

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.
LIMITADA

LC/L.578 (Sem.56/3)
17 de julio de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

Reunión técnica de expertos gubernamentales
"Hacia un desarrollo ambientalmente sustentable".

Santiago, Chile, 12 al 14 de septiembre de 1990

LA DIMENSION AMBIENTAL DE LAS POLITICAS ECONOMICAS
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Este documento ha sido elaborado por el señor Efraín Gonzales de Olarte, consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

90-07-1185

INDICE

	<u>Página</u>
ANTECEDENTES	1
I. ROL DEL ESTADO EN LA PROMOCION DEL DESARROLLO	3
A. INTRODUCCION	3
B. CONDICIONANTES DE LA INTERVENCION ESTATAL	4
1. Disponibilidad de recursos naturales	4
2. El contexto internacional	5
3. La presión demográfica y la urbanización	7
4. Los estilos políticos y las políticas económicas	8
C. ESTADO, DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE	10
D. EL AJUSTE ESTRUCTURAL Y EL MEDIO AMBIENTE	13
II. OBJETIVOS AMBIENTALES EXPLICITOS Y POLITICAS AMBIENTALES	17
A. INTRODUCCION	17
B. NORMATIVIDAD AMBIENTAL	18
C. INSTITUCIONES AMBIENTALISTAS	19
D. ACCIONES DE POLITICA AMBIENTAL	20
E. BALANCE	20
III. IMPACTOS AMBIENTALES DE LAS POLITICAS ECONOMICAS O LA POLITICA AMBIENTAL IMPLICITA	22
A. INTRODUCCION	22
B. POLITICAS DE DESARROLLO: LAS GRANDES DECISIONES AMBIENTALES	24
1. Políticas de inversión	24
2. Políticas tecnológicas	27
C. LAS POLITICAS ECONOMICAS DE CORTO PLAZO Y EL MEDIO AMBIENTE	29
1. Introducción	29
2. Distintos contextos económicos y diferentes políticas macroeconómicas: efectos ambientales posibles	30
3. Políticas económicas bajo la presión de la deuda externa	36
4. Mayor economía de mercado y menor estatismo	37
5. El caso especial de los países productores de hoja de coca	38

IV.	¿POLITICAS ECONOMICAS VERSUS POLITICAS AMBIENTALES? . .	39
A.	DESCONEXION ENTRE POLITICAS ECONOMICAS Y POLITICAS AMBIENTALES	39
B.	POLITICAS MACROECONOMICAS VERSUS POLITICAS AMBIENTALES ESPECIFICAS	40
C.	INESTABILIDAD INSTITUCIONAL	42
D.	POLITICAS ECONOMICAS ESTABLECIDAS VERSUS POLITICAS AMBIENTALES EXPERIMENTALES	42
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	43
Notas		46
Bibliografía		47
ANEXO: Cuadros		51

ANTECEDENTES

Este ensayo tiene como objetivo analizar las políticas económicas desde un particular ángulo: el de sus efectos en el medio ambiente. Pese a la importancia del problema sorprende la escasa literatura sobre el tema, sobre todo en lo relacionado a estudios concretos por países. Por esta razón, este trabajo constituye un tour de force sobre la dimensión ambiental de las políticas económicas.

Existen varias cuestiones implícitas de gran importancia en el tratamiento de este tema, que a menudo no se discuten o se las elude porque crean incomodidad. Una de ellas es el costo ambiental del crecimiento económico, que reporta a la elección de vivir bien hoy, sin importar si la próxima generación podrá hacer lo mismo, puesto que a ésta le tocará pagar los costos del actual crecimiento. Otra cuestión es la relación entre el interés privado y la acción pública (Hirschman 1986), en torno a los determinantes del medio ambiente, es decir, la manera como se organiza la sociedad sobre la base del uso privado de los recursos naturales y los esfuerzos colectivos que hace, a través de la intervención del Estado, para gestionar y regular los efectos externos o externalidades que provoca esta forma de utilizarlos. De esto se desprende el complejo tema de la asignación de recursos naturales a través de la economía de mercado o a través de la planificación y qué posibilidades existen de armonizar ambos sistemas para lograr un desarrollo ambientalmente sostenible.

Todos estos temas tienen que ver con el fin esencial de este trabajo, que es una aproximación exploratoria al rol de las políticas económicas en relación al medio ambiente y su variable conexión con las políticas ambientales. Nuestra intención es presentar un examen sucinto de cómo las políticas económicas y ambientales se formulan teniendo en cuenta una combinación de entornos naturales, presiones demográficas y de contexto internacional --distintas para cada país-- que, sin embargo, tienen regularidades que hemos tratado de recoger. No hemos escrito un manual de política económica para la preservación del medio ambiente, sino un conjunto de consideraciones que pueden ayudar a comprender este complejo problema y mejorar los contenidos ambientales en las decisiones de política económica.

El trabajo está dividido en cuatro capítulos. El primero trata sobre el papel del Estado frente al desarrollo y la gestión ambiental, señalándose las razones de la intervención estatal, sus condicionamientos y el rol que le toca asumir frente a la profunda crisis económica de América Latina. En el segundo veremos cómo se plantean las políticas ambientales explícitas y las limitaciones

que aún tienen. En tercer lugar entramos en el corazón del trabajo, distinguiendo los impactos ambientales de las políticas de desarrollo o de largo plazo, y de las políticas macroeconómicas de corto plazo, su estrecha relación y los condicionamientos políticos y de estilos de política económica que han primado en Latinoamérica. En cuarto lugar, hemos contrastado las políticas ambientales explícitas y las implícitas, es decir, las políticas económicas, en base a la comparación de los dos puntos anteriores, tratando de señalar las concordancias y conflictos entre ambas. Finalmente, llegamos a algunas conclusiones y recomendaciones, que esperamos sean útiles.

I. ROL DEL ESTADO EN LA PROMOCION DEL DESARROLLO Y EN LA GESTION AMBIENTAL

A. INTRODUCCION

Durante los últimos cincuenta años el crecimiento económico y las crisis de los países latinoamericanos se ha caracterizado por el papel central asumido por el Estado, tanto para promover el desarrollo como para regular el nivel de la actividad económica en el corto plazo. La variada participación del Estado en cada país latinoamericano ha sido el resultado de factores endógenos como la presión poblacional y la acelerada urbanización, que han exigido mayores inversiones y servicios estatales y, por otro lado, de factores exógenos, como el contexto internacional y la presencia del capital extranjero, que convirtieron al Estado en el agente de negociación internacional más importante. En consecuencia, la asignación de recursos, el crecimiento y los procesos distributivos se dieron en países con economías necesariamente mixtas, reguladas por el Estado y por los mecanismos de mercado.

Bajo estas circunstancias, la calidad del medio ambiente en cada uno de los países ha estado condicionada por tres aspectos básicos:

i) La relación entre disponibilidad de recursos naturales y presión poblacional;

ii) La relación entre patrón de crecimiento y la utilización de recursos naturales renovables y no renovables; y

iii) Los impactos implícitos o explícitos de las políticas económicas estatales.

Si bien no existe evaluaciones más o menos precisas de los impactos ambientales del crecimiento económico y de la crisis, lo evidente es que algunos países muestran grados de deterioro del medio ambiente más severos que otros, aunque de manera focalizada en las grandes ciudades y en zonas rurales fácilmente erosionables. Siendo el impacto ambiental una combinación de los tres aspectos anteriores, lo que hace aún más difícil su evaluación, es necesario por lo menos entender los mecanismos que conducen al deterioro o a la mejora del medio ambiente, teniendo en cuenta el rol central que juega la intervención estatal al respecto.

La búsqueda de salidas a la crisis no pasa necesariamente por la reducción de toda intervención del Estado en favor de un mayor rol del mercado, sobre todo en lo referente al medio ambiente, que siendo sustancialmente un "bien público" su reproducción depende de la capacidad de control y gestión que tenga el Estado sobre los usuarios que depredan el medio ambiente. Por consiguiente, en este aspecto quizás sea necesario una mayor intervención estatal futura, tanto más si se tiene en cuenta la existencia de problemas ambientales multinacionales. Esta es otra razón por la cual es necesario analizar los condicionantes de la intervención estatal y de las políticas económicas adoptadas por los gobiernos, y los desafíos de la gestión ambiental frente al denominado ajuste estructural.

B. CONDICIONANTES DE LA INTERVENCION ESTATAL

Partimos de la premisa que la intervención estatal en los países latinoamericanos es un resultado endógeno de los procesos sociales y económicos, aunque condicionada por ciertas circunstancias internacionales y por algunos procesos internos en cada país. Esto hace que las políticas económicas tengan en parte impactos limitados, y a menudo precondicionados, sobre todo aquéllas consideradas de corto plazo. Cuatro son los condicionantes más importantes a la intervención estatal: la dotación de recursos naturales, el contexto internacional, el crecimiento demográfico, y los estilos políticos.

1. Disponibilidad de recursos naturales

El primer condicionante para la intervención estatal es la cantidad y calidad de recursos naturales con que cuenta cada país, la población que vive de estos recursos, la forma como se los utiliza, y la manera en que se reparten los resultados de su explotación. Los países latinoamericanos pueden clasificarse en base a dos criterios:

- i) Por el tipo de recursos mayores en: países de recursos renovables y no renovables; y
- ii) Por el destino de la producción realizada sobre la base de estos recursos en: exportadores y de consumo doméstico.

Los países de recursos no renovables utilizan la mayor parte de ellos para la exportación, por ejemplo: Bolivia, Perú y Venezuela. En estos países la intervención estatal está condicionada por las características de estos recursos en dos planos: a) tiene que ver con la asignación de los recursos mineros o petroleros, en la medida que estos bienes se consideran de propiedad del Estado, en consecuencia sólo éste puede disponer de

ellos; y b) además, su explotación requiere de inversiones de gran escala, difícilmente financiables por empresarios nativos, por lo cual son explotados por el propio Estado o por el capital extranjero con la anuencia estatal, o por ambos.

En cambio, en los países de recursos renovables, la mayor parte de ellos ya han sido privatizados o son de uso público bajo supervisión estatal. La intervención estatal se da con otros énfasis: a) la progresiva asignación del usufructo de recursos del dominio público hacia el sector privado como tierras, bosques, mar territorial; y b) a través de las políticas económicas que permiten la producción alimentaria e industrial.

Es evidente que la gestión del Estado en cada país depende del tipo de recursos naturales que tiene, y de la proporción de la demanda externa e interna de estos recursos. A mayor exportación de recursos no renovables, mayor efecto contaminante en los entornos de producción minera, o mayor transferencia de potencial contaminante a los países importadores de petróleo. En cambio, en los países con recursos renovables la intervención del Estado es menos efectiva, en la medida en que la propiedad y posesión es más descentralizada y atomizada; el caso extremo es la producción de coca en Bolivia y Perú, que está fuera del control estatal. Así, la capacidad del control ambiental por el Estado depende de estos factores.

2. El contexto internacional

Las variaciones en el contexto internacional --tanto económicas, tecnológicas, como políticas-- han influenciado de manera decisiva el crecimiento como en la crisis latinoamericana actual. Nuestros países se integraron en la economía internacional después de la Segunda Guerra Mundial como proveedores de materias primas y de productos alimenticios, en función de la reconstrucción y crecimiento de las economías desarrolladas. Sobre esta base se establecieron distintos niveles de industrialización "hacia adentro" en cada país, dando lugar a un patrón de crecimiento primario-exportador con distintos grados de industrialización. La regla común es que todos los países tuvieron las siguientes características de funcionamiento económico, condicionadas por el contexto internacional:

i) El nivel de actividad y el crecimiento estuvo limitado por la disponibilidad de divisas aportadas por las exportaciones, y la salida de la crisis depende de la superación de la "restricción externa" (Meller y Solimano 1985);

ii) La industrialización dependió de bienes de capital y tecnología importados; y

iii) Cuando el patrón de crecimiento empezó a observar una crisis persistente de balanza de pagos, a fines de los años sesenta, la corrección no se dio por el lado real sino por el lado financiero, alargando la vigencia del mismo gracias al endeudamiento externo. Hoy la crisis latinoamericana es doble: productiva y financiera.

Esta inserción en el contexto internacional repercutió en el uso de recursos renovables y no renovables y en el medio ambiente. Por esta razón, las posibles salidas a la crisis actual y el ajuste estructural que se requiere, pueden tener efectos más o menos predecibles sobre el medio ambiente, si sacamos algunas conclusiones de la experiencia pasada.

El esquema secuencial de este patrón de crecimiento fue grosso modo el siguiente:

i) Las exportaciones dependieron de la disponibilidad de recursos naturales renovables (exportaciones silvo-agropecuarias o pesqueras) o no renovables (minería y petróleo), y de la demanda de los países desarrollados;

ii) La industrialización dependió de las importaciones de bienes de capital, insumos y tecnología adquiridas con las divisas de las exportaciones; y

iii) La urbanización dependió de la industrialización y ambas condicionaron el nivel y la estructura del empleo, dada una oferta elástica de trabajo como producto de la expansión demográfica.

En consecuencia, toda la actividad económica y el crecimiento dependieron del comportamiento del sector externo el cual mostró un carácter cíclico (véase Pensamiento Iberoamericano N° 4, 1983).

Las repercusiones ambientales se dieron a través de:

i) La utilización de recursos renovables y no renovables, cuya intensidad de uso estuvo determinada por la demanda internacional, por los términos de intercambio, por las características de la industrialización de cada país y por el pago de los servicios de la deuda externa;

ii) Por la presión poblacional sobre el uso del espacio, ya sea por el agotamiento de la frontera agrícola, o por el sobreuso del espacio urbano debido a la urbanización sin reducción de la pobreza; y

iii) La contaminación derivada de las actividades exportadoras, la industrialización y la urbanización.

