se controlaban con la celeridad esperada. Por el contrario, la crisis ambiental se agudizó y dio lugar en 1992 a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (la Cumbre de Río), en la que el eje principal fue el principio de la sustentabilidad del desarrollo. Aunque no siempre se reconozca así, tras el principio de sustentabilidad está la idea de que la superación de la pobreza—y en general el desarrollo—es compatible con el mejoramiento ecológico, si bien no de manera simultánea. Aún más, se suele partir de que es *un requisito* para la protección ambiental de largo plazo, por supuesto, sin olvidar los problemas ambientales asociados al desarrollo.

1. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Plan de Implementación de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sustentable*, 2002.

* Procurador Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, México.

Por tanto, se hagan explícitas o no, tras los modelos de política ambiental hay caracterizaciones sobre la interacción de la pobreza, el desarrollo y el comportamiento ecológico. En un principio el debate se centró sobre todo en la relación entre la pobreza y el deterioro ecológico mediante un conjunto de factores mediadores, como la población o la tecnología, y después el modelo se amplió al incorporar no sólo las situaciones de pobreza sino también las implicaciones del consumo creciente que supone el aumento del ingreso. Esto es, la discusión comprende no sólo la interacción pobreza-ambiente, sino también la relación riqueza-ambiente y más en general las implicaciones ecológicas del desarrollo económico, o del desarrollo en sí. Aunque se tratan algunos aspectos más amplios de estas últimas implicaciones, el presente artículo toca sobre todo el tema de las relaciones pobreza-ambiente.

DEL CÍRCULO VICIOSO

A LOS FACTORES MEDIADORES

En las caracterizaciones iniciales, sobre todo en el decenio de los setenta, la relación pobreza-ambiente se describía por medio de una vinculación directa en la que tanto la pobreza como el deterioro ambiental se retroalimentan en un círculo vicioso que desencadena una espiral descendente (véase la figura 1). En esta caracterización genérica, la presión inicial obedece sobre todo a razones demográficas y se agrava por insuficiencias tecnológicas o de inversión, así como por la carencia o pérdida de prácticas adecuadas de manejo. En ciclos sucesivos, tanto la calidad cuanto la cantidad de los recursos irían menguando y la pobreza seguiría aumentando.

Dicha caracterización, muy vinculada por lo demás a una visión mecánica y determinista de las relaciones población-ambiente, tuvo gran difusión, y aunque describe algunas dinámicas de empobrecimiento y deterioro, descritas en el caso 1 de la figura 3, no es generalizable a cualquier entorno (urbano o rural) ni a cualquier escala de aproximación.² Uno de los problemas del análisis de las relaciones entre pobreza y ambiente ha sido precisamente la insuficiente distinción de *escalas, contextos y umbrales* que distinguen a la gran diversidad de condiciones y resultados de dicha relación.

En particular, el modelo de la espiral descendente podría corresponder a un tipo de presión ambiental en sistemas en los que los recursos naturales tienen relevancia en la generación del ingreso de la población pobre, aunque dicha presión esté mediada por muchos factores propios o ajenos a esas situaciones específicas. Además, el modelo operaría a partir de umbrales de deterioro rebasados por los límites de recuperación natural, y no para cualquier tipo de carga social.³

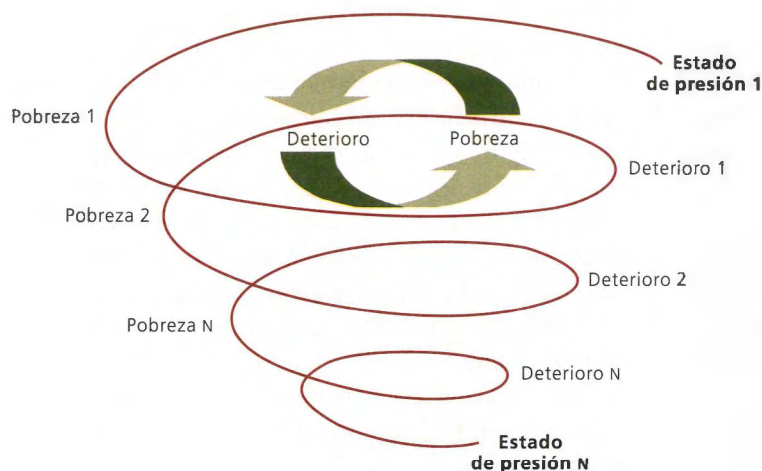
En caracterizaciones posteriores, el análisis del tema abarcó la complejidad que supone un amplio conjunto de procesos mediadores con los que es posible dar cuenta de procesos más diversos (véase la figura 2).⁴ Con este enfoque, la relación no se limita al análisis de la pobreza, sino en general de las con-

