

Los compromisos voluntarios como mecanismo alternativo en la política ambiental: ¿oportunidad para el aprendizaje colectivo?

Alejandro Pelfini

Ante el agotamiento de los mecanismos de castigo y control en la política ambiental, la debilidad del sistema político para aplicar sus regulaciones estrictamente estipuladas, pero a menudo impracticables, y la creciente autonomía del sistema económico para imponer sus propias condiciones y desarrollar innovaciones, se ha popularizado la aplicación de mecanismos que fomentan la cooperación pública/privada y la incorporación de los actores económicos como agentes clave en la gestación y ejecución de la política ambiental mediante los principios de la responsabilidad compartida y de la prevención por encima de la reparación. Entre estos mecanismos cabe destacar los llamados compromisos voluntarios, que consisten en acuerdos celebrados entre los actores económicos (fundamentalmente asociaciones empresariales) y el poder político, en virtud de los cuales los primeros se comprometen a reducir el nivel de impacto ambiental en el proceso productivo y el último renuncia a adoptar medidas legales o cargas impositivas que puedan entorpecer el logro de ese objetivo. Entre las perspectivas que realizan mayores aportes para su análisis y valoración, se encuentran la corriente neoinstitucionalista en la ciencia política y la economía, y la teoría de los procesos de aprendizaje colectivo en la sociología. A partir de la reconstrucción de los planteamientos fundamentales de estas perspectivas es desde donde se pretende evaluar la pertinencia y las potencialidades de la aplicación de este mecanismo y fundamentar la tesis central del artículo: la aplicación de los compromisos voluntarios en la política ambiental sólo merece generalizarse si la dinámica entre clausura (control, regulaciones, sanciones) y apertura (innovación, evaluación e incorporación de terceros) resulta interna y externamente equilibrada.

Si para muchos el balance de la Cumbre sobre desarrollo sustentable de Johannesburgo (agosto/septiembre de 2002) resulta frustrante, al menos respecto de las promesas y expectativas que se abrían a su inicio, entre los resultados concretos que parecen haber surgido tras las negociaciones y los debates allí desarrollados se destaca la consolidación de los llamados mecanismos alternativos en la aplicación de las políticas ambientales. Aunque ellos, entre los que cabe destacar los llamados compromisos voluntarios, gozaban de creciente legitimidad y se iban imponiendo en el programa de los organismos internacionales vinculados con la problemática ambiental, la Cumbre los adoptó como modelo para regular las actividades económicas y orientar la relación entre actores políticos y económicos¹. Precisamente cuando el problema de la regulación de estas actividades se hace cada vez más urgente y la relación entre los poderes político y económico es cada vez más asimétrica, este tipo de mecanismos parece imponerse como última alternativa capaz de revertir la vasta brecha entre la creciente conciencia ambiental y la capacidad de traducirla en la regulación y replanteamiento de las formas tradicionales en formas innovadoras de producción y consumo.

Los compromisos voluntarios son un buen modelo para regular la actividad económica.

Entre los mecanismos que comienzan a aplicarse con mayor frecuencia tanto en los Estados Unidos como en la Unión Europea se destacan los llamados compromisos voluntarios². Éstos son acuerdos celebrados entre los actores económicos (fundamentalmente asociaciones empresariales) y el poder político, en virtud de los cuales los primeros se comprometen a reducir el nivel de impacto ambiental en el proceso productivo y el último renuncia a introducir medidas legales o cargas impositivas que puedan entorpecer el logro de ese objetivo. Por lo general, estos compromisos son vigilados por instancias independientes, tales como institutos de investigación o comisiones parlamentarias, que van sugiriendo nuevas exigencias y objetivos y difundiendo los logros alcanzados. Vilipendiados por unos –generalmente por las asociaciones ambientalistas– y celebrados por otros –más que nada por los mismos protagonistas– son además objeto de creciente interés en el debate académico. No sólo son objeto de discusión las cuestiones surgidas por la dificultosa aplicación de estos

¹ Si bien el director del PNUMA llama la atención sobre el riesgo de una “privatización del desarrollo sustentable”, uno de los resultados concretos de la cumbre es la puesta en marcha de numerosos compromisos voluntarios: “More than 300 partnerships were launched at the Summit, including 32 energy initiatives, 21 major water programmes and 32 programmes for biodiversity and ecosystem management”. UNEP: *Report of the World Summit on Sustainable Development*, Septiembre 2002.

² En inglés “Voluntary Agreements” o “Voluntary Pollution Constraints” (VPC’s).

mecanismos, sino que representan una muestra en que se manifiesta con crudeza el problema de la fijación de límites a la acción humana³.

Entre las perspectivas que realizan mayores aportes para su análisis y evaluación, cabe mencionar la corriente neoinstitucionalista en la ciencia política y la economía y la teoría de los procesos de aprendizaje colectivo en la sociología. Es a partir de la reconstrucción de los planteamientos fundamentales de estas perspectivas desde donde pretendemos fundamentar la tesis central de este artículo, a saber, que la aplicación de los compromisos voluntarios en la política ambiental sólo merece generalizarse si la dinámica entre clausura (control, regulaciones, sanciones) y apertura (innovación, evaluación e incorporación de terceros) es interna como externamente equilibrada.

Las formas cooperativas y las llamadas “policy networks” están institucionalmente estructuradas, pero no de manera permanente ni inmutable, sino doble y contingente, a partir de una dinámica de clausura y apertura⁴. La clausura se relaciona con la adopción de regulaciones y compromisos precisos y la existencia de sanciones por su incumplimiento, que res-

tringen la participación en ese arreglo institucional. En cambio, la apertura, que posibilita la innovación y el aprendizaje, supone generación, interacción, incorporación de nuevos actores y atención a voces e intereses minoritarios.

Los compromisos voluntarios exigen equilibrio entre los controles y la innovación.

Dos cuestiones centrales tienden a orientar la discusión: primero, la construcción de acuerdos institucionales lo bastante flexibles y dinámicos como para fomentar el aprendizaje y la innovación, pero a la vez tan estrictos y sólidos como para posibilitar el control y la regulación; y segundo, las estrategias para disminuir el peligro del corporativismo que pueda surgir en los consensos celebrados entre cúpulas directrices más preocupadas por realizar reformas cosméticas que modificaciones estructurales.

Ante todo, consideramos necesario presentar sucintamente el marco en el cual se desarrollan los compromisos voluntarios, para luego abordar en mayor detalle ese mecanismo, definirlo con exactitud y

³ Problema directamente vinculado con las siempre conflictivas relaciones entre sociedad y medio ambiente, pero que al fin de cuentas las excede, y es también uno de los grandes problemas que debe enfrentar una sociedad democrática y capitalista: el problema de la regulación y de la fijación de límites a la autonomía individual, en este caso, el relativo a la praxis de los actores económicos y su relación con el medioambiente. El problema reside aquí en la vasta brecha entre una concientización ambiental creciente y la capacidad de traducir esta convicción en una regulación y reformulación de las formas tradicionales en formas innovadoras de producción y de consumo.

