



Competitividad y responsabilidad ambiental: objetivos indesligables

Iván Lanegra* - Rosa Morales S. **

* Abogado y Magíster en Ciencia Política; profesor de la PUCP.

** Magíster en Economía; profesora auxiliar del Departamento de Economía de la PUCP e investigadora asociada del IEP.

Julio, 2007

Síntesis: Urge convencer a las autoridades y líderes de opinión que el cuidado ambiental y la competitividad son mutuamente dependientes; no son ideas contrapuestas. Para asegurar esta relación positiva, se requiere un sistema regulatorio ambiental adecuado, con flexibilidad en cuanto a los medios para lograr resultados; legislación estricta; y capacidad del Estado para hacer cumplir las reglas. En el Perú, la regulación ambiental está fragmentada según sectores. Para tener un buen modelo regulatorio hacen falta objetivos claros, una estructura organizativa adecuada, e instrumentos de gestión ambiental eficaces.

Aunque parezcan contrapuestas, las políticas de fomento al comercio y de protección ambiental apuntan a un mismo fin: mantener niveles aceptables de riqueza en los países no solo en el corto plazo, sino, fundamentalmente, en el largo plazo. Por un lado, el aumento del comercio implica mayores inversiones en los países exportadores, cuya continuidad genera un incremento en la capacidad productiva de dichos países y transferencia tecnológica que aportan al crecimiento.

Por otra parte, la protección del medio ambiente y de los recursos naturales es la base sobre la cual descansa el crecimiento de largo plazo, pues, sin el mantenimiento del capital natural, no es posible crecer indefinidamente. Hace solo una década, esta última afirmación podía parecer exagerada; sin embargo, el deterioro ambiental y sus consecuencias de largo aliento ya son percibidas hoy no solamente por los conservacionistas, sino por los ciudadanos de a pie.

Así, importantes líderes empresariales del mundo –como los que se reunieron en la última edición del Foro Económico Mundial en Davos, Suiza– o expertos de fama global en materia de competitividad, como Michael Porter, coinciden en la necesidad de contar con una mayor y mejor regulación ambiental. De acuerdo con ellos, solo leyes ambientales más exigentes, como las relacionadas con límites máximos permisibles, unidas a la vigencia de estándares de calidad ambiental y buenos esquemas de fiscalización, pueden lograr una mejora de la competitividad.

A continuación, mostraremos que una política ambiental exigente y eficaz no es obstáculo para la competitividad sino, por el contrario, una condición para ella. Desde este enfoque, la ausencia de límites a las acciones contaminantes es precisamente lo que genera distorsiones y trabas a la competitividad y al desarrollo de una economía sana, e incentiva un menor cumplimiento de sus deberes ambientales por la ciudadanía.

Desarrollo económico y mejora ambiental

¿Cuánto cuesta una buena política medioambiental? A los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la regulación ambiental les cuesta entre 2 y 2,5% del PBI. Esto incluye el costo que deben asumir las empresas y los particulares, además del costo que corresponde directamente al Estado en la regulación ambiental. No existe un cálculo de este tipo para el Perú, pero estudios preliminares muestran un gasto



público no mayor a 150 millones de dólares al año¹ que incluye el gasto en inversión pública. Esto significa apenas 0,8% del presupuesto del sector público al año 2007. De otro lado, el costo que sufre el país como consecuencia del deterioro ambiental es de aproximadamente un 3,9% del PBI, como lo revela un reciente informe del Banco Mundial sobre el Perú². Es claro que algo no está funcionando bien, pues no estamos invirtiendo lo suficiente para reducir los impactos ambientales negativos.

La correlación entre la degradación ambiental y la etapa de desarrollo de un país se ha estudiado desde hace buen tiempo, lo cual dio origen a la muy conocida curva de Kuznets en materia ambiental. La hipótesis es que la degradación aumenta durante la primera etapa del proceso de crecimiento de un país, pues esta etapa está caracterizada por el desarrollo industrial y la realización intensiva de actividades extractivas, lo cual genera un mayor impacto negativo sobre el ambiente. La curva, entonces, asciende de manera que a mayor ingreso per cápita mayor contaminación.

Según esta hipótesis, cuando los países alcanzan cierto nivel de desarrollo económico aumenta la participación económica del sector servicios que, por lo general, es menos dañino para el medio ambiente. Además, al mismo tiempo, aumenta el uso de alta tecnología en las actividades primarias y secundarias, con lo cual estas actividades se vuelven más amigables con el entorno. Paralelamente, los mayores ingresos que perciben en esta etapa tanto el gobierno como los consumidores se pueden traducir en un aumento del gasto ambiental. Entonces, se produce un escenario “ganador-ganador”, pues, al aumentar el ingreso, disminuye la contaminación. Por lo tanto, el camino hacia el desarrollo sostenible pasa inevitablemente por un aumento en los niveles de contaminación durante las primeras etapas, problema que se resuelve y, potencialmente, se ve compensado cuando se alcanza un mayor nivel de ingreso.