2. R. Chipman, *Two Approaches to Poverty and Environment*, Poverty-Environment Conference Archive, ONU, 1998 <www.sdn.undp.org/lstarch/povenv/>, fecha de consulta: 14 de octubre de 2002.

3. M. Leach y R. Mearns, *Poverty and the Environment in Developing Countries: An Overview Study*, informe final al ESRC Society and Politics Group, Global Environmental Change Programme and the Overseas Development Administration, 1991 <www.ids.ac.uk/eldis/>, fecha de consulta: 14 de octubre de 2002.

4. Fondo de Población de las Naciones Unidas, *Population, Environment and Poverty Linkages Operational Challenges*, serie Population and Development Strategies, núm. 1, 2001, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Comisión Europea, *Poverty and Environment Initiative. Executive Summary*, 1999.

POBREZA-AMBIENTE: EL CÍRCULO VICIOSO Y LA ESPIRAL DESCENDENTE



AMBIENTE Y NIVEL DE VIDA: FACTORES MEDIADORES



diciones y el nivel de vida, e incorpora por tanto el consumo (y no sólo a la población) como determinante de la escala de la presión ambiental, así como la desigualdad tanto en lo que se refiere a la propiedad o el uso de los activos ambientales (recursos), como al consumo o acceso de los bienes o servicios ambientales en tanto entorno vital.⁵

Además, el análisis de factores mediadores recupera tanto las virtudes del enfoque multiplicador, que relativiza el efecto del componente demográfico (P) con los consumos por habitante (C) y las tecnologías disponibles (T) sobre el impacto (I) o deterioro ambiental (lo que se suele abreviar con la fórmula $I = P.C.T$), como el modelo de estado-presión-respuesta que facilita la valoración de políticas.

Sin embargo, también con el enfoque de factores mediadores, y en realidad con cualquier otro, conviene distinguir dos tipos básicos de situaciones que median la relación pobreza-ambiente. En primer lugar estarían aquellas en las que se considera el ambiente en tanto recursos o flujos de servicios que son aprovechados como activos productivos, en segundo estarían las situaciones en las que el ambiente se considera sobre todo como entorno vital. Hay, por supuesto, muchas interacciones entre ambas dimensiones, sobre todo aquellas que conforman condiciones de vulnerabilidad (véase el cuadro 1), y también pueden participar los mismos factores en diversas dimensiones. La calidad y la disponibilidad de agua, por ejemplo, son factores clave de la dimensión ambiental como activo o recurso productivo y también del ambiente como entorno vital.

La mayoría de los trabajos sobre pobreza y ambiente se han centrado en la primera dimensión, y sobre todo en los casos en que la interacción ya ha generado un alto deterioro o incluso agotamiento de los recursos base o de los servicios ambientales.⁶ En particular se

5. Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, *Poverty and Environment* <www.dfid.gov.uk> consultado el 9 de diciembre de 2002, y Consejo Nacional de Población, *Población, medio ambiente y desarrollo sustentable. Dos estudios de caso*, 2000.

6. J. Ambler, *Attacking Poverty While Improving Environment: Toward Win-win Policy Options*, Background Technical Paper for the UNDP-European Commission Poverty and Environment Initiative, 1999.

