

## Reseñas

Alfonso Mercado García (coord.), *Instrumentos económicos para un comportamiento empresarial favorable al ambiente en México*, México, FCE/El Colegio de México, 1999

**Boris Graizbord\***

Dado que se opera en un mundo subóptimo –dice David O’Connor en el primer capítulo de este libro– es necesario que los diseñadores de política ambiental: 1) mezclen elementos de *command and control* o “normas y control” (NyC) –como se les denomina en castellano–, instrumentos económicos (IE) y/o instrumentos persuasivos (IP) *a fin de alcanzar objetivos múltiples*, o bien 2) modifiquen el diseño, o la fase de introducción, de instrumentos particulares *con el propósito de hacerlos políticamente aceptables*.

El objetivo, por supuesto, es hacerlos eficaces, pero para eso es necesario que se implementen. Y si la selección o combinación de instrumentos o estrategias NyC, IE o IP depende de los objetivos, su implementación depende de la capacidad político-administrativa y ésta a su vez aumenta toda vez que se logren rebasar limitantes o problemas como son:

1) Que los instrumentos no sean extremadamente complejos y no requieran una enorme capacidad técnica para ser aplicados (principal aunque no únicamente en los niveles locales de gobierno o en empresas micro o pequeñas).

2) Que sean sensibles al contexto y a “la dimensión” política (es decir, que haya interés por parte de todos los agentes económicos y sociales).

3) Que exista una estructura institucional y legal fuerte y consolidada o suficientemente desarrollada. (Es necesario, por ejemplo, resolver insuficiencias, lagunas o vacíos en el régimen de propiedad, en la capacidad administrativa, el régimen fiscal, o bien tener una economía fuerte y un sistema financiero en funcionamiento, etc., elementos que no necesariamente se encuentran en los países subdesarrollados o “en desarrollo”).

4) Que haya congruencia entre la naturaleza del problema ambiental y el o los instrumentos elegidos: no será posible aplicar ciertos

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México.

instrumentos económicos o persuasivos cuando se trata de agentes contaminadores muy dispersos, numerosos y pequeños, pues su control y supervisión sería muy costosa, y la eficacia de la aplicación muy reducida o imposible –como indica O'Connor.

Tales problemas son abordados desde un enfoque empírico-inductivo por los participantes del proyecto de investigación cuyos resultados parciales se presentan en este libro, ofrecido al público conjuntamente por el FCE y El Colegio de México. El texto se divide en tres partes: una primera en la que se presentan dos ensayos, uno teórico y otro conceptual; una segunda en la que se presentan resultados de la aplicación de un modelo de equilibrio general para evaluar el impacto de un impuesto ambiental correctivo, y una tercera parte que da a conocer los resultados de una encuesta a establecimientos de los sectores manufacturero y servicios en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) con el objetivo de evaluar el impacto de la aplicación de IE.

En una evaluación o “examen de la aplicación de IE en México”, Víctor Urquidi apunta, en el segundo capítulo, a la poca efectividad y mínimo alcance de los mismos en el caso de la experiencia de política ambiental en nuestro país. Además de limitados –dice– su impacto es casi imperceptible. Por un lado, hay poco interés fuera de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) –y ésta sólo recientemente (véase el *addendum*)– o, digamos, falta en el gobierno voluntad política. Por otro, la misma estructura sectorial de la economía, con una enorme proporción de industrias micro y pequeñas, sin capacidad técnica y financiera y sin conocimientos o posibilidades para acceder a algunos de estos instrumentos (en especial los crediticios y los fiscales), hace sumamente difícil su implementación y el logro de niveles de eficacia en la aplicación de estas medidas.

Las fallas que señala Urquidi complementan lo apuntado por O'Connor: 1) un desarrollo incipiente de instituciones y de capacidad administrativa y 2) la falta de articulación entre los propósitos de la política económica y la ambiental –no menos que la relación entre estos sectores de la administración pública y del sector público con el privado.

De aquí también la importancia y necesidad de acciones de capacitación e información que deben, quizá, partir del sector público y, no menos, de proyectos de investigación relacionados con el ambiente, que deben surgir y apoyarse desde las universidades, desde las organizaciones empresariales, las sociales y, sin duda, desde el Estado.