Los países latinoamericanos se vieron así integrados en un contexto económico internacional, que condicionó la explotación y exportación de ciertos recursos naturales transformados y no transformados, que adaptaron su industrialización de manera subordinada a la de los países desarrollados, teniendo que "sobreexplotar" ciertos recursos naturales para pagar su deuda externa, o dejando de importar sobre todo bienes de capital e insumos, repercutiendo esto último en la inversión, los niveles de actividad económica, el empleo, la distribución de ingresos y, en consecuencia, en el uso intensivo y, a menudo depredatorio, de los recursos naturales y del medio ambiente. Dentro de este contexto, el rol del Estado estuvo bastante condicionado por las tendencias económicas internacionales, y los cambios ambientales fueron un resultado de esas tendencias.

3. La presión demográfica y la urbanización

El crecimiento demográfico, sólo relativamente vinculado a las tendencias económicas, constituye uno de los principales problemas que afecta al medio ambiente. Pero también constituye una de las principales razones de la creciente intervención del Estado en América Latina, en la medida en que las presiones sociales por servicios básicos de una población cada vez más numerosa han sido infaliblemente dirigidas al Estado. En consecuencia buena parte de la política de gasto e inversión de los distintos gobiernos han estado condicionados por la presión poblacional, que es más aguda en las ciudades debido a la intensa urbanización de América Latina. (Véase el cuadro 2).

La intervención estatal ha debido concentrar sus esfuerzos en la producción de servicios de salud, agua y alcantarillado, vivienda, alimentación y educación. Todos estos programas dependen de la capacidad del Estado de obtener ingresos y de los criterios con que se gastan. En ambos casos el Estado es el principal gestor de condiciones ambientales mínimas para la sobrevivencia de la población. La calidad del medio ambiente ha dependido del nivel de recursos que tuvo el Estado, de la presión poblacional y de los mecanismos para satisfacer estas necesidades básicas.

El crecimiento de la población dentro del marco de modelos de crecimiento exportadores y semi-industriales dio lugar a un proceso acelerado de urbanización en los distintos países latinoamericanos, aunque de manera diferenciada en cada uno de ellos. (Véase el cuadro 2). Las diferencias en el grado de urbanización dependieron por un lado, de las migraciones campo-ciudad determinadas por los factores de "expulsión" y por los factores de "atracción". Los factores de expulsión han estado vinculados al agotamiento relativo o absoluto de recursos naturales como tierras de cultivo, los bosques, los minerales y pesca, mientras que los factores de atracción han dependido del grado de industrialización de las

ciudades, el crecimiento de la economía urbana y los servicios sociales (educación, salud, seguridad social) suministrados por los gobiernos.

Dadas estas tendencias, las políticas económicas han tenido sesgos pro-urbanos y anti-campesinos, los impactos ambientales de dichas políticas que aún no han sido debidamente evaluadas. Sin embargo, se observa que los recursos destinados por los gobiernos nacionales para la reproducción del medio ambiente han sido insuficientes. Los efectos ambientales en el medio rural se han sentido de manera directa e indirecta. Indirectamente, por los efectos contaminantes de la producción minera para la exportación, por ejemplo por los relaves que contaminan los ríos afectando la agricultura, y directamente, por el uso intensivo de tierras agrícolas y pastos, ya sea por la presión por alimentos para las ciudades o ya sea por las necesidades de exportación. En ambos casos las políticas económicas han tenido como meta suministrar suficientes productos para el funcionamiento de las ciudades, la industria y los pobladores urbanos, a costa del uso intensivo y/o depredatorio de los recursos rurales. Pero también en el espacio urbano las políticas han llevado al deterioro del medio ambiente por dos razones: a) por la insuficiencia de recursos estatales para mantener un medio ambiente adecuado, debido al acelerado crecimiento urbano que supera cualquier capacidad de gasto del Estado; y b) por la creciente pobreza urbana que empuja a la población a utilizar el espacio urbano y los servicios hasta altos niveles de deterioro ambiental.

Es evidente que existen diferencias entre países en cuanto a posibilidades menos depredatorias en el uso de recursos del ámbito rural, por ejemplo Brasil, Argentina o Bolivia tienen aún capacidad de expandir la frontera agrícola, mientras que países como el Perú, Bolivia o Chile tienen recursos mineros susceptibles de explotación. Sin embargo, en todos estos países se observan deterioros ambientales urbanos graves, como en Santiago o Lima, o menos graves como en Bogotá o Quito.

Bajo estos condicionamientos demográficos y urbanos la intervención del Estado ha tenido menos grados de libertad para lograr políticas de desarrollo sostenido concordantes con una gestión racional del medio ambiente.

4. Los estilos políticos y las políticas económicas

La intervención estatal en América Latina ha estado condicionada por factores políticos peculiares:

i) El carácter pendular de los estilos o modelos políticos liberal y populista, que han conducido a una inestabilidad endémica en la políticas económicas; y

ii) La reciente democratización generalizada, después de distintas experiencias autoritarias, condiciona nuevas formas de intervención estatal.

Las políticas económicas de libre mercado favorecen el funcionamiento de los mecanismos de mercado y tienen por objetivo mantener los equilibrios macroeconómicos internos y externos, tienden a privilegiar la "asignación eficiente" de los recursos productivos, relegando los problemas distributivos a un carácter residual. En cambio, las políticas intervencionistas privilegian como objetivo macroeconómico la distribución de ingresos y/o la defensa del salario real, en favor de los sectores de trabajadores, relegando a un segundo plano la eficiencia productiva y los equilibrios macroeconómicos.

Estos estilos de política fundan sus acciones en base al apoyo de distintos grupos sociales. El liberalismo o libremercado está corrientemente asociado a los sectores empresariales nativos y extranjeros, mientras que los populismos intervencionistas basan su apoyo en partidos de raigambre popular conformados básicamente por trabajadores urbanos. En consecuencia, las políticas económicas se diseñan en función de las presiones de los sectores sociales que eligen o legitiman un determinado tipo de gobierno. Las repercusiones ambientales de estos estilos de política se gestan en dos tipos de problemas:

i) El uso de los recursos naturales y del medio ambiente para lograr los objetivos de política económica; y

ii) La tendencia a la alternancia de ambos estilos, que crea discontinuidad en los criterios de uso de recursos.

El éxito o fracaso de ambos estilos ha dependido de la evolución del sector exportador y de la industria doméstica y a menudo un gobierno intervencionista ha sido reemplazado por uno liberal debido a crisis de balanza de pagos, y viceversa. Esta ha sido la experiencia de la mayor parte de los países latinoamericanos. En consecuencia los ciclos exportadores y de balanza de pagos ocasionaron el mayor o menor uso de recursos naturales, con sus repercusiones en el medio ambiente.

Por otro lado, el problema de la deuda externa, resultado de la crisis del modelo exportador de largo plazo, está conduciendo a situaciones insostenibles en el uso de los recursos y en la depredación del medio ambiente, pues el pago de la deuda puede significar el uso intensivo de muchos recursos renovables y no renovables, sin que esto se traduzca en crecimiento económico ni mejora de los niveles de pobreza, con el agravante que todos estos factores en su conjunto tienden a deteriorar el medio ambiente, tal como veremos más adelante.

La democratización reciente de América Latina refuerza los cambios pendulares de estilos de política, en la medida en que bajo las presiones de la crisis productiva y de endeudamiento, además de la presión poblacional, el electorado penaliza a los gobiernos que no tienen éxito en sus políticas de ajuste, pasando del fracaso liberal a la esperanza intervencionista o al revés. Las repercusiones ambientales de estas oscilaciones políticas aún no han sido evaluadas, sin embargo, el reemplazo de un gobierno intervencionista fracasado por otro de signo contrario, que entrega el país con altas tasas de inflación o hiperinflación, desempleo y pobreza, se ve obligado a efectuar "ajustes" drásticos en la economía y esto significa devaluaciones, recesiones pasajeras o prolongadas, disminución del nivel de empleo, reducción de los salarios reales y pobreza, todos con impactos ambientales distintos y quizás contradictorios. La evaluación del efecto neto sobre el medio ambiente es una tarea pendiente; aún no se puede decir que el liberalismo sea más o menos depredador o mejorador del medio ambiente que el populismo, pero sí se puede afirmar que las políticas económicas de cualquier signo no hacen ninguna previsión sobre sus efectos en los recursos naturales y el hábitat. En consecuencia lo que suceda con el medio ambiente es un resultado residual.

Como se observa, la intervención estatal en América Latina ha estado condicionada por varios lados. Las políticas económicas se gestan y ejecutan entre estos parámetros que son bastante rígidos y exógenos y, por lo tanto, sus grados de libertad son menores de lo que se piensa. Por esta razón postulamos la hipótesis según la cual los mayores problemas ambientales provienen de estos parámetros y de las políticas de largo plazo que los modifican, mientras que las políticas macroeconómicas de corto plazo tienen un impacto menor.

C. ESTADO, DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE

El importante grado de intervención del Estado en América Latina ha estado condicionado por los factores anteriormente descritos, y por la mayor o menor debilidad del sector privado nacional para afrontar los problemas del desarrollo bajo alta presión demográfica y urbana. El papel del Estado como promotor del desarrollo no ha sido tarea fácil ni continua. Si en los años sesenta tuvo este rol, hoy su papel ha cambiado para convertirse en el administrador de una crisis, que no sólo ha limitado su capacidad de promover desarrollo, sino que además amenaza con reducirlo. Quizás esto obliga a preguntarse si el Estado puede o debe jugar un nuevo rol y/o si deben revisarse los modelos y las concepciones de desarrollo que alentaron su intervención. Es decir, es necesario pensar en una nueva relación Estado-desarrollo, que incorpore los efectos ambientales del crecimiento, hasta hoy considerados marginales o simplemente ignorados.

Entendemos por desarrollo la expansión de las capacidades de la gente para producir bienes y servicios --aumentos en la oferta global--, acompañada del aumento de derechos (entitlements) que permiten acceder a aquellos bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades --incrementos en los ingresos--, (Sen 1984). Bajo esta definición el papel del Estado como promotor del desarrollo en América Latina ha sido insuficiente para crear las capacidades y derechos necesarios de las crecientes poblaciones de cada país. Por un lado, el crecimiento productivo ha estado condicionado por la "restricción externa" y por la disponibilidad de recursos naturales; en consecuencia la posibilidad de crear capacidades ha dependido de estos factores. Por otro lado, la capacidad de la economía de mercado para distribuir derechos ha sido limitada, en gran parte debido a dos características: la imperfección de los mercados, con distintos grados de monopolio y oligopolio, y el desarrollo parcial de la economía de mercado en varios países, que se ilustra por el grado de asalariamiento de la PEA, que es 28% en Bolivia, 35% en el Perú, 72% en Chile y 54% en Brasil. Frente a estas "debilidades" de la economía de mercado, la intervención productiva y redistributiva del Estado no ha sido suficiente, ya sea por la falta absoluta de recursos, por los sesgos políticos excluyentes en la asignación de los recursos estatales, o por las tendencias a la privatización del Estado.

Entre las principales capacidades con que cuentan los países latinoamericanos para su desarrollo están los recursos naturales, los cuales están disminuyendo en relación a la creciente población. Por un lado los renovables, cuyo grado de reproducción parece estar en función inversa a la pobreza y a la desigualdad distributiva, es decir, en países con niveles de pobreza crítica, como el Perú o Brasil, existen tendencias importantes a la erosión de los suelos y a la deforestación de bosques naturales, o sea se están perdiendo capacidades naturales para el desarrollo por el sobreuso de los recursos. Por otro lado, los recursos no renovables han sido utilizados en buena medida para la exportación, con cuyos ingresos se han tratado de crear nuevas capacidades a través de la industrialización; sin embargo, no existe una evaluación adecuada si la extinción de recursos naturales no renovables ha sido reemplazada por recursos productivos creados nuevos. Todo indica que con la actual crisis, buena parte del capital industrial acumulado se ha perdido por obsolescencia o deterioro. Las tendencias declinantes de la tasa de inversión, tanto en el reemplazo de recursos no renovables como en la preservación de recursos renovables, agudizadas por el endeudamiento externo, indican que en la actual crisis se han perdido capacidades para el desarrollo.

Estas pérdidas de capacidades ciertamente han disminuido los derechos de los sectores sociales afectados directamente y de los países en su conjunto. El efecto más visible es el alto desempleo y la reducción de los ingresos reales y, el menos visible, que sólo se notará en el futuro, es la pérdida de los recursos no renovables

sin reemplazo y las pérdidas irreversibles de los recursos renovables.

A diferencia de los países desarrollados, el rol del Estado en nuestros países, ha consistido en tratar de promover la creación de capacidades en lugar de administrar y regular el uso de las existentes. En consecuencia, los impactos ambientales han sido distintos. Si se quiere, la gestión ambiental en los países desarrollados se centra en cómo redistribuir y regular los efectos nocivos del crecimiento sobre el medio ambiente, mientras que en los países subdesarrollados la gestión ambiental estatal se amplía también a la inversión y producción. En consecuencia, su capacidad redistributiva de los efectos nocivos ambientales del crecimiento puede estar fácilmente mediatizada, porque empresas o instituciones públicas son contaminantes del medio ambiente o depredadoras de recursos, por ejemplo, las empresas mineras estatales y sus relaves. En consecuencia, ¿quis custodiem custodiet?

