



Revista de Ciencias Ambientales (Trop J Environ Sci). EISSN: 2215-3896.

Junio, 1998. Vol 14(1): 6-11.

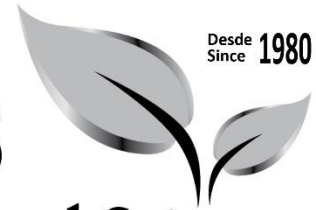
DOI: <http://dx.doi.org/10.15359/rca.14-1.1>

URL: www.revistas.una.ac.cr/ambientales

EMAIL: revista.ambientales@una.cr

Gabriel Quadri

Revista de CIENCIAS AMBIENTALES Tropical Journal of Environmental Sciences



Sector privado, liberalización económica y medio ambiente

Private sector, economic liberalization and environment

Gabriel Quadri



UNA
UNIVERSIDAD
NACIONAL
COSTA RICA



Los artículos publicados se distribuyen bajo una Creative Commons Reconocimiento al autor-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY NC SA 4.0 Internacional) basada en una obra en <http://www.revistas.una.ac.cr/ambientales>, lo que implica la posibilidad de que los lectores puedan de forma gratuita descargar, almacenar, copiar y distribuir la versión final aprobada y publicada (*post print*) del artículo, siempre y cuando se realice sin fines comerciales y se mencione la fuente y autoría de la obra.

SECTOR PRIVADO, LIBERALIZACIÓN ECONOMICA Y MEDIO AMBIENTE

Se sostiene que la globalización es benigna respecto de la naturaleza dado que generaliza controles y estándares de calidad ambiental. La competencia generalizada redundaría en que los procesos industriales se realicen de manera más cautelosa en procura de la protección ambiental; y la anulación del proteccionismo y el tutelaje estatal acaban con los "paraísos de contaminación" y otras lacras ambientales. El crecimiento económico y el desarrollo tecnológico consecuentan, por diversas vías, mayor protección y restauración del capital natural. En México es el sector rural el que sigue ocasionando más daño ecológico y, curiosamente, las baterías ambientalistas no apuntan a él.

por **Gabriel Quadri de la Torre**

EL TÍTULO DEL SEMINARIO QUE dio origen a este escrito es, en cierto sentido, sumamente ambicioso: *Construyendo Alianzas, la Participación del Sector Privado en la Protección Ambiental en América del Norte*. El sector privado (léase, todos los actores no públicos) y sus decisiones cotidianas constituyen un universo vastísimo y de naturaleza muy diversa; en nuestra economía (México) representa más del setenta por ciento del PIB, proporción que ha crecido y seguirá creciendo en el futuro previsible.

Gabriel Quadri es director general del Centro del Sector Privado para el Estudio del Desarrollo Sustentable (México).
C.e: cespedes@laneta.apc.org.

Bienes públicos, actores privados

El sector privado comprende todo lo que no es estatal; es un mundo cada vez más ancho, definido por la preminencia de derechos de exclusión y/o de propiedad, sea cual fuere la modalidad en que se ejercen estos derechos. Incluye tanto a individuos como a empresas y a otro tipo de entidades corporativas como es el caso de ejidos, cooperativas y comunidades agrarias. Desde luego, abarca también a organizaciones como cámaras, confederaciones, consejos y asociaciones cuya misión es ofrecer servicios y bienes públicos fuera del estado. En estos términos quedarían incluidos los llamados *organismos no gubernamentales*.

Paradójicamente, al sector privado se le relaciona en este escrito con algo público por excelencia: el medio ambiente. La distinción entre lo público y lo privado es un ingrediente

esencial para el funcionamiento correcto del estado y como criterio ordenador en sus relaciones con la sociedad; es un principio indispensable para indagar sobre los problemas de producción de bienes públicos en cada contexto social, así como para descubrir y diseñar mecanismos capaces de enfrentarlos. Incluso, aunque parezca irónico, esta distinción es necesaria en la búsqueda de formas en que el interés privado pueda ser utilizado exitosamente para suministrar ciertos bienes públicos que la sociedad demanda, entre ellos un ambiente de calidad o un desarrollo sustentable.