⁴ O’Riordan, Tim y Jordan, Andrew: “Social Institutions and Climate Change” en O’Riordan, Tim y Jäger, Jill (Eds.): *Politics of Climate Change. A European perspective*, Londres, Routledge, 1996, págs. 65-105.

dar a conocer las ventajas destacadas en los discursos legitimantes que promueven su aplicación generalizada. En tercer lugar, profundizaremos la discusión acerca de la validez y potencialidades de este mecanismo a partir de los aportes de la corriente neoinstitucionalista de la ciencia política y de la economía, que se centran básicamente en lo que llamamos función de clausura de todo arreglo institucional. Finalmente, será de sumo interés abordar la cuestión de la capacidad de este mecanismo para generar innovaciones y reformular los criterios existentes y ya conocidos sobre las relaciones entre actividades productivas y protección del medio ambiente. Es decir, sus potencialidades para profundizar los procesos colectivos de aprendizaje existentes en torno a la problemática ambiental.

1. LA COOPERACIÓN ENTRE ESTADO Y ASOCIACIONES EMPRESARIALES EN EL MARCO DE LA MODERNIZACIÓN ECOLÓGICA

Ante el agotamiento de los mecanismos de castigo y control en la política ambiental, la debilidad del sistema político para aplicar reglamentos estipulados estrictamente, pero muchas veces impracticables, y la creciente autonomía del sistema económico para imponer sus propias condiciones y desarrollar innovaciones, se ha popularizado la aplicación de me-

canismos que fomentan la cooperación pública/privada y la incorporación de los actores económicos como agentes claves en la gestación y aplicación de la política ambiental mediante los principios de la responsabilidad compartida y la prevención por encima de la reparación. Además, el debilitamiento de los Estados nacionales y la creciente desterritorialización de los procesos económicos contribuyen al agotamiento de la reglamentación tradicional y plantean la necesidad de ensayar nuevos mecanismos desde instancias políticas de mayor alcance, como se encaran en los procesos de integración regional y los regímenes internacionales o entre los organismos internacionales y directamente por las empresas transnacionales.

El debilitamiento del Estado contribuye al agotamiento de la reglamentación tradicional.

La creciente autonomía de los actores económicos, la propia crisis del Estado y de su capacidad de supervisión, así como la mayor complejidad y la desterritorialización de las relaciones sociales conducen a una transformación de las funciones estatales. La falta de un centro a partir del cual orientar o dirigir la sociedad en su conjunto exige pasar de un Estado normativo a un Estado negociador⁵. Se trata de avanzar de un modelo de gestión cen-

⁵ En cuanto a las implicaciones de este pasaje para la política ambiental, ver Knoepfel, P. y Weidner, H.: "Normbildung und Implementation: Interessenberücksichtigungsmuster in Programmstrukturen von Luftreinhaltungspolitiken", en Mayntz, Renate (Ed.): *Implementation politischer Programme*, Königstein, 1980.

tralizado, universalista, integral, racionalista y dirigista a uno estratégico, inspirado en criterios empresariales, participativo, más flexible y específico. Éste debe aceptar el fin de su supremacía, propia del modelo del Estado benefactor, y considerarse un actor social más, en muchos casos incluso con menos poder que el grueso de los actores económicos. En esta nueva condición, las imprescindibles estrategias de control, orientación y supervisión toman la forma de relaciones cooperativas, en las que se privilegian la negociación, la autorregulación y la orientación al consenso, inspiradas en los principios de subsidiariedad y de responsabilidad compartida⁶.

Es posible concordar con la parte del diagnóstico de la sociedad contemporánea a partir de la creciente complejidad y diferenciación de funciones y de ámbitos o subsistemas, que poseen lógicas y dinámicas específicas e irreductibles. Se dice que ésta es la razón por la cual no es posible planificar como en las sociedades de capitalismo organizado (de base fordista y articulado a partir de un Estado del bienestar)⁷. Sin embargo, no por ello hay que desconocer que si bien estos cam-

bios son reales no implican que haya desaparecido toda forma de centralidad ni que haya una flexibilización y convergencia absolutas por las que los distintos subsistemas sociales se encuentren en igualdad de condiciones. Por el contrario, asistimos a una matriz mercadocéntrica en que el subsistema económico tiene la capacidad de imponer al resto sus códigos y necesidades y subordinarlos despiadadamente a su dinámica reproductora. El Estado, como eje del subsistema político-administrativo, pierde buena parte de su función central en la articulación entre lo económico, lo social y lo cultural.

El subsistema económico puede imponerse a los demás y subordinarlos a su dinámica reproductora.

Ante esta situación, aparentemente irrevocable, la respuesta realista no es más que la llamada “modernización ecológica”⁸. Pretendiendo superar la ilusión del ecologismo, que confía en una reorientación de toda la sociedad a partir de la protección del medio ambiente, así como la

⁶ Se promueve entonces la construcción de nuevos programas de políticas públicas incorporando temas y demandas alternativos e inéditos, se privilegian los criterios de eficiencia por encima de la eficacia, la gestión toma un cariz interactivo más que jerárquico, las directrices de las políticas debilitan su anterior carácter normativo y se vuelven más bien indicativas y facilitadoras, la noción de estrategia se impone como concepto vertebrador, y la competitividad tanto del programa en sí como del objeto y área en que éste se aplica se constituye en el objetivo último por alcanzar.

⁷ Por ejemplo, Borja, J. y Castells, M.: *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Taurus, 1997, y Friedmann, J.: “Planificación para el siglo XXI: el desafío del posmodernismo”, en *EURE* (Vol. XVIII, Nro. 55) págs.79-89, Santiago de Chile, 1992.

⁸ Sobre el discurso legitimador de la modernización ecológica y sus diversas formas entre el “tecnocorporativismo” y la “reflexividad institucional”, ver Hajer, Maarten: *The politics of Environmental Discourses*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

asepsia y el ideologismo de una teoría radical de la diferenciación sistémica (N. Luhmann) que reniega de cualquier posibilidad de regulación y de reacción societal frente al riesgo, las relaciones entre ecología y economía se entienden desde un punto de vista político: de interdependencia, de mutua determinación y de permanente negociación y traducción de saberes y representaciones. El principio orientador es entonces la ecologización de la economía y la economización de la ecología y la discusión permanente en torno a los fines y los medios de la acción económica a partir de la incorporación de los criterios que ofrecen una racionalidad ecológica y el enfrentamiento del riesgo⁹. El fin no es, entonces, una lucha contra la actividad económica como tal, sino la superación del llamado “business as usual”. Es decir, el paso de un aprendizaje adaptativo a uno anticipatorio y de uno procesal a uno fundamental¹⁰.

Los compromisos voluntarios son una alternativa a la estrategia de control y penalización por el Estado.

Es en este marco de reorientación de las relaciones entre política y economía o entre Estado y actores empresariales bajo el principio de la modernización ecológica donde el cumplimiento de los

compromisos voluntarios ha captado una creciente atención. Desde ya, una de las razones fundamentales de su extendida aplicación es que representan una alternativa a la agotada estrategia estatal de control y penalización. Más allá de esta transformación del rol del Estado, que sirve más bien de contexto, cabe preguntarse qué condiciones y ventajas pueden ofrecer los compromisos voluntarios en el marco de un modo de acción cooperativo entre los actores públicos y privados. No se trata, pues, de discutir ni de evaluar el sentido de un Estado “negociador” y consensuador, un curso ya consolidado y generalizado, sino de analizar la pertinencia de aplicar este mecanismo de los compromisos voluntarios en la política ambiental y las fortalezas y debilidades que ellos ofrecen. No sólo cabe preguntarse las razones de su aplicación generalizada, sino también del éxito que en muchos casos alcanzan, al menos el que se puede medir relacionando las metas establecidas originalmente con los resultados alcanzados en definitiva. Mucho más significativo resulta, sin embargo, investigar la capacidad que contienen y el modo de mejorar su diseño para fomentar el aprendizaje existente que reviste interés para el medio ambiente e instar a revisar y replantear los patrones que legitiman la acción económica fuera de toda modernización ecológica: la maximización de beneficios a

⁹ Sobre la idea de riesgo como peligro producido por las actividades humanas propias de la sociedad industrial, ver el clásico trabajo de Beck, Ulrich: *La sociedad del riesgo*, Barcelona, Paidós, 2000.

