

## II.8. Políticas del medioambiente

### II.8.1. Protección de los recursos naturales

Los **recursos naturales** son aquellos bienes y servicios en su estado natural que se consideran valiosos. En cuanto a las materias primas, su demanda se deriva de su utilidad para el proceso de producción de otros bienes y su valor depende de las existencias, del costo de extracción y de la demanda. Los recursos naturales se clasifican generalmente en renovables y no-renovables. Los *recursos no-renovables* son los recursos que existen en una determinada dotación fija y no pueden ser regenerados o no es económico hacerlo. Los *renovables* son recursos que se pueden regenerar si no son sobreexplotados. Generalmente se trata de recursos que tienen vida, como los árboles, las plantas o los peces, o en algunos casos inanimados, como la energía solar, la energía hidroeléctrica y otras. Los recursos naturales también pueden clasificarse en *bióticos*, es decir vivos, que son generalmente orgánicos, y *a-bióticos*, sin vida, por lo común inorgánicos.

El **uso de los recursos naturales** está siempre relacionado con transformaciones en los procesos de producción, que van inevitablemente de la mano de efectos no deseados que terminan generando la contaminación del medioambiente. Los efectos son inevitables porque los *inputs* transfor-

mados nunca equivalen exactamente a los *outputs*. Las emisiones surgen involuntariamente como producto secundario de una actividad legítima, deseada por la sociedad.

Los países desarrollados basan su capacidad técnica y económica en el capital y el conocimiento, dependiendo menos del uso de sus propios recursos naturales. Mientras que las economías de algunos países dependen fuertemente de la explotación de los mismos, generando problemas por su posible sobre-explotación, y los fenómenos de corrupción asociada, que se producen por la lucha por el control de estos lucrativos y escasos enclaves de riqueza.

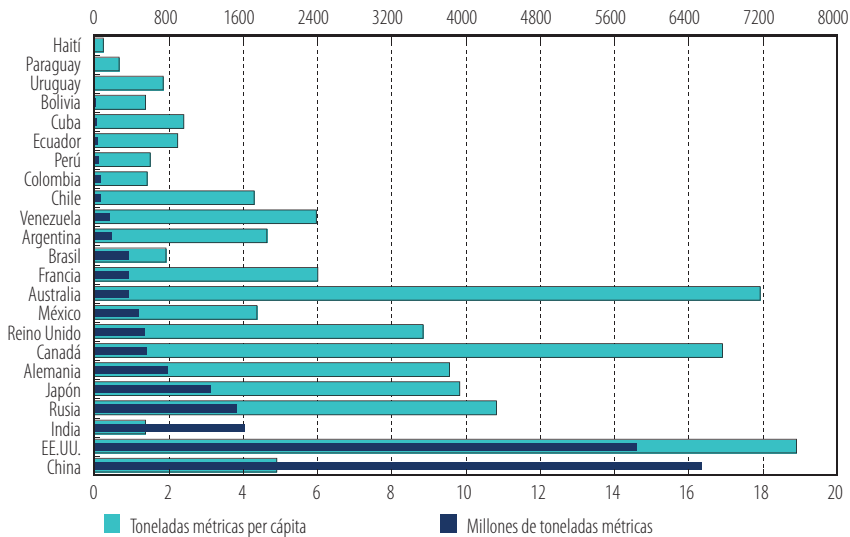
La mayoría de las naciones desarrolladas, sin embargo, está dejando una huella ecológica que va más allá de sus propias fronteras, al hacer uso de recursos que no son propios. La *contaminación ambiental* plantea problemas globales y regionales. Estos fenómenos pueden tener *efectos* muy graves sobre la distribución global de las zonas de vegetación, la frecuencia y gravedad de las turbulencias climáticas, el nivel del mar y grandes sistemas como las corrientes marinas. El uso actual de los recursos naturales está poniendo en riesgo la sustentabilidad.

Se puede enfocar el problema del medioambiente desde el punto de vista del *enfoque económico*, porque el medioambiente se ha convertido en un recurso escaso y los *recursos escasos* tienen un valor y deben ser administrados en forma eficiente. Cabe preguntarse, sin embargo, por qué esta característica de bien escaso en sentido económico genera problemas en el caso del medioambiente.

Inicialmente, el precio debería reducir la demanda de los bienes que se agotan y se tornan más escasos, pero no sucede lo mismo con los bienes que no tienen precio, como la biodiversidad, la calidad del aire, la emisión de ruidos, etc. Estos se consideran *externalidades* y pueden darse conductas depredadoras o imprudentes que se denominan *tragedia de los comunes*. Esta situación se produce cuando existe un fenómeno de propiedad común y es demasiado costoso excluir a personas del uso de un bien rival. En estos casos, la asignación de mercado puede ser ineficiente.