Entendemos que a primera vista esta última afirmación puede extrañar a quienes saben que los problemas ambientales son el efecto de conductas privadas que no toman en cuenta el interés público (*externalidades*) ante la ausencia de una institucionalidad adecuada.

No todo problema de externalidades o de bienes públicos tiene como solución la intervención estatal directa. Es muy importante reconocer y aprovechar el potencial del sector privado para crear y mantener bienes públicos si realmente creemos en la necesidad de preservar los mayores espacios posibles de libertad individual y de asignar con eficiencia los recursos escasos de la sociedad; puesto de otra forma, si no deseamos que el estado absorba segmentos crecientes de la vida social, aunque sea a nombre de objetivos inapelables, como la protección ambiental y la sustentabilidad.

Analizar la participación del sector privado en la protección ambiental abre un horizonte muy amplio y ambicioso. En primer lugar, por la multiplicidad de facetas que presenta el sector privado; en segundo lugar por la difícil conexión lógica entre el sector privado y la creación de bienes públicos ambientales; y, en tercer lugar, porque al hablar del sector privado y de la protección ambiental necesariamente hemos de llegar a tocar el tema del estado y su relación con la sociedad. El alcance y complejidad del tema se extiende aún más en el marco de la liberalización comercial en América del Norte y de la integración regional que esto trae consigo.

Liberalización comercial e integración

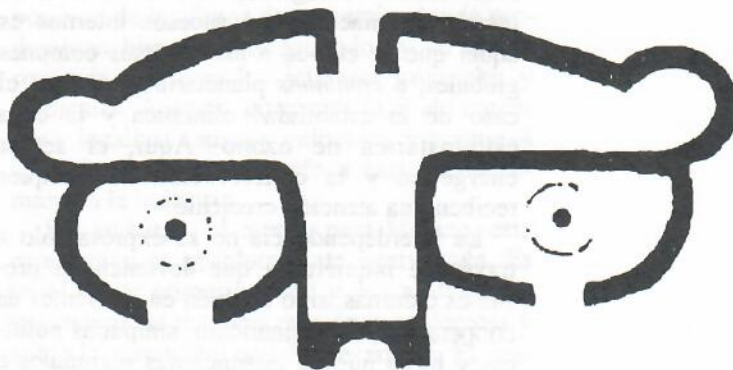
La integración regional que conlleva el TLC es un componente muy significativo del proceso de globalización que se derrama por cauces económicos, culturales, políticos y ambientales. En este tema las ideas se han repetido hasta convertirse en conocidos lugares comunes que no vamos a invocar ahora. Sin embargo, no podemos evitar una referencia aunque sea tangencial a la disciplina fiscal y monetaria

ineludible que imponen los mercados globalizados a gobiernos de cualquier signo, a la internacionalización de la política (el caso de Chiapas es arquetípico), a la redefinición del contenido operativo en el concepto de soberanía nacional y a la universalidad de ciertos valores y preferencias que redefinen la evolución de las culturas nacionales y locales.

Algo parecido puede decirse para los intereses ambientales, que interconstruidos ahora en procesos económicos y culturales, han adquirido una fuerza inusitada en la configuración de relaciones entre los estados-nación, organizaciones sociales e instituciones internacionales. Se tejen redes que se extienden a todo el orbe, y que son cada día más densas e interconectadas; hoy casi es verdad absoluta que todo tiene que ver con todo. Así, el TLC como paso decisivo de México hacia la globalidad es nuestra mayor aventura histórica desde la posguerra.

El TLC y toda la liberalización económica que lo ha precedido y le sigue como consecuencia, ha sido motivo de encendidas disputas ideológicas entre (neo) conservadores de diverso color y liberales. Los términos del debate han inducido y revelado coaliciones y convergencias políticas que hasta hace poco hubieran parecido inusitadas. Las izquierdas más extremas y fundamentales junto con dependentistas, indigenistas y nacionalistas revolucionarios han coincidido con derechas tradicionales de diverso género proteccionista, y... sorpresa mayor, con ecologistas, para interponerse en la ruta de la modernidad y la apertura, cada quien con sus propios argumentos, que al expresarse han confeccionado los más extravagantes silogismos políticos.

