

PRESENTACIÓN

Cecilio Ortiz García, D.P.A.

“La Tierra de Borinquen donde he nacido yo,
es un jardín florido de mágico primor. Un cielo
siempre nítido, le sirve de dosel.
Y dan arrullos placidos
las olas a sus pies...”

Los versos articulados en el himno nacional puertorriqueño describen elocuentemente a una isla caracterizada por “jardines” de mágica belleza, situada sobre el fondo de un cielo limpio y claro, y arrullada por la plácida canción de cuna de un océano azul. La imagen idílica de este cuadro y su poder metafórico son impactantes. Menos conocida por la sociedad puertorriqueña, aunque no por ello deja de ser menos impresionante, es la metáfora que el autor Robert Bartlett nos ofrece al comentar sobre el rol de jardinero que el administrador público desempeña en los procesos de política pública relacionados a la protección ambiental. El administrador público está muchas veces llamado a cumplir esa función al formular, implementar y, en última instancia, evaluar procesos de política pública destinados a la protección del medio ambiente:

Como en la jardinería, el quehacer de la política pública involucra no tanto el controlar o el jugar con el potencial de acción existente, si no el descubrirlo y moldearlo. Particularmente

la política pública ambiental, no debe ser construida de forma mecánica, basada en especificaciones precisas, cuando obviamente lo que se busca va mucho más allá de una simple competencia entre los actores implicados. La política pública ambiental es el resultado de procesos orgánicos e interactivos que sólo pueden ser comprendidos y dirigidos parcialmente. Procesos que en última instancia dependen del cambio institucional que la política pública logre efectuar.

La metáfora del administrador público como jardinero de la gestión de política pública ambiental es poderosa. Nos lleva a ponderar el rol que el mismo juega dentro de los procesos que componen esta importante área de acción social. Más aún, los servidores públicos que participan en la tarea del manejo de recursos naturales y el medio ambiente, particularmente aquellos que participan en la implementación de políticas públicas ambientales, como brazos operativos del Estado y guardianes del interés público, tienen un deber particular para actuar, no sólo como protectores del medio ambiente, sino también como “jardineros” del “jardín de mágica belleza” al que se hace alusión en nuestro himno nacional, siempre vigilante de las fuerzas endógenas y exógenas que puedan amenazar su medio ambiente.

Es con gran orgullo que presentamos esta edición especial de la *Revista de Administración Pública*. La misma contiene cinco artículos y una ponencia que examinan la relación entre la administración pública y la protección del medio ambiente desde una perspectiva multidisciplinaria. Contrario a proveer al lector con una prescripción normativa de cómo *debe* establecerse esta relación, nuestro objetivo será el de exponer como *podría* construirse la misma desde el punto de vista de varios expertos en áreas como la administración pública, la ingeniería, las ciencias políticas, las comunicaciones, la historia, la sociología y la planificación. Esta multiplicidad de acercamientos tecnológicos, sociales, económicos y políticos a los problemas ambientales, a fin de cuentas, equipan al administrador público con las herramientas

necesarias para continuar su incesante tarea de proteger ese bien común conocido como el medio ambiente puertorriqueño.

Pero, ¿qué sucede cuando se descubre que la misma institución encargada de la protección de este jardín es una de sus peores enemigos? Tal es el caso en Puerto Rico, donde, de acuerdo con el Inventario de Emisiones Tóxicas (TRI) de la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (USEPA), para el año 2000, cuatro de las principales instalaciones en Puerto Rico con la más alta cantidad de emisiones tóxicas el medio ambiente local fueron todas plantas generadoras de energía operadas por la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico (AEE). La USEPA indica que ese año hasta 10.40 millones de libras de emisiones tóxicas podrían ser atribuidas a las plantas generadoras de energía de la AEE. A la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico (AAA), responsable de velar por la calidad del sistema de distribución del recurso agua en la Isla, le corresponde la dudosa distinción de haber recibido la multa más alta que haya sido pagada por una agencia de servicio público bajo la Ley Federal de Agua Limpia (*Clean Water Act*). Recientemente, la aparente inacción en el área de la disposición de desperdicios sólidos en la Isla amenaza a la Autoridad de Desperdicios Sólidos (ADS) con el cierre de un sinnúmero de vertederos municipales. De esta forma, la incapacidad del aparato gubernamental de velar por el bien común tiene repercusiones nefastas dentro del sistema del federalismo ambiental en cual Puerto Rico se encuentra insertado. Esta incapacidad ha permitido a la USEPA ejercer su primacía dentro del esquema regulatorio existente, ordenando el cierre de vertederos municipales que no cumplen con las especificaciones federales impuestas desde 1993.