Antes de destacar algunos aspectos más específicos del trabajo analítico de Óscar Fernández y los diagnósticos con base empírica de Lilia Domínguez y Alfonso Mercado, quisiera señalar que estoy de acuerdo con O'Connor en que existen similitudes en los problemas para la aplicación de políticas entre los países de la OCDE y los países en desarrollo, incluyendo a México en ambos. A pesar de los problemas de diferenciación, tanto sectorial o intersectorial como regional o interregional, hay coincidencias y similitudes en las aspiraciones empresariales, como en el caso de la competitividad en el ámbito global (aunque con enormes diferencias estructurales entre países desarrollados y en desarrollo), la preocupación por el desarrollo de instituciones, los deseos de transparencia político-económica y de participación en el proceso de planificación y en la toma de decisiones o la formulación de políticas.

Quisiera destacar también algunos aspectos que enumera Urquidí y que atañen seguramente a otros países, no sólo a México. Nuestro país ha implementado una política de eliminación de subsidios y de privatización para acercarse y adecuarse al modelo que promueven los organismos financieros internacionales. Sin embargo, estas instituciones están revisando ahora sus propuestas y han aceptado la importancia de mezclar o cambiar la estrategia. Ha sido importante reconocer el impacto que han sufrido las empresas pequeñas y micro y las regiones pobres debido a la concentración económica, en general, y exportadora, en particular, en pocas regiones, sectores y empresas, reduciendo su de por sí limitado poder para influir en el mercado y, no menos, en las decisiones de política. Estas diferencias regionales, diferencias intersectoriales, e incluso diferencias dentro de las mismas ramas, son importantes por las características específicas de los problemas ambientales que afectan de manera distinta pero interrelacionada, en diferentes escalas a los ecosistemas locales, alterando sus capacidades de resiliencia y resistencia (o, al contrario, vulnerabilidad) tanto como las del sistema global. De esta suerte, un análisis local, específico, tiene necesariamente que considerar otros sectores, otras regiones, otras escalas y, fundamentalmente, las implicaciones no sólo para el momento sino para el largo plazo.

En el caso del modelo de Equilibrio General Computable, aplicado por Óscar Fernández a dos escenarios (neutro y no neutro, es decir, una reforma fiscal que no cambia la recaudación total y la que sí lo hace aumentando la captación de ingresos), se obtienen resultados esperados: a mayor carga impositiva mayor efecto recesivo pero me-

nor contaminación. El problema, me parece, es que sólo muestra el efecto de una medida y en la práctica debería seguirse la recomendación de “flexibilidad” y de “hibridez” en las políticas, que propone O’Connor. Por otra parte, no se toma en consideración, por el mismo carácter del modelo, el largo plazo o que las empresas “aprenden” y pueden o no cambiar sus procesos.

En este sentido, sería necesario considerar que en la realidad al aplicarse un impuesto correctivo algunos sectores (como abonos y fertilizantes, petroquímica y química básicas, resinas sintéticas y fibras artificiales, artículos de plástico y otros productos químicos) reaccionarían y podrían reducir el consumo y la utilización de bienes y servicios que dañan el ambiente, o cambiar procesos hacia tecnologías más limpias, ambos objetivos de este impuesto; o, por el contrario, reducir la producción afectando niveles de desempleo, con efectos negativos en las remuneraciones al personal ocupado, lo que generaría una presión compensatoria para elevar los salarios, y/o transferir este incremento a los consumidores, afectando indirectamente la economía y la balanza de pagos, como resulta en el modelo.

Por otra parte, habría que preguntarse si el incremento en la recaudación de ingresos tributarios significaría (*quid pro quo*) una mayor canalización de recursos públicos en favor de proyectos ambientales o si se mantendría una política de inversiones a favor del crecimiento económico que perjudicara al ambiente y dañara la ecología. Y, más aún: ¿cuál sería el lapso para esperar ajustes dadas las grandes desigualdades sectoriales y regionales que dificultan el flujo de información, reducen la capacidad de respuesta y aumentan los costos de transacción?

Otra consideración más se refiere al impacto de esta medida en las micro y pequeñas empresas muy sensibles a aumentos tributarios, que pudiera resultar en pérdida de empleos por despidos o cierre de establecimientos.

De hecho, habría que estimar el impacto en la ZMCM de una reducción de la producción, como reacción a dicho impuesto, en variables tales como el empleo regional, el valor agregado total, y las remuneraciones al personal ocupado en sectores industriales altamente contaminantes.