Es ironía extrema el que quienes se han



opuesto a la liberalización ahora sean sus beneficiarios; a través de ellos se expresan intereses radicados en territorio de nuestros socios comerciales que con frecuencia nos imponen un incómodo pero aleccionador escrutinio externo. Los ejemplos abundan desde lo político (procesos electorales, derechos humanos, conflicto chiapaneco) hasta lo ambiental (acuerdo paralelo del TLC, denuncias de ONGS sobre proyectos, certificación, etc.).

Temores y oportunidades

En materia ambiental los intereses se expresan y fluyen por temas novedosos aprovechando el foro de acuerdos y tratados, como es el caso del TLC. La amalgama entre lo ambiental y los asuntos económicos y comerciales se da ante temores de posibles ventajas competitivas desleales debido a esquemas de regulación ambiental distintos. También, ante el supuesto (erróneo) (Low, 1992) de migración de empresas sucias hacia países con un menor desarrollo regulatorio, así como ante problemas de impacto ambiental transfronterizo que podrían exacerbarse con la liberalización comercial. La utilización de normas ambientales como barreras no arancelarias al comercio, y la afectación de recursos o ecosistemas como consecuencia de una creciente compulsión exportadora, se suman a la lista de las inquietudes más comunes. Lo mismo sucede con la importación de productos o servicios más competitivos que desplazan a productores locales y que tienen un alto significado social o cultural relacionado con usos que se presumen sustentables de los recursos naturales.

Adicionalmente, cada vez menos debe soslayarse una creciente empatía internacional por ciertas especies y ecosistemas sin que medie ningún interés pecuniario, y que apela a valores éticos de alcance transhumano (valor de *existencia o intrínseco*, como dirían los economistas ecológicos). Un factor más de interés internacional en sucesos internos es aquél que se enfoca a los recursos comunes globales, o *commons* planetarios, como es el caso de la estabilidad climática y la capa estratosférica de ozono. Aquí, el sector energético y la conservación de bosques reciben una atención creciente.

La interdependencia no se expresa sólo a través de inquietudes que devienen en presiones externas, sino también en corrientes de cooperación, financiamiento, simpatías políticas y hasta nuevas instituciones regionales o multilaterales. La interdependencia, sin duda, hace ceder antiguos principios de soberanía, pero al mismo tiempo abre oportunidades que

pueden compensar con creces esa pérdida, que se registra muy poco fuera de cierta emotividad histórica.

Por un lado, nos vemos obligados a poner mucha más atención a la sana competencia, a la calidad y a la eficiencia, que como emblemas de una nueva cultura ascienden desde las empresas exportadoras hacia todos los elementos de la estructura social, educación, administración pública y todo tipo de organizaciones. De paso se apuntala a la democracia como construcción competitiva por excelencia en el mercado político.

Por otro lado, y aunque al principio a regañadientes, la liberalización comercial y los tratados que la formalizan han inducido un compromiso mucho más explícito a favor de la protección del medio ambiente. Primero para exorcizar sospechas de *dumping* ecológico y para despejar una mala imagen internacional de primitiva irresponsabilidad ambiental; y más adelante como resultado de la exposición directa a fuerzas competitivas, de la cooperación, de preferencias sociales fortalecidas y del convencimiento propio. En todo caso el efecto es claro y favorable.

Hay otras oportunidades inéditas. Ante intereses ambientales globalizados, y ante las nuevas estructuras y canales de intercambio económico, países y regiones pueden reconocer ventajas competitivas ambientales y valorizar recursos y capacidades, lo que promete nuevas relaciones contractuales y corrientes de financiamiento.

La liberalización y la renovada confianza en el sector privado y en el intercambio económico a través de mercados globales puede favorecer la creación de los bienes públicos ambientales que la sociedad demanda. El libre flujo de mercancías, inversiones y servicios permite promover a nivel regional o planetario una asignación eficiente de los recursos globales, siempre que se desarrollen los mecanismos de mercado que los valoricen.