¹⁰ Botkin, J., Elmadjra, M. y Malitza M.: *No limits to learning. A report to the Club of Rome*, Oxford, Pergamon Press, 1979.

corto plazo y la ilusión del crecimiento ilimitado.

Los compromisos voluntarios pertenecen al ámbito de las relaciones entre derecho, Estado y sociedad.

2. LAS PROMESAS DE LOS COMPROMISOS VOLUNTARIOS

Desde principios de los años ochenta, cuando aplicó por primera vez, este mecanismo se ha ido consolidando como una de las estrategias en boga para concretar formas de cooperación entre actores públicos y privados. Por ello, el uso más genérico del término “autoobligaciones” resulta equívoco y unidimensional, y da la impresión de que se trata de un mecanismo aplicado y elegido en forma totalmente autónoma por los actores económicos. En cambio, cuando se habla de compromisos voluntarios o de “acuerdos ambientales”, se conserva el carácter interactivo y negociado del mecanismo. Los compromisos voluntarios se sitúan en el ámbito de las relaciones entre derecho, Estado y sociedad¹¹. Sin embargo, con-

siderados en su sentido amplio, no todos ellos son un mecanismo de la acción estatal. Por ejemplo, cuando un grupo de empresarios fomenta reemplazar o dejar de utilizar un determinado procedimiento productivo que produce daños ambientales, se trata de una declaración o compromiso unilateral, desde ya plausible y probablemente eficaz, pero que queda en el ámbito del derecho privado y fuera de lo considerable como política ambiental. A pesar de estos casos singulares, suele considerarse que los compromisos voluntarios son un acuerdo entre actores públicos y privados, que se inscriben en el conjunto de una política ambiental local, nacional, regional o global que involucra cuestiones de derecho administrativo y constitucional. No sólo jurídicamente sino también en un plano sociológico, los compromisos voluntarios se destacan por un componente interactivo, al menos en su formulación, basado en prácticas de argumentación y de negociación en el marco de formas cooperativas y de asociación entre el Estado y los actores económicos. Por lo tanto, declaraciones unilaterales como las “autoobligaciones” quedarían fuera de la categoría de compromisos voluntarios y del tratamiento que aquí se les pretende dar¹².

Además de la vinculación Estado/actores económicos, los compromisos vo-

¹¹ “Los compromisos voluntarios son promesas no vinculantes que empresarios o asociaciones empresariales hacen al Estado y que tienen por objeto alcanzar determinadas metas de política ambiental mediante medidas concretas de mejoramiento ambiental”. Knebel, Jürgen/ Wicke, Lutz/ Michael, Gerhard: *Selbstverpflichtungen und normsetzende Umweltverträge als Instrumente des Umweltschutzes*, Berichte 5/99 des Umweltbundesamt, Berlin, 1999. S. 24. (La traducción es del autor).

¹² El grado de formalidad, estructuración y elaboración es muy variable, pese a que es un instrumento de cooperación público/privado que se sitúa en el ámbito de las políticas ambientales nacionales o

luntarios suelen ser avalados y supervisados por una tercera instancia, generalmente institutos de investigación o especialistas independientes. Su función es verificar el buen desarrollo de los compromisos y la eficacia de las medidas tomadas para alcanzar las metas que originaron el acuerdo.

La aplicación generalizada de compromisos voluntarios y el relativo éxito alcanzado por muchos de ellos no son criterios que sirvan de por sí para legitimarlos. Lejos estamos aquí de ese propósito, por lo que en los apartados siguientes retomaremos una evaluación más exhaustiva, de carácter teórico y no empírico. Lo que no puede dejar de reconocerse es que los compromisos voluntarios son una evidente contribución a la transformación del comportamiento de los participantes, al menos en lo que respecta a las acciones relevantes para la protección del medio ambiente¹³. Debido justamente a este aporte y al todavía incipiente conocimiento de su potencial y de sus debilidades, los compromisos voluntarios representan un más que interesante objeto de investigación. Comencemos entonces por las

potencialidades, al menos las señaladas por sus partidarios y por muchos de los interesados. A los efectos de la crítica y de una evaluación más profunda, basta con los aportes de la perspectiva neoinstitucionalista y de la teoría del aprendizaje colectivo.

La aplicación de medios para alcanzar las metas ambientales no es tarea de la burocracia.

El principal factor que suele destacarse para justificar su éxito y su aceptación es, sin duda, la clara distribución de competencias y responsabilidades entre los participantes: el Estado se ocupa de proponer las metas, que luego son fijadas en común, pero la aplicación de los medios adecuados para alcanzarlas no es tarea de la burocracia o de expertos externos, sino que depende directamente de las propias empresas. Éstas alegan que ello les corresponde legítimamente por ser, en definitiva, los actores productivos y porque cuentan con la capacidad técnica necesaria. De esta manera, las metas ambien-

regionales. En países pequeños que aplican controles ambientales estrictos, como Dinamarca o los Países Bajos, los compromisos contraídos, al menos respecto de la reducción de los gases con efecto invernadero, se caracterizan por una compleja y exigente interacción entre los actores. En los países más industrializados y diversificados, como Alemania y Francia, se privilegia el alcance amplio y los compromisos generalmente son más flexibles y abiertos. En muchos de estos casos, los compromisos voluntarios terminan por parecerse más bien a acuerdos entre caballeros que limitan o excluyen cualquier tipo de consecuencias legales. Krarup, Signe y Ramesohl, Stefan: *Voluntary Agreements in Energy Policy. Implementation and Efficiency*, Copenhagen, AKF (Institute of Local Government Studies), 2000.

¹³ Al menos en Alemania se suscribieron alrededor de 90 compromisos, la mayoría de los cuales parece cumplirse de acuerdo con los fines que les dieron origen. Entre los compromisos voluntarios suscritos en Alemania cabe mencionar la declaración de las cámaras industriales para la reducción del CO₂, la recepción de automóviles en desuso por la industria automotriz y el compromiso de algunos fabricantes de automóviles de desarrollar y producir el llamado “Drei-Liter-Auto”.

talmente relevantes se alcanzarían más rápida y eficientemente, evitando así los costos en tiempo y recursos que acarrearía la formulación y aprobación de la reglamentación pertinente¹⁴.

Otro es la motivación que ofrece el mecanismo frente a las clásicas medidas de control. Ello obedecería a una orientación al consenso y también se vincularía con esta clara distribución de tareas y responsabilidades. Todos los participantes se sienten llamados a alcanzar una meta común, que favorecería la cooperación, en vez del trabajo en solitario o del ocultamiento o pasividad frente a los controles del Estado¹⁵. Gran parte del éxito de los compromisos voluntarios residiría entonces en la posibilidad de participar en la formulación de los contenidos de los propios compromisos, así como en el ejercicio de las competencias operativas de que disponen los involucrados.