### Emisiones de dióxido de carbono (CO2)

Año 2007



Fuente: elaboración propia en base al Banco Mundial.

Esto es precisamente lo que sucede con los **bienes ambientales**: los efectos externos negativos no pueden ser adjudicados ni contabilizados porque no existe un precio para el uso del medioambiente y no hay precios porque los bienes del medioambiente no pertenecen a nadie en particular. Si las consecuencias positivas o negativas de las actividades no son plenamente adjudicadas al causante, no se alcanza una producción y un consumo óptimos. Este hecho legitima la necesidad de una política de protección de los recursos naturales.

Para evitar estas consecuencias *se requieren medidas institucionales*, porque el mercado no puede suministrar las informaciones necesarias debido a las características especiales de los bienes ambientales. Es decir que esta función incumbe al Estado y a la política que, sin embargo, tardaron mucho tiempo en reaccionar. La consigna, sin embargo, no debe ser la abolición de la economía de mercado, sino la incorporación de estas nuevas informaciones y datos para mejorar los resultados. De ello se deduce la justificación y función de la **política ambiental**.

## II.8.2. Objetivos de protección del medioambiente

El objetivo fundamental de la protección del medioambiente es reducir la contaminación ambiental. Para ello es necesario entender mejor el rol de los recursos naturales en orden a desarrollar métodos más sostenibles de administrar esos recursos y asegurar su existencia para las futuras generaciones. En este contexto, juega un papel importante el objetivo de un **desarrollo sustentable**.

El objetivo de la **sustentabilidad** consiste en aumentar la cantidad de productos por unidades de recursos naturales utilizados o minimizar el uso de estos últimos en la producción de bienes y servicios. Se aplica a actividades económicas como agricultura sustentable, desarrollo sustentable y energías renovables. En general implica el uso de los recursos naturales de una manera tal que puedan ser regenerados, renovados y no se agoten o se extingan. La *tasa de sustentabilidad* de un recurso depende básicamente de las reservas existentes, la tasa de consumo y la tasa de reemplazo. También por desarrollo sustentable se entiende un desarrollo económico que considera igualmente las necesidades de las generaciones actuales y futuras.

En este contexto, debe considerarse que la protección y conservación del medioambiente no sólo ofrece beneficios, sino que implica también costos. Por lo tanto, el objetivo de la política ambiental no puede consistir en evitar toda contaminación ambiental a cualquier precio, porque sería inviable. Se trata más bien de ponderar los costos y beneficios de la conservación del medioambiente y llegar a un *nivel de calidad ambiental óptimo*. En la práctica resulta muy difícil llevar adelante una política de medioambiente eficiente, sobre todo porque su beneficio es muy difícil de medir y de cuantificar. Por lo tanto, la política ambiental suele limitarse a objetivos menos ambiciosos, como puede ser la minimización de los costos. Se renuncia a lograr una calidad ambiental óptima y en su lugar el Estado fija valores que permiten lograr cierto grado de calidad ambiental al menor costo posible.

En los últimos años, la política ambiental ha asumido otras funciones. Además de mejorar los niveles de calidad del aire, el agua y el suelo, abarca

medidas para la protección de los otros recursos naturales. Las leyes y regulaciones pueden estar orientadas tanto a la preservación como a la conservación del medioambiente. La *conservación* acepta algún grado de uso industrial de los recursos naturales, dentro de límites sustentables, en tanto que la *preservación* consiste en la exclusión de ciertos recursos del uso humano y la explotación económica. Estos conceptos muchas veces son usados como sinónimos.

Asimismo, la naturaleza de los objetivos de política determina una competencia con otros usos alternativos de los recursos siempre escasos. Un **conflicto de objetivos** con otros usos potenciales surge en el momento en que el sector público decide aplicar medidas de conservación del medioambiente en vez de destinar los recursos, por ejemplo, al mejoramiento de la atención médica o el sistema educativo. Los estudios empíricos demuestran que, globalmente, los beneficios de las medidas de conservación del medioambiente son mucho más altos que sus costos. Esto es válido sobre todo, aunque no exclusivamente, para los países en desarrollo.