La demolición de barreras comerciales apunta a superar los impactos ambientales de ciertas actividades antes protegidas de la competencia externa, al terminar con rentas espurias y estímulos artificiosos a la sobreexplotación y uso ineficiente de recursos. La apertura elimina también paraísos de contaminación: está demostrado que las empresas más sucias han sido aquéllas que han gozado de protección comercial y de tutelaje estatal (Birdsall, 1992).

La liberalización comercial puede influir en la conservación ecológica o en la protección ambiental a través de varios conductos. Uno de ellos es el cambio en los precios relativos

que conlleva variaciones en la composición sectorial de la inversión y en los patrones de consumo (efecto precio), lo cual podría rastrearse hasta identificar algunas consecuencias ambientales más o menos evidentes, y que por lo general puede presumirse que son benignas.

También, el comercio genera efectos de sustitución en el uso de factores y de procesos de producción, además de importantes consecuencias en la magnitud, crecimiento y distribución del ingreso y del consumo (López, 1992). Habiendo una regulación adecuada, y derechos de propiedad sobre los recursos involucrados o arreglos contractuales apropiados, se anticipa que el libre comercio puede ofrecer posibilidades reales no sólo de conservar el capital ecológico, sino incluso de acrecentarlo. En ningún caso la protección comercial debe considerarse como instrumento de política ambiental. Cada problema debe enfrentarse con instrumentos propios que atiendan a sus causas directas y eficientes; entre más nos alejemos física o económicamente del problema al aplicar instrumentos de regulación, mayores serán los costos y la incertidumbre.

Comercio, crecimiento económico y medio ambiente

El TLC y el resto del andamiaje de libre comercio que se está construyendo aumenta la eficiencia de la economía, lo que fortalece posibilidades para acelerar el crecimiento económico sobre bases mucho más sostenibles en el mediano y largo plazo. El crecimiento económico es indispensable para la protección ambiental y también lo será para la sustentabilidad, contrariamente a lo que opinen algunos teóricos de la economía ecológica todavía identificados con la crítica termodinámica del aparato neoclásico (Daly, Martínez Alier, etc.) y que han propuesto una economía en *estado estacionario*,

El crecimiento económico permite el cambio y la renovación tecnológica; favorece capacidades de adaptación a nuevas demandas; promueve una rápida evolución de organizaciones privadas y públicas; hace crecer los ingresos y con ello las preferencias sociales a favor de bienes públicos ambientales (y obviamente la disposición a pagar por ellos). En etapas avanzadas de desarrollo induce una desmaterialización del propio crecimiento; y, al asociarse con bajas tasas de descuento, derechos de propiedad claros, seguridad jurídica y certidumbre, permite decisiones y compromisos de largo plazo. Crea empleos en sectores modernos y atrae población del sector rural de



subsistencia, donde se generan los más graves e irreversibles impactos ambientales. Gracias a la urbanización que el crecimiento trae consigo, se modifican las conductas reproductivas de los campesinos que emigran a la ciudad, lo que reduce la fecundidad y da oportunidad a la transición demográfica. El crecimiento también amplía la recaudación fiscal y permite al estado destinar mayores recursos de inversión hacia bienes públicos ambientales y a la conservación y restauración del capital natural.

Prioridades

Es necesario reconocer que casi toda la discusión ambiental en torno a la apertura comercial centra su atención en las actividades industriales. Esto, por razones fácilmente explicables y que tienen que ver con la composición de los flujos de comercio, donde predominan bienes manufacturados y en donde son más reactivos los intereses gremiales y sindicales. Además, porque es fácil ahí entender y localizar causas y culpables, y porque el aparato regulatorio se enfoca casi exclusivamente a la industria.