Un estímulo fundamental para que las empresas y asociaciones empresariales se incorporen a compromisos voluntarios es su reconocimiento como contrapartes por el Estado. El alcance de ese reconocimiento hará más o menos atractivo pertenecer a ese arreglo institucional. En general, los actores son beneficiados con exenciones fiscales o con excepciones al cumplimen-

to de la reglamentación vigente. Gracias al mismo compromiso, el Estado renuncia a introducir cualquier otro tipo de medida legal o sanción, y en muchos casos se obliga a velar por que en el cumplimiento no surjan desventajas o cargas excesivas para las empresas, que puedan disminuir su competitividad.

El éxito de los compromisos voluntarios radica en parte en que los involucrados puedan participar en la formulación de sus contenidos.

Otras ventajas que se suelen señalar son la velocidad, la flexibilidad, los menores costos, la escasez de oposición política al respecto y una aplicación mayoritariamente exitosa¹⁶. Si bien este éxito resulta especialmente esquivo para medirlo con precisión, se ha comprobado lo decisivo que para el éxito de un compromiso es la fase de preparación y negociación en torno a las metas y a las posibilidades de alcanzarlas, así como para el reconocimiento y la renuncia que hace el Estado respecto de la aplicación de otras reglamentaciones¹⁷. En esta fase también debe evaluarse la capacidad real de

¹⁴ “More flexible than regulations and may be better suited to rapidly changing complex situations.” UNEP: *Voluntary Initiatives: current status, lessons learnt and next steps*, 2000.

¹⁵ Los compromisos voluntarios fomentarían de este modo el diálogo y la confianza entre las partes. Ver UNEP: op.cit.

¹⁶ Según la Oficina Federal para el Medio Ambiente en Alemania la máxima cuota de éxito se sitúa cerca de un 80% de 86 de los 97 compromisos implementados hasta 1998.

¹⁷ De acuerdo a lo planteado por la OCDE, en esta fase los compromisos son “inventados” por los involucrados en su diseño e implementación. Véase OECD: *Voluntary Approaches for Environmental Policy*, 2000.

cumplimiento que tiene cada asociación de empresas para alcanzar las metas e involucrarse activamente en esa tarea. También es fundamental tener en cuenta los procedimientos de supervisión, documentación y de control del desarrollo previsto en el compromiso. En relación con estos puntos, no es menor la cuestión de la publicidad y la transparencia de los procedimientos y de los resultados alcanzados. Esto contribuye a aumentar la presión de la opinión pública en los participantes. Sin embargo, más importante aún es la presión que puede ejercerse internamente, sea a través de las atribuciones que el Estado se reserva, como por la propia asociación empresarial o el mercado. Estas instancias pueden establecer sanciones en caso de incumplimiento en la forma de costos directos y de daños a la imagen de la empresa y a su rol dentro de una asociación.

Este aparente éxito de los compromisos voluntarios no debería conducir necesariamente a una aplicación generalizada¹⁸. Todavía son muchas las cuestiones que hay que esclarecer y las debilidades que hay que plantear y compensar con un ejercicio más prudente y con mayor participación del sector público. Además, las condiciones para aplicar un compromiso voluntario deben evaluarse en cada caso y contexto en particular, compa-

rándolas con la pertinencia de introducir otros mecanismos, sea alternativos y orientados al mercado o tradicionales¹⁹. En pocos casos los compromisos voluntarios constituyen la mejor y primera solución a un problema ambiental que permita rebasar el estado aceptado del “business as usual”. Más que un resultado óptimo, en general pueden esperarse resultados del tipo “second best”, en que pueden constatarse pequeñas mejoras en la protección ambiental y un éxito del compromiso. Por lo tanto, en ningún caso es aconsejable una preferencia *a priori* por los compromisos voluntarios.

La presión que puede ejercer el Estado es más importante que la opinión pública.

3. LOS COMPROMISOS VOLUNTARIOS A PARTIR DEL NEOINSTITUCIONALISMO

A partir de una perspectiva institucionalista se pretende superar el enfoque racionalista dominante en el análisis económico, que concibe la acción humana específicamente económica como basada en un análisis costo-beneficio. Desde esta perspectiva, son las instituciones las que

¹⁸ Sin embargo, instituciones como la OCDE no sólo valoran el desarrollo que éstos están teniendo sino que fomentan una aplicación más vasta, sobre todo en las medidas frente al cambio climático global. OECD: *Voluntary Agreements with Industry*, 1998.

¹⁹ Knebel, Jürgen/ Wicke, Lutz/ Michael, Gerhard: *Selbstverpflichtungen und normersetzende Umweltverträge als Instrumente des Umweltschutzes*, Berichte 5/99 des Umweltbundesamt (Oficina Federal para el Medio Ambiente), Berlin, 1999. S. 525.

influyen directamente en el comportamiento de los actores, ya que transmiten reglas y un caudal de información que sirve para estructurar el comportamiento particular y coordinarlo con las acciones y con las expectativas de otros participantes en esa acción. En el marco de un contexto complejo y cambiante, el neoinstitucionalismo se aparta de la ilusión racionalista neoclásica, en virtud del cual el actor económico domina un contexto estable y equilibrado, gozando de un conocimiento pleno de la situación antes de tomar una decisión. En cambio, y desde un punto de vista evolutivo, el neoinstitucionalismo entiende el desequilibrio y el cambio como una forma normal, en que mediante ensayo y error se persigue aumentar los beneficios y superar la ignorancia. En este contexto de contingencia y complejidad, los sujetos disponen de dos recursos fundamentales: la información y la confianza que brinda la previsibilidad; recursos que sólo pueden obtenerse en forma suficiente mediante la incorporación en instituciones²⁰.

Se entiende por institución todo tipo de comportamiento estandarizado en la forma de normas, reglas de funcionamiento, que contribuye a organizar la propia acción y a coordinarla con las expectativas de los demás. Mediante esta estructuración de la acción, las instituciones ofrecen previsibilidad y orientación, tan-

to para los agentes como para los observadores. Como patrones de comportamiento rutinizados son relativamente estables y estructurados, pero, al mismo tiempo, se trata más que nada de actitudes mentales, no directamente observables. Por tanto, no hay que confundirlos con las organizaciones, que son sistemas de acción y de decisión que reúnen a diversos agentes bajo una misma presencia física. Es en las organizaciones donde suelen darse con mayor frecuencia estas formas institucionalizadas. A su vez, diversas organizaciones pueden participar de un mismo arreglo institucional, en tanto la forma que impregna sus relaciones responde a patrones regulares, previsibles y rutinizados. La rutinización del comportamiento no excluye la existencia de mecanismos informales, sólo que los límites en que éstos se producen son más precisos. Además, la informalidad no implica una ausencia de previsibilidad o de orientación, sino tan sólo que no hay patrones estrictamente reglamentados y estipulados.

La informalidad no implica ausencia de previsibilidad.