En Alemania, la protección del medioambiente goza de alta prioridad y está consagrada en el Art. 20 de la Constitución nacional como un objetivo de Estado. Sin embargo, hasta la fecha no se dispone de una política ambiental orientada hacia la sustentabilidad que tome en cuenta la interdependencia de los diferentes aspectos del medioambiente y se base en metas verificables. Por el contrario, la protección de la naturaleza, de los suelos, de las aguas, del clima y del aire, así como la protección de la salud, constituyen aún compartimentos estancos.

### II.8.3. Instrumentos de la política de medioambiente

Todo esfuerzo por alcanzar *objetivos ecológicos* determina la necesidad de pensar en los instrumentos a utilizar para el logro de tales fines. La forma más sencilla de responder a esa pregunta sería decir que para evitar la contaminación basta simplemente con prohibirla. No obstante, teniendo

en cuenta que toda actividad humana contamina, la estricta observancia de ese principio llevaría a prohibir toda acción humana.

El principio general de la regulación se basa entonces en que los efectos externos negativos deben ser asumidos por los contaminadores mismos, lo que se denomina *internalización*. Sin embargo, existen diferencias de opinión con respecto al grado y nivel de los objetivos de la política de medioambiente, a las instancias que deben implementar la política ambiental y los instrumentos más idóneos para el logro de los objetivos.

Con respecto a estos últimos, los economistas subrayan la necesidad de que los instrumentos se elijan en manera conforme con el sistema de la economía de mercado, ofreciendo aquellos incentivos que permitan evitar los daños y la contaminación del medioambiente, al tiempo que fomenten la búsqueda de procedimientos y procesos ecológicamente compatibles. En este sentido, la protección del medioambiente está siendo incorporada a las políticas públicas y a las estrategias de mercado a través de una serie de instrumentos.

En primer lugar se produjo el diseño y aplicación de *regulaciones medioambientales*, donde el impacto económico es estimado por el regulador por medio de un análisis costo-beneficio. En el marco de esta política, los operadores de plantas con impacto ambiental deben cumplir determinados requisitos. Entre otras cosas, se establecen, por ejemplo, valores máximos de emisión o se introduce la utilización obligatoria de determinadas técnicas. Sin embargo, el procedimiento plantea inconvenientes, como el de establecer valores máximos de contaminación, lo que implicará en muchos casos que quienes deben cumplir esos valores harán pocos esfuerzos por quedar por debajo de la norma. Además, una técnica exigida por las autoridades puede resultar económicamente, e incluso ecológicamente, menos favorable que otro procedimiento.

También se ha impulsado la imposición de tarifas e *impuestos a la polución* que resultan más ventajosos que establecer restricciones por ley. El hecho de que una empresa deba pagar impuestos por la contaminación

que ocasiona implica que emitir sustancias nocivas tiene un costo. Aunque la tasa cobrada es un precio fijado por el Estado y no un precio formado libremente en el mercado, la conservación del medioambiente se incorpora a la lógica de funcionamiento empresarial, resultando más adecuada que una política de meras restricciones.

Otra política pasa por la implantación de cuotas de polución comercializables, que se denominan *créditos de carbono*. Estos son derechos a emitir cierta cantidad de sustancias nocivas que pueden ser comercializados libremente por las empresas. El objetivo de la política de medioambiente se alcanza porque no se emiten más derechos de emisión que los que son tolerados por la sociedad.

Asimismo, se impulsa el desarrollo de *derechos de propiedad* mejor definidos, las campañas de información para que los consumidores realicen de forma más informada sus *elecciones de consumo* y se han desarrollado incentivos al *cambio tecnológico* ecológicamente amigable. En última instancia, la mejor protección contra la contaminación reside en mejores tecnologías que eviten los daños ambientales.

#### II.8.4. Agentes de la política de medioambiente

La responsabilidad de la implementación técnica y administrativa de las leyes en materia de política ambiental es, en general, competencia de los Estados, que a la vez pueden delegar parte de estas funciones en autoridades administrativas subnacionales o coordinar su estrategia con otros países en el ámbito de organismos internacionales. Cuando se trata de una *contaminación regional* que afecta el territorio de un solo Estado, la solución del problema corresponde a la política ambiental de ese Estado. La *contaminación global*, por su parte, debe ser necesariamente encarada desde la cooperación de la comunidad internacional. Los actores que influyen sobre el proceso de decisión de la política de medioambiente difieren según el sector y el problema en cuestión, generándose un problema de coordinación.