Sin embargo, al menos para México, esta orientación es absolutamente equivocada. Es en el sector primario (rural y pesca) donde se engendran las mayores presiones ecológicas y sobre la sustentabilidad del desarrollo. El acelerado crecimiento demográfico producto de la elevada fecundidad campesina; la agricultura itinerante de roza-tumba y quema, los desmon-

tes masivos y la destrucción generalizada de hábitat; la ganadería y pastoreo extensivo; la extinción de especies y la pérdida de biodiversidad; la erosión y la desertificación; el agotamiento de acuíferos subterráneos por la agricultura de riego (que usa el 80% del agua disponible en el país casi de manera gratuita); la contaminación de suelos y cuerpos de agua por agroquímicos; las emisiones de gases de efecto invernadero (30% del total en México vs. 14% de la industria); la alteración radical de los ecosistemas marinos por la pesca de arrastre en lagunas, bahías y plataforma continental; el agotamiento de especies marinas e incluso su extinción por sobrepesca; en fin, la lista de agravios no reconocidos en su dimensión verdadera podría continuar durante varios párrafos.

Sin embargo, sobre estos procesos no hay siquiera regulación formal, y la que hay simplemente se ignora por razones que no es oportuno explorar aquí, como es el caso de las sanciones previstas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Son procesos totalmente fuera de control institucional, altamente costosos y en mucho irreversibles, y sobre los cuales callan sospechosamente la mayor parte de las voces interesadas en lo ambiental, públicas y privadas. Nuestras preocupaciones ambientales merecen mejores destinos que los que les hemos magramente asignado en las actividades industriales.

No es que debemos abandonar la regulación y la política ambiental industrial, ni el interés que sobre este sector se ejerce a través de los tratados comerciales. Simplemente, es necesario reconocer que nuestros escasos recursos de voluntad, políticos, institucionales y financieros se aplican de manera ineficiente. No los estamos asignando de manera racional, preferentemente en aquellos asuntos en donde el beneficio social-ambiental podría ser mucho mayor. Hay fallas institucionales detrás muy onerosas.

Sector privado y regulación ambiental

Además de que los costos ambientales generados en la actividad industrial son presumiblemente muy inferiores a los que se originan en el sector primario, la industria está sujeta a una evidente dinámica competitiva que, aun sin la regulación oficial, iría gradualmente mejorando su desempeño ambiental de manera casi ineluctable.

Algunos factores que impulsan esa dinámica tienen que ver con el alza relativa en los precios de ciertos insumos, con la creciente regulación informal que ejercen vecinos y

comunidades, con la exposición competitiva que obliga a mayores niveles de productividad, con nuevas tecnologías más eficientes y economizadoras de recursos y de bienes ambientales, con los empeños por construir una imagen corporativa responsable y comprometida, con los requisitos de certificación ambiental privada para acceder a mercados, con la vigilancia social desde países con los que mantenemos tratados comerciales, con filosofías de calidad total que tienen efectos multiplicadores en proveedores y clientes, con el escrutinio de los consumidores y por nuevos sistemas de ecoetiquetado.

De ahí que, aunque parezca arriesgado o audaz decirlo, sea posible que en cosa de pocas décadas los problemas ambientales asociados a la industria sean algo del pasado, tal como va sucediendo en muchos países desarrollados. Para lograrlo, es preciso evolucionar y asumir los nuevos retos de regulación y de creación de bienes públicos ambientales, planteados por condiciones inéditas en la estructura industrial del país, en los mercados globales y en los intereses corporativos de un número creciente de empresas.

Hay nuevas oportunidades de integración entre objetivos microeconómicos y ambientales. Debe destacarse el ascendente movimiento en favor de la denominada Calidad Ambiental Total en la industria, en donde la reducción de emisiones y descargas se logra simultáneamente con mejoras en la posición competitiva de las empresas y con una mayor productividad, mediante nuevos sistemas integrales de administración industrial, control de calidad, reciclaje de materiales, eficiencia energética, sustitución de insumos y minimización de contaminantes, entre otros elementos. El nuevo enfoque implica una visión convergente de las políticas industriales y ambientales y el reconocimiento de oportunidades dentro de los diferentes esquemas de regulación.