En el ámbito de la política y de la organización social, las instituciones cumplen un rol ineludible. La negociación, la

²⁰ Koper, Wolfgang y Streit, Wolfgang: *Institutional Economics: Social Order and Public Policy*, Chaltenham, The Locke Institute, 1998. Las instituciones contribuyen a reducir los costos de la cooperación en sistemas complejos, limitando y resolviendo conflictos en forma consensuada y protegiendo espacios de libertad individuales. Para ello deben alcanzar algunas cualidades específicas como la certidumbre (basada en la transparencia y la confiabilidad de sus mecanismos), la apertura (universalidad) y la generalidad (no limitada a un caso).

representación de intereses, la cooperación o el conflicto tienen lugar en el marco de patrones institucionalizados que ofrecen las reglas de juego en que se desarrollan estas prácticas y que organizan la acción de agentes autónomos. Esto no significa que la estabilidad de las instituciones determine por completo el contenido concreto de la acción, limitando cualquier espacio de improvisación, creatividad y crítica. Más bien, las instituciones se caracterizan por lo que A. Giddens denomina “dualidad de estructura”²¹: cualquier estructura, como en este caso una institución, es a la vez estructurante de la acción y estructurada por la acción anterior o presente y por las expectativas futuras de los agentes. En el caso que nos interesa, que es el de la aplicación de mecanismos alternativos en la política ambiental, las instituciones se vuelven decisivas para analizar las diversas formas de cooperación entre Estado y actores económicos o grupos de presión en general, como “policy networks” o entre varios Estados en la forma de regímenes internacionales. En estas formas cooperativas se pretende minimizar los derroteros individuales y enfrentar problemas ambientales específicos a partir de la solución pacífica de conflictos, de la atención y el equilibrio de intereses contrapuestos.

Si la dinámica de la apertura distingue el aprendizaje colectivo en la formas cooperativas, la clausura es lo que caracteriza a los patrones de comportamiento

institucionalizado al interior de ellas²². Ante un entorno incierto e imprevisible, toda institución contribuye a reducir la complejidad cerrándose ante ese entorno y fortaleciendo sus vínculos internos. Una clara distinción de esos límites y de los criterios que regulan la pertenencia a esa forma cooperativa resulta fundamental para su estabilidad y funcionamiento.

Las instituciones son decisivas para analizar las formas de cooperación entre Estado y actores económicos.

La clausura de todo arreglo institucional –y en este caso los compromisos voluntarios– debería claramente resolver dos cuestiones directamente vinculadas con el problema de la pertenencia y la no pertenencia –o mejor dicho, la pertenencia desinteresada– a esa forma cooperativa. En primer lugar, la cuestión de las razones que vuelven atractiva la cooperación entre actores y los estímulos a la participación en un compromiso voluntario determinado. El problema del ingreso y la pertenencia a una forma cooperativa podría formularse preguntándose por qué un actor económico determinado debería participar en un compromiso voluntario que puede generarle obligaciones y costos adicionales. En segundo lugar, una vez consolidada una institución y la participación e integración de sus miembros, se plantea la cuestión de evitar el abandono y el desinterés ante los

²¹ Giddens, A.: *La constitución de la sociedad*, Buenos Aires, Amorrortu, 1995.

²² O’Riordan, Tim y Jordan, Andrew: *op. cit.*

compromisos establecidos, así como de enfrentar el problema del que aprovecha los beneficios de la cooperación sin cumplir las obligaciones que le corresponden. En este caso, cabría preguntarse cómo se desalienta la salida de una forma cooperativa y de qué manera se castiga el comportamiento del “free rider”.

Consolidada una institución debe evitarse el abandono de los compromisos establecidos.

3.1. Razones para cooperar en un compromiso voluntario

Para el neoinstitucionalismo, o más precisamente para la economía institucionalista, el comportamiento humano no se orientaría por el racionalismo egoísta de la economía clásica y neoclásica, sino por un egoísmo adaptativo. El fundamento de la acción económica no es el individuo aislado, maximizador de costos y beneficios, sino un individuo racional socializado que toma decisiones en el marco de patrones institucionalizados²³. El análisis de este comportamiento en una asociación o en una forma cooperativa pública/privada recibe entonces una de-

dicación explícita en esta perspectiva.

R. Axelrod ha demostrado²⁴ que, de acuerdo con el supuesto del racionalismo adaptativo que orientaría el comportamiento económico, si las reglas de juego de un campo de la política ambiental fomentan la cooperación y la creación de compromisos y autoobligaciones, cabría esperar que las estrategias de los actores estuviesen imbuidas de esa impronta cooperativa y que paulatinamente otros actores –previamente *outsiders*– se fueran integrando al arreglo institucional. La cooperación pretende así disminuir la incertidumbre reduciendo la informalidad mediante la creciente interacción y vinculación de los actores interesados. Al incorporarse en un compromiso voluntario, los actores pueden obtener una serie de ventajas a las que no podrían acceder en situaciones de competencia absoluta o de aislamiento y reducir los costos de la misma informalidad. Naturalmente, estas ventajas estimulan tanto la incorporación en un arreglo institucional como la participación activa en sus compromisos. El establecimiento de normas y regulaciones es un elemento estabilizador e integrador de los participantes y generador de identificación²⁵. La vinculación entre los miembros y el socio contraparte se fortalece con la formalización de los vínculos, de los procedimientos y de los controles

²³ Peters, Guy: *Institutional Theory in Political Science*, London, Continuum, 1999.

²⁴ *The evolution of cooperation*, New York, Basic Books, 1984.

²⁵ “La disposición de un empresario frente a un compromiso y el logro de metas ambiciosas es mucho mayor, cuando, a su vez, las intervenciones del Estado toman la forma de sanciones a los derechos de utilidad de los empresarios y cuando la amenaza de las mismas se vuelve más probable y creíble”. Lohmann, Dieter: *Umweltpolitische Kooperationen zwischen Staat und Unternehmen aus Sicht der Neuen Institutionenökonomik*, Marburg, Metropolis, 1999, S. 221. (Traducción del autor).

recíprocos. Entre las ventajas que sirven para atraer nuevos interesados y consolidar los vínculos existentes se destacan:

a) La pertenencia a un “club”: la participación en un compromiso voluntario debería crear una identificación tal que la contribución a la consecución del bien y el patrimonio del “club” sean para los miembros del grupo económicamente racional. No sólo por los beneficios que ese patrimonio pudiera traerle sino porque de no hacerlo podría perder los que ordinariamente acarrea pertenecer a la asociación de origen involucrada en el compromiso voluntario en cuestión.

b) La validez de la normatividad interna: otro estímulo para la cooperación en un compromiso voluntario son las normas sociales al interior de una asociación (en términos de estándares éticos profesionales). El reconocimiento que puede obtener una empresa y su posición al interior de una asociación depende en alto grado de valoraciones recíprocas y de la correspondencia con las expectativas que otros participantes se forman del propio desempeño. Cualquier incumplimiento de los compromisos adquiridos y de las promesas planteadas puede perjudicar en gran medida este reconocimiento y el prestigio y la posición de una empresa en general. Naturalmente, esta identificación con las reglas de la cooperación y con las normas de una asociación en general varía mucho según el acuerdo y depende directamente del número y grado en que determinadas asociaciones o empresas estén involucradas en la formulación y el cumplimiento de los objetivos del compromiso celebrado.

El incumplimiento de los compromisos puede dañar el prestigio y la posición de una empresa.

c) La mirada del espacio público y de los consumidores: las normas y expectativas de la esfera pública exterior a los involucrados en el compromiso voluntario pueden ofrecer mayores estímulos que la normatividad interna de las asociaciones. Para el ciudadano común, y más aún para un consumidor determinado de una empresa o de una asociación, la constatación del incumplimiento de un compromiso puede ser aún más grave y dañina que esa misma percepción al interior de una asociación. Además, esa mirada negativa suele rebasar el juicio negativo sobre una empresa específica y trasladarse al conjunto de la asociación o a la rama productiva que celebró un compromiso con el sector público.

d) La obtención de información: la obtención de información y de capacidad operativas es otra razón de peso para adoptar las prácticas cooperativas de un compromiso voluntario. En el marco de la cooperación entre organizaciones y entre éstas y el sector público se desarrollan determinados conocimientos y prácticas innovadoras (transmisión de información sobre proyectos del sector público, sobre soluciones técnicas, sobre representación de intereses particulares a través del lobby, del benchmarking, etc.), que sólo pueden presentarse en el ámbito de una asociación que además

trabaja en común con el Estado en torno a una cuestión específica. Con este aprendizaje y esta observación entre organizaciones y entre éstas y el sector público, los actores que tienen menos práctica en bloquear iniciativas estatales pueden dedicarse en forma más sistemática a desarrollar posibilidades inesperadas y constructivas de cumplir con los fines y compromisos concertados. El actor que en estos casos no participa activamente de este aprendizaje y observación, corre el peligro de perder toda conexión con este proceso de adquisición de conocimiento compartido.