El desarrollo de políticas públicas ambientales ha capturado gran parte de la agenda de trabajo de gobiernos alrededor del mundo, Puerto Rico incluido. La complejidad de estos asuntos, unido a la pluralidad de intereses sociales involucrados en sus procesos de política pública, hacen de la implementación de programas de protección ambiental un reto para el Estado y sus instituciones. En este sentido, el administrador público puer-

torriqueño necesita analizar, sintetizar y operacionalizar una multiplicidad de teorías que emanan de las ciencias naturales, las ciencias sociales y la economía, al igual que la ingeniería y el derecho, para lograr diseñar e implementar cursos de acción efectivos que puedan ofrecer soluciones a problemas ambientales sumamente complejos. Estas teorías nos acercan a lo que pudiéramos considerar como una verdadera *conciencia ecológica* para la administración pública en Puerto Rico, la cual se basa en varios postulados básicos:

- 1) Los problemas ambientales tienen su origen en la interacción entre la sociedad y el medio ambiente.
- 2) Los problemas ambientales requieren soluciones que vayan más allá de la manipulación tecnológica del medio ambiente. Es necesario el desarrollo de esquemas institucionales, administrativos y políticos que permitan una protección ambiental eficaz y eficiente.
- 3) La incapacidad del mercado para lidiar con las externalidades negativas asociadas a los problemas ambientales hacen del Estado la principal institución encargada de la protección ambiental.

Las exigencias que el desarrollo de una conciencia ecológica impone sobre los servidores públicos de nuestro país son innumerables. De antemano, una reconceptuación de lo que es desarrollo y sus consecuencias es crucial para la administración pública puertorriqueña. La justa distribución de las externalidades positivas y negativas asociadas a los procesos de desarrollo se convierte, entonces, en parte esencial de la racionalización del administrador público con conciencia ecológica. Además, jugar un rol efectivo como protector del ambiente exige, del administrador público, una serie de capacidades que van más allá de las requeridas por los modelos tradicionales de la gestión pública. Los modelos jerárquicos, verticales, cerrados, fragmentados y de alta especialización dan paso a los modelos de redes complejas, de colaboración participativa, con un alto grado de integración

horizontal y vertical. Se hace evidente que la administración pública de conciencia ecológica conlleva la utilización de nuevos modelos de toma de decisiones para abrir espacio a racionalidades alternas al “paradigma social dominante”.

El triunfo de una administración pública de *conciencia ecológica* en Puerto Rico depende, en gran medida, de la creación y el fomento de enlaces entre múltiples sectores de la sociedad de manera inter y multi-disciplinaria en búsqueda de soluciones a los problemas ambientales. Los autores que colaboran en este volumen hacen una aportación real a esta discusión multidisciplinaria tan necesaria para ubicar, en justa perspectiva, la compleja discusión sobre la formulación, adopción, implementación y evaluación de políticas públicas ambientales en Puerto Rico y el mundo.

La Dra. Marla Pérez Lugo, Profesora de Sociología Ambiental en la UPR-Mayagüez, junto a la Srta. María Victoria Badillo, Ayudante de Investigación del Centro de Investigación Social Aplicada, y el Dr. Jorge Rivera Santos, Director del Instituto de Investigación sobre el Recurso Agua, ambos en la UPR-Mayagüez, exploran en su artículo, la conexión entre conocimiento ambiental y el desarrollo de actitudes y comportamiento ambientalmente educado. El avalúo de programas de educación ambiental es necesario para la distribución de fondos de manera efectiva y eficiente en vías a lograr un verdadero cambio social y la formación de ciudadanos que valoren la sustentabilidad no sólo como concepto si no también en la *praxis*.