Mención especial debe darse igualmente al hecho de que en la globalización y libre competencia a mercados internacionales, ha surgido la necesidad de homogeneizar prácticas y difundir estándares de calidad y de administración industrial, que al mismo tiempo eviten barreras no arancelarias al libre flujo de productos y servicios. Así se han desarrollado lineamientos, normas y sistemas de certificación ambiental de carácter voluntario, compartidos por diferentes países con un alto grado de desarrollo económico. Estas normas y certificados voluntarios han llegado a convertirse en un requisito para el acceso a un número creciente de mercados.

También es importante reconocer el interés de empresas industriales por definir con mayor nitidez su imagen corporativa, y de vincularse de manera armoniosa con las comunidades donde se establecen. Hoy se toman en cuenta las preferencias cada vez más intensas de parte de los consumidores (sobre todo de altos ingresos) hacia empresas y productos que poseen un perfil público de compromiso ambiental.

A partir de ahora, de insistirse sólo en la parte normativa de la regulación ambiental, se vislumbran rendimientos decrecientes, en donde el diseño y aplicación de normas para el sector industrial así como su verificación coactiva van implicando costos crecientes y beneficios cada vez menos significativos. Esto, en la medida en que han quedado saldados los aspectos ambientales de mayor cobertura y generalidad a través de limitaciones técnicas, parámetros de concentración y volúmenes de descarga de contaminantes aplicables a un catálogo suficientemente universal de actividades y tecnologías.

Algunos atisbos

En este contexto, en el futuro próximo veremos al sector privado en la industria tomar iniciativas cada vez de mayor alcance en materia de autorregulación; éste se convertirá en el instrumento primordial de creación y mantenimiento de bienes públicos ambientales. Ya el año pasado, la Nueva Política Ambiental para la Industria, presentada conjuntamente por el Instituto Nacional de Ecología y las cámaras industriales ante el Presidente de la República, tiende las bases para esta transformación, que aunque de momento pierda dinámica, es un avance que no podrá revertirse.

Si proyectamos las tendencias sobre escenarios futuros no es difícil imaginar la privatización de la regulación ambiental industrial en todos sus componentes: normas, verificación y certificación. Con ello asistiríamos a una creación franca de bienes públicos desde el sector privado. Las semillas están plantadas; existen ya las normas mexicanas, los sistemas ISO 14 000, organismos certificadores y, al menos en la Ley General de Metrología y Normalización, los elementos de una entidad nacional de acreditación. El interés privado, el intercambio económico, el libre comercio y las nuevas expectativas y preferencias de consumidores y grupos sociales harían el resto.

Los beneficios serían considerables. El estado podría dedicar sus escasos recursos humanos y presupuestarios a regular otros sectores donde la iniciativa privada no puede

asumir el papel de creador de bienes públicos ambientales (como el sector rural, por ejemplo); evitaríamos un crecimiento desmesurado del aparato burocrático; se mantendría al estado dentro de límites razonables de interferencia con las libertades económicas; y lograríamos niveles más altos de eficiencia: esto es, haríamos más con menos.

Esta posibilidad, que debiera asumirse como un objetivo de mediano plazo, ilustra bien el potencial de la iniciativa privada en la protección ambiental, o en la creación de bienes públicos ambientales, teniendo en cuenta imperativos de competitividad y crecimiento económico. Conjugado estos fines obliga a poner en juego lo mejor de todos los actores sociales, especialmente del protagonista más vigoroso, y que es poseedor de las capacidades más valiosas de creatividad, visión prospectiva y potencial humano y material: *el sector privado*. ■

Referencias bibliográficas

Birdsall, N. and Wheeler, D. 1992. *Trade Policy and Industrial Pollution in Latin America: Where are the Pollution Havens?*, World Bank.

López, R. "The Environments as a Factor of Production: The Economic Growth and Trade Policy Linkages", World Bank, *Op. Cit.*

Low, P. 1992. "Trade Measures and Environmental Quality: The Implications for Mexico's Exports". *International trade and the environment*. World Bank, Washington D.C.