3.2. *El establecimiento de sanciones*

Para enfrentar el posible incumplimiento de los compromisos asumidos las instituciones aplican sanciones de diverso tipo. Ellas pueden ser externas (mediante el monopolio de la fuerza legítima ejercida por el Estado o por otros mecanismos de control y de derecho) o internas (autónomamente establecidas por la institución correspondiente). Profundizando la ineludible función de clausura de la institución, la admisión a participar en ella supone aceptar sus reglas y principios fundamentales, así como los mecanismos de sanción establecidos. Mediante esta aceptación se internalizan los fines y los medios legitimados por la institución contribuyendo además a afianzar el involucramiento y la identificación de cada miembro con el funcionamiento institucional.

El neoinstitucionalismo se ocupa de los mecanismos para coordinar el comportamiento de los miembros de un arreglo institucional.

El criterio neoinstitucionalista presta expresa atención a estos mecanismos de control y de sanción que, además de contribuir a la integración y a la identificación de los miembros de un arreglo institucional, sirven para coordinar su comportamiento y reducir las posibilidades de una vinculación desinteresada²⁶. En el caso de los compromisos voluntarios estos mecanismos son fundamentalmente internos, justamente por el carácter más bien autónomo y voluntario de la regulación ejercida. Sin embargo, la ausencia de sanciones externas no implica necesariamente una carencia absoluta de controles y estímulos. Tampoco conduce a que los participantes en el compromiso no puedan modificar su comportamiento y se adapten a los derroteros normales vigentes. La aceptación de determinadas obligaciones y la internalización de los fines y principios de un compromiso específico puede justificarse también por la búsqueda del reconocimiento de los pares, así como con el fin de evitar, desde un plano formal, las sanciones directas y, desde lo informal, los juicios y apreciaciones negativas de otros participantes o de terceros.

Pese a que no se estipulen oficialmente sanciones externas o incluso internas, cualquier incumplimiento de los compro-

²⁶ Peters, Guy: *op. cit.*

misos firmados puede ocasionar daños significativos a los participantes. Si bien, como vimos en el punto anterior, estos daños no implican necesariamente costos monetarios, pueden constituir una mella importante en la propia identidad corporativa y de la imagen de la empresa participante, tanto al interior como desde fuera de la asociación²⁷.

La opinión pública debe conocer la existencia de un compromiso voluntario.

Ahora bien, es evidente que el funcionamiento de estos controles relativamente suaves e indirectos depende de un factor central que no siempre se tiene en cuenta: la circulación de información y la transparencia y alcance de la misma. Circulación y transparencia tanto a nivel interno entre los interesados, como a nivel externo, ya sea en un ámbito especializado de científicos, asociaciones ambientalistas y políticos, como en la esfera pública en general. Es deseable, entonces, que en el diseño de un compromiso se estipulen la necesidad y el modo en que circulará la información acerca de su

aplicación y desarrollo. El hecho de que la opinión pública se encuentre al tanto de la existencia de un compromiso voluntario en un tema sensible resulta clave para fomentar el cumplimiento de las metas estipuladas y para sancionar –al menos en la imagen de un empresa, de una asociación o de un sector productivo– el comportamiento desviado o desinteresado.

Otro problema clásico de todo comportamiento corporativo consiste en minimizar las estrategias del “free rider”. Justamente gracias al carácter no vinculante de los compromisos voluntarios, la posibilidad de que estas estrategias prosperen es relativamente alta. Este sería el caso de una empresa que ceda al atractivo de aprovechar la ventaja que se le presenta –disfrutar de todos los beneficios que ofrece la forma cooperativa y el asociacionismo– sin por ello asumir el esfuerzo y los costos (por ejemplo, los relativos a la limitación de las emisiones contaminantes) para cumplir con los compromisos adquiridos. Los costos que lleva consigo el cumplimiento de los compromisos serían así costeados por la mayoría, y mientras ningún otro miembro de la asociación se percate, la minoría o el

²⁷ “Un compromiso voluntario puede a veces solucionar este problema si las reducciones prometidas por la asociación se derivan a las empresas miembros como entidades privadas, en la forma de una transferencia. En la medida en que a los distintos emisores se les impongan exigencias en cuanto a su aporte para la constitución de un bien colectivo, se ha dado el primer paso para superar el dilema social. Si las firmas miembros de la asociación reconocen las reglas como justas y las consideran vinculantes, es posible que ello sólo dé lugar a algunas modificaciones del comportamiento, incluso cuando no se prevean consecuencias jurídicas si no se alcanzan las metas prometidas” Voigt, S.: “Freiwilligkeit durch Zwangsandrohung? Eine institutionenökonomische Analyse von Selbstverpflichtungserklärungen in der Umweltpolitik”, *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* 3/2000, pág. 401. (La traducción es del autor).

único que no aporte en forma correspondiente se beneficiaría con los logros y los efectos de la negociación sin realizar ningún esfuerzo adicional y sin recibir sanción alguna por ello. En este sentido, es imprescindible crear y aplicar directamente sanciones internas mediante mecanismos de control operativos al interior de una asociación, sobre todo para compensar la ausencia o la escasez de controles externos.

4. EL APRENDIZAJE COLECTIVO EN LOS COMPROMISOS VOLUNTARIOS

4.1. *El aprendizaje colectivo en general*

Si, como vimos, el fortalecimiento de los vínculos internos y el establecimiento de sanciones cumplen una función central para la estabilidad y la operatividad de arreglos institucionales como los compromisos voluntarios, la dinámica de la apertura se basa en atributos opuestos, que marcan una tensión con esta tendencia a la clausura. Tensión por lo demás ineludible para comprender el cambio institucional y la evolución de toda forma cooperativa. Sin un espacio para el ensayo y el error, para el ejercicio de innovaciones, para la crítica y el disenso, para la atención a puntos de vista no hegemónicos, resulta casi imposible considerar el surgimiento de lo nuevo, de lo inesperado, de lo aún no pensado ni ejer-

citado; en una palabra, una posibilidad de aprendizaje. En este caso, se trata de un aprendizaje colectivo: más allá de que los individuos específicos –que naturalmente son el sustrato de todo proceso social– puedan aprender efectivamente, lo decisivo aquí es que las organizaciones y los grupos involucrados sean los sujetos del aprendizaje.

Sin espacio para innovar, el aprendizaje es casi imposible.

Bajo la categoría proceso de aprendizaje colectivo se pretende designar –en sentido amplio– algo más que un simple desarrollo evolutivo de capacidades de control y reflectividad de una sociedad. Mediante este concepto, que otorga una importancia decisiva a la conciencia constructiva y a las capacidades de los sujetos, se analizan procesos concretos –desde ya también contingentes e inestables– de formación de la moral y de la identidad colectiva, que se yerguen a través de las prácticas de la argumentación y del reconocimiento del otro²⁸ y de la reapropiación crítica del pasado²⁹. Los procesos de aprendizaje colectivo son transformaciones del ámbito de las representaciones sociales que implican un aumento de las competencias morales en el marco de un proceso civilizador. A diferencia del aprendizaje individual, que es más estable y continuo, estas transformaciones son

²⁸ Honneth, Axel.: *Kampf um Anerkennung*, Frankfurt, Suhrkamp, 1992.