Esta curva, sin embargo, no explica de manera suficiente la relación entre economía y política ambiental. Por un lado, porque el crecimiento del sector servicios no implica una reducción (en términos absolutos) de las actividades extractivas y de la industria. De hecho, es posible que se incrementen, con lo que aumenta también la contaminación, por el efecto de escala. Por otro lado, si los países desarrollados migraron su economía hacia el sector servicios, fue en parte porque los países en vías de desarrollo comenzaron a producir bienes industriales. ¿Podrán estos últimos países replicar dicho camino? El problema es que siempre habrá un último grupo de países que no podrá exportar su industria contaminante a otros. También es cierto que no siempre la tecnología moderna implica un menor riesgo ambiental (de hecho, en muchos casos ocurre lo contrario) y lo mismo puede decirse del sector servicios.

Finalmente, el punto de quiebre de la curva, en el cual la economía logra en simultáneo seguir creciendo y reducir la contaminación, no está muy claro. Algunos países parecen haber alcanzado este punto cerca de los US\$ 1.900 de ingreso per cápita anual, mientras otros lo alcanzaron luego de pasar los US\$ 11.000. Inclusive, se ha identificado un segundo movimiento de la curva en el cual el deterioro ambiental vuelve a acompañar al crecimiento económico. Otra de las críticas centrales a esta teoría es que no considera el valor de los recursos naturales en las cuentas nacionales, con lo que se genera una distorsión en cuanto al costo real del crecimiento económico.

¹ Abugattas 2005, Shack 2006.

² Banco Mundial 2007.



Ante estos problemas, muchos investigadores empezaron a sospechar que la curva de Kuznets es más dependiente de las exigencias ambientales en los países que del proceso de crecimiento económico en sí mismo. Y este fue el camino elegido por Michael Porter.

La hipótesis Porter

El conocido experto de Harvard en competitividad realizó hace pocos años una investigación acerca de la correlación entre la regulación ambiental y la competitividad de los países³. Las conclusiones a las que llegó han sido sorprendentes: los resultados mostraron que no hay evidencia de que una alta regulación ambiental ponga en riesgo el desarrollo económico; por el contrario, Porter encontró que el desempeño ambiental de un país está intrínsecamente relacionado con su PBI per cápita. En ese sentido, la evidencia preliminar sugiere que los países con regulaciones ambientales estrictas pueden esperar un aumento más rápido de su productividad y, por lo tanto, mayores niveles de ingreso y mayor competitividad. Un aspecto por destacar es que Porter halló este efecto positivo en la mayoría de sectores económicos y encontró también que es especialmente importante para los países en desarrollo.

¿Cómo se explica esta situación? La hipótesis Porter sostiene que una adecuada regulación ambiental puede generar innovaciones en las empresas. Este hecho, por sí mismo, cubre parcial o totalmente los costos de la regulación ambiental, pues las empresas innovadoras se hacen más competitivas, lo cual redundaría en la competitividad del país entero. Ahora, ¿cómo se puede saber si un esquema regulatorio ambiental tiene las características necesarias para impulsar esta mejora? Porter sugiere evaluar tres características.

La primera de ellas se denomina *flexibilidad*: la regulación ambiental debe estar enfocada más en los resultados que en los medios para alcanzarlos. Así, las decisiones no estarán basadas en las tecnologías disponibles o accesibles, lo cual permitirá innovar en esta materia. Las metas, sin embargo, deben ser graduales, para alentar el logro de resultados que puedan ir legitimando la gestión ambiental.

La segunda de las características que debe tener la regulación ambiental es una *legislación estricta*; en otras palabras, disposiciones que establezcan obligaciones claras, metas ambientales altas y sanciones (e incentivos) lo suficientemente importantes para alentar su cumplimiento. Esto exige una coherencia al interior de la propia legislación y respecto de otras áreas de la gestión pública como la política comercial y las políticas sectoriales, entre otras. Del mismo modo, es necesario sincronizar estas metas con las exigidas en otros países, hacerlas equivalentes o incluso más exigentes.

Por último, la tercera característica está relacionada con el ente regulador, y es su capacidad de *enforcement*, es decir, su capacidad de hacer cumplir las reglas. Los países con buena regulación se caracterizan por niveles altos de cumplimiento y aplicación de las leyes, lo cual implica el desarrollo de capacidades tecnológicas sólidas y eficientes en los reguladores.

En general, una buena política ambiental se concentra en lograr que el proceso regulatorio sea más estable y predecible. En tal sentido, se debe conseguir que los propios sectores cuyas actividades serán reguladas participen en el proceso de definición de las normas ambientales, lo cual no quiere decir que sean ellos quienes decidan: el Estado debe mantener su capacidad de definir las normas, inclusive, si ello se opone a los intereses de

³ Porter, 2002.



algún sector en particular. En resumen, el modelo debe lograr un uso eficiente de los recursos y asegurar, al mismo tiempo, la eficacia de la política ambiental.