Un aspecto sumamente importante es que en América Latina se da una paradoja respecto a la intervención estatal. Si bien estos países requieren de una decidida y decisiva intervención estatal para poderse desarrollar, los Estados existentes son relativamente débiles pese a su tamaño. Es decir, una de las limitaciones para el desarrollo de estos países es su incapacidad de crear Estados fuertes y verdaderos promotores del desarrollo. Esta paradoja se aprecia de manera especial en lo referente a su escasa capacidad de regular y controlar el uso de recursos y la degradación del medio ambiente, no sólo por su endémica falta de recursos financieros, sino también por la débil capacidad institucional que tienen para la administración del desarrollo. Por esta razón ciertas reformas institucionales del Estado tendrían un efecto importante sobre la calidad del medio ambiente, aun con los mismos recursos naturales y financieros existentes.

Existen dos factores que pueden afectar el crecimiento y distorsionar la intervención del Estado en relación al medio ambiente: la inversión extranjera y las externalidades negativas traducidas en la contaminación de las aguas y el aire.

La inversión extranjera en América Latina puede dividirse en dos etapas. La primera hasta fines de los años sesenta, cuando la inversión era directa y se daba en sectores productores de materias primas, cuyos impactos ambientales fueron directos y afectaban muy poco a los empresarios extranjeros y bastante a las zonas de producción. La segunda etapa corresponde a la inversión financiera, es decir, a los préstamos otorgados a gobiernos y empresarios privados, que dio lugar a la creación de una deuda externa inmensa que impide volver a la senda del crecimiento y mantiene a nuestros países en una suerte de "recesión inercial". Las repercusiones ambientales de esta forma de presencia del capital extranjero han sido indirectas, y han venido más bien por el lado del empobrecimiento provocado por la crisis, que ha

conducido a la sobreutilización y depredación de ciertos recursos naturales.

Es evidente que el papel del Estado habrá de redefinirse, no tanto por la voluntad política de las nuevas democracias latinoamericanas, sino por los efectos que provocará el ajuste y estabilización de las economías nacionales, que comenzarán a definir las nuevas formas de inserción en el contexto internacional, la utilización de recursos naturales y una distinta asignación de los recursos del Estado. Esta redefinición del rol del Estado tendrá como correlato simultáneo la redefinición del papel del mercado, con diferentes grados de importancia en cada país. Hoy las tendencias privatistas y de otorgamiento al mercado de un mayor rol en la asignación de recursos son fuertes, pero encontrarán sus límites al confrontarse con los altos niveles de desempleo y pobreza de una población que, pese a la crisis, no cesa de crecer. Entonces, nuevamente el Estado deberá asumir un rol importante, no sólo por su mayor capacidad relativa de inversión y de lograr economías de escala, sino también por las dificultades de América Latina para captar nuevos flujos de capital extranjero para la inversión.

Bajo este contexto el uso de recursos naturales se regirá fundamentalmente por las reglas de mercado, lo que no significa que el medio ambiente sea gobernado por las leyes de la oferta y la demanda, pues aun bajo estas condiciones una adecuada intervención del gobierno puede conciliar medio ambiente y mercado tal como argumenta Tietenberg (1990). Sin embargo, la estructura institucional del Estado y su capacidad de gestión deben cambiar en América Latina para que la economía liberal no deprede el medio ambiente.

D. EL AJUSTE ESTRUCTURAL Y EL MEDIO AMBIENTE

La profunda crisis económica de América Latina no parece tener otra salida que una reestructuración productiva y distributiva de los países, o un ajuste estructural, como se conoce corrientemente, pues la "mayoría de países de América Latina y el Caribe pareció llegar más cerca del límite de sus posibilidades de ajuste externo con sus actuales estructuras productivas" (Rosenthal, 1990, 142). El problema esencial del ajuste radica en ponerse de acuerdo sobre cuál es su "función objetivo" y qué repercusiones ambientales tendrá. Nos parece que existen tres posibilidades.

La primera es la difundida y apoyada desde el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que es el ajuste en función de la expansión del sector exportador, sumamente condicionado por los permanentes déficits de cuenta corriente y la fuga de capitales derivados del problema de la deuda externa. Para esto cada país debería reorientar sus economías en función de sus posibilidades

de exportación e insertarse en la nueva división internacional del trabajo, de tal manera que supere progresivamente la restricción externa, de preferencia pagando simultáneamente la deuda externa. Además, serán necesarias economías nacionales más liberales, con menor intervención del Estado y políticas económicas de corto plazo que minimicen la inflación y el déficit fiscal, creando así un contexto macroeconómico con precios relativos estables. Se trata de un ajuste que busca la "eficiencia económica" en función de una nueva base exportadora.

La segunda es la propuesta de la Organización Internacional del Trabajo (PREALC 1987), que consistiría en efectuar el ajuste y reestructuración económica en función de la maximización del empleo de la fuerza de trabajo. El criterio es tratar de cerrar la brecha social que ha creado la crisis en términos de desempleo abierto y subempleo por ingresos, es decir, pobreza. Se trataría de un ajuste que buscaría la "eficiencia social con equidad", donde lo esencial es el pago de la "deuda social".

Ambas propuestas de ajuste no son necesariamente antagónicas, por lo menos de manera sectorial es posible lograr exportar y emplear la mano de obra simultáneamente, siendo la agricultura el sector con predisposición. Si evaluamos pragmáticamente las posibilidades del ajuste estructural, éste no será posible a menos que se llenen algunos requisitos:

i) Dejar de pagar la deuda externa o reformular drásticamente los términos de su pago, pues la transferencia de capitales de América Latina hacia los países acreedores anula toda posibilidad de estabilizar las economías y de volver a crecer. Así entre 1982 y 1989 la transferencia neta de recursos externos fue de 202.1 mil millones de dólares (Rosenthal, *Ibid.*), algo así como la mitad de la deuda externa nominal (416 mil millones de dólares), y equivalente al saldo favorable de la balanza comercial (207 mil millones de dólares). Es decir, el ajuste estructural del Banco Mundial nos haría aún más exportadores, lo que es imposible si no se efectúan mayores inversiones, las cuales no se pueden hacer porque parte del ahorro latinoamericano se va en el pago de la deuda; y

ii) Atender inmediatamente el problema del empleo y la pobreza, en los sectores más afectados por la crisis, lo que significa la asignación de recursos a programas de emergencia social en los países con más dificultades. El objetivo de estos programas no sólo es aliviar la pobreza, sino evitar la convulsión e inestabilidad social.

Ninguna de estas propuestas toma en cuenta los efectos ambientales del ajuste estructural, como tampoco se le ha dado importancia a los efectos de la crisis de endeudamiento sobre el uso actual de recursos naturales (CEPAL-PNUMA, 1989). Como son desconocidos los niveles de la calidad global del medio ambiente

en cada país y el margen de "sostenibilidad" que aún tiene cada uno, es difícil demostrar el grado de urgencia que tiene el problema ambiental para ser considerado como parte de los programas de ajuste, en cada país latinoamericano. Sin embargo, a nivel mundial hay muestras evidentes de que el medio ambiente está comenzando a cambiar, debido a los efectos del acelerado crecimiento industrial y del hiperdesarrollo de los países del norte y de la crisis y empobrecimiento de los países del sur. El efecto invernadero, la contaminación de las aguas y del aire ya son fenómenos casi generalizados a nivel del planeta y parecen amenazar no sólo el crecimiento económico, sino también las condiciones vitales. Lo que sí ha quedado demostrado en varios países y regiones es que cuando se transponen ciertos límites naturales y biológicos la degradación ambiental es irreversible y su recuperación puede ser muy lenta. Este es el caso de la deforestación del bosque amazónico, la erosión de tierras de ladera, y la contaminación del aire de las supermetrópolis. Por estas razones hoy se plantean condiciones excepcionales para incorporar la mejora y la preservación del medio ambiente como parte de cualquier programa de ajuste estructural. Esta es una propuesta alternativa que debe estudiarse y discutirse seriamente.

El argumento central es el siguiente: a) el problema de la deuda externa amenaza seriamente cualquier ajuste y crecimiento futuro de América Latina, además tiende a depredar el medio ambiente por dos vías, por la sobreutilización de recursos naturales tanto para exportar como para alimentar a la población, si se sigue pagando la deuda en las condiciones actuales; b) los países desarrollados son los que más contribuyen a la contaminación global del medio ambiente, mientras que los países subdesarrollados, que ocupan la mayor parte de los territorios continentales, poseen los mayores recursos naturales que preservan y contrarrestan las tendencias nocivas; cuentan, por ejemplo, con los grandes bosques, las reservas genéticas y los sistemas hidrológicos; y c) los niveles de riqueza de los países desarrollados son extremadamente altos en relación al empobrecimiento de los países subdesarrollados en general, y latinoamericanos en particular, lo que hace imposible buscar soluciones globales duraderas y recíprocas.

Es en base a estas consideraciones que se puede plantear un ajuste estructural que incluya también los siguientes puntos:

i) La reducción de parte de la deuda externa a cambio de programas de preservación del medio ambiente, en función del grado crítico de la relación recursos naturales-población en cada país. Es decir, el canje de deuda por medio ambiente y la creación de fondos y fundaciones nacionales en base a estos recursos financieros;

ii) La conversión de la deuda externa en base a bonos ambientales negociable en bolsa, que puedan ser usados para financiar inversiones de productos de baja contaminación ambiental, con 50 a 100 años de plazo, para los países exportadores de recursos no renovables;

iii) Además, buscar un nuevo esquema de canje de deuda con inversiones bajo la modalidad de joint ventures en sectores exportadores de recursos renovables y recursos creados; y

iv) Este programa debe hacerse al más alto nivel, de gobiernos a gobiernos y con la banca multilateral.

La idea esencial es reducir la presión de la deuda externa sobre el crecimiento y sobre el medio ambiente y convertir pasivos en activos, en base a la asignación de recursos domésticos liberados por el menor pago de la deuda. Sobre esta base, el ajuste estructural pragmático es que aquél que combine mayores exportaciones con mayor empleo de la fuerza de trabajo, en función de las peculiaridades de cada país y en función de los arreglos establecidos previamente en relación a la negociación de medio ambiente por deuda. Claro está que una salida de esta naturaleza requiere de una sensibilización internacional y de un fuerte trabajo de las diplomacias latinoamericanas, hasta lograr la voluntad política necesaria entre acreedores y deudores, y entre depredadores y preservadores del medio ambiente. Es decir, el rol del Estado será crucial para lograr estos objetivos.

II. OBJETIVOS AMBIENTALES EXPLICITOS Y POLITICAS AMBIENTALES

A. INTRODUCCION

La mayor parte de los países latinoamericanos tiene dos características comunes frente a los problemas ambientales: admite de manera genérica y declarativa la importancia del medio ambiente para el desarrollo y la necesidad de su preservación, pero actúa directa y concretamente sólo cuando existen amenazas ambientales inminentes. La principal razón de este comportamiento es la pobreza de los países, que les impide gastar o invertir en programas de prevención e investigación del medio ambiente, cuyos efectos favorables sólo se aprecian en el muy largo plazo, frente a urgencias inmediatas de satisfacción de necesidades básicas. En consecuencia, no existen planes ambientales globales concretos por país, sino normas generales y acciones específicas en torno a problemas puntuales: erosión, sobrepesca, deforestación, contaminación de las aguas y del aire.

Sin embargo, algo se ha avanzado en incorporar el problema ambiental como parte de la preocupación de los gobiernos de manera explícita. Por un lado, los países están dotándose de la normatividad necesaria, a través de preceptos constitucionales, leyes ambientales e inclusive códigos del medio ambiente. En segundo lugar, existe un conjunto de instituciones gubernamentales y no gubernamentales creadas para administrar y/o fiscalizar el uso adecuado de recursos naturales, la sanidad, la recuperación y preservación del medio ambiente. En tercer lugar, existen algunos acuerdos de cooperación entre países con afinidades ambientales y ecológicas, con objetivos comunes de preservación, conservación y administración de regiones limítrofes (la Amazonía) o recursos comunes (los mares territoriales), que pese a su carácter declarativo son pasos positivos hacia políticas ambientales explícitas.

Un problema esencial es que actualmente las políticas ambientales constituyen una sumatoria de acciones sectoriales, a menudo poco coordinadas. Es decir, cada sector productivo de bienes o servicios tiene sus propios problemas y políticas ambientales. Un segundo problema es que la política ambiental global viene definida de manera indirecta por las políticas económicas de largo y corto plazo, y a menudo existe conflicto entre las políticas ambientales directas sectoriales y la política ambiental indirecta global.

Trataremos de aproximarnos a estos temas a partir de la escasa información existente, pues éste parece ser un tema poco tratado.

B. NORMATIVIDAD AMBIENTAL

Existen varios tipos de normas relativas a los problemas ambientales probablemente las más antiguas son las leyes o códigos de aguas, de minería, de petróleo o forestales, como en el Perú o Bolivia, y las más modernas leyes ambientales y de defensa del equilibrio ecológico, de Brasil, México y Colombia. Las primeras tratan el problema ambiental desde el punto de vista de la administración de recursos relativamente escasos de manera sectorial, por lo tanto, la política ambiental se define como un conjunto de limitaciones al uso indiscriminado de cada recurso, sin tener en cuenta de manera explícita los efectos intersectoriales y globales de su uso. Las segundas constituyen esfuerzos para tener en una sola ley o código amplio, normas sobre el uso de recursos renovables y no renovables, sus impactos sectoriales y globales, de tal manera que la mantención del medio ambiente es considerada como un requisito indispensable para el desarrollo, la seguridad nacional y la dignidad de la vida humana.

Pese al indudable avance en la amplitud de normas ambientales que se observa en América Latina, que además será favorecida por los aportes de la Comisión Brundtland, las políticas ambientales son el reflejo de las normas existentes. Esto no quiere decir que sean necesarias más normas para que se definan políticas ambientales, pues éstas se definen a menudo al margen de las normas legales, no sólo por la debilidad de los gobiernos para hacer cumplir las leyes, sino porque los efectos nocivos en el medio ambiente de determinadas actividades económicas son de difícil y tardía evaluación. En consecuencia, la normatividad ambiental, para ser un buen instrumento de las políticas ambientales, debería basarse en las formas reales como se gesta la política ambiental, que tiene que ver con los condicionantes del desarrollo y con las políticas económicas, de tal suerte que reflejen no sólo los buenos deseos del legislador ambientalista, sino sobre todo la forma real como se usan los recursos sus beneficiarios privados y sus efectos públicos negativos o positivos.

Ultimamente se está considerando la necesidad de acuerdos entre países de una misma macrorregión ecológica, en la medida que las fronteras políticas no coinciden con las ecológicas y se requiere de acciones concertadas. Este es el caso de algunos acuerdos tomados por los países del Grupo Andino, en relación al medio ambiente y recursos naturales en la Decisión 251 (JUNAC 1989).

C. INSTITUCIONES AMBIENTALISTAS

Las políticas ambientales se gestan y ejecutan a través de instituciones de tres tipos: el gobierno, el sector privado empresarial y las organizaciones no gubernamentales.

La tradición sectorialista de los problemas de uso de recursos y ecológicos ha definido dos modelos institucionales estatales:

i) El descentralizado, en el cual cada ministerio relacionado a determinado recurso natural tiene sus propios organismos y mecanismos, que se ocupan de la organización y control de los aspectos ambientales del sector, este es el caso de Perú, Bolivia o Ecuador; y

ii) El centralizado, en el cual se crea un ministerio o una secretaría de Estado exclusivamente dedicada a la administración global del medio ambiente, que es el caso brasileño o el de Costa Rica.

Ambos modelos reposan sobre la hipótesis de un Estado fuerte y con recursos, capaz de administrar los recursos naturales de propiedad del Estado y de regular este complejo "bien público" que es el medio ambiente. Ambos modelos siguen siendo utilizados en diversos países, sin embargo su efectividad para gestionar las políticas ambientales sigue siendo limitada, porque en ningún caso se integran las instituciones que definen en última instancia la asignación de recursos naturales, la expansión demográfica y urbana, los grupos de poder, como el Ministerio de Economía, el Banco Central, la iglesia, los sindicatos, los militares, los gremios empresariales.

Hace pocos años han aparecido organizaciones privadas sin fines lucrativos que se dedican a la conservación, gestión o recuperación del medio ambiente, con proyectos específicos y en general pequeños. Las ONGs constituyen una respuesta que parece derivarse de dos causas: por un lado, de la debilidad financiera e institucional del Estado para abarcar mayores acciones ambientales, y la creciente iniciativa de sectores de orientación ecologista. Hoy en cada país latinoamericano existen estas ONGs, que se han convertido en activistas de la causa ambiental, con una alta dosis de entusiasmo y voluntarismo, cuya capacidad de buscar financiamiento a fondo perdido va de la mano con la creciente preocupación de fundaciones de los países desarrollados por la progresiva degradación del medio ambiente. Por el momento la capacidad de gestión ambiental de estas ONGs es aún limitada y complementaria a las instituciones del Estado.

D. ACCIONES DE POLITICA AMBIENTAL

Las políticas ambientales explícitas se concretan a través de ciertas acciones que las podemos clasificar en tres grupos según el grado de cobertura:

i) Las acciones puntuales, que se refieren a la gestión, control o estudio de zonas específicas, que se encuentran en peligro ecológico o de interés ambiental. Los casos más comunes son los programas de control de contaminación de determinada cuenca, los programas de forestación, la recuperación de especies en extinción, etc. Ciertamente sus objetivos son muy específicos y tienen poco que ver con el contexto económico global o con las políticas económicas;

ii) Las acciones amplias, que tienen como objetivo alguna región de relativa extensión o acciones específicas de cobertura nacional como: el cuidado de parques naturales, manejo de cuencas, la colonización de regiones inocupadas, programas de control de la contaminación del aire en las grandes ciudades, control de la captura de pescado; y

iii) Las acciones masivas, cuya cobertura es nacional en términos territoriales o que concierne a toda la población, por ejemplo: los programas educativos, el control poblacional, la divulgación tecnológica, la construcción de información sobre recursos y medio ambiente. A mayor cobertura de las acciones la intervención estatal es la única capaz de asegurar el cumplimiento de los objetivos, en cambio en los casos puntuales la acción de las ONGs es posible.

E. BALANCE

El conjunto de normas, instituciones y acciones medio ambientales existentes en casi todos los países latinoamericanos constituyen pasos iniciales y tímidos hacia la conformación de políticas ambientales coherentes con el resto de políticas económicas. Salvo Brasil, México o Colombia, que han avanzado cualitativamente en la definición de políticas globales, en el resto de los países estas políticas son sumatorias de diversas acciones y normas aplicadas por instituciones de todo tipo, que eventualmente crean duplicación de acciones e ineficiencia en el uso de recursos financieros y humanos.

Las políticas ambientales directas y explícitas están conectadas con las políticas económicas a través de los presupuestos asignados por el Estado y por los créditos

internacionales garantizados por el Estado, de tal manera que la ejecución de acciones depende de la capacidad de gasto y endeudamiento del gobierno, que cuando hay crisis fiscal, los primeros gastos que se recortan son los correspondientes a estos programas, ya que son a menudo considerados no prioritarios. Esta situación se ha hecho especialmente aguda con los problemas del endeudamiento externo, que han reducido drásticamente la capacidad de gasto gubernamental. Hoy las principales fuentes para financiar los programas ambientales provienen de préstamos blandos de la banca multilateral y las donaciones de los países.

III. IMPACTOS AMBIENTALES DE LAS POLITICAS ECONOMICAS O LA POLITICA AMBIENTAL IMPLICITA

A. INTRODUCCION

Las políticas económicas a través de las cuales interviene el Estado para regular la actividad económica de corto plazo y orientar el crecimiento de largo plazo, generan explícita o implícitamente impactos positivos o negativos en el medio ambiente. La razón de esto es fácil de enunciar aunque bastante difícil de evaluar, las políticas económicas influyen la relación que existe entre la disponibilidad de recursos productivos (naturales y creados) y la presión demográfica (rural y urbana), en algunos casos de manera directa y premeditada y, en otros, de manera indirecta y con resultados imprevistos sobre el medio ambiente.

Los condicionamientos a la intervención estatal señalados en la primera parte, se combinan de diferente manera en cada país latinoamericano. Aparte de la distinta disponibilidad de recursos renovables y no renovables, algunos países tienen mayor presión poblacional que otros (véase el cuadro 2) y mayores niveles de pobreza, en consecuencia son países potencialmente deteriorantes del medio ambiente a través de la sobreutilización de los recursos naturales. Las políticas económicas tienden a privilegiar la solución de problemas de corto plazo, antes que los de largo plazo, y por consiguiente tienen un impacto indirecto sobre el deterioro o preservación del medio ambiente. Esto se puede complicar aún más, si tenemos en cuenta que cada país latinoamericano basa su funcionamiento y crecimiento en exportaciones primarias provenientes del uso de recursos naturales, en consecuencia las políticas económicas se centran en los instrumentos que regulen la disponibilidad de divisas es decir la "restricción externa", aunque esto lleve al agotamiento de los recursos no renovables o deterioro de los renovables.

La disponibilidad de recursos, la población y la restricción externa constituyen fuertes condicionantes del funcionamiento económico y de las políticas económicas y, por ende, los problemas ambientales son un resultado residual, que nos preocupa hasta que el medio ambiente se encuentra amenazado. Es en este sentido que las políticas económicas son exógenas en relación al medio ambiente, siendo necesario endogenizarlas en parte, a fin de lograr que las variaciones ambientales hagan variar ciertas políticas económicas.

Sin embargo, la evaluación de las políticas económicas y sus efectos ambientales no tiene mucho sentido si no tenemos en cuenta el marco político e institucional de cada país, pues las políticas económicas definen sus objetivos en función de quién gobierna: un partido político, una coalición o los militares, y qué "estilo político" implementa: el liberalismo o el populismo. Hemos señalado que el principal problema a este respecto es el carácter pendular de las políticas económicas, que pasan del liberalismo al populismo de un gobierno a otro, lo que significa cambios en los objetivos de la política económica y de los instrumentos operativos y, ciertamente, cambios en el uso de los recursos naturales ya en explotación y/o la incorporación de nuevos recursos.

Las razones de estos cambios políticos pendulares, provienen del fracaso de la política económica del gobierno anterior, que en general tiene su origen en las crisis cíclicas de balanza de pagos, que exacerban la restricción externa y provocan crisis económicas con inflación, desempleo y pérdidas de salarios reales, conduciendo inevitablemente al cambio en las políticas económicas y, a menudo, al cambio de gobierno. El ciclo político resulta así determinado por el ciclo económico y éste por el ciclo externo, con consecuencias ambientales en la medida en que el uso de recursos naturales se acentúa o disminuye según los cambios de tendencia en el ciclo económico o de las políticas económicas. Este uso de recursos es influenciado en el corto plazo por las variaciones de la demanda internacional, y en largo plazo, por los términos de intercambio desfavorables que inducen a un uso intensivo de los recursos.

Las tendencias globales de la economía de cada país dependen del patrón de crecimiento específico, el cual no es otra cosa que la forma en que se utilizan los recursos productivos (naturales y creados), para la producción, distribución, inversión y consumo, que permiten la satisfacción de las necesidades presentes y futuras de la población de un país. Debido a la importancia relativa de la intervención estatal en los países latinoamericanos, las políticas económicas que han influenciado sobre la inversión, la tecnología y el uso de recursos naturales para el mercado externo o interno han sido cruciales para determinar las tendencias económicas de largo plazo, en torno a las cuales se han establecido los ciclos de corto plazo.

Por estas razones, los impactos ambientales de las políticas económicas tienen que efectuarse en dos niveles: a) las políticas de desarrollo de largo plazo que fijan la estructura productiva, la asignación de recursos naturales y las bases distributivas; y b) las políticas de corto plazo que fijan el nivel de actividad económica, la utilización efectiva de recursos y los niveles de ingresos. Esto significa que las primeras fijan las tendencias y las segundas las variaciones en torno a las tendencias y, en consecuencia, sus efectos sobre el medio ambiente deberían ser evaluadas siguiendo esta evolución. Esta distinción es

fundamental, puesto que a las políticas macroeconómicas de corto plazo no se les puede atribuir efectos ambientales que se originan en las políticas de desarrollo y viceversa. Por tanto, ambos tipos de políticas económicas deben evaluarse conjuntamente, en principio teniendo como hipótesis que las de corto plazo están en función de las de desarrollo, aunque no dejaría de sorprender que las políticas de corto plazo sean también de largo plazo.

B. POLITICAS DE DESARROLLO: LAS GRANDES DECISIONES AMBIENTALES

Las políticas de inversión y cambio tecnológico, consideradas claves para el desarrollo, también lo son para la asignación de los recursos naturales para determinado uso, pudiéndose anticipar los posibles efectos sobre el medio ambiente. Existen inversiones y tecnologías que son limpias desde el punto de vista ambiental, otras en cambio tienen efectos depredatorios o contaminantes que se conocen de antemano. Estas inversiones definen si un país será agropecuario, forestal, minero, pesquero, petrolero, industrial o una combinación de estas actividades, para cuyo efecto se asigna el recurso natural específico como minas, tierras de cultivos o bosques. Además, cada inversión incorpora una tecnología determinada que define las proporciones en que se deben utilizar los factores capital, trabajo, conocimiento y los recursos naturales. En consecuencia, las políticas de inversión son, en definitiva, las que definen en el largo plazo la calidad del medio ambiente. Por esta razón es necesario conocer los impactos ambientales implícitos que contiene cada tipo de inversión y su tecnología incorporada.

1. Políticas de inversión

En América Latina la inversión ha dependido de varios factores, siendo los más importantes: la disponibilidad de recursos naturales, la demanda potencial, la rentabilidad, la estabilidad económica y el marco político institucional. Sin embargo, existe un requisito previo a la inversión que es el ahorro, el cual no siempre proviene del ahorro interno de los países, sino del ahorro externo, el cual financia en general inversiones de gran escala para las cuales los sistemas financieros nacionales o el ahorro estatal no tienen los recursos suficientes. Pero lo más importante de este tipo de inversiones es que en su mayor parte se efectúan para aprovechar recursos no renovables como el petróleo, el gas o minerales, o para la industria manufacturera que insume materias primas provenientes de recursos no renovables como el algodón, el cacao, la pesca.

Las políticas de inversión, generales o sectoriales, tratan de crear condiciones favorables para elevar el nivel de inversión privada o pública, ya sea de manera indiscriminada o selectivamente por sectores y regiones. En el caso de las inversiones privadas, a menudo existen normas específicas para el tratamiento al capital extranjero, como fue la Decisión 24 en el Pacto Andino. En los países latinoamericanos el objetivo de las políticas de inversión ha sido aumentar la oferta global o sectorial, para la exportación o para la demanda doméstica, raramente para ambas, sin prestar atención ni evaluar los costos ambientales que genera cada inversión nueva o el conjunto de inversiones. La evaluación global de los impactos ambientales de estas políticas es difícil, por esto es mejor señalar puntualmente los efectos de las inversiones, en función de algunos aspectos que nos parecen claves.

a) La inversión extranjera en recursos no renovables

Esta es peculiar desde el punto de vista de la intensidad en el uso de los recursos y de sus efectos ambientales. Estos recursos son limitados, por lo que su explotación acelerada puede llegar a agotarlos, lo que sucede cuando existe una gran demanda, en general externa. Por otro lado, como los inversionistas extranjeros no viven en el país donde invierten, la "responsabilidad social" por los efectos ambientales que provocan es variable de país a país, según la legislación ambiental y capacidad de control del Estado. Por estas consideraciones, el tratamiento al capital extranjero ha sido uno de los aspectos determinantes para fijar la intensidad en el uso de los recursos no renovables. Por otro lado, los efectos contaminantes de estas inversiones han estado relacionados al tipo de tecnología y procesos productivos escogidos, que a menudo no incorporan sistemas de preservación ambiental o anticontaminantes, en la medida que requieren de una inversión mayor^{1/}. En algunos casos como la siderúrgica, las inversiones extranjeras tienden a trasladarse a los países latinoamericanos, porque en los países de origen el grado de contaminación de los procesos productivos ya no es aceptado por las normas ambientales. En todo caso este problema requiere de una evaluación en profundidad.

En la mayor parte de los países no se ha prestado atención a estos aspectos, por la necesidad inmediata de mayores inversiones y exportaciones, con lo cual el costo ambiental es transferido a las próximas generaciones y a próximos gobiernos con un carácter acumulativo, siendo éste uno de los problemas fundamentales de la preservación del medio ambiente, es decir, la no incorporación en el presente de los costos futuros.

b) Inversión y tecnología en recursos renovables

Las políticas de inversión en recursos renovables están principalmente dirigidas al aumento de la producción agroalimentaria, silvo-agropecuaria o pesquera, siendo la primera

la más importante. Las políticas tienen distintos énfasis según el grado de utilización de los recursos renovables, es decir, en los países con tierras, aguas o bosques aún no incorporados a la producción mercantil, los incentivos son para que la inversión incorpore a la producción nuevos recursos, mientras que en los países o regiones donde ya se alcanzó el límite del uso de recursos, las inversiones son destinadas al cambio tecnológico^{2/} para aumentar el rendimiento por unidad de recurso o para la ampliación de la frontera productiva transformando la naturaleza, por ejemplo la expansión de la frontera agrícola mediante irrigaciones.

Estas inversiones y cambios tecnológicos son inducidos indirectamente por el crecimiento urbano, el aumento de la población o la industrialización, en consecuencia sus repercusiones ambientales provienen de factores endógenos. Por otro lado, se observa que a mayor grado de apertura de la economía de un país la inversión, sobre recursos renovables, depende del rendimiento obtenible por unidad de recurso en relación a otros países, incidiendo sobre la intensidad del uso de recursos, pues a menor calidad de recursos mayor inversión en cambio tecnológico, con posibilidades de uso intensivo del recurso y potencial deterioro. En consecuencia, los determinantes del uso de recursos renovables y de la inversión no dependen de variables de fácil manejo, siendo el cambio tecnológico la variable más importante sobre la cual se puede influenciar para contrarrestar el deterioro de los recursos renovables. De ahí la importancia de tener políticas tecnológicas que incorporen los efectos de cambios técnicos en el medio ambiente.

c) Urbanización, industrialización y externalidades

La expansión de la demanda por la urbanización ha creado aglomeraciones industriales en las principales ciudades de cada país, facilitando economías externas para la inversión industrial y en servicios urbanos, pero al mismo tiempo creando deseconomías ambientales por el alto grado de contaminación del espacio aire y de las aguas. Las políticas de inversión industrial no consideran el balance neto de las externalidades, no sólo porque su medición es difícil sino también por las siguientes consideraciones. Estas políticas definen implícita o explícitamente dos decisiones relacionadas con el medio ambiente. Por un lado, la localización industrial y, por otro, la creación de externalidades que generan la producción específica de cada fábrica. El resultado conjunto es el impacto, corrientemente negativo, sobre el medio ambiente, que casi siempre no está previsto por las políticas.

Este problema tiene dos caras. Por un lado, los inversionistas aún no han internalizado la idea del impacto ambiental que ocasiona la mayor parte de fábricas al funcionar ni la posibilidad de adopción de tecnologías menos contaminantes. En consecuencia no existe una actitud firme al respecto, inclusive

algunos empresarios que son conscientes de este problema lo eluden, en la medida que existe la percepción equivocada que el costo de mantener un medio ambiente limpio es un gasto y no una inversión. Por otro lado, los gobiernos latinoamericanos no han tenido actitudes explícitas y decididas para evaluar los potenciales problemas ambientales de la localización y aglomeración industrial, de tal suerte que estos problemas sean incluidos directamente tanto en la legislación industrial como en las políticas de fomento a la inversión urbano-industriales. Tanto así que inclusive las propias empresas industriales del Estado son contaminantes del medio ambiente.

El problema esencial parece estar en las necesidades de los países de invertir a cualquier precio, en la medida que existen presiones sociales por mayor producción y por empleo. En consecuencia, se presta escasa atención a los factores relacionados con la contaminación ambiental urbana.

d. La inestabilidad macroeconómica e institucional

Esta es una característica peculiar de los países latinoamericanos que condiciona a los inversionistas a reducir los plazos de recuperación de la inversión, para reducir los riesgos. Este comportamiento conduce a la acelerada o intensa utilización de recursos naturales, con los efectos ambientales que se derivan. De ahí que las políticas de inversión directa, que prevén el uso racional de los recursos, son fácilmente sobrepasadas por el contexto macroeconómico y político.

2. Políticas tecnológicas

Sólo algunos países latinoamericanos tienen una política tecnológica explícita de largo plazo; la mayor parte tiene una "actividad tecnológica" constituida por la sumatoria de decisiones tecnológicas sectoriales y de proyectos específicos. La mayor parte de los cambios tecnológicos ha sido importada --sobre todo en los países pequeños e intermedios-- e incorporada en las inversiones efectuadas. Por esta razón los impactos ambientales del cambio tecnológico se originan exógenamente. Además, dada la brecha tecnológica entre países desarrollados y América Latina que ya es muy grande, nuestros países serán importadores netos de tecnología, por lo que es de suma importancia conocer los mecanismos y políticas económicas que orientan el cambio y la innovación tecnológica.

Las políticas económicas que inducen al cambio técnico son las que pueden alterar por largos períodos los precios relativos de factores y los precios de bienes finales, debido al carácter derivado de la demanda tecnológica. En América Latina los factores relativamente baratos han sido el trabajo y los recursos naturales,

en la medida de su abundancia relativa, de ahí que las tecnologías utilizadas han tendido a usar estos factores. Por esto, a falta de actividad tecnológica endógena y de baratura de los recursos naturales, los impactos ambientales han tendido a ser más agudos. Si a esto se agrega que a menudo se ha abaratado el costo del factor capital, a través de tasas de interés reales bajas o negativas y/o de tasas de cambio sobrevaluadas, la inversión se ha dirigido hacia la explotación de recursos naturales, pues su rentabilidad en relación a otros sectores ha sido mayor ya que todos los factores productivos han sido relativamente baratos, provocando un impacto ambiental aparentemente negativo.

En lo referente a los precios de los bienes finales y su impacto en el cambio tecnológico, en América latina los gobiernos han sido pródigos en controles de precios, subsidios e impuestos sobre todo a productos considerados como "bienes y servicios políticos". Esto ha conducido a que en algunas actividades que utilizan recursos renovables para el consumo doméstico, como la agricultura, los cambios tecnológicos se hayan atrasado, siendo sus efectos ambientales positivos, sobre todo si en algunos países el uso de químicos no ha sido incorporado de manera generalizada, pues los precios finales de los productos agrícolas no incentivaron al cambio. En los países con políticas más liberales ha ocurrido lo contrario, de ahí que se haga necesaria una evaluación de los impactos ambientales netos.

Por ejemplo en el Perú entre 1970-1975 y 1985-90 se abarataron, mediante subsidios y precios controlados, los bienes agrícolas salariales, lo que trajo consigo altos volúmenes de importación reduciéndose las posibilidades de cambio técnico e incluso la producción. En los países centroamericanos, donde hubo políticas liberales de precios se incrementó el uso del recurso suelo en los sectores más pobres del campesinado, para abastecer la demanda interna, ocasionando un uso intensivo de químicos con el consiguiente deterioro de los suelos.

Quizás lo más usual en los países latinoamericanos han sido las fluctuaciones macroeconómicas que se han reflejado en la inestabilidad de precios relativos, influyendo, por ejemplo en el sector agrícola, la adopción de procesos productivos y tecnología acordes con este marco de incertidumbre, por ejemplo la producción de hortalizas y otros cultivos de ciclo corto, con gran uso de químicos para aumentar los rendimientos, con claras repercusiones sobre el recurso tierra. Perú, Ecuador y Bolivia han tenido estas experiencias. Pero donde ha existido estabilidad macroeconómica como en Costa Rica se ha dado una creciente inversión en cultivos permanentes, con repercusiones benéficas sobre el medio ambiente. (IICA/JUNAC 1989).

C. LAS POLITICAS ECONOMICAS DE CORTO PLAZO Y EL MEDIO AMBIENTE

1. Introducción

La relación entre políticas económicas de corto plazo --a menudo conocidas como políticas macroeconómicas-- y el medio ambiente no es directa, se da por mediaciones (CEPAL/PNUMA 1989). No podría ser de otra manera, puesto que estas políticas regulan la economía en función de las variaciones cíclicas, utilizando algunos instrumentos para mantener ciertos equilibrios macroeconómicos considerados necesarios según la orientación de cada gobierno.

Los ciclos económicos en los países latinoamericanos no dependen de las mismas variables, puesto que cada país tiene una estructura económica distinta, cuya dinámica económica reposa sobre algunos sectores claves, relacionados con el mercado externo o el interno, que los clasificamos grosso modo en dos tipos de países:

i) Los países primario-exportadores, cuyo ciclo económico evoluciona en razón de variables exógenas como el precio de las materias primas o los cambios en la demanda internacional. Este es el caso de Venezuela, Honduras, Paraguay, Nicaragua, Ecuador, Chile, Bolivia; y

ii) Los países exportadores y con cierto nivel industrial, cuyo ciclo económico es más complejo puesto que su evolución depende de variables exógenas y endógenas, como es el caso de Brasil, Uruguay, Argentina, México, Costa Rica, Colombia o Perú.

Las políticas económicas se plantean de manera distinta en cada país, tanto por el tamaño del Estado como agente económico, como por el marco institucional de cada país. Además de estos parámetros, las orientaciones políticas de cada gobierno --liberal o populista-- fijan los objetivos globales de la política económica de corto plazo.

Estas políticas económicas afectan el medio ambiente en la medida en que: a) aumenten o disminuyan el uso de recursos renovables y no renovables; y b) aumentan los grados de contaminación ambiental, sobre los ya existentes.

La heterogeneidad de estructuras económicas de los distintos países, los distintos estados ambientales y las orientaciones de políticas económicas de los países latinoamericanos dificultan la evaluación genérica de las políticas de corto plazo, es decir, es imposible plantear si tal o cual política o instrumento tiene mayor impacto ambiental que otra, sin tener en cuenta el contexto de cada país. Por consiguiente, nuestro análisis sólo puede circunscribirse a señalar las distintas posibilidades del impacto

de estas políticas de corto plazo, teniendo en cuenta dos factores: a) la política económica como un conjunto coherente de medidas, que hay que analizarlas en sus interrelaciones; y b) el papel que juega cada política específica y cada instrumento de política dentro de los objetivos globales.

2. Distintos contextos económicos y diferentes políticas macroeconómicas: efectos ambientales posibles

Simplificando el número de situaciones particulares entre países tenemos que en América Latina existen básicamente dos tipos de países: aquéllos cuya actividad y dinamismo económico se basa en la exportación de materias primas provenientes de recursos renovables y no renovables, y aquéllos que combinan exportaciones primarias con industria productora para el mercado interno^{3/}. Por otro lado, en cualquiera de estos países se han dado gobiernos que aplican políticas de libre mercado o intervencionistas.

Las políticas de libre mercado tienen por objetivo lograr la eficiencia económica, es decir, que los precios de los bienes y servicios reflejen su escasez relativa, para que su asignación sea óptima, para lo cual la intervención del Estado sobre el mercado debe reducirse al mínimo y de preferencia no debe contradecir sus reglas. Por cierto, la distribución del ingreso y el impacto ambiental son resultados secundarios. En cambio, las políticas intervencionistas tienen como objetivo afectar los niveles productivos y mejorar la distribución del ingreso, en general a favor de los asalariados, en función de lo cual se regula el mercado fijándose parte de los precios de manera política. Así, la asignación de recursos, que refleja el sistema de precios, es determinada por el gobierno y, en buena parte, al margen de las reglas del mercado. Curiosamente, bajo el intervencionismo los impactos ambientales también son un resultado secundario.

La combinación de tipos de país con tipos de política nos permite construir el cuadro 3, en el cual se sintetizan cuatro situaciones posibles de políticas económicas según tipo de país, aunque cada país latinoamericano tiene características peculiares representadas muy genéricamente por una de las cuatro posibilidades que además varían en el tiempo. Analicemos los efectos ambientales posibles tomando en cuenta los dos tipos esenciales de políticas económicas.

a) Políticas de libre mercado

País básicamente primario-exportador. Este es el paradigma de la economía de libre mercado de un país subdesarrollado. El principal objetivo de la política macroeconómica es la mantención del equilibrio externo (balanza en cuenta corriente y de pagos) a través de una política de tasa de cambio real o de paridad,

concordante con este fin se recomienda una política de crédito basada en una tasa de interés positiva, a fin de regular el ahorro y la balanza de capitales. Paralelamente se requiere de una política fiscal equilibrada en general reduciendo la presión tributaria y los gastos, acompañada de un control de la expansión monetaria, con el objetivo de tener bajas tasas de inflación. Por cierto, existen variantes en torno a este modelo básico (Meller 1989).

Bajo este modelo, el ciclo económico se forma en torno a las tendencias internacionales de la demanda de productos exportados, en consecuencia cuando el ciclo va en alza es posible obtener superávits comerciales, que pueden revaluar el tipo de cambio y/o expandir la demanda por importaciones, ocurriendo lo contrario cuando las exportaciones decaen. Todas las otras variables de la política económica se alinean de manera concordante con los cambios en el sector externo.

Los efectos ambientales de este modelo dependen del tipo de exportaciones. Si las exportaciones provienen de la explotación de recursos no renovables, como el petróleo o minerales, lo importante son las oscilaciones del quantum exportado que aumenta por dos razones: por la expansión de la demanda debido al crecimiento de los países importadores o por la reducción de los precios internacionales, deteriorando los términos del intercambio. En el caso de los recursos renovables, el efecto es similar sólo que la producción tiene un límite biológico. En ambos casos se puede plantear la hipótesis siguiente: la devaluación del tipo de cambio intensifica el uso de recursos renovables y la explotación de recursos no renovables, si las elasticidades demanda (precio e ingreso) de los productos exportados son altas. Siempre y cuando el país tenga capacidad de influir en el precio internacional como fue la exportación de harina de pescado en el Perú de los años 60; del café en Colombia. En el caso de ser un país exportador dentro de mercados competitivos, una tasa de cambio real elevada incentivaría el uso intensivo de recursos naturales exportables, éste es el caso de la harina de pescado o de las astillas en Chile. Los países primario exportadores con productos de mayor elasticidad pueden tener mayores impactos ambientales negativos con políticas liberales, es decir, lo que es bueno desde el punto de vista del sector externo y de la economía en su conjunto no lo es desde el punto de vista del uso de recursos naturales.

La reducción de la presión tributaria ocasiona la eliminación de impuestos que impiden la mayor exportación, en consecuencia los impuestos al uso de recursos no renovables, si es que existen, son eliminados.

Quizás el mejor ejemplo de este modelo ha sido Chile, donde el uso de recursos naturales renovables y no renovables ha sido orientado por las señales de mercado y por el liberalismo de las políticas económicas, con impactos nocivos sobre el medio ambiente.

País exportador con industria. Este es el caso de los países medianos y grandes de América Latina, que además de exportar principalmente productos primarios (Colombia, México, Perú, Costa Rica) exportan, además, productos manufacturados (Brasil, Uruguay) y tienen una producción manufacturera destinada al consumo doméstico en su mayor parte. La principal característica de estos países es que el dinamismo es compartido por el sector primario-exportadores como por el sector industrial, aunque dependiendo este último para su funcionamiento de la capacidad de generación de divisas del primero. Este tipo de países es el que tiene la denominada "restricción externa", que hace que la política económica global gire en torno a ella. A diferencia de los países básicamente primario-exportadores, las políticas económicas en estos países tienen que lograr un difícil equilibrio de intereses económicos de sectores exportadores que desean tasas de cambio elevadas y de sectores industriales que piden protección, a través de aranceles o tasas de cambio preferenciales, en la medida que funcionan sobre la base de insumos y bienes de capital importados.

Desde el punto de vista ambiental estos países no sólo tienen problemas con el uso de recursos naturales, sino también con el hábitat urbano y la contaminación ambiental por la industrialización y urbanización.

Los lineamientos de política económica son básicamente los mismos, es decir, se centran en la mantención de tipo de cambio de paridad, déficit fiscal nulo, crédito asignado en función de tasas de interés positivas. Pero debido a las características de la industria productora para el mercado doméstico, su competitividad en economía abierta puede verse comprometida, en consecuencia requiere ciertos niveles de protección nominal y efectiva. Además, debido a la restricción externa en estos países existe una deliberada política de promoción de exportaciones no tradicionales, a menudo manufacturadas, las cuales requieren de subsidios para competir en los mercados internos.

La evolución macroeconómica depende del comportamiento del sector externo en dos aspectos: en mantener el nivel de actividad económica y el nivel de empleo, y en la mantención de la demanda efectiva, en base a los salarios cuyo nivel real depende de la tasa de cambio.

Los efectos ambientales de las políticas liberales en estos países se pueden descomponer en dos partes, en función del ciclo económico:

i) En la fase de crecimiento, la intensidad en el uso de recursos renovables y no renovables depende tanto de los precios y de la demanda internacional como de los domésticos. Es decir, por una parte depende de variables exógenas, cuyo impacto en el medio ambiente ya hemos indicado, pero, por otra, de variables endógenas, cuyo impacto es limitado por el tamaño de la demanda

interna, sobre todo en el uso de los recursos renovables. En consecuencia, el impacto en el uso de recursos naturales es una combinación de mayor intensidad para la exportación y menor para el mercado doméstico. En cambio, los impactos de estas políticas en el hábitat urbano dependen de los precios relativos de todos aquellos bienes contaminantes y de los costos de la expansión urbana. Por ejemplo, si la gasolina es cara en relación al petróleo, se incentivará al uso de vehículos petroleros contaminantes, sobre todo si el transporte es privado los transportistas tratan de maximizar sus ganancias. A este respecto es necesario distinguir entre países petroleros y no petroleros, pues en los primeros siendo el precio relativo del petróleo más barato el incentivo para el transporte particular es mucho mayor que en los no petroleros.

ii) En la fase de recesión y crisis, en general precipitada por una crisis externa de balanza corriente o de pagos, la inflación se acelera, disminuyendo los salarios reales y la demanda interna, lo que reduce el nivel de actividad en el sector industrial, a lo que contribuye la disminución de las importaciones. Frente a la crisis, los sectores exportadores de recursos no renovables intensificarían su producción dependiendo de las elasticidades demanda (precio e ingreso) internacionales, mientras que los sectores de recursos renovables, como la agricultura, intensificarán su uso para poder satisfacer la demanda interna, porque la devaluación del tipo de cambio disminuye las importaciones y producen bienes de baja elasticidad-ingreso. Además, dada la pobreza que acarrea la crisis los sectores de bajos ingresos tienden a sobre utilizar tanto los recursos renovables como el hábitat urbano.

En resumen, tanto en la fase de crecimiento como en crisis se da un impacto ambiental por factores que se contraponen, dando la impresión que existe una tendencia al deterioro ambiental permanente, más que por las políticas económicas, por el tipo de país.

Los casos más notables de este caso han sido Colombia, con poco impacto ambiental, y México, con mayor impacto ambiental sobre todo en el espacio urbano.

b) Políticas intervencionistas

País básicamente primario-exportador. Esta es una combinación bastante usual en América Latina. Las políticas económicas intervencionistas tienen como objetivo mantener o mejorar los salarios reales y aumentar el empleo, para lo cual se basan en políticas expansivas del gasto público que permitan redistribuir ingresos hacia los trabajadores, a través de subsidios a bienes salariales y de subsidios cambiarios, lo que lleva fácilmente al déficit fiscal, el cual es financiado inicialmente con préstamos externos que son obtenibles mientras las exportaciones se mantienen

o crecen. El techo exportador es rápidamente alcanzado, ante tal contingencia los gobiernos populistas tienen aún la posibilidad de financiar internamente el déficit fiscal con créditos del tesoro, que finalmente aumentan la masa de dinero y si el sector exportador se encuentra en pleno empleo, las presiones inflacionarias dan fin al principal objetivo de estas políticas pues los salarios reales disminuyen. A estas alturas se hace necesario un ajuste económico, que a menudo nos retorna al caso anterior.

Los efectos ambientales de este tipo de política son básicamente los siguientes:

i) Por un lado, la tasa de cambio tiende a ser barata por el subsidio cambiario, en consecuencia los exportadores tendrán comportamientos distintos según el tipo de producto que exporten:

- Los exportadores de productos provenientes de recursos no renovables deberán vender mayores cantidades de bienes para obtener los mismos ingresos, en consecuencia se intensificará la explotación de dichos productos, siempre y cuando la elasticidad demanda-precio internacional lo permita tal como vimos anteriormente.

- Los exportadores de productos provenientes de recursos renovables pueden tener el mismo comportamiento si la demanda doméstica para sus productos es limitada. Pero si ocurre lo contrario, es decir, que el producto agrícola o pesquero tiene demanda interna, el uso de la tierra o el mar puede aumentar, en la medida que al aumentar los salarios reales aumenta la demanda, siempre y cuando las elasticidades demanda-ingreso internas sean altas. Sin embargo, siendo las importaciones baratas la competencia externa puede impedir que esto suceda y más bien deprimir la producción de estos sectores, disminuyendo la intensidad del uso de los recursos renovables. Este ha sido el caso de las políticas económicas aplicadas en Venezuela, Bolivia y Ecuador, hasta antes de los actuales gobiernos donde el deterioro del medio ambiente no ha sido notable debido a la abundancia de recursos naturales.

ii) Por otro lado, la política de ingresos que expande la demanda, en base a crédito o déficit fiscal tiende a aumentar el uso de los recursos renovables más rápidamente a lo usual.

iii) El aumento del gasto del Estado a veces incluye partidas para programas ambientales, que se eliminan a la primera crisis. En consecuencia, el impacto ambiental neto no parece ser muy claro bajo políticas populistas, tanto más si se tiene en cuenta que a menudo estos regímenes ponen atención directa al uso de recursos naturales por razones del nacionalismo que los caracteriza.

País exportador con industria. Estas son las llamadas políticas heterodoxas, que se aplican en países con un importante sector exportador y con una industria relativamente desarrollada, a través de medidas expansivas de la demanda, hasta donde alcancen los dólares o hasta donde lo permita la "restricción externa". Las características de estas políticas se señalan en el cuadro 3. Como el objetivo es aumentar el nivel de empleo y los salarios reales, se suele utilizar un conjunto de instrumentos: tasa de cambio múltiple, bajas tasas de interés, control de precios y subsidios, sin importar mayormente sus efectos sobre el déficit fiscal y sobre la balanza de pagos. Además, se mantienen algunos aranceles para aumentar la protección y se subsidian las exportaciones e importaciones. Para que este modelo sea viable requiere de altos niveles de exportaciones o de entradas netas de capitales, lo cual ocurre por poco tiempo y en contadas ocasiones, de ahí que los gobiernos intervencionistas al poco tiempo deben efectuar ajustes, de corte liberal u ortodoxo, volviendo a la situación anterior.

Los impactos ambientales de las políticas intervencionistas para estos países son probablemente los más difíciles de evaluar a priori, pues dependen del sistema de precios relativos creados por el conjunto de la política económica. El mayor impacto negativo proviene del abaratamiento inusual de bienes salariales como la gasolina, la energía térmica, el transporte, que puede aumentar el grado de contaminación del aire, intensificándose además la explotación de recursos no renovables energéticos. Este ha sido el caso de Perú y México donde los grados de contaminación del aire urbano son notables debido al bajo precio del petróleo y derivados. Por otro lado, en cuanto a bienes salariales agroalimentarios, el impacto se mide en función de la relación entre bienes sustitutos importados con tasa de cambio barata, que disminuirían el uso de recursos renovables, con bienes no sustitutos que se beneficiarían de los aumentos de la demanda interna, lo que aumentaría el uso de recursos renovables. Los impactos globales son en consecuencia imprecisos, aunque tienden a ser permanentes.

Quizás el mayor problema de las políticas heterodoxas aplicadas por gobiernos intervencionistas es el mayor grado de ajuste que hay que efectuar cuando el ciclo económico entra en crisis, lo cual hipóticamente debe causar mayor inestabilidad en el uso de recursos y deterioro ambiental del hábitat urbano, cuando el ajuste, por su carácter recesivo, lleva a mayores niveles de pobreza en los sectores populares debido a la reducción de los salarios reales y del empleo. Este ha sido claramente el caso de Brasil antes de 1990, durante el ciclo de políticas heterodoxas aplicadas durante el régimen democrático.

Finalmente, un aspecto de las políticas económicas de libre mercado e intervencionistas que requiere de atención especial y específica es la política fiscal, en lo referente a la tributación directa relacionada con el uso de recursos naturales, como

impuestos y cánones, y en relación a la tributación indirecta al uso del medio ambiente público, tasas e impuestos. La impresión que se tiene en América Latina es que la tributación sobre recursos no renovables y renovables presiona hacia el logro de mayores niveles de producción, es decir, al mayor uso de recursos, provocando un efecto contrario al medio ambiente. Los impuestos indirectos al medio ambiente siendo muy pequeños no permiten promover programas ambientales efectivos.

En todo caso, los impactos ambientales de las políticas económicas es un problema poco evaluado y analizado sistemáticamente. Esta tarea está por efectuarse.

3. Políticas económicas bajo la presión de la deuda externa

Tal como explicamos en la primera parte, la deuda externa ha reducido drásticamente la capacidad financiera, ha aumentado la restricción externa y el gasto estatal. En consecuencia, la capacidad de intervención y regulación de las políticas económicas se ha reducido en relación directa al pago de la deuda. Hoy la mayor parte de los países latinoamericanos, a menos que dejen de pagar la deuda o entren en moratoria, tienen que tratar de exportar más para importar lo mismo, esto conduce a la utilización más intensiva de recursos renovables y a la mayor explotación de los no renovables, reduciéndose las capacidades futuras de crecimiento económico. Por otro lado, la reducción del ahorro, por el servicio de la deuda externa y de la disponibilidad de divisas ha reducido el nivel de producción industrial y en muchos casos la infraestructura industrial, provocando un alto y persistente nivel de desempleo y subempleo de la fuerza de trabajo. Esto significa mayor pobreza y, por consiguiente, uso intensivo de los recursos naturales y sociales por una población creciente con repercusión ambiental. En el campo, donde se incrementa el sobrepastoreo, la erosión de suelos y la contaminación de las aguas, mientras que en las ciudades se deteriora la infraestructura urbana por el uso excesivo y por la falta de mantenimiento.

Bajo estas circunstancias las políticas económicas desembocan en el liberalismo y la ortodoxia, pues como los populismos requieren de financiamiento y de divisas no pueden lograr éxito más allá de un corto período, tal como demuestran las experiencias boliviana de 1982-85 y peruana 1985-90. El peso de la deuda que condiciona a una salida liberal tendrá repercusiones negativas sobre el uso de recursos naturales y el medio ambiente en el corto y mediano plazo, a menos que se condone la deuda total o parcialmente, a cambio de programas masivos de recuperación y preservación ambiental. Si esto no sucede el deterioro ambiental es irreversible en el corto y mediano plazo. Esto no parece ser entendido por los acreedores y quizás constituye el mejor argumento de los países latinoamericanos: si se paga la deuda externa el

deterioro ambiental del sur será mayor y los cambios globales climáticos se acentuarán, afectando a todos los países.

En el largo plazo, el ajuste estructural basado en el ajuste ortodoxo de corto plazo conduciría al cambio de la estructura productiva de estos países, existiendo dos posibilidades:

i) La reprimarización de las economías y el mayor uso de los recursos naturales, acompañada de la desindustrialización. Este parece ser el futuro de países pequeños y medianos primario-exportadores y/o con industria poco desarrollada; y

ii) La reconversión industrial para la exportación, crecimiento de la industrialización para sustituir importaciones paralelamente a la continuación de las exportaciones tradicionales. Este es el caso de los países grandes como Brasil, México y eventualmente Colombia.

En ambos casos la tendencia al mayor uso de recursos naturales es obvia, sin embargo, es posible prever los impactos ambientales, si se incorpora el costo del medio ambiente de manera explícita dentro de los costos del crecimiento.

4. Mayor economía de mercado y menor estatismo

Las tendencias recientes indican que en América Latina se reducirá la intervención del Estado para ampliar la vigencia de la economía de mercado. Bajo estas circunstancias la asignación y utilización de los recursos naturales y la evolución del medio ambiente será un resultado de decisiones privadas, que en la medida que maximizan ganancias o utilidades particulares tendrían un efecto nocivo sobre recursos y medio ambiente. A menudo se señala que la economía de mercado es esencialmente antiambiental, lo cual parece haber sido demostrado en casos de recursos específicos que afectan áreas limitadas, pero no de manera general. Por lo anteriormente visto, en América Latina ni el mercado ni el Estado han preservado el medio ambiente. El mercado porque se sustenta sobre la base de maximizadores privados de ganancias, y el Estado porque no tiene la suficiente capacidad financiera e institucional para regular el uso de recursos naturales y gestionar el medio ambiente.

Siendo ésta la realidad y dadas las tendencias liberales, los gobiernos, grandes o pequeños, deben tomar conciencia de que es necesario incorporar dentro del sistema tributario impuestos directos al uso de recursos naturales, e impuestos indirectos por el uso del ambiente a los habitantes urbanos y destinarlos directamente a la gestión ambiental, a través de instituciones ad hoc, poco influenciables por las políticas económicas. Pero también debe tomar conciencia el sector empresarial, sobre la base de la experiencia de países desarrollados donde se ha demostrado que la previsión de la contaminación es rentable (TIETENBERG 1990).

5. El caso especial de los países productores de hoja de coca

Bolivia y Perú son los principales productores de hoja de coca en el mundo. Los impactos ambientales del cultivo de coca y de la producción del clorhidrato o cocaína aún no se han evaluado seriamente. Se dice que la planta de coca agota los suelos y se sabe que el ácido sulfúrico utilizado para la producción de pasta básica es arrojado a los ríos con el consecuente efecto sobre la fauna fluvial y las zonas ribereñas, pero no se conoce el impacto ambiental de las aproximadamente 300.00 hectáreas dedicadas a este cultivo.

Sin embargo, por el lado económico la producción de coca y sus derivados es realmente favorable para Perú, Colombia y Bolivia, aunque amenace la institucionalidad e integridad de estos países y que para los países consumidores sea una desgracia. Por un lado, disminuye la pobreza campesina y aumenta el empleo rural. El cultivo de coca, lástima que sea la coca, es el cultivo ideal del desarrollo rural, pues requiere de poca inversión, es un cultivo de bajo riesgo agrícola, crea empleo, se exporta, tiene alto precio, la demanda es estable y creciente. Desde el punto de vista macroeconómico, los ingresos de divisas por exportación de cocaína se han convertido en el principal rubro de estos países, los cuales tienen una severa "restricción externa" empeorada por el endeudamiento, en consecuencia este producto puede evitar una mayor recesión de corto y mediano plazo.

En estos países se presenta una oportunidad singular para negociar la deuda externa, el medio ambiente y el ajuste estructural, en base a la erradicación o producción controlada de la hoja de coca. Este es un tema que requiere ser discutido seriamente.

IV. ¿POLITICAS ECONOMICAS VERSUS POLITICAS AMBIENTALES?

Al comparar las formas en que se plantean las políticas ambientales y las políticas económicas, se presentan las siguientes observaciones, que pueden ser útiles para mejorar nuestra percepción sobre la compleja relación sociedad-medio ambiente, a través de dos niveles de intervención estatal distintas.

A. DESCONEXION ENTRE POLITICAS ECONOMICAS Y POLITICAS AMBIENTALES

Cuando se confrontan los objetivos de las políticas ambientales explícitas con aquellos de las políticas económicas se tienen dos impresiones: la primera es que sus objetivos se encuentran en planos muy distintos y, en segundo lugar, que no existen canales de relación entre ambas, o si los hay, son bastante débiles. Mientras las políticas económicas esperan alcanzar objetivos concretos y mensurables, las políticas ambientales tienen objetivos generales de difícil medición. Esto no preocuparía si el efecto ambiental de las políticas económicas no fuera nocivo y las políticas ambientales no fueran tan débiles para contrarrestar los efectos de las primeras.

"La explicación básica de la desconexión entre las políticas ambientales y las políticas económicas hay que buscarla en la distinta prioridad política que le dan los gobiernos e, incluso, la sociedad civil al tema. En efecto en América Latina y el Caribe el medio ambiente aún no se convierte en sujeto político, porque su problemática no se identifica con las urgencias de la región referidas a la supervivencia de los sectores de extrema pobreza, al empleo, al ingreso o a las necesidades básicas. Tampoco se identifica el medio ambiente como un factor que limite las posibilidades de desarrollo futuro".

En las políticas económicas se valorizan más sus efectos inmediatos sobre los niveles de actividad económica, el consumo y el empleo antes que los efectos de largo plazo sobre los recursos naturales y el medio ambiente. La racionalidad económica implícita es conseguir mayor utilidad marginal en el corto plazo a costa de desutilidad total en el largo plazo, es un caso de preferencia intertemporal facilitada porque los que se beneficiarían con la preservación del medio ambiente aún no han nacido o son muy jóvenes. Aun en las políticas de inversión y de cambio tecnológico el horizonte temporal de las políticas es mucho menor que en las políticas ambientales.

No se incluye explícitamente un conjunto de medidas para preservar los recursos renovables, reemplazar los recursos agotables por otro tipo de riqueza o disminuir la contaminación, por tres razones:

i) No todos los instrumentos de política económica son susceptibles de ser utilizados con la misma eficacia. Las políticas tributarias, de precios, subsidios y arancelarias son más aparentes para este fin, no así la política cambiaria o de crédito. Es decir, los instrumentos que se basan en la discriminación son más útiles, que aquéllos que no lo son, aunque estos últimos sean los más importantes desde el punto de vista global;

ii) No existe planificación ambiental que defina objetivos y acciones de largo plazo, que puedan ser incorporados como gasto o inversión permanente en el presupuesto anual del Estado; y

iii) Las políticas económicas regulan la economía de mercado y sus normas, en cambio las políticas ambientales tratan de contrarrestar las violaciones de la sociedad a ciertas normas naturales. A menudo estas normas son incompatibles, por un lado, siempre se puede volver a los equilibrios de mercado, en cambio no siempre se puede volver al equilibrio ecológico o ambiental. Por otro lado, las normas de mercado se basan en ciertas relaciones de poder económico que pueden variar en el tiempo, en cambio las normas naturales raramente varían.

Por otro lado, no existe armonización entre políticas económicas, políticas de población y políticas ambientales. A menudo se obvia el factor población cuando se plantean los problemas ambientales en las políticas económicas. Por ejemplo, las políticas heterodoxas que aumentan los salarios reales urbanos pueden provocar un aumento en el flujo de población migrante, aumentando la presión demográfica en las ciudades y deteriorando el hábitat urbano. Sin embargo, las políticas para reducir la contaminación ambiental en las ciudades no tienen previsto una mayor población. La armonización de estos tres tipos de políticas es esencial para la sostenibilidad del crecimiento.

La desconexión entre ambas políticas se refleja en la escasa articulación institucional entre los sectores de la administración pública que se ocupan de los problemas ambientales y de las políticas económicas. En la práctica son dos mundos paralelos.

B. POLITICAS MACROECONOMICAS VERSUS POLITICAS AMBIENTALES ESPECIFICAS

A menudo los objetivos de las políticas macroeconómicas son contradictorios con los objetivos de programas ambientales específicos. Cuando la política ambiental es una sumatoria de

programas específicos ubicados en varios sectores de la administración pública, también hay conflicto de objetivos a nivel global. Por ejemplo: existen programas de preservación de los suelos cuyo objetivo es evitar la erosión, sin embargo las políticas de ingresos pueden aumentar la demanda por productos e incentivar el aumento de la producción, y provocar el uso más intensivo de los suelos, yendo en sentido contrario al programa específico. También la presión demográfica en ausencia de políticas poblacionales puede ir a contracorriente de las acciones para reducir el sobrepastoreo o la erosión de los suelos.

Inclusive políticas menos específicas como el control de la contaminación del aire en las ciudades es fácilmente desbordada por una política de combustibles fósiles baratos, que aumentan el consumo de gasolina y petróleo. Esto ocurre a menudo con gobiernos populistas, para los cuales el deterioro del medio ambiente es menos importante que el aumento de ingresos reales, pues de ello puede depender su estabilidad en el gobierno, a menos que el daño ambiental sea muy fuerte.

El problema esencial de este conflicto es que a menudo no se conocen los efectos ambientales ex ante sino ex post, cuando ya es difícil dar marcha atrás o cuando el daño está hecho. No existe una buena capacidad de predicción de los efectos nocivos para el medio ambiente de cierto tipo de políticas económicas en un momento determinado.

Otra razón de incompatibilidad entre políticas macroeconómicas y las ambientales se ubica en el plano institucional, pues las primeras tienen organismos y normas que se basan en principios de administración muy distintos a los de los organismos encargados del medio ambiente. Veamos un caso que ilustra esto. Los programas ambientales son financiados a través de dos tipos de ingresos: los provenientes de los derechos a la explotación o uso directo de los recursos naturales y los de otras fuentes sin relación con los recursos o el medio ambiente. El principio del primero es que debe pagar quien usa o explota el recurso natural, en cambio en el segundo caso paga todo el país. En ambos casos los ingresos los recauda la oficina de contribuciones del Ministerio de Finanzas bajo el principio de caja única, sin que los encargados del medio ambiente se enteren cuándo y cómo se pagó la contribución respectiva. Sin embargo, cuando estos fondos deben ser aplicados a los objetivos ambientales nada garantiza que las instituciones encargadas de la gestión de recursos y medio ambiente reciban los recursos adecuados y, sobre todo, de manera estable, pues en época de crisis fiscal estos recursos se usan para otros fines o se recortan. Es decir, existe un problema institucional que impide la estabilidad de los presupuestos destinados a fines ambientales.

C. INESTABILIDAD INSTITUCIONAL

Las políticas ambientales requieren por definición de una fuerte intervención del Estado, es decir, de una estructura institucional eficiente y estable. Este no es el caso de América Latina si se tiene en cuenta la inestabilidad política que se traduce en el carácter pendular de las políticas económicas, que a su vez se traduce en inestabilidad institucional. Son muchos los casos en los cuales la administración de recursos naturales y del medio ambiente han sido confiados sucesivamente a distintas instituciones en cada cambio de gobierno. De alguna manera, la inestabilidad económica atenta contra la necesaria estabilidad y continuidad de las políticas ambientales, pero sobre todo impacta a las instituciones encargadas de la ejecución y control de las políticas ambientales, en virtud del poco peso político que tiene este sector.

D. POLITICAS ECONOMICAS ESTABLECIDAS VERSUS POLITICAS AMBIENTALES EXPERIMENTALES

Mientras las políticas económicas reposan sobre un sistema institucional bastante establecido --con un funcionamiento estatuido y con rutinas conocidas, tanto para la toma de decisiones, su ejecución y fiscalización--, en las políticas ambientales no sucede lo mismo, no sólo porque no existe una estructura constituida y experimentada con éxito, sino también porque los programas específicos se presentan con un carácter experimental y de tanteo.

Ciertamente existen diferencias a este respecto entre países, pues algunos como Brasil o México han tomado en serio los problemas ambientales, en gran medida porque son muy graves, mientras que en otros como Bolivia o Perú aún hay campo para acciones casi experimentales, además por la reducida disponibilidad de financiamiento.

Cuando las políticas ambientales estén tan establecidas como las económicas entonces es posible que se dé una complementaridad y coherencia entre ambas. Esta es una meta a alcanzar.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para aspirar a un desarrollo ambientalmente sostenible es necesario comprender las posibilidades y limitaciones que tienen las políticas económicas, de desarrollo y de corto plazo, y las políticas ambientales, para regular los mecanismos que conducen al deterioro ambiental. La constatación básica es que no existe otra alternativa que la intervención estatal, para regular y controlar las actividades económicas que se basan en recursos naturales, que repercuten en el medio ambiente y en su calidad para la vida. Las políticas económicas y ambientales son los medios para regular la relación naturaleza-sociedad, frente a fenómenos tan disímiles como la presión demográfica, el contexto internacional, los mecanismos de mercado y el interés privado, el patrón de crecimiento de cada país y los estilos políticos para gobernar.

La política ambiental, explícita e implícita, en cada país está constituida por un conjunto de acciones directas e indirectas no siempre articuladas, cuyo resultado neto sobre el medio ambiente no parece conducir a su preservación y mejora. La causa de esto es que toda acción de la sociedad sobre la naturaleza, efectuada deliberadamente o no, tiene un efecto ambiental, cuya regulación no es imprescindible si aún existe "margen de resistencia ambiental" en el corto y mediano plazo. El problema se plantea en el largo plazo, cuando algunos daños ambientales son irreversibles, en consecuencia el objetivo principal de "la política ambiental" es evitar que esto suceda, planteando acciones en el presente.

Dentro de este contexto es necesario ubicar el lugar y el rol de las políticas económicas dentro de la política ambiental. En primer lugar, existen algunos condicionantes que actúan como parámetros para la formulación de las políticas económicas, cuyo peso social es tan grande que obligan a privilegiar los problemas de corto plazo sobre los de largo plazo. En segundo lugar, todo indica que la influencia ambiental de las políticas económicas es muy importante y parece que las políticas ambientales sirven, en gran parte, para corregir los estragos ambientales ocasionados por el crecimiento y las políticas económicas. En tercer lugar, no existe una articulación armónica entre políticas económicas y ambientales directas.

El primer condicionante de las políticas económicas, para que éstas tengan ciertas orientaciones, es el crecimiento de la población, tanto urbana como total. La relación decreciente recursos naturales/población condiciona a que las políticas económicas tengan ciertos sesgos. Así la presión demográfica y la

urbanización son tendencias que deterioran el medio ambiente. Frente a las presiones sociales creadas por las grandes concentraciones poblacionales y la pobreza de los países latinoamericanos, las políticas económicas tienen que orientarse a la satisfacción de necesidades inmediatas, aun a costa del uso intensivo de los recursos renovables y el agotamiento de los no renovables. Estas políticas afectan el futuro de la población joven por nacer. De esto se infiere que el primer componente de una política ambiental global sea la definición de una política de población, explícita o implícita, con la cual guarden armonía las políticas económicas. En todo caso, la pobreza y el exceso de población pueden ocasionar mayores perjuicios ambientales que la industrialización, en el ámbito urbano.

El segundo condicionante de las políticas económicas es el contexto internacional ya existente, dentro del cual cada país latinoamericano tiene un lugar determinado en la división del trabajo. El principal problema es que casi todos estos países tienen un sector primario-exportador en el cual reposa el funcionamiento de toda la economía nacional, sobre cuya base se establece una "restricción externa", principal limitante del funcionamiento y crecimiento económico. Como las exportaciones se basan en el uso de recursos naturales, la intensidad de su utilización depende de factores exógenos como la demanda internacional por materias primas y de los términos de intercambio. Bajo esta condicionante, existen dos formas de regular la influencia exógena y nociva del contexto internacional sobre los recursos naturales y el medio ambiente:

i) Mejorar los términos de intercambio, a través de impuestos a la exportaciones o pago de mejores precios por los países demandantes; y

ii) La transformación de la base exportadora, hacia productos industriales y servicios. Esto debería contemplarse en las discusiones sobre el ajuste estructural, señalándose que el ajuste propuesto por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que reprimarizaría las economías, es contrario a los intereses ambientales de Latinoamérica, a menos que las políticas económicas tomen en cuenta el punto anterior. El papel de las políticas de inversión y de cambio tecnológico es crucial para que el ajuste estructural cambie los estilos de uso de recursos y las políticas de corto plazo deben contribuir a favorecer esta necesaria transformación.

Las políticas económicas se gestan y ejecutan dentro de este contexto condicionado por la disponibilidad de recursos, la presión demográfica y la división internacional del trabajo, que en su conjunto tienden a impulsar el uso intensivo de recursos naturales y el deterioro del medio ambiente. ¿Qué pueden hacer las políticas económicas frente a esta situación?

En principio es necesario tener en cuenta que dentro de las políticas económicas, las decisivas en relación al medio ambiente son las políticas de inversión y tecnológicas. Hoy que América Latina enfrenta una profunda crisis de modelo de crecimiento, no parece existir otra salida que la reestructuración económica a partir de la base de recursos existentes que aún funcionan y de nuevas inversiones, con cambios tecnológicos incorporados apuntando a la transformación productiva con equidad (CEPAL 1990). Esto significa una oportunidad única para incorporar de manera explícita criterios de "costo ambiental del crecimiento" en las nuevas inversiones y tecnologías, puesto que, tal como hemos visto, la estructura productiva y el patrón de crecimiento definen las tendencias en el uso de los recursos naturales y en el medio ambiente. Esta posibilidad combinada con el problema irresoluto de la deuda externa, abre la enorme posibilidad de incorporar como parte del ajuste estructural la negociación de la deuda por un nuevo modelo de desarrollo con preservación del medio ambiente.

Las políticas de corto plazo regulan la actividad económica y el nivel de utilización de los recursos naturales y creados, y de manera implícita la calidad del medio ambiente. La experiencia latinoamericana en materia de políticas económicas ha oscilado entre el liberalismo ortodoxo y el populismo heterodoxo. Las políticas liberales, en su conjunto, parecen tener efectos ambientales más claros que las políticas populistas, es decir, bajo regímenes liberales el deterioro de recursos naturales y del medio ambiente es más evidente que bajo el otro tipo de régimen, dado el modelo económico vigente. Obviamente dentro de cada estilo de política económica existen algunas variables claves que tienen que ver con el medio ambiente, estas son: la tasa de cambio, la política tributaria, el gasto público, las políticas de precios y subsidios. Sin embargo, lo esencial en las políticas económicas es el balance neto ambiental que provocan instrumentos de política que influyen con distinto signo el uso de recursos naturales y el impacto ambiental, pese a que desde el punto de vista macroeconómico cada paquete de políticas se presenta con coherencia interna.

Al costado de las políticas económicas existen las políticas ambientales explícitas y directas, cuyas principales características son: la desconexión entre unas y otras, la incompatibilidad parcial entre ambas y el carácter preliminar y exploratorio de las políticas ambientales frente al carácter plenamente constituido e institucionalizado de las políticas económicas. Bajo estas circunstancias la política ambiental se presenta como una sumatoria de políticas explícitas (las llamadas ambientales) y la sumatoria de efectos positivos y negativos de las políticas explícitas (las económicas). Quizás ésta es la razón de su debilidad frente a los desafíos ambientales, por esto la gran tarea es lograr una política ambiental que sea una combinatoria de las políticas directas e indirectas, aunque esto va más allá de la buena voluntad o voluntarismo, es en realidad un proceso social de

transformación capaz de vencer algunos asuntos conflictivos: entre el corto y largo plazo, entre lo privado y lo público, entre la economía de mercado y la planificación, teniendo como eje la necesidad de la armonía entre naturaleza y sociedad.

Finalmente, poco se avanzará en materia ambiental si no se internaliza este problema tanto en la gestión pública como en el comportamiento privado, de tal manera que se introduzca como parte de la "racionalidad social" la evaluación costo-beneficio y el impacto ambiental de toda actividad vinculada al uso de recursos naturales y del espacio vital.

Notas

1/ La contaminación de los ríos por relaves mineros, con la consecuente repercusión en la agricultura es un problema común en países como Perú, Bolivia, Chile y México.

2/ Entendemos por cambio tecnológico la variación de una o más características técnicas del proceso productivo, incluyendo el manejo (racional) de los recursos como el bosque, las aguas, o la recuperación de recursos como la rehabilitación de suelos, la reconstrucción de terrazas o andenes.

3/ En América Latina sólo Brasil y en menor medida Uruguay podrían ser considerados como países industriales exportadores, el resto exporta porcentajes poco significativos de manufacturas en relación al volumen de sus exportaciones primarias.

Bibliografía

- Andaluz, Antonio (1990), Derecho ambiental. Propuestas y ensayos, Lima, Proterra.
- Brasil, Ministerio de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, Secretaría Especial de Medio Ambiente (1981), Política Nacional do Meio Ambiente. Lei N° 6938, 31 de agosto.
- Brzovic, Francisco (consultor) (1989), Crisis económica y medio ambiente en América Latina y el Caribe (LC/R.818), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990), Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G.1601-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- (1990) Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1989 (LC/G.1586), Santiago de Chile, diciembre.
- CEPAL/ILPES/PNUMA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (1986), La dimensión ambiental del desarrollo, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL), 2 vols.
- CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) (1986), Resolucoes CONAMA 1984-86, Brasilia, Ministerio de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente.
- Eyzaguirre, Nicolás y Mario Valdivia (1989), "Restricción externa y ajuste. Opciones y políticas en América Latina", Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta (LC/G.1532-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.10.
- Hirschman, Albert (1986), Interés privado y acción pública, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

- IICA/JUNAC (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura/Junta del Acuerdo de Cartagena) (1989), "Estrategia para la reactivación agropecuaria en la región andina y áreas de acción conjunta", documento de trabajo preparado para la "Reunión Técnica Subregional", mimeo.
- JUNAC (Junta del Acuerdo de Cartagena) (1989), "Decisión 251: Plan d acción conjunta para la reactivación y el desarrollo agropecuario en la subregión andina", Lima.
- Koolen, Ricardo (1986), "La organización institucional del Estado en relación con la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo", La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (CEPAL/ILPES/PNUMA), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- Meller, Patricio (1989), "Revisión de los enfoques teóricos sobre ajuste externo, y su relevancia para América Latina", Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta (LC/G.1532-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.10.
- Meller, Patricio y Andrés Solimano (1985), "Reactivación interna ante una severa restricción externa: análisis de distintas políticas económicas", serie Colección Estudios CIEPLAN, N° 16, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), Santiago de Chile.
- México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) (1988), Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, México, D.F.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (1985), Política de asentamientos humanos de la Administración de Parques Nacionales, Santiago de Chile, mayo.
- Pensamiento Iberoamericano (1987), "Medio ambiente. Deterioro y recuperación", N° 12, Madrid, julio-diciembre.
- (1983), "América Latina ante la recesión", N° 4, Madrid, julio-diciembre.
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1987), Ajuste y deuda social. Un enfoque estructural, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Sen, Amartya (1984), Resources, Values and Development, Boston, Harvard University Press.

Sevilla, Roque y Alvaro Umaña (s/f), ¿Por qué canjear deuda por naturaleza?, Quito, Fundación Natura.

Sunkel, Osvaldo y Nicolo Gligo (comps.) (1980), Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Tamames, Ramón (1980), Ecología y desarrollo. La polémica sobre los límites al crecimiento, Madrid, Alianza Editorial.

Tietenberg, Th. (1990), "Using economic incentives to maintain our environment", Challenge, vol. 33, N° 2, marzo-abril.

ANEXO
Cuadros

Cuadro 1

AMERICA LATINA: CLASIFICACION DE LOS PAISES SEGUN
DESTINO DE RECURSOS NATURALES

	RECURSOS NO RENOVABLES	RECURSOS RENOVABLES
EXPORTADORES	Bolivia (mineral, gas) Ecuador (petróleo) México (petróleo) Perú (petróleo, mineral) Venezuela (petróleo) Chile (mineral)	Argentina (agropecuario) Colombia (agricultura) Brasil (agricultura) Uruguay (pecuario) Paraguay (agricultura)
CONSUMIDORES INTERNAMENTE	México (gas, siderurgia) Brasil (agroindustria) Argentina (petróleo)	Todos

Cuadro 2

TIERRAS Y POBLACION EN LOS PRINCIPALES PAISES LATINOAMERICANOS

	1982 Superficie Total (Miles de ha)	% Tierras Cultivadas	% Pastos	% Bosques	Población Total (Miles)	(1980) Tasa de crecimiento	(1981-84) % Población Urbana	(1980) Ha x PEA agrícola	(1984) Ha cultivables x habitante
Costa Rica	5 070	12.5	42.7	32.3	2 460	2.6	46	2.3	0.26
México	197 255	11.9	37.8	24.1	77 043	3.0	66	3.2	0.30
Ecuador	28 356	9.3	13.8	50.6	9 115	3.2	46	2.1	0.29
Colombia	113 891	5.0	26.3	45.3	28 473	2.1	68	2.8	0.20
Brasil	851 197	8.8	19.1	67.0	131 185	2.5	64	5.1	0.57
Perú	128 522	2.7	21.1	54.8	19 198	2.6	65	1.8	0.18
Bolivia	109 858	3.1	24.6	51.0	6 253	2.8	33	3.5	0.54
Venezuela	91 205	4.1	19.0	37.7	16 857	2.9	79	4.3	0.22
Chile	75 695	7.3	15.7	20.5	11 878	1.7	81	8.3	0.47
Argentina	276 689	12.9	51.7	21.7	30 097	1.9	83	26.4	1.19

Fuentes: FAO, Production Yearbook (1983)

FAU, Production Year Book (1985)
Wilki James and David Lorey: Statistical Abstract of Latin America, vol. 25.

Cuadro 3

TIPO DE PAIS	POLITICA DE LIBRE MERCADO	IMPACTO AMBIENTAL	POLITICA INTERVENCIONISTA	IMPACTO AMBIENTAL
	Objetivo esencial: eficiencia		Objetivo esencial: redistribución	
Países básicamente primario-exportadores (Un eje económico)	Tipo de cambio: paridad Déficit fiscal: nulo Tasa de interés: positiva Precios: de mercado	Uso intensivo de recursos naturales. Impacto negativo	Tipo de cambio: sobrