

RÍO+20

DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS

Nicole Bernex y Augusto Castro
Editores

Capítulo 7



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Río+20. Desafíos y perspectivas

Nicole Bernex y Augusto Castro, editores

© Nicole Bernex y Augusto Castro, 2015

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: setiembre de 2015

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente,
sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-12272

ISBN: 978-612-317-126-1

Registro del Proyecto Editorial: 31501361500583

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

EL MODELO PRIMARIO EXPORTADOR Y LAS ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

José Távara¹

Pontificia Universidad Católica del Perú

INTRODUCCIÓN

Cuando uno se confronta con la evidencia abrumadora sobre el calentamiento global, las crecientes emisiones de gases de efecto invernadero, la desglaciación, deforestación y destrucción de ecosistemas, es inevitable la sensación de impotencia e indignación frente a la desidia casi generalizada que encontramos en sectores muy amplios de nuestra sociedad. De vez en cuando alguna noticia alarmante nos saca de la modorra, como cuando se difunden imágenes sobre el desprendimiento de enormes bloques de hielo en la Antártida o la creciente destrucción de los bosques y la contaminación de los ríos. Pero, al poco tiempo, estas noticias pasan a segundo plano y todo sigue igual.

¿Cómo se explica la desidia y la inacción frente a las graves amenazas que enfrentamos? En un provocador ensayo, Riechmann (2004) identifica distintos mecanismos de rechazo al reconocimiento de límites en los ecosistemas y en la naturaleza, es decir, a la idea de que no es posible asegurar nuestra sobrevivencia en el planeta si no aprendemos a vivir dentro de dichos límites. Entre los principales mecanismos de rechazo

¹ Correo del autor: jtavara@pucp.edu.pe

—que constituyen al mismo tiempo «intentos de fuga» o «alternativas negacionistas» de nuestra condición humana, como las denomina Elizalde (2009)— juega un rol destacado la confianza absoluta en los poderes ilimitados de la ciencia y la tecnología, que se expresarán en el descubrimiento de nuevas fuentes de energía, lo que hará posible sostener el crecimiento económico. Estos mismos poderes harían posible la colonización de otros mundos, la eventual huida del planeta Tierra y la simbiosis hombre-máquina sobre la base de desarrollos de la robótica y la ingeniería genética. Otro mecanismo evasivo es la huida hacia el ciberespacio, donde es posible generar mundos artificiales y simular el funcionamiento de nuevos sistemas, creando la ilusión de que podemos trascender nuestra propia naturaleza humana.

Con mayor o menor intensidad, estos mecanismos operan ubicuamente en nuestro subconsciente e impregnan también la reflexión en las ciencias sociales. En este campo parece existir un consenso muy amplio en el sentido de que el creciente impacto de la actividad humana en el medio ambiente, y en particular el calentamiento global, nos confrontará con desafíos sin precedentes en la historia humana. Pero al mismo tiempo, seguimos confiando en que surgirán nuevas instituciones que permitirán reorganizar la actividad humana en nuevos términos, a fin de facilitar la sobrevivencia de nuestra especie. El debate central confronta, entonces, por un lado, a quienes postulan el crecimiento económico ilimitado y, por el otro, a quienes reconocen la existencia de límites —una idea central en pensamiento ecologista (Riechmann, 2004, p. 12)— y asumen sus consecuencias.

LA MALDICIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y EL MEDIO AMBIENTE

El calentamiento global es un problema complejo, de difícil solución. En realidad, es un típico problema de acción colectiva, cuya estructura es similar a la del clásico dilema del prisionero. El problema se presenta cuando la conducta de agentes que buscan su interés individual

lleva a resultados inferiores —y en este caso literalmente desastrosos— en el ámbito colectivo. No contamos aún con un sistema de gobierno medio ambiental a escala supranacional, que nos permita enfrentar el problema. Uno de los grandes desafíos de las Naciones Unidas y sus diferentes organismos especializados es, precisamente, construir este sistema. Con frecuencia los problemas ambientales locales y regionales tienen también la misma estructura, bien descrita por Garrett Hardin en su clásico artículo sobre la tragedia de los comunes (1968).

En países ricos en recursos naturales los problemas ambientales tienen su propia especificidad. La idea básica es que la dependencia de estos recursos tiende a socavar y bloquear la emergencia de instituciones que resultan fundamentales para asegurar el desarrollo sostenible. De hecho, desde los primeros años de la década de 1990 se han producido varios estudios sobre experiencias de desarrollo sobre la base de recursos naturales, que sostienen la idea de que existe una especie de «maldición» asociada a la explotación de estos recursos (Sachs & Warner, 1995). Por cierto, esta expresión no debe entenderse de manera literal, en el sentido de que estamos inevitablemente condenados al subdesarrollo. Pero es preciso entender los principales argumentos o mecanismos que la explican.

El primero de ellos se refiere al manejo macroeconómico de la abundancia de recursos. Así, países ricos en recursos naturales, como el Perú, han sido históricamente vulnerables a la llamada «enfermedad holandesa». Esta se presenta cuando el dinamismo de las exportaciones que se basan en dichos recursos provoca el fortalecimiento de la moneda local y debilita la capacidad de competir de las empresas industriales, aun si ellas operan con estándares tecnológicos internacionales. El efecto se agrava como resultado del ingreso de capitales, atraídos por el mayor retorno a las inversiones, lo cual presiona aún más a la baja el tipo de cambio. Así, el abaratamiento de la moneda extranjera hace que disminuyan los precios de los bienes importados y, al mismo tiempo, reduce la rentabilidad de las empresas exportadoras.

Bajo estas condiciones, la economía no logra diversificarse, lo cual agrava su vulnerabilidad frente a eventuales fluctuaciones en los precios internacionales de las materias primas.

El segundo mecanismo se deriva de la «economía de enclave» que, con frecuencia, caracteriza la explotación de estos recursos (Kuramoto, 2001). Puesto en otros términos, los eslabonamientos o *spillovers* generados por dicha explotación son muy limitados. Esto se explica porque buena parte de la maquinaria y los insumos requeridos por las empresas son importados del exterior, por lo que el impacto de las actividades extractivas en las economías locales es reducido.

El tercer mecanismo opera cuando los «eslabonamientos fiscales» también son débiles, es decir, cuando los ingresos tributarios generados por la explotación de recursos no renovables no son invertidos en crear una nueva base productiva. Los «países maldecidos» son precisamente aquellos que permiten la apropiación privada de la mayor parte de las rentas generadas por dicha explotación y, en esa medida, invierten muy poco en infraestructura y en desarrollo de nuevas capacidades.

Por último, se afirma que la abundancia de recursos trae consigo conflictos redistributivos en contextos marcados por comportamientos rentistas y corrupción. Este es el cuarto mecanismo destacado en la literatura. Sin embargo, ¿cómo explicar que la ciudadanía y las autoridades públicas sean incapaces de aprender las lecciones y experimentar con nuevas políticas sobre la base de los estudios realizados y de todos los conocimientos disponibles sobre este tema?

Una tesis doctoral reciente, de José Carlos Orihuela, responde a esta pregunta afirmando que para escapar de estas trampas del desarrollo es necesaria la autonomía burocrática, con burócratas ilustrados. Observa al respecto que:

La abundancia de recursos, particularmente la riqueza de minerales y petróleo, genera una economía moral y una estructura de incentivos que favorece la miopía política y/o la corrupción. Los patrones de conducta de los funcionarios del Estado van dejando un legado

institucional a medida que pasa el tiempo. Las instituciones importan no solamente como reglas del juego, sino más fundamentalmente como marcos culturales que moldean la formación de las élites del Estado, la formulación de las políticas y la recreación de las instituciones. Esto explica por qué los países ricos en recursos tienden a reproducir sistemas institucionales deficientes (*bad governance institutions*) y un pobre desempeño económico (2011, p. 16).

Por cierto, estos patrones de conducta se sostienen y reproducen en un contexto marcado por intensas confrontaciones ideológicas, detrás de las cuales frecuentemente se esconden intereses privados. Por ejemplo, en un artículo publicado recientemente en *El Comercio* se afirma que «hoy en día la protección al medio ambiente es una de las banderas que alza la izquierda. En el imaginario popular, esta vela por la ecología y la naturaleza, mientras que el capitalismo es el principal depredador del planeta» (Pasquel, 2012, p. 24). Afirma luego que, a menudo, la depredación de los recursos tiene su origen en las restricciones al libre mercado. Sostiene que si queremos proteger a las especies del riesgo de extinción, lo mejor es que tengan propietarios que lucren con ellas. Las vacas no están en peligro de extinción, afirma el autor, porque a sus dueños les interesa que se reproduzcan para vender su carne, cuero y leche.

El argumento más general es que bajo un régimen de propiedad privada, con derechos de propiedad bien definidos y protegidos, se evitaría la depredación. Sobre la base de estas condiciones la empresa privada explotaría los recursos naturales de manera racional y sostenible. Sin embargo, no hay evidencia de que los sistemas actuales de producción de alimentos sean sostenibles. De hecho, hay un intenso debate sobre la irracionalidad de dichos sistemas. Al mismo tiempo, los modelos matemáticos desarrollados en el ámbito de la economía de los recursos naturales ponen en evidencia la debilidad del argumento sobre las virtudes de la propiedad privada y el libre mercado. Supongamos que una empresa privada, orientada a maximizar sus ganancias,

tiene la concesión y el derecho exclusivo a explotar una especie que se reproduce. Se puede demostrar que si la tasa de descuento temporal de dicha empresa es elevada en comparación con la tasa de reproducción biológica de la especie, el resultado de la acción racional es la depredación y la desaparición de la especie (Clark, 1979).

Este es el caso de las ballenas y de otros seres vivos. Clark sostiene al respecto que

los recursos biológicos de lento crecimiento son particularmente vulnerables a la «sobreexplotación» por agentes que maximizan ganancias. Por ejemplo, utilizando datos económicos y biológicos disponibles, he estimado que la ballena azul del Antártico (cuya tasa de crecimiento intrínseco r es del 4%) sería «óptimamente» depredada a aproximadamente el 20% de su abundante población original, por una industria que maximiza ganancias utilizando una tasa de descuento, más bien conservadora, del 10%» (1979, p. 85; la traducción es mía)².

Tanto la teoría y los modelos de simulación, como la propia evidencia disponible, revelan que la creencia ciega en la empresa privada y los mecanismos del libre mercado están llevando a la depredación de los recursos. De hecho, muchos países han adoptado regulaciones muy estrictas para proteger las especies marinas de la depredación, especialmente con el sistema de cuotas (Pearse, 2000). El discurso del liberalismo extremo, con mercados no regulados, no solo ignora toda esta literatura, como expresión de la actitud *negacionista* referida anteriormente. También oculta poderosos intereses privados que precisamente promueven este discurso.

² «*Slow-growing biological resources are particularly subject to "overexploitation" by profit-maximizing agencies [15]. For example using available biological and economic data, I have estimated that the Antarctic blue whales ($r = 4\%$) would be "optimally" depleted to approximately 20% of their original abundance, by a profit maximizing whaling industry using a rather conservative 10% discount rate.*».

Regresando a la hipótesis de la maldición de los recursos naturales, nuevos desarrollos teóricos han explorado con mayor rigor y detenimiento su dimensión ambiental. Al respecto, Orihuela sostiene que:

[...] las autoridades de los países ricos en recursos naturales sufren de miopía ambiental, debido a su adicción a los beneficios económicos que la explotación de recursos genera. Cautivados por el progreso económico, los funcionarios tienden a poner de lado y a negar la importancia de los problemas ambientales. En un contexto de abundancia de recursos, las élites y los burócratas estatales tienen pocos incentivos para construir instituciones para regular el medio ambiente, debido a que los intereses económicos los capturan y a que sus agendas de desarrollo dependen de la maximización de las rentas a corto plazo (2011, pp. 16-17).

Así, se va consolidando una cultura que relega a segundo plano los problemas ambientales, y que a su vez moldea o enmarca la evolución institucional futura. En efecto, «las instituciones de un sistema dependiente de recursos tienden a ser resistentes al cambio, debido a que el poder está concentrado en pocas manos, mientras que aquellos que sufren o a quienes preocupan los desafíos ambientales están generalmente dispersos [...]» (p. 17).

La resistencia al cambio se explica también porque las ganancias de los recursos aparecen abruptamente, mientras que la degradación ambiental tiene lugar de manera gradual. Además, la mayor parte de dichas ganancias tiene una expresión material visible y una valoración de mercado, en contraste con las pérdidas que, con frecuencia, tienen un carácter subjetivo y carecen de valor de mercado. Por último, y teniendo en cuenta la notable expansión económica registrada en el Perú durante los últimos años, los beneficiarios de dicha expansión son más numerosos que las personas directamente afectadas por crisis ambientales, las cuales tienen lugar en ámbitos locales o regionales más reducidos y, por ello, son sufridas o percibidas por grupos menos numerosos, al menos a corto plazo. Por todas estas razones, observa Orihuela,

«la degradación ambiental generada por el crecimiento basado en recursos naturales es probablemente percibida por las élites como un precio razonable a pagar, colectivamente, a fin de lograr el progreso» (p. 17).

¿ES POSIBLE REVERTIR LA DEGRADACIÓN AMBIENTAL?

En este orden de ideas, una condición necesaria para revertir el proceso de degradación ambiental es la creación de una burocracia estatal con suficiente autonomía y capacidad, sobre todo en el ámbito de la regulación y la fiscalización de las industrias extractivas. Lamentablemente, una serie de decisiones adoptadas durante los últimos años —especialmente durante el gobierno anterior— apuntan en la dirección contraria.

En efecto, desde que asumió sus funciones la segunda administración de Alan García empezó a debilitar la capacidad de regulación y fiscalización del Estado, y, en particular, a los organismos reguladores y supervisores de las empresas en los sectores de infraestructura y minería. Una de sus primeras medidas —de carácter claramente demagógico— fue el anuncio de normas dirigidas a imponer una austeridad mal entendida, reduciendo los topes a las remuneraciones de los funcionarios públicos. Esto trajo consigo una pérdida de profesionales especializados e incluso limitó las posibilidades de contratar consultores internacionales, quienes asistían con la elaboración de estudios de sustento a las complejas decisiones de los reguladores. Además, la nueva conducción de algunos de estos organismos pervirtió su funcionamiento y facilitó su «captura», con el fin de facilitar la contratación de personas poco calificadas pero vinculadas a líderes políticos del gobierno, lo que debilitó aún más la calidad de sus decisiones.

Para lograr este propósito, en mayo de 2007, el gobierno modificó, de manera repentina y sin mayor debate, los reglamentos de estos organismos, y concentró en sus presidentes ejecutivos algunas decisiones críticas como la designación de sus cuadros gerenciales. Esta medida fracturó el principio de dirección colegiada y debilitó a sus Consejos Directivos.

También redujo la efectividad del mecanismo de renovación gradual y escalonada de los directores (un director por año), el cual otorgaba mayor estabilidad a las reglas de juego y reducía la incertidumbre, al aislar la composición de estos Consejos del ciclo político electoral. Varios directores renunciaron en protesta por esta medida y el gobierno no designó a sus remplazantes. Así, varios reguladores han operado durante los últimos años sin tener completos sus Consejos Directivos. Por su parte, el gobierno actual tampoco ha logrado atraer a suficientes profesionales calificados dispuestos a integrar estos Consejos, los cuales —al momento de escribir este ensayo— aún se encuentran incompletos y debilitados³.

De otro lado, el gobierno decidió transferir la responsabilidad de fiscalizar y sancionar a las empresas mineras a dos ministerios distintos (Ambiente y Trabajo), donde los sueldos son más bajos y las autoridades suelen cambiar con el ministro de turno. Estas funciones estaban a cargo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), un organismo público con numerosos premios y reconocimientos que cuenta con profesionales competentes y especializados, seleccionados por sus méritos, cuyos directores no pueden ser removidos del cargo arbitrariamente.

³ Una hipótesis que explicaría la debilidad de la convocatoria en los concursos públicos realizados para integrar estos Consejos reside en el hecho de que las dietas que reciben los directores se encuentran congeladas a un nivel reducido desde hace varios años. Además, solo reciben dos dietas al mes, no obstante que, con frecuencia, el número de sesiones es mayor. De otro lado, los directores deben dedicar tiempo y recursos no solamente al ejercicio propio de sus funciones sino también a defenderse de denuncias penales. En algunos casos estas denuncias no tienen sustento alguno y simplemente expresan «el juego político» de congresistas irresponsables y demagogos. Bajo estas condiciones, muy pocos profesionales calificados están dispuestos a asumir los riesgos de desempeñar esta función. De hecho, la evidencia revela que en los concursos realizados para ocupar las plazas disponibles en los Consejos Directivos de los reguladores no ha habido suficientes candidatos para completar las ternas previstas en los reglamentos de dichos concursos. El principal responsable de que esto ocurra es el MEF.

Cabe destacar también que, en el marco normativo vigente, los organismos reguladores cuentan en principio con autonomía y fuentes aseguradas de financiamiento. De hecho, sus recursos provienen de las propias empresas reguladas que aportan un porcentaje de sus ingresos por concepto de regulación y supervisión. Sin embargo, esta autonomía ha sido vulnerada de manera sistemática, pues la ejecución de los presupuestos de estos organismos ha sido sometida a la aprobación previa del MEF.

En el caso específico del OSINERGMIN, responsable de regular y fiscalizar a las empresas en energía, hidrocarburos y minería, entre 2009 y 2011, el gobierno dispuso —mediante decretos de urgencia— la apropiación y transferencia de sus recursos a otras entidades, así como el recorte de su presupuesto. Esto impidió la realización de estudios requeridos para la regulación de tarifas y, también, la cancelación de actividades de supervisión que habían sido programadas en instalaciones de empresas mineras y de hidrocarburos.

Por cierto, todas estas medidas fueron debilitando la credibilidad del Estado en su función de defender los derechos ciudadanos. Muchas personas desconfían de los organismos públicos, pues consideran que responden más a intereses privados que al bienestar de la sociedad.

Un segundo factor que podría revertir el proceso de degradación ambiental es la ocurrencia de crisis ambientales más severas, en extensión e intensidad, en la medida en que provoque un cambio en la percepción de la ciudadanía sobre el agravamiento de estos problemas. La movilización social como expresión de «acciones colectivas con- tenciosas» también podría inducir la adopción de medidas dirigidas a revertir, o al menos a controlar, los efectos de este proceso. Como señala Orihuea, esto puede ir acompañado de cambios en los valores de cohesión social, elevando la sensibilidad frente a los riesgos y efectos generados por las crisis ambientales. Tanto el crecimiento económico como la propia dinámica de la globalización pueden contribuir a facilitar este cambio.

En los países del hemisferio norte se están discutiendo una serie de propuestas, algunas de las cuales tienen relevancia en países como Perú. Entre ellas destacan la necesidad de inducir cambios en los patrones de consumo y producción con el remplazo de actividades que afectan el medio ambiente por actividades que no lo afectan o lo afectan menos. Por ejemplo, se propone priorizar el transporte público masivo en lugar del privado y promover un mayor consumo de bienes culturales en lugar de materiales. Asimismo, se plantea la adopción de tecnologías sostenibles en términos ambientales, el cambio progresivo en las matrices energéticas hacia energías renovables, el aumento en la eficiencia energética y una utilización más racional de los recursos hídricos. Esto pasa, también, por la adopción de estándares ambientales más exigentes y diseños más eficientes en la industria y en la construcción.

La viabilidad de estas propuestas dependerá de la ocurrencia de cambios de mayor alcance, cuyo análisis trasciende los límites de este ensayo. Su orientación central apunta a redefinir el significado de la calidad de vida, con la reducción, de manera progresiva, del peso del consumo de bienes materiales y la duración de las jornadas de trabajo, con lo que además, se extendería el tiempo libre. Por cierto, estos cambios requerirán el esfuerzo concertado de las naciones en el ámbito supranacional.

Algunos países han puesto en marcha políticas públicas consistentes con las propuestas señaladas en las últimas líneas. Sin embargo, como se explica en el siguiente apartado, diversos obstáculos limitan su adopción y difusión. Estos obstáculos no son de carácter económico o técnico, sino político, y tienen su origen en las profundas desigualdades, en la distribución de la riqueza y en el ejercicio del poder, tanto entre países como al interior de ellos.

IMPACTO DE LA DESIGUALDAD EN LA DEGRADACIÓN AMBIENTAL

En efecto, las actividades que degradan el ambiente se llevan a cabo por los beneficios netos que ellas generan, al menos a corto plazo. Por un lado tenemos a los ganadores, quienes se apropian de dichos beneficios y, por el otro, a los perdedores, quienes asumen los costos de la degradación. Las actividades se llevan a cabo porque los ganadores tienen suficiente poder como para imponer estos costos sobre los perdedores, quienes a su vez carecen de los medios para evitarlo. Dicho poder dependerá de varios factores, entre los cuales destacan la distribución de la riqueza, el número de personas involucradas entre ganadores y perdedores, y el contexto político e institucional.

En este orden de ideas puede afirmarse que, dado el contexto y el número de personas en cada lado de la ecuación, cuanto mayor es la desigualdad en la distribución de la riqueza y el ingreso, mayor es la magnitud de la degradación ambiental. Incluso, en el marco del análisis convencional de costo-beneficio, puede demostrarse que los «niveles eficientes» de contaminación se elevan a medida que disminuye el poder adquisitivo de aquellos que asumen los costos de la degradación. Además, una mayor desigualdad está generalmente asociada a asimetrías más agudas en el acceso a información relevante sobre los efectos de la contaminación, lo cual facilita la manipulación y distorsiona las preferencias y las elecciones de las personas (Boyce, 2002, pp. 39-40).

Hay otro aspecto de esta relación que debe ser destacado. La evidencia disponible revela que Europa registra un menor volumen de emisión de gases de efecto invernadero que EE. UU. También hay evidencia de que los europeos trabajan menos horas que los trabajadores de Estados Unidos, consumen menos bienes y tienen más tiempo libre. La duración de la jornada de trabajo depende del grado de desigualdad. En países con mayor desigualdad, como EE. UU., la duración de la jornada de trabajo es mayor. Así, la emulación de los niveles de consumo

de los sectores más ricos induce un mayor nivel de esfuerzo, que lleva a extender la jornada laboral con el fin de obtener mayores ingresos (Bowles, Edwards & Roosevelt, 2005, pp. 533-534). Por ello, una reducción de la desigualdad trae consigo un mayor tiempo libre, lo que generalmente mejora la calidad de vida y puede tener un impacto positivo en el medio ambiente.

La correlación entre poder y riqueza es evidente: cuanto más concentrada está la riqueza mayor es la asimetría en el poder de decisión. Un ejemplo que ilustra muy bien esta relación se refiere a decisiones fundamentales sobre disyuntivas y opciones tecnológicas que tuvieron un alto impacto en el medio ambiente. En efecto, durante las primeras décadas del siglo XX, tuvo lugar un cambio significativo en la trayectoria y evolución de los sistemas de transporte masivo en los EE. UU. —y por extensión en otros países— cuyas consecuencias en gran medida son irreversibles. El transporte ferroviario inter e intraurbano (*trolleys*), que había logrado desplegarse en muchas ciudades y regiones, empezó a ser remplazado por automóviles a motor de combustión interna. Los costos ambientales de esta decisión histórica han sido y son enormes. El siguiente texto explica sucintamente lo que ocurrió:

En muchas ciudades, incluyendo Los Ángeles, un consorcio empresarial formado por la *General Motors*, *Standard Oil of California* y *Firestone Tire Company*, jugó un rol gravitante en esta transición: el consorcio adquirió los activos y la infraestructura, incluyendo los rieles, de las empresas ferroviarias, los demolió físicamente, vendió los derechos de vía y los convirtió en vías de transporte masivo de buses. En 1949, las empresas involucradas fueron denunciadas por conspiración contra el comercio en una corte federal, y el Tesorero de GM, el cerebro detrás del plan, recibió como sanción una multa simbólica de US\$ 1. Para entonces, sin embargo, la industria de transporte terrestre de la nación había sido ya reorientada de manera firme en la nueva trayectoria tecnológica (Boyce, 2002, p. 41).

Como señala el propio Boyce, el triunfo del sistema basado en motores de combustión interna sobre el ferroviario movido por electricidad no se explica solamente por la maquinación de estas grandes corporaciones empresariales, pero tampoco fue el resultado de la libre competencia y el libre mercado. Hoy sabemos que el sistema ferroviario de transporte masivo es muy superior en términos ambientales. Sin embargo, lo que inclinó la balanza hacia los motores de combustión interna fue una poderosa coalición de intereses privados que había concentrado riqueza y poder de decisión.

El último aspecto de la relación entre desigualdad y degradación ambiental se refiere a la tasa de preferencia temporal, es decir, a la disponibilidad que una persona tiene para transar beneficios (o costos) presentes por beneficios (o costos) futuros. Las personas con una tasa más alta de preferencia temporal (llamada también tasa de descuento temporal) tienen una mayor preferencia por beneficios presentes y están más dispuestas a aceptar y asumir costos a largo plazo a cambio de beneficios de corto plazo.

Este concepto tiene relevancia en el acceso a recursos ambientales (aire y agua limpia, espacios públicos no contaminados, bosques, etcétera), sobre los cuales puede definirse también una tasa de preferencia temporal medio ambiental. La hipótesis es que «una mayor desigualdad trae consigo una tasa más alta de preferencia temporal medio ambiental, es decir, una menor preocupación por el futuro, lo cual es válido tanto para los ricos como para los pobres, aunque por razones diferentes» (Boyce, 2002, p. 42).

Así, a medida que la pobreza se agudiza, los imperativos de la sobrevivencia en el corto plazo inducen a los pobres a depredar y degradar el medio ambiente, sacrificando el futuro. Después de todo, cuando está en juego la sobrevivencia, la protección ambiental pasa a un segundo plano. Y si los pobres son, al mismo tiempo, las principales víctimas de la degradación del ambiente, el resultado es un círculo vicioso, pues dicha degradación agudiza su empobrecimiento.

En el caso de los ricos, si bien podría esperarse una menor tasa de preferencia temporal, debido a que han acumulado activos suficientes como para valorar más intensamente el bienestar futuro, puede ocurrir que estos activos estén depositados en el exterior y que les interese llevar a cabo sus actividades extractivas en el menor tiempo posible y al menor costo posible, por problemas de legitimidad e inestabilidad política. Boyce observa que, por ello, «las desigualdades pueden engordar las cuentas bancarias en el extranjero, pero no protegen el medio ambiente local» (2002, p. 43).

En realidad, los ricos tienen interés en proteger las zonas donde viven. Pero su preocupación por asuntos ambientales está condicionada por el hecho de que ellos reciben la mayor proporción de los beneficios generados por las actividades que degradan el ambiente. Por ello, ellos tendrían que asumir la mayor parte de la inversión requerida para proteger y regenerar los activos naturales. Puesto en otros términos, enfrentan un dilema o disyuntiva entre el imperativo de las ganancias y la protección ambiental.

ESTRATEGIAS

El razonamiento típico de los economistas, en especial de aquellos dedicados a la macroeconomía, coloca en el primer lugar de las prioridades al crecimiento económico sostenido. Para ello proponen políticas contracíclicas: expansivas en periodos de desaceleración y contractivas cuando el producto crece demasiado, por encima de las posibilidades definidas por una «frontera» de producto potencial. La orientación central, desde el enfoque neokeynesiano predominante, es que la demanda agregada aumente de manera progresiva —mayor consumo privado, inversión o gasto público— para que la producción pueda realizarse. Para la gran mayoría de economistas la medida fundamental e indiscutible del bienestar es el PBI per cápita.

Hace dos años un destacado economista escribió un provocador artículo en el cual nos recuerda un principio básico de la biología: nada puede crecer indefinidamente, todo tiene límites. Naturalmente, la economía también enfrenta límites, no solo debido a que muchos recursos no son renovables, sino a que el crecimiento de la producción y del consumo genera polución y calentamiento global, en consistencia con las leyes de la termodinámica. Por ello, concluye afirmando que resulta imperativo «destronar el crecimiento económico y entronizar la calidad de vida como objetivo político» (Figueroa, 2010, p. 15).

En la misma línea, durante la crisis financiera de 2008, y en medio de los debates que expresaban la fortaleza del razonamiento keynesiano, de expandir el gasto y la demanda agregada para salir de la crisis, Robert Reich publicó un artículo cuestionando el supuesto de que el consumo privado puede crecer ilimitadamente:

Solo los adherentes más miopes al capitalismo de libre mercado podrían creer que esto es cierto. Aún si el cambio climático no fuera una amenaza inminente para el planeta, el resto del mundo no permitiría que los consumidores americanos sigan utilizando hasta una cuarta parte de los recursos naturales del planeta y generando una proporción aún mayor de polución y desechos tóxicos (2008, párrafo 3; la traducción es mía).

Reich sostiene que lo que falta, y está en riesgo de perderse, son los *common goods* o bienes comunes y compartidos, como el aire, el agua, la seguridad, el transporte público, los parques, las buenas escuelas y las redes de seguridad social.

La producción de estos bienes ha venido declinando durante las últimas décadas: se ha privatizado o degradado por la desregulación y los recortes en los programas sociales. Por ello, urge una nueva visión frente a la crisis: en lugar de promover un aumento del consumo privado, como mecánicamente plantea el keynesianismo tradicional, Reich propone expandir la producción de bienes comunes, los cuales

no necesariamente utilizan recursos escasos, sino que buscan conservarlos y protegerlos.

No se trata de un estímulo temporal, sino de una expansión permanente para llenar un vacío en la provisión de servicios dirigidos a elevar la calidad de vida que las personas más pobres no pueden proveerse por sí mismas. Más guarderías, buenas escuelas, universidades, hospitales, orfanatos, asilos y albergues para ancianos, parques y espacios públicos. También un Estado que proteja el medio ambiente, en especial el aire, el agua, los bosques y las playas, y que invierta en la infraestructura requerida para asegurar su provisión sostenible. Este enfoque, que enfatiza la producción de bienes comunes y la provisión de servicios públicos de calidad, obviamente tiene enorme relevancia en países como el Perú, que muestra flagrantes carencias en este campo.

Al respecto es oportuno destacar las fuertes sinergias existentes entre la inversión en capital humano y la inversión en «capital natural». Como se indicó, la mayor equidad en la distribución del poder y la riqueza constituye una condición fundamental para el desarrollo sostenible. En este orden de ideas el establecimiento de buenos sistemas de salud, educación y nutrición, con servicios de calidad al alcance de todos, permite que los pobres logren una mayor capacidad de enfrentar diversas formas de degradación ambiental que ponen en riesgo sus vidas. Como observa Boyce, «con mejor educación, nutrición y salud, los pobres están en mejores condiciones de resistir las presiones políticas y económicas de los ricos, de entender y analizar las causas y consecuencias de la degradación ambiental y de lograr victorias en la arena política, donde en última instancia estos conflictos se resuelven» (2005, p. 27).

Al mismo tiempo, es indispensable enfrentar los agudos problemas de pobreza, subempleo y desempleo en el país. Por ello, es preciso poner en marcha un conjunto de políticas complementarias, en el marco de una estrategia más amplia. Al respecto, Carlota Pérez sostiene

que una estrategia más adecuada para América Latina, es especializarse en las «industrias de procesos», con el fin de aprovechar su rica dotación de recursos naturales y sus fuentes de energía (2010).

Esta propuesta se sustenta en un diagnóstico que destaca el liderazgo logrado por los países del Asia —especialmente China— y por la India, en la producción de bienes «de alto volumen y bajo costo». Las «industrias de fabricación» localizadas en estos países tienen la ventaja de contar con abundante mano de obra barata y se apoyan en el notable progreso alcanzado por sus sistemas educativos y tecnológicos, los cuales se han orientado al desarrollo de las capacidades requeridas en este tipo de industrias.

En este campo llevan varios años de ventaja y no tiene sentido intentar alcanzarlos. Es difícil imaginar, por ejemplo, el desarrollo de una industria de ensamblaje de automóviles en el Perú que compita con la producción china. Pero, aún si fuera posible hacerlo, no tendría sentido por todos los problemas ambientales que este patrón de desarrollo industrial trae consigo.

Pérez sostiene que varios países de América Latina se han especializado en la explotación de recursos naturales, en un contexto de marcada diferenciación regional, nacional y local, y tienen un enorme potencial para generar eslabonamientos de diverso tipo aprovechando la experiencia acumulada a lo largo de las últimas décadas. Se trata de «fortalecer los conocimientos técnicos (*know-how*) acumulados por cada país en sus productos de exportación actuales, para entonces desplazarse tecnológicamente aguas arriba, aguas abajo y lateralmente a lo largo y ancho de las redes de valor relevantes» (2010, p. 129).

Esta estrategia ciertamente involucra un esfuerzo considerable en modernizar los sistemas educativos y en generar competencias tecnológicas especializadas, atendiendo a las dotaciones específicas de recursos y a las experiencias acumuladas en cada país. Entre las orientaciones más específicas, se propone dar calidades especiales a los productos que se exportan actualmente para dirigirlos a mercados de nicho

(por ejemplo, madera con tratamiento antitermita, materiales biodegradables) y adecuarlos a las necesidades de los clientes; desarrollar las capacidades tecnológicas en la agroindustria de exportación rescatando, además, la enorme diversidad de vegetales y frutas autóctonas para mercados gourmet de alto precio, y promover activamente nuevas áreas de productos orgánicos, con la consolidación de los sistemas de monitoreo y certificación que se han desarrollado en las últimas décadas.

En paralelo, se propone aprovechar las plantas con propiedades terapéuticas y

desarrollar la biotecnología orientada a la salud para la identificación de necesidades locales humanas, animales o vegetales, y para la mejora de las exportaciones relacionadas con ellas, promover las capacidades en materia de protección ambiental mediante energías alternativas, reciclaje, captura de contaminantes... (así como) explotar los diversos tipos de turismo moderno, aprovechando todas las ventajas de la variedad de condiciones naturales e históricas existentes y utilizando modelos de negocio imaginativos (p. 130).

REFLEXIONES FINALES

La agenda abierta por las nuevas estrategias y políticas de desarrollo que hoy se proponen en América Latina está impregnada por el enorme desafío de revertir los procesos de degradación y destrucción de los ecosistemas de la región. El contexto actual —marcado por la crisis económica en Europa y los EE.UU., así como por un crecimiento sin precedentes en algunos países, como el Perú— ofrece la posibilidad de valorar las nuevas oportunidades abiertas para establecer un nuevo modelo de operación de las industrias extractivas.

Los últimos conflictos socioambientales han elevado la altura de la varilla, al poner en evidencia una enorme sensibilidad de la ciudadanía frente a los riesgos de deterioro y degradación de los ecosistemas.

Algunas reformas apuntan en la dirección correcta, incluyendo la reorganización del sistema de evaluación y aprobación de los estudios de impacto ambiental, con una participación más efectiva de la ciudadanía y sus representantes.

Sin embargo, el camino es muy largo y los obstáculos que enfrentamos son formidables. Lo que está en juego, en última instancia, es la capacidad de afirmar y desplegar una visión más amplia, que coloca en el primer plano la calidad de vida y toma en cuenta todos los activos y formas de riqueza que dan sustento a nuestra especie, incluyendo, por cierto, la naturaleza, de la que somos parte.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bowles, Samuel, Richard Edwards & Frank Roosevelt (2005). *Understanding Capitalism. Competition, Command and Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Boyce, James K. (2002). *The Political Economy of the Environment*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Clark, Colin (1979). Mathematical Models in the Economics of Renewable Resources. *SIAM Review*, 21(1), 81-99.
- Elizalde Hevia, Antonio (2009). ¿Qué desarrollo puede llamarse sostenible en el siglo XXI? La cuestión de los límites y las necesidades humanas. *Revista de Educación*, número extraordinario, 53-75.
- Hardin, Garrett (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248.
- Kuramoto, Juana (2001a). La aglomeración en torno a la minera Yanacocha. En Rudolf Buitelaar (comp.), *Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina* (pp. 159-184). Bogotá: Alfomega. <http://www.idrc.ca/openbooks/985-2/>
- Kuramoto, Juana (2001b). Las aglomeraciones mineras en el Perú. En: Rudolf Buitelaar (comp.), *Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina* (pp. 139-158). Bogotá: Alfomega. <http://www.idrc.ca/openbooks/985-2/>

- Orihuela, José Carlos (2011). *Journeys towards Sustainable Development. Policy Entrepreneurs and the Rise of the Green State in Chile and Peru*. Tesis doctoral. Nueva York: Universidad de Columbia.
- Pasquel, Enrique (2012). Verde ≠ Rojo. *El Comercio*, 24 de mayo, 24.
- Pearse, Peter (2000). Políticas para el desarrollo sostenible de la pesca marina. En Donald Brean y Manuel Glave (eds.), *Recursos naturales y desarrollo. Un diálogo canadiense y latinoamericano* (pp. 413 y ss.). Lima: CIES.
- Pérez, Carlota (2010). Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales. *Revista de la CEPAL*, 100, 123-145.
- Reich, Robert (2008). *From Consumers to Commons*. <http://prospect.org/article/consumers-commons>
- Riechmann, Jorge (2004). *Un adiós para los astronautas. Sobre ecología, límites y la conquista del espacio exterior*. Lanzarote: Fundación César Manrique.
- Sachs, Jeffrey & Andrew Warner (1995). *Natural Resource Abundance and Economic Growth* [documento de trabajo 5398]. Massachusetts: NBER.