²⁹ Ricoeur, Paul: *La Mémoire, l'histoire, l'oubli*, París, Ed. du Seuil, 2000 y Osiel, Marc: *Mass Atrocity, Collective Memory and the Law*; New Brunswick und London, Transaction Publishers, 1996.

sin duda contingentes e inestables, y su alcance está siempre limitado por la competencia con estructuras societales sólidamente establecidas.

Las competencias sociales organizan la vida en común y la interacción social.

Lo característico del aprendizaje colectivo es la construcción de una identidad reflexiva y el desarrollo de competencias sociales³⁰. Por identidad reflexiva se entiende la capacidad de un grupo social o de una sociedad en su conjunto de revisar críticamente el pasado, de asumir la contingencia de las prácticas y el saber del presente y de prever las consecuencias de las propias acciones y el riesgo que conllevan, asumiendo la responsabilidad correspondiente. Las competencias sociales organizan la vida en común y la interacción social así como las relaciones de una sociedad con su entorno. El reconocimiento, el descentramiento cognitivo y la posibilidad de situarse en el rol de un otro próximo y de un otro generalizado son las competencias sociales fundamentales. En tanto proceso de aprendizaje, lo que está en juego aquí es la cuestión del surgimiento de lo nuevo en el plano de las competencias sociales y el enfrentamiento del riesgo en el pla-

no de la identidad reflexiva. Es decir, la forma en que un determinado grupo social, organización, o sociedad en general puede incorporar un elemento hasta entonces desconocido y puede plantear el problema de la relación con el mismo de un modo que conduzca a la ampliación de sus marcos de referencia y de su horizonte moral.

En sentido estricto, la secuencia de un proceso de aprendizaje colectivo puede esquematizarse de la siguiente forma: una cuestión hasta el momento ignorada y desatendida es objeto de creciente atención (generalmente gracias a la acción de un movimiento social); las formas conocidas para el tratamiento de esta cuestión son problematizadas y transformadas; se desarrolla una nueva competencia práctica, en el plano moral y en el técnico-operativo; el tema es incorporado por sectores de las elites y finalmente, ciertas estructuras fundamentales de la sociedad –instituciones, relaciones de producción y técnicas productivas, mecanismos de poder y sus discursos legitimatorios, se impregnan de este modo alternativo de enfrentarse al problema³¹.

Basándose en la moderna distinción entre un ámbito estético, uno moral y uno cognitivo, se propone distinguir las siguientes tres dimensiones del proceso de aprendizaje colectivo:

- a) la creación de valores como un

³⁰ Miller, Max: *Kollektive Lernprozesse*, Frankfurt, Suhrkamp, 1986. Eder, Klaus: *Geschichte als Lernprozess?*, Frankfurt, Suhrkamp, 1985 und *Kulturelle Identität zwischen Tradition und Utopie: soziale Bewegungen als Ort gesellschaftlicher Lernprozesse in Europa*, Frankfurt, Campus, 2000.

³¹ Sabatier, P. y Jenkins-Smith, H. (Eds.): *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Bolder/Colorado, Westview Press, 1993.

proceso de exteriorización, en el cual se formulan nuevos fines y se reconocen cuestiones ignoradas u olvidadas;

b) las relaciones con ese nuevo objeto deben a su vez regularse y estandarizarse. El modo en que cada subsistema social se relaciona con el factor de riesgo a que se presta atención es objeto de una revisión profunda. De esta manera, se desarrolla un nivel más complejo y amplio de la regulación moral, sobre todo si a su vez las partes involucradas experimentan una conciencia de culpabilidad, declaran su arrepentimiento y asumen su responsabilidad;

c) el desarrollo de una competencia práctica mediante el ejercicio del ensayo y error y la introducción de innovaciones en el ámbito técnico-operativo.

4.2. Aprendizaje colectivo y dinámica de apertura: interacción, evaluación, transparencia e incorporación de terceros

Más allá de las potencialidades y de los obstáculos que pueda contener el diseño de un compromiso voluntario, en el caso de la política ambiental y del aprendizaje relacionado con la cuestión ambiental, la construcción de una identidad reflexiva y el desarrollo de competencias sociales su-

pone que los grupos sociales involucrados adopten transformaciones concretas en las dimensiones estética, moral y cognitiva. Toda forma cooperativa debería facilitar un cambio y el ejercicio de innovaciones en los siguientes aspectos:

Los procesos de aprendizaje colectivo se estructuran en tres dimensiones.

a) Cambio valorativo: el reconocimiento y la incorporación de metas en torno a la sustentabilidad, la protección del medio ambiente y de acciones relativas a la prevención del cambio climático suponen por parte del empresariado la aceptación de cierto grado de responsabilidad compartida, tanto en la generación como en el enfrentamiento del problema³².

b) Regulación moral: la aceptación de estas metas como legítimas exige que el empresario integre las metas propias de una empresa, mediante la valoración de las ya establecidas. El reconocimiento de un nuevo factor de riesgo debería conducir a reconsiderar los mecanismos de actuación ya conocidos. El trato con ese objeto y esa problemática necesita regulaciones y mecanismos de control nuevos, que frecuentemente colisionan con las prioridades y reglas de juego tradicionales³³.

³² Héritier, Adrienne: "Umweltregulierung im Wandel", im Hiller, P. und Krücken, G. (Hg.): *Risiko und Regulierung*, Frankfurt A.M., Suhrkamp, 1997, S. 176-194.

³³ "From a dynamic perspective crucial questions are: What are the prospects for adaptation and improvement of the impact mechanism of the scheme? Can it be expected that the actors involved will undertake sufficient efforts to eliminate the flaws identified by the monitoring so far? Ramesohl, Stephan y Kristof, Kora: "The Declaration of German Industry on Global Warming Prevention – a dynamic analysis of current performance and future prospects for development", en *Journal of Cleaner Production* 9 (2001) págs. 437-446.

c) Competencias práctico-operativas: la capacidad de aprendizaje depende en última instancia de la aplicación eficaz de las nuevas metas y de las regulaciones recientemente reconocidas en el ámbito de la producción material y de la distribución. El desarrollo de potenciales de innovación es especialmente importante para el devenir positivo del proceso de aprendizaje en su conjunto³⁴.

Los compromisos voluntarios ofrecen ciertas ventajas para que puedan tener lugar estas transformaciones en el sistema de representaciones y de prácticas de los actores económicos en relación con la problemática ambiental. Muchas de estas ventajas fueron ya señaladas al comienzo, cuando se trataba de legitimar este mecanismo frente a los tradicionales. No sólo en términos generales y en contraposición a los mecanismos conocidos, sino también desde el punto de vista de los actores económicos, se destacaron varios elementos positivos y novedosos aportados por los compromisos voluntarios. Incluso desde una perspectiva más crítica, como la teoría del aprendizaje colectivo, es posible resaltar varios de ellos antes de abordar más detenidamente las cuestiones más ambiguas o claramente cuestionables.

Los compromisos voluntarios presentan elementos positivos y novedosos.