En el caso del escenario neutral habría que pensar en las bondades de la sustitución de los impuestos sobre la renta (ISR) por impuestos correctivos ambientales, como se ha sugerido recientemente (1999) en la propuesta de Reforma Fiscal Ecológica publicada por

Cespedes y la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la LVII Legislatura, Cámara de Diputados. Cabe decir que si bien se advierten algunas dificultades de tipo institucional en la aplicación de estos impuestos (integración de políticas y de ámbitos de competencia) o preocupaciones relativas a sus efectos distributivos, en el reporte se señala que aquéllos pueden resolverse y estos últimos no parecen evidenciarse cuando se han aplicado medidas fiscales ecológicas, ni tampoco existe evidencia de una reacción de industrias “sucias” para relocalizarse en países o regiones donde las medidas no se aplican.

Dicho lo anterior, hay que reconocer que el modelo aclara algunas relaciones básicas. De acuerdo con los resultados obtenidos, con un impuesto de 5% es posible reducir el volumen de contaminación en 2.6 y 2.5% en sectores como petroquímica y química básicas y abonos y fertilizantes, respectivamente, en el escenario no neutral (y de 1.9 y 1.8% en el neutral); se reduce, asimismo, el valor bruto de la producción en más de 2% en esos mismos sectores y se incrementa sectorialmente el pago por concepto de impuesto ecológico en 8.3, 5.3 y 18.9% del valor agregado, respectivamente. Cifras nada despreciables.

Algunos de estos efectos negativos, como el obtenido en las exportaciones, por ejemplo, resultarían poco menos que inaceptables políticamente, como señalan O'Connor y Urquidí. Se trata, en efecto, de una relación muy alta entre contaminación y exportaciones. Creo, sin embargo, que habría que considerar que en el caso de algunas empresas una tecnología limpia permitiría elevar su nivel competitivo. Por otra parte, las empresas más limpias (habría que ver si tienen o no una orientación exportadora) se verían afectadas por la aplicación generalizada o indiscriminada de esta carga fiscal. Para evitar lo anterior habría que flexibilizar el impuesto considerando diferencias entre actores, empresas, procesos y, quizá, regiones.

Varios puntos relevantes para la política ambiental en general se desprenden de los resultados de la encuesta a establecimientos manufactureros y de servicios en la ZMCM, que presentan Lilia Domínguez y Alfonso Mercado en los capítulos 4 y 5, respectivamente.

Un aspecto interesante reportado por Domínguez acerca del comportamiento empresarial de la industria manufacturera es que los sectores que mayor intensidad manifiestan en el cuidado ambiental, ya sea en agua, electricidad, consumo energético, reciclaje de residuos y, en fin, en la atención a cuestiones ambientales, parecen ser los más contaminantes por unidad de producto: papel y química. Por otro lado, es inte-

resante que las empresas que muestran mayor cuidado atienden todos los aspectos, lo que parece indicar que del interés que tienen en elevar su eficiencia productiva se desprende su conciencia ecológica.

Este aspecto se vincula a una sugerencia de Urquidí sobre la necesidad de llevar a cabo proyectos de capacitación y educación ambiental con la doble finalidad de elevar la sensibilidad y cultura empresariales respecto a los daños al ambiente que causan sus empresas en el proceso productivo y, al mismo tiempo, de aumentar su competitividad, haciéndose más limpias y mejorando su imagen pública a través del cuidado de su entorno físico y social. Estos proyectos y programas deberían enfocarse a las empresas de tamaño micro y pequeñas tanto como a las grandes. Al parecer son las medianas, quizá por su necesidad de hacerse más competitivas, las que prestan una mayor atención a cuestiones ambientales tanto de proceso como de producto; y las muy grandes, en virtud de sus vínculos corporativos. Como lo menciona Lilia Domínguez, la respuesta a exigencias normativas incluye medidas de corte administrativo, de gestión y de índole tecnológica. Puede sonar tautológico, pero sólo las empresas exitosas pueden hacerlo, independientemente de su tamaño, aunque este atributo sea importante.