Carmen R. Guerrero Pérez, Directora de la Iniciativa para un Desarrollo Sustentable, da un vistazo a las características que hacen de los arreglos de co-manejo de recursos naturales, alternativas viables para la administración pública de los recursos naturales. Mediante el estudio de casos, explora el rol del tercer sector como aliado esencial del Estado en el manejo de los recursos naturales. La descripción de proyectos como Casa Pueblo señalan las posibles oportunidades de colaboración existentes en la búsqueda de capacidad para el manejo sustentable del recurso.

Los ingenieros José A. Colucci Ríos, Efraín O'Neill Carrillo y Agustín Irizarry Rivera, profesores de la UPR-Mayagüez y pioneros en el desarrollo de soluciones energéticas sostenibles, llaman a nuestra atención los patrones de consumo en países desarrollados, el crecimiento poblacional a nivel global y el aumento en la demanda de energía por parte de los países en desarrollo. Su aportación sugiere el reto que estas dinámicas representan para Puerto Rico en el siglo 21. Si pretendemos satisfacer la demanda de energía con las fuentes y tecnologías de energía actuales, el costo social y ambiental sería sin precedente, sobre todo considerando el nivel de emisiones de carbono esperado. Por tanto, los autores dan énfasis a alternativas energéticas que reducirían nuestra dependencia actual en el petróleo y, de paso, serían de menor impacto en cuanto a emisiones al ambiente, discutiendo la aplicabilidad e integración de nuevas tecnologías y fuentes de energía en Puerto Rico.

Carmelo Ruiz Marrero, renombrado periodista del país, aborda el tema de los alimentos y productos transgénicos y la promesa tecnológica que la ingeniería genética representa para nuestra sociedad. En nuestra búsqueda de nuevas estrategias de desarrollo económico, la agenda transgénica se convierte en algo atractivo para varios sectores en Puerto Rico. Sin embargo, el autor nos recuerda que el Estado no delega su responsabilidad de velar por las posibles consecuencias que la promoción de estas tecnologías representa para el bien común.

El Dr. Walter Díaz, profesor de Ciencias Políticas de la UPR-Mayagüez, y el Sr. Mario Núñez, del *Center for Internet Enhanced Education*, analizan la evidencia empírica relacionada a la utilización de la tecnología para el desarrollo de capacidad política en comunidades del municipio de Mayagüez. Los datos recopilados apuntan a las barreras sociales que necesitan derrumbarse para que el “*e-government*” pueda ser utilizado como herramienta efectiva para la inserción de nuevas maneras de participación ciudadana en el país. Esto es crucial para hacer que los procesos de protección ambiental no sólo incluyan, sino que emanen de

las mismas comunidades que sufren las consecuencias negativas de la contaminación ambiental.

La ponencia incluida en este número aborda, también, temas que intersecan la problemática de la incongruencia entre sistemas humanos y naturales. El Dr. Felipe Nazario Muñiz, Presidente de la Subcomisión Sobre Residuos Sólidos del Colegio de Ingenieros Arquitectos de Puerto Rico, describe de manera histórica el desarrollo del problema de desperdicios sólidos en el País. El análisis histórico de la generación, manejo y disposición de lo que conocemos como “basura” llama a su reconceptuación. Nuestra capacidad de acarreo limitada, en términos de generación de desperdicios, nos impone la identificación de arreglos de tipo institucional para influenciar el comportamiento humano de manera efectiva.

Esta edición especial debe su materialización a un sinnúmero de personas de alto calibre profesional y calidad humana. Primeramente un agradecimiento profundo a los autores que colaboraron en la misma. También, a nuestro editor, Juan Luis Martínez Guzmán, y a la Coordinadora de Servicios Técnicos al Usuario, la Sra. Luz Celenia Reyes Torres, cuya dedicación a la realización de este proyecto fue incansable. Al Dr. Leonardo Santana Rabell, Presidente de la Junta Editora de la Revista, por la oportunidad que me brindó al permitir mi participación como editor invitado. De igual manera, agradezco a todo el personal administrativo y docente de la Escuela Graduada de Administración Pública Roberto Sánchez Vilella por su apoyo y consideraciones para con este “novato”. Por último, reconozco el apoyo brindado por parte de mis familiares y amistades. Sin su amor y aliento continuo me hubiera sido imposible completar este proyecto.