Teniendo en cuenta el aporte que hacen a la dinámica de la apertura en todo arreglo institucional, los elementos positivos de los compromisos voluntarios que se destacan, cabe mencionar una distribución de tareas y atribuciones entre los actores competentes aparentemente clara y funcional. La flexibilidad permite la permanente modificación y evaluación de los plazos y metas, así como la incorporación de interesados nuevos o puntos de vista de actores no directamente involucrados en esa forma de cooperación. De acuerdo con los principios de subsidiaridad y de responsabilidad compartida, la distribución de tareas y atribuciones entre los actores públicos y privados apunta a que sean los sujetos más competentes para cada función los que tengan la responsabilidad de resolver los problemas y cumplir las promesas establecidas. Si bien se trata de aspectos sin duda promisorios, ellos pueden conducir a un nivel tal de apertura, que el propio compromiso se vuelva inoperante e imposible de cumplir. Cabe preguntarse aquí si la ciertamente acertada flexibilidad, sumada al carácter no vinculante de los compromisos, podría conducir al incumplimiento de las promesas y a la no aplicación de los procedimientos establecidos. Respecto de la subsidiaridad, correspondería también analizar si no termina siendo una estrategia de los actores involucrados —y fundamentalmente del sector público— para desentenderse de sus obligaciones y mediante reformas cosméticas evitar la generación de

³⁴ Entre otros el clásico trabajo de Agyris, C.: *On Organisational Learning*, Oxford, Basil Blackwell, 1992.

problemas nuevos y transformaciones imprevisibles. Así, la subsidiaridad acabaría convirtiéndose en una cómoda delegación de responsabilidades.

La capacidad de un arreglo institucional específico para fomentar el aprendizaje de sus miembros se basa en tres propiedades fundamentales, a saber:

Interacción: en primer lugar, no es posible concebir el aprendizaje en general, y menos aún el colectivo, sin la interacción entre los sujetos del aprendizaje. Al parecer, un compromiso voluntario basado en una distribución estricta de tareas y atribuciones entre los actores competentes no promueve esa interacción. En lugar de ella, lo que se estimula así es la autonomía y el aislamiento de las partes. En los compromisos más flexibles, la fijación de metas y de competencias se realiza de manera definitiva cuando se formaliza el acuerdo y a partir de ahí los involucrados realizan sus actividades en forma autónoma. Sólo queda esperar el cumplimiento de los plazos para comprobar si esos fines y los medios otorgados para lograrlos eran adecuados, demasiado débiles o poco realistas. No se considera su ajuste y revisión a partir de una interacción y evaluación permanentes. De ahí que sea fundamental crear un organismo especialmente dedicado a coordinar las actividades propias de un compromiso voluntario para reducir la delegación de responsabilidades y fomentar la interacción entre las partes. Naturalmente, la designación de un área responsable

implica costos adicionales y contar con personal especializado, pero termina siendo un indicador de la seriedad y consecuencia con que el sector público encara sus políticas ambientales.

Muchos casos contemplan evaluaciones por institutos especializados o expertos internos.

Evaluación: directamente vinculadas con la interacción están la frecuencia, la profundidad y la objetividad de la evaluación. La posibilidad de supervisar el desarrollo del compromiso voluntario es un factor decisivo para fomentar el aprendizaje y revisar los mecanismos utilizados³⁵. Cuando se comprueban anomalías o irregularidades en una fase temprana o intermedia, la introducción de modificaciones y mejoras puede servir para corregir el rumbo sin poner en peligro la totalidad del esfuerzo realizado, ni el sentido del acuerdo. En muchos casos se contempla la realización de evaluaciones por parte de institutos especializados y expertos externos. Sin embargo, a menos que los directamente involucrados y los terceros interesados y competentes también las lleven a cabo, estas evaluaciones no contribuyen a fomentar la necesaria revisión y control. La objetividad respecto de los actores industriales es otro atributo que deberían tener los institutos y los expertos.

³⁵ "Climate and energy policy strategies have to be understood as a continuous search process for designing, revising and modifying policy and measures". Krarup, Signe y Ramesohl, Stefan: *op. cit.*, pág. 47.

Es imprescindible establecer sanciones y controles.

Incorporación de terceros: por último, si el aprendizaje se vincula directamente con la posibilidad de surgimiento de lo nuevo, de lo innovador, lo no conocido ni pensado, la exclusividad del acuerdo es un factor que obstaculiza justamente esta posibilidad. Un acuerdo celebrado entre actores semejantes, orientados por la mutua conveniencia y con el laudable fin de evitar el conflicto privilegiando el consenso, tiene como precio la permanencia en un círculo de perspectivas ya conocidas y previsibles. Si la necesaria clausura de un arreglo institucional contribuye a su estabilidad y funcionamiento mediante la reducción de la complejidad, la exclusión de opiniones alternativas y de la participación de actores externos en la formulación de metas, en su evaluación y en su comunicación culmina en una simplificación y en una solidificación de lo ya conocido.

De todos modos, lo más importante no es que haya obstáculos o elementos negativos de por sí, sino el grado en que se aprovechan las potencialidades para desarrollar un proceso de aprendizaje colectivo y la forma en que un compromiso voluntario se combina con un conjunto de mecanismos –tanto alternativos y

orientados al mercado como tradicionales– y con una política ambiental consecuente, sistemática y democrática³⁶.

El que este mecanismo sirva para promover el del aprendizaje colectivo depende ciertamente del contexto en que se aplica, pero más que nada del equilibrio que pueda lograr entre la dinámica de clausura y apertura. En el marco de una tendencia generalizada a la autonomía y al carácter no vinculante de los acuerdos, el prudente establecimiento de controles y sanciones compensatorios no sólo no está obsoleto sino que, por el contrario, se vuelve imprescindible. La aplicación masiva de este mecanismo no es a nuestro juicio deseable, a menos que se combine con otros mecanismos y se fomenten tanto la interacción, la evaluación permanente y la incorporación de terceros como el establecimiento de controles y sanciones y la transparencia en la circulación de la información. La autonomía como orientación para la regulación o autorregulación de las actividades económicas puede ser positiva como punto de partida y como estímulo para atraer la participación de los actores económicos, como contrapartida a una ya impensable subordinación al sistema político. Sin embargo, planteada en forma absoluta e ideal no resulta especialmente adecuada para desarrollar procesos de aprendizaje en el marco de una modernización

³⁶ “Voluntary agreements can play a useful, facilitating role if integrated in a climate policy mix. However, this requires proper preparation and negotiation of demanding targets as well as a combination with substantial incentives for compliance by other policy instruments. Moreover, regular monitoring and evaluation have to be explicitly utilized for policy learning. By this, effective agreement schemes impose significant institutional demands, i.e. implementation cost. Krarup, Signe y Ramesohl, Stefan: *op. cit.*, pág. 61.

ecológica. La regulación fuera de una práctica interactiva y sujeta a controles y evaluaciones parece terreno propicio para el “gatopardismo”, es decir, para introducir reformas cosméticas, que en realidad no sólo impiden que surjan innovaciones y transformaciones morales y valorativas, sino que sirven para consolidar los derroteros ya transitados y hacer más inmune el modelo de acumulación vigente. Que a

partir de este paso inicial que representa la aplicación de compromisos voluntarios la modernización ecológica pueda profundizar el incipiente aprendizaje colectivo en la cuestión ambiental dependerá, sin duda, de un debate en el terreno de la argumentación y de las soluciones técnicas, pero a nuestro juicio, en última instancia será cuestión de voluntad y de fortaleza política.