Una mención especial merecen las *organizaciones ecologistas* que surgieron a partir del movimiento ambientalista. El *ambientalismo* es una amplia filosofía y movimiento social centrado en la conciencia de la conservación y el mejoramiento del medioambiente. Estas organizaciones tratan de influir en la realidad a través del impulso de prácticas compatibles con el sostenimiento del ecosistema, el activismo, la educación y la influencia sobre el proceso político. La filosofía que lo respalda está basada en la ecología, la salud y los derechos humanos. Existe una variedad de posturas y corrientes internas, desde las más gradualistas a las radicales.

En el marco nacional suelen ejercer una influencia importante en la definición de los objetivos ambientales las *asociaciones empresariales* y las *organizaciones ecologistas*. Se trata de dos grupos de actores que actúan en forma paralela a los actores políticos y a la burocracia e inciden fuertemente en la política ambiental. En tanto que las asociaciones empresariales en general buscan acotar las medidas en defensa del medioambiente con el fin de limitar sus costos y no quedar rezagados en la competencia internacional, las organizaciones ecológicas trabajan para lograr la más amplia protección posible. Con todo, actualmente ya no existe una polarización tan fuerte como en años anteriores. Las empresas parecen comprender cada vez más que la conservación y protección del medioambiente es un importante factor que refuerza su objetivo de responsabilidad social y los ecologistas están reconociendo en mayor medida las necesidades económicas.

Existe, asimismo, una gran variedad de *organizaciones relacionadas* con temas medioambientales, desde las organizaciones de activistas a las públicas, ya sea a nivel local, nacional o incluso internacional. De estas últimas, la más importante es la Conferencia de la ONU, que se inició en 1972 en Estocolmo, de la cual surgió el Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente. También existen organizaciones como la Agencia Europea de Medioambiente y de otros procesos de integración económica.

Dado que en el marco de su política de protección ambiental los Estados miembros de la *Unión Europea* frecuentemente otorgan subsidios a las



empresas de sus países que distorsionan la competencia en el mercado único europeo, estos subsidios deben someterse al control de la UE. A tal efecto, la UE emitió reglamentos y directrices con el argumento de que la producción de bienes debe cumplir con normas ecológicas similares en todos los Estados miembros.

Con ello se quiere evitar que la diferencia de los costos ambientales en los Estados miembros genere divergencias en los precios ofertados en el mercado único europeo. Quienes abogan por criterios uniformes aducen que a las ventajas que implica fijar los estándares de producción a nivel nacional se opone el riesgo del *dumping ambiental*. Advierten sobre el peligro de que se emitan normas ambientales nacionales poco estrictas para atraer capitales y crear condiciones más favorables para la radicación de empresas en condiciones de trasladar su producción. Las normas de medioambiente aplicables a la producción en los Estados miembros no deben generar intencional o involuntariamente barreras comerciales.

### II.8.5. Gestión empresarial del medioambiente

Hacia comienzos y mediados de los años ochenta surgió la denominada *gestión ambiental* como subdisciplina de las ciencias de la administración de empresas. Esto se produjo cuando las empresas de Europa del Norte, primero, y de los Estados Unidos y Europa del Sur más tarde, tomaron conciencia de que la protección y conservación del medioambiente se había convertido en una función estratégica que excede por lejos la instalación de sistemas de tratamiento de efluentes.

La práctica de las empresas demostró que no sólo era importante cumplir con un gran número de leyes ambientales de una manera económicamente eficaz. También adquiriría creciente importancia desarrollar las propias potencialidades para combinar la defensa del medioambiente con un desarrollo exitoso de la empresa.

Los *sistemas de gestión ambiental* ayudan a definir responsabilidades y a describir los procesos de información y organización necesarios para

garantizar una implementación responsable de los objetivos y estrategias ambientales. Con el fin de gestionar la defensa del medioambiente con la misma profesionalidad de todas las demás áreas, se desarrollaron *instrumentos* especiales, como por ejemplo el llamado *balance ecológico*.

Además de la imprevisibilidad del desarrollo económico y el consiguiente pensamiento cortoplacista, los *principales obstáculos* que impiden que las empresas se esfuercen más en materia de gestión ambiental son el comportamiento hedonista de los consumidores en búsqueda del placer propio y las normas dictadas por el Estado, que muchas veces no tienen un diseño conforme a la economía de mercado e inhiben las innovaciones.

### Palabras clave

Recursos naturales  
Uso de los recursos naturales  
Bienes ambientales  
Política ambiental  
Desarrollo sustentable  
Sustentabilidad  
Conflictos de objetivos  
Agentes de la política de medioambiente  
Gestión ambiental