¿Cómo podemos contribuir a la competitividad de largo plazo?

Los acuerdos internacionales acerca de comercio reconocen la importancia del desarrollo sostenible y del cumplimiento de las regulaciones ambientales. Del mismo modo, en muchos tratados comerciales bilaterales se establece que las partes cumplirán sus políticas ambientales. Cuando una de las partes no cuenta con un adecuado modelo regulatorio, las consecuencias del incremento del comercio pueden ser perjudiciales para su capital natural, con lo cual su senda de crecimiento y competitividad puede verse comprometida. Si, como muestra Porter con su evidencia empírica, el crecimiento no está reñido con la regulación sino que, por el contrario, son dos caras de la misma moneda, un adecuado modelo regulatorio contribuirá con el desarrollo del país y de su competitividad. Claramente, una única política, como por ejemplo la ambiental, no podrá lograr el crecimiento o el incremento de la competitividad. Se trata de un conjunto de políticas, pero todas ellas deben complementarse en el logro de estos fines.

En el Perú, la regulación ambiental está fragmentada según sectores. El Consejo Nacional del Medio Ambiente (Conam) ha realizado un trabajo de largo aliento para articular estas políticas, al tiempo que cada sector invierte recursos humanos y financieros en esta tarea. A pesar de ello, los resultados no son los mejores. Por un lado, hay importantes subsectores sin regulación ambiental específica (pesquería, infraestructura de saneamiento, actividades agropecuarias); contaminantes específicos que no se encuentran normados (arsénico, cadmio, PM 2,5⁴, en el caso del aire); e instrumentos que no han sido desarrollados (reglamentos de evaluación de impacto ambiental y de fiscalización) o que podrían ser mejorados. Por otro lado, las capacidades de aplicación de las normas que existen son limitadas, mientras que en general los recursos asignados para esta tarea son insuficientes.

Para implementar un buen modelo regulatorio se requieren objetivos claros, una estructura organizativa adecuada e instrumentos de gestión ambiental eficaces. La dación de la ley 28611, Ley General del Ambiente, marcó un primer paso, pero no es suficiente. Es necesario avanzar en las reformas y, para ello, es necesario redefinir la organización de la regulación ambiental. Una posibilidad está en concentrar las funciones reguladoras de las actividades de relevancia nacional –actualmente distribuidas en varios ministerios y entidades– en un conjunto de organismos públicos no dependientes de los ministerios y con autonomía del poder político.

Al mismo tiempo, debemos mejorar la capacidad de los gobiernos regionales y de las municipalidades para regular las actividades de alcance regional y local, con lo cual, además, el mismo proceso de descentralización se vería reforzado. Sobre esta base será posible impulsar proyectos productivos y montar la infraestructura que el Perú necesita para desarrollarse equitativa y sosteniblemente. Sin ella, muchas inversiones generarán a la larga más costos que beneficios. Sin embargo, urge convencer a las autoridades y líderes de opinión que el cuidado ambiental y la competitividad no son ideas contrapuestas sino mutuamente dependientes. De lo contrario, no habrá voluntad para generar las reformas,

⁴ Se llama PM 2,5, partículas finas o fracción fina a las partículas contaminantes que se hallan suspendidas en el aire que pueden ser tanto sólidas como líquidas y que tienen un diámetro menor a 2,5 micrómetros (milésimas de milímetro). Aunque su composición química es variable, el mayor peligro de las PM 2,5 radica en su tamaño, pues ingresan fácilmente hasta los alveolos pulmonares, donde se depositan y ocasionan lesiones graves en los tejidos blandos.



muchas de ellas especialmente difíciles por los intereses particulares que podrían verse afectados.

Estas tareas requieren, sin embargo, el desarrollo de detalles precisos. Cada uno de los sectores, en especial el minero y el energético, requiere propuestas específicas. El Perú es uno de los tres países más vulnerables frente al fenómeno del cambio climático global, dada su historia de desastres naturales y la cantidad de vidas humanas que se han perdido por esta causa. Por ello, es tan importante que se enfrente el desafío ambiental, pero, para hacerlo, se necesitan herramientas muy exigentes de coordinación de políticas. Los cambios en la estructura institucional del país en materia ambiental requieren ser sintonizados con la reforma del Estado. Los compromisos asumidos en materia de comercio internacional, en especial, el reciente Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos (TLC), exigirán algunas medidas puntuales. Del mismo modo se debe articular el papel del sector privado y de las instituciones internacionales. Los artículos y entrevistas de esta actualización de Palestra avanzan en cada uno de estos puntos.

Afortunadamente, cada día más autoridades gubernamentales, congresistas, empresarios y líderes de la sociedad civil toman conciencia de la conexión entre competitividad y adecuadas políticas ambientales. Debemos seguir trabajando para convencer a los que faltan.