POBREZA-AMBIENTE: PRINCIPALES DIMENSIONES Y RELACIONES

Dimensiones principales	Factores clave	Relaciones básicas	Entornos predominantes
1) Activos productivos y servicios ambientales: pobreza por ingresos	<ul style="list-style-type: none"> • Protección de los recursos base: suelos, bosques, biodiversidad, pesquerías, fauna, material genético, paisajes • Agua • Seguridad económica 	<ul style="list-style-type: none"> • Para muchos pobres las fuentes de ingreso dependen de la disponibilidad y la calidad de los recursos • Factores de acceso, disponibilidad y calidad como condicionantes del ingreso y de las oportunidades • Presiones por afectación de servicios ambientales 	<ul style="list-style-type: none"> • Producción primaria y ambiente rural • Contextos urbanos afectados por crisis de servicios ambientales
2) Entorno vital: pobreza por necesidades básicas y calidad de vida	<ul style="list-style-type: none"> • Salud • Servicios básicos • Contaminación 	<ul style="list-style-type: none"> • El déficit de servicios y la contaminación difusa afectan la salud y otras capacidades de la población pobre • Externalidades negativas de la población no pobre 	Medios urbanos y poblaciones rurales
3) Vulnerabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo • Desastres 	<ul style="list-style-type: none"> • Los asentamientos y los recursos productivos de la población más pobre están particularmente expuestos a riesgos y a desastres 	Áreas urbanas marginales y pequeñas comunidades

han estudiado los casos del aprovechamiento forestal⁷ y los recursos agrícolas, incluidas el agua y la energía.⁸ Se trata de una dimensión que si bien es típicamente rural por referirse a los recursos base de las actividades primarias, tiene implicaciones muy relevantes para el ámbito urbano, en particular por la generación de servicios ambientales, lo cual entraña —en términos territoriales sobre todo pero no exclusivamente— las interfases rural-urbanas.

A partir de esta dimensión se difundieron las generalizaciones más conocidas sobre la relación entre pobreza y ambiente, algunas de ellas equívocas. De entre éstas conviene destacar que una parte creciente de las afectaciones ambientales rurales proviene de aprovechamientos primarios no vinculados a las presiones de la población pobre, sino a unidades productivas tecnificadas en regiones de producción agropecuaria moderna.⁹ O a las explotaciones pesqueras y mineras, con derechos de propiedad bien delimitados y acceso a suficientes recursos financieros, medios institucionales y otros factores de los cuales carece la población pobre. Esta relación

general se puede describir con el caso 3 de la figura del mismo número.

Esto hace muy relativos los enfoques que asocian el deterioro ambiental a la indefinición de derechos, a la carencia de recursos tecnológicos y económicos, o a la falta de capacidad política, y también es la razón por la cual no necesariamente coincide la expresión territorial del deterioro ecológico con la de la pobreza, al menos no en todas las escalas.¹⁰

La segunda dimensión, el ambiente como entorno vital, implica relaciones distintas entre deterioro ecológico y pobreza, asociadas sobre todo al acceso y la disponibilidad de servicios y al efecto de las externalidades negativas del consumo de la población que no es pobre. Se trata de una interrelación menos directa en comparación con la primera dimensión (ambiente en tanto recursos y flujo de servicios), sobre todo por el difuso efecto de las diversas formas de contaminación en la población, ya que el acceso y la disponibilidad de servicios sí están estrechamente vinculados al nivel de ingresos. Aunque esta segunda dimensión atañe en particular a la población de las concentraciones urbanas, también entraña regiones rurales, por ejemplo mineras.

Las mediaciones pobreza-ambiente en entornos urbanos son más conocidas en lo relativo a los servicios básicos (incluida el agua) y el cambio de uso del suelo, que a la contaminación atmosférica y la salud.¹¹ La relevancia de estas

7. J.E.M. Arnold y P. Bird, *Forests and the Poverty-environment Nexus*, Background Technical Paper for the UNDP-European Commission Poverty and Environment Initiative, 1999 <www.unpd.org/seed/pei/publication/forest.html>, consultado el 6 de diciembre de 2002, y K. Deininger y B. Minten, "Poverty, Policies and Deforestation: The Case of Mexico", *Economic Development and Cultural Change*, The University of Chicago Press, vol. 47, núm. 2, enero de 1999.

8. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Comisión Europea, *op. cit.*

9. Instituto Nacional de Ecología, *Ordenamiento ecológico general del territorio. Memoria técnica*, disco compacto, 2000, y E. Provencio, "Elementos económico-sociales del desarrollo sustentable", en J. Carabias y E. Provencio, *Pobreza y medio ambiente*, El Nacional, 1993.

10. Instituto Nacional de Ecología, *op. cit.*

11. N. Clichevsky, *Pobreza y política urbano-ambientales en Argentina*, CEPAL, serie Medio Ambiente y Desarrollo, núm. 49, 2002, y M. Keck, *La pobreza urbana y el medio ambiente en el entorno urbano de América Latina*, Departamento de Ciencias Políticas, Johns Hopkins University <www.raj.org.mx/document/lapobrez.doc>, consultado el 7 de diciembre de 2002.

mediaciones es creciente no sólo por las perspectivas de la urbanización sino por las crecientes presiones ambientales de las ciudades, y en particular por las tendencias en cuanto a los efectos de la contaminación en la salud humana.

En esta segunda dimensión, el factor clave es precisamente la salud humana. Los efectos de la contaminación en la salud han sido bien identificados,¹² aunque por lo general las metodologías y las bases de información no faciliten diferenciar esos efectos entre la población pobre y la que no lo es,¹³ pese a encontrarse bien establecida la relación entre salud y desigualdad social,¹⁴ en escalas nacionales, como entre países o grupos de países.¹⁵ Sin embargo, aun cuando no siempre se identifiquen los efectos de la contaminación, está claro que las fuerzas motrices de algunas formas de contaminación sí se concentran en los grupos de altos ingresos (por ejemplo, el transporte privado y el uso de combustibles), mientras que sus externalidades generan efectos difusos.¹⁶

La dimensión de la vulnerabilidad es, como se dijo, una interfase de las otras dos dimensiones que resulta relevante porque afecta más a la población pobre, en parte como resultado del proceso de deterioro ambiental¹⁷ y de sus interacciones con la inseguridad económica.¹⁸

LA RELACIÓN GENERAL DESARROLLO-AMBIENTE

En la escala más amplia, la descripción de la relación entre deterioro ambiental y desarrollo, desde los niveles iniciales de mayor pobreza a los de mayor bienestar, se conoce como la curva ambiental de Kuznets, formulada años después de que muriera el propio Simón Kuznets. En 1991, en el marco de la argumentación en favor de la relación directa y positiva entre liberación comercial y desarrollo, se postuló que el crecimiento económico mejoraría de manera progresiva las con-

diciones ambientales después de un período de aumento de las repercusiones ecológicas.

Esta interpretación fue muy polémica desde su aparición, sobre todo cuando se presentaba sin realizar distinciones sobre el tipo específico de efectos ambientales y sobre las escalas de aplicación. Esta idea partió del descubrimiento de que algunas emisiones como las del dióxido de azufre, partículas suspendidas y óxidos de nitrógeno se incrementaban hasta que el ingreso llegaba a 5 000 dólares por habitante, para empezar a descender después aunque el ingreso por persona continuara aumentando.¹⁹ Aunque fuera evidente que, de ser válida, esta relación sólo era aplicable a efectos ambientales específicos, pronto se usó de manera generalizada para apoyar la idea de que al menos en las fases iniciales del desarrollo convivirían la pobreza y el deterioro ecológico; luego ambos procesos se desvincularían y sería posible mejorar el ambiente cuando se alcanzara un mayor desarrollo.

Es evidente que en realidad hay diversos tipos de curvas, además de la conocida U invertida, que pueden relacionar el deterioro ambiental con los niveles de desarrollo, como se admitió al menos desde 1992,²⁰ y que además hay numerosos factores que dan cuenta de la compleja relación ambiente-desarrollo.²¹ Sin embargo, aún así se puso al día la vieja idea que desde decenios atrás postulaba que el deterioro ecológico era uno de los costos que había que pagar para superar la pobreza.