En fin, como señala esta autora, entre las dificultades que enfrenta una política industrial decidida a contribuir al esfuerzo de minimizar el impacto ambiental, se deben incluir los aspectos económicos relativos a ventajas competitivas que para las empresas significa *qué producir y en dónde*, así como aspectos relativos a su interacción con la naturaleza o con los recursos naturales que utilizan como insumos, es decir, *con qué producir, cómo producir* y, no menos importante, *de qué manera comercializar* sus productos. Estos últimos aspectos implican los procesos de transformación y la generación de residuos o emisiones. Dependiendo de la conciencia ambiental, las empresas podrían reciclar cerrando el ciclo de producción o bien elevar su eficiencia para, entre otras cosas, reducir la peligrosidad o toxicidad de sus residuos y, en todo caso, considerarlos como un producto más e internalizar su costo.

Las interrelaciones del entorno económico y el ecológico hacen pensar que una estrategia basada en *un* solo instrumento (por ejemplo los IE) no alcanzaría plenamente los objetivos que se persiguen, no sólo ambientales sino de competitividad y eficiencia, que están ligados a los primeros cada vez en mayor medida.

La proporción de empresas de la muestra que hacen poco o nada al respecto es elevada. Esto no debe sorprender. Queda claro que las condiciones de contexto, normatividad, transparencia, política públi-

ca, información, etc. influyen sobremanera en estos comportamientos. Pero, por otra parte, es notorio el hecho de que 60% de las empresas encuestadas tienen una persona especializada responsable en el área ambiental y que 54% informa tener un programa de capacitación ligado a estas cuestiones. Y si bien hay mucho margen para actuar dentro de las propias empresas del sector manufacturero, en términos de cultura empresarial que incluya investigación tecnológica y capacitación laboral y administrativa con conciencia ambiental, como insiste Víctor Urquidí, estoy de acuerdo con la autora en que también “hay mucho por hacer” por parte del gobierno, en términos de normatividad y de incentivos económicos.

Por su parte, el sector servicios –de acuerdo con Alfonso Mercado– no ha prestado suficiente atención a los problemas asociados a la generación de contaminantes, al menos las empresas encuestadas. Su concentración en las grandes ciudades hace urgente una atención regulatoria o normativa adecuada y más precisa.

Mercado alude al comportamiento de algunos hospitales, laboratorios clínicos y hoteles con respecto al uso del agua, de la energía y la generación y manejo de residuos. Una muy pequeña muestra selectiva hace difícil generalizar. Sin embargo, llama la atención, a pesar de la importancia de las empresas encuestadas, el hecho de que “la mayoría[...] no cuenta con alguna persona especializada en la atención al ambiente, no tienen un programa de capacitación en materia ambiental y desconocen las sanciones por contaminar. La mayoría –incluso– no tiene acceso a información tecnológica ambiental”.

Esto no cambiará, me parece, si no se eleva la eficacia de los mecanismos de la política pública –como señala el autor– es decir, mayor rigor de las medidas, mayor información, pero, sobre todo, incentivos para inducir la inversión en el mejoramiento de sus operaciones con criterios ambientales. De hecho, los hospitales son los que por interés propio muestran más cuidado en el manejo de sus residuos, no así en la eficiencia energética o el uso del agua, que dependen tanto de procedimientos operativos como de su clientela. Es precisamente en los hoteles donde se manifiesta el interés por informar a los huéspedes de la necesidad de ahorrar agua y electricidad. Pero para ello es necesario introducir o renovar instalaciones y equipo y, en todo caso, que la administración de la empresa reconozca que estos problemas son importantes y tienen prioridad.

Nuevamente, me parece que hay mucho margen para elevar la eficiencia en el uso de agua, en el consumo energético y en la disposi-

ción de residuos, pero salta a la vista y así lo señala el propio autor –según la opinión de las empresas encuestadas– que “[el] escaso *grado de exigencia* del cumplimiento de las normas ambientales[...] es el principal factor que contribuye adversamente en la decisión de invertir en el cuidado ambiental”. No habría que aceptar sin más esta conclusión; para las empresas de servicios –con excepción de los hospitales, por lo que se señaló antes– el cuidado del ambiente aparece sólo como una cuestión secundaria.

Para terminar, quisiera resaltar el signo o mensaje ambivalente que se desprende del análisis empírico de este proyecto: por un lado, es preocupante la proporción de empresas que no ha hecho nada, mientras que, por otro, un grupo importante de empresas está atendiendo las cuestiones ambientales como una prioridad, si bien de manera sistemática sólo lo hace una minoría que corresponde a los establecimientos más grandes; ¡por algún lugar habría que empezar!