En la argumentación de la curva ambiental de Kuznets, el mayor desarrollo operará en favor del ambiente en la medida en que la recomposición de la economía (el cambio estructural) beneficie a los servicios y a la industria, reduciendo así las presiones en los sectores primarios, y conforme se disponga de más recursos financieros y mejores tecnologías para el mejoramiento ambiental, luego de la etapa de los mayores efectos ecológicos. Además, el desarrollo institucional y las mejoras regulatorias impedirán un mayor deterioro ambiental relativo aun cuando se sostenga el crecimiento del ingreso.

Como se advierte, la argumentación básica remite de manera directa a una aplicación ambiental de la teoría del goteo o filtración que decenios atrás se formuló para explicar la disminución de la pobreza y de la desigualdad social a medida en que se eleva el producto por habitante. Diversos estudios que han buscado demostrar la curva ambiental de Kuznets arrojan conclusiones contradictorias pues, por un

12. J.A. Rosales-Castillo et al., "Los efectos agudos de la contaminación del aire en la salud de la población: evidencias de estudios epidemiológicos", *Salud Pública de México*, vol. 43, núm. 6, noviembre-diciembre de 2001, y M. Molina (coord.), *Contaminación atmosférica y salud humana en la Ciudad de México*, MIT, Programa Integral sobre Contaminación Urbana, Regional y Global: Estudio de Caso de la Ciudad de México, anexo 3, 2000.

13. Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, *Primer diagnóstico nacional de salud ambiental y ocupacional*, México, 2002.

14. P. Shyamsundar, *Poverty-Environment Indicators*, Environmental Economics Series, núm. 84, Environment Department, Banco Mundial, 2002.

15. Banco Mundial, *Adquirir compromisos sostenibles. Una estrategia ambiental para el Banco Mundial*, Resumen, 2001.

16. Comisión Ambiental Metropolitana, *Programa para Mejorar la Calidad del Aire de la Zona Metropolitana del Valle de México 2002-2010*.

17. Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred), *Diagnóstico de peligros e identificación de riesgos de desastres en México*, Secretaría de Gobernación-Sinaproc-Cenapred, México, 2001.

18. PNUMA, *Plan...*, op. cit.

19. Comisión de Cooperación Ambiental, *El libre comercio y el medio ambiente: la imagen se aclara*, Montreal, 2002.

20. Banco Mundial, *Informe del desarrollo mundial 1992*.

21. Fondo de Población de las Naciones Unidas, "Niveles de desarrollo y efectos sobre el medio ambiente", *Gaceta Ecológica*, núm. 60, Instituto Nacional de Ecología, 2001.

lado, para algunos contaminantes parece confirmarse la hipótesis aunque sin acuerdo sobre el nivel de ingreso límite o de inflexión, y por otro no parecen desvincularse los procesos de incremento del ingreso con los de deterioro ambiental.²²

Dicho de otra forma, podría haber dos tipos de procesos *extremos*. En algunos, por ejemplo en la ampliación de la cobertura y la calidad de los servicios públicos básicos o en la sustitución de energías primarias como la leña, la superación de la pobreza está ligada a algunas mejorías ambientales. En otros, como en la generación de desechos o en la emisión de algunos gases de efecto de invernadero, las repercusiones no se reducen sino que aumentan con el incremento del ingreso y por tanto con la superación de la pobreza. Entre ambos extremos puede darse el caso de emisiones como las mencionadas (partículas u óxidos de nitrógeno) cuyo comportamiento puede describir la U invertida a medida que se eleva el ingreso.

Es innegable, sin embargo, que tanto la disponibilidad de recursos financieros como de tecnologías, así como las mejoras institucionales o regulatorias, tienen una repercusión positiva por medio de inversiones en protección o restauración, de eficiencia y de operación en el manejo de los recursos naturales y en general de los bienes ambientales. El punto en cuestión no es tanto si el desarrollo abre mejores posibilidades para la protección ambiental, sino cómo evitar los costos ecológicos del crecimiento, sobre todo en los ámbitos específicos en los que hay una relación más estrecha entre pobreza y deterioro ecológico.

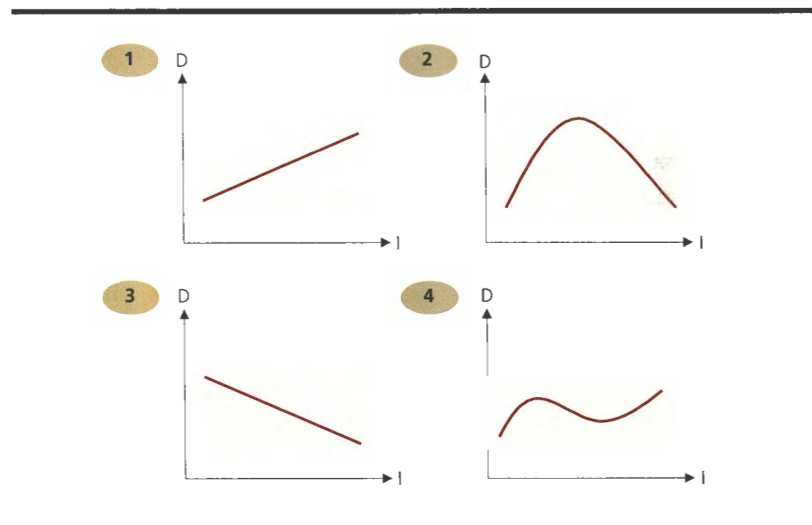
Cierto tipo de problemas ambientales se agudiza mientras subsiste la pobreza, tanto si ésta se vincula al aprovechamiento directo de recursos naturales como si prevalece en las ciudades, es decir, desvinculada de la producción primaria. Otro tipo de trastornos ecológicos se agudizan por el incremento del consumo una vez superados los mayores niveles de pobreza, aun cuando los efectos por unidad de ingreso se reduzcan. En algunos casos, la degradación o el agotamiento ecológico puede ser irreversible aun antes de que se alcance el ingreso límite o de inflexión; tales son los casos en que sí opera la explicación de la U invertida o curva ambiental de Kuznets, como sería en la pérdida de biodiversidad o la sobreexplotación de ciertos acuíferos.

22. E. Gitli y G. Hernández, *La existencia de la curva de Kuznets ambiental (CKA) y su impacto sobre las negociaciones internacionales*, serie Documentos de Trabajo, núm. 009-2002, Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible, San José, Costa Rica, 2002.

Para el análisis de las relaciones entre pobreza y ambiente, interesan sobre todo los casos en que las formas de explotación de recursos conducen a grados de agotamiento o degradación en actividades en las que los ingresos generados no permitan la superación de la pobreza. Éstos serían los casos típicos en que se propagan dinámicas en que se refuerzan el deterioro ambiental y la pobreza. Este tipo de casos no han sido incluidos en los estudios que relacionan desarrollo y ambiente, sea porque los países con mayor presión sobre los recursos primarios (excluido el petróleo) tienen ingresos bajos, que no alcanzan aún el punto de inflexión a partir del cual se reduciría el deterioro ambiental, o por problemas de información que dificultan las comparaciones.²³

F I G U R A 3

ALGUNAS FORMAS DE RELACIÓN ENTRE INGRESO (I) Y DETERIORO AMBIENTAL (D)



POLÍTICAS INTEGRADAS EN LO SOCIAL Y LO AMBIENTAL

Ni las políticas sociales ni las ambientales se idearon en un principio para enfrentar de manera integrada la pobreza y el deterioro ecológico, ni para promover el desarrollo y la conservación de los recursos naturales. Sin embargo, desde que se empezaron a aplicar de manera formal, los programas para las regiones más pobres destacaban la necesidad de mantener y mejorar los recursos productivos como el suelo, el agua o los bosques como requisito para sostener los incrementos productivos a largo plazo. Por eso los primeros programas de

23. *Ibid.*



conservación de recursos se elaboraron no en los sectores ambientales sino de los agropecuarios.

La política ambiental, en cambio, demoró en reconocer que en ciertas regiones o para determinados grupos sociales se requerían acciones que consideraran las dimensiones productivas, para alcanzar los propios objetivos ecológicos. Ya en los ochenta se reconocía la necesidad de tal integración, aunque aún no hubiera programas que explícita y formalmente la adoptaran. A partir de entonces, y con el desarrollo sustentable como orientación, se ha aceptado que la superación de la pobreza y la protección del ambiente son propósitos compatibles, aunque ha habido pocos intentos de aplicar políticas que persigan de manera simultánea ambos objetivos.

No se trata de que una política incorpore a otra, sino de integrarlas tanto para grupos cuanto para territorios específicos. Tampoco se trata de que *toda* política social deba tener un componente ambiental, ni a la inversa, sino de formularlas y ejecutarlas de forma integrada cuando el deterioro ambiental y la pobreza se encuentren relacionados, sobre todo en situaciones en las que un mayor esfuerzo productivo o de uso de recursos puede generar presiones que redunden en un deterioro ambiental que afecte las posibilidades de mantener o incrementar la generación de ingresos.

Varios elementos complican esta integración de políticas. Uno es la aparente divergencia de horizontes temporales entre las soluciones ambientales y las sociales, toda vez que la política social obtiene resultados en un plazo más corto que la recuperación ambiental. En principio éste no debería ser un problema, pues no tendrían por qué ser incompatibles los programas que tuvieran resultados en lapsos distintos. Sin embargo, a esto se suma la percepción de que los costos de la protección ambiental hacen inviables los esfuerzos de integración. En efecto, en períodos similares las tasas de retorno de la inversión social son más elevadas que las de inversión ambiental. A plazos más largos, sin embargo, y sin que se valoricen todos los beneficios ambientales, la inversión ambiental permite mantener las capacidades productivas o la



calidad de vida. Además, hay problemas muy concretos pero también muy relevantes que dificultan esta integración, como los de coordinación administrativa y de reglamentación, y otros más de carácter operativo.

Algunas experiencias que han buscado la articulación concreta de ambas políticas permiten algunas indicaciones pertinentes.²⁴ Una política social que incorpore la dimensión ambiental debe tener una base territorial más explícita, ya que

la diversidad y las particularidades de las dinámicas ecológicas exigen intervenciones más finas y soluciones más adaptadas a las condiciones naturales y productivas. Es decir, deben ser políticas mejor diferenciadas no sólo social sino también territorialmente. Éste también suele ser un factor que complica la adopción de políticas de este estilo, pues siempre resultará más cómodo estandarizar las acciones.

En los casos en los que la interrelación pobreza-ambiente proviene del deterioro o el agotamiento de los recursos base, la clave de las políticas estará en proteger o ampliar dichos recursos. En la mayoría de los casos, las inversiones ambientales difícilmente pueden financiarse sólo con recursos propios, por lo cual —y conforme los modelos convencionales— se requerirán otras fuentes de ingreso. En algunos casos, por la relevancia nacional o mundial de los recursos, los subsidios y otros estímulos deben seguir considerándose necesarios, pero en muchos otros es viable aplicar sistemas de protección financiados a partir de la generación de los servicios ambientales de los cuales se benefician otras regiones y grupos (véase el cuadro 2).

C U A D R O 2

MATRIZ DE INTEGRACIÓN DE ALGUNAS POLÍTICAS BÁSICAS SOCIALES Y AMBIENTALES

Objetivo	Económico-fiscales	Institucionales	Normativas
Conservación y restauración de los recursos productivos críticos: suelos, agua, bosques, pesquerías, vida silvestre, propiedad genética	Asignación o incremento de presupuestos, créditos, estímulos y subsidios para la conservación y la restauración Coinversiones privadas y públicas asociadas a los servicios ambientales y el desarrollo de mercados	Reconocimiento público y económico del valor de la protección de los recursos Sistemas de información y monitoreo económico-ambiental, incluidos los ámbitos locales	Reconocimiento formal del aporte social de la conservación y la protección, y de la penalización correspondiente Legislación más integrada entre el sector primario y el ambiental Vinculación de tarifas públicas con servicios ambientales
Protección de los grupos pobres ante afectaciones por desastres	Ampliación y complementación del fondo público de desastres con sistemas de seguros individuales o colectivos (ejidos, comunidades, sociedades de producción)	Incorporación de la prevención en los sistemas de financiamiento rural y pesquero	Integración del cuidado de los recursos en los sistemas de protección civil
Ampliación de servicios de infraestructura básica y de energía	Inversión y estímulos dirigidos a las zonas de mayor pobreza para la implantación de energías alternas y sistemas de dotación Diferenciación y progresividad de tarifas que faciliten la inversión pública	Aprovechamiento de las instituciones locales de organización y cooperación para el desarrollo de servicios	Establecimiento de normas de cobertura, adicionales a las de calidad
Desarrollo tecnológico	Estímulos a la aplicación de nuevas tecnologías en energía, potabilización y tratamiento	Aceptación y difusión de nuevos modelos de dotación de servicios apropiados para pueblos y colonias	Reconocimiento curricular del extensionismo y la investigación dirigida

Fuente: adaptado de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Comisión Europea, *Poverty and Environment Initiative*, resumen ejecutivo de 1999, y Departamento de Desarrollo Internacional, Reino Unido, Comisión Europea, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Banco Mundial, "Linking Poverty Reduction and Environment Management", en Banco Mundial, *Environment Matters 2002*.


24. C. Toledo y A. Bartra (coords.), *Del círculo vicioso al círculo virtuoso. Cinco miradas al desarrollo sustentable de las regiones marginadas*, Plaza y Valdés Editores-Semarnap, 2000.

Ni las políticas sociales ni las ambientales se idearon en un principio para enfrentar de manera integrada la pobreza y el deterioro ecológico, ni para promover el desarrollo y la conservación de los recursos naturales



Aunque hay experiencias locales en este sentido, dista mucho de reconocerse que las zonas urbanas deben valorizar de algún modo los aportes que reciben en cuanto a flujos hidrológicos, captura de carbono, paisajes naturales, control de partículas suspendidas, entre muchos otros servicios ambientales. Ni siquiera en las tarifas de agua se reconoce un componente por retribución de dichos servicios, y de hecho no alcanzan siquiera a cubrir los costos de extracción, potabilización, distribución y administración. Por tanto, se encuentra aún lejana la posibilidad de que la protección de recursos en regiones pobres con deterioro ambiental se pueda financiar con la retribución de servicios ambientales, aunque sea una opción que se puede aplicar de manera progresiva.

En los entornos urbanos, los programas que aúnen políticas sociales y ambientales siguen teniendo relación con la coberturas y la calidad de los servicios públicos básicos y con la adopción de soluciones tecnológicas más eficientes. Por sus implicaciones en la salud, podrían aplicarse programas de control en la emisión de partículas suspendidas y otros contaminantes asociados a zonas o grupos muy pobres, por ejemplo de ladrilleros o tabiqueros, en las áreas agrícolas conurbadas o en las zonas de conservación ecológica o de reservas urbanas.

En todo caso, la selección, la aplicación y el seguimiento de políticas sociales y ambientales integradas requiere elaborar indicadores específicos que partan de que tanto la pobreza como la desigualdad tienen implicaciones relevantes en las soluciones ambientales o, dicho de otro modo, algunas políticas ambientales no son neutrales en términos sociales.²⁵ 

25. F. Nunan et al., *Poverty and the Environment: Measuring the Link*, DFID, Environment Policy Department, Issue Paper, núm. 2 <www.dfid.gov.uk> consultado el 9 de diciembre de 2002, y P. Shyamsundar, *op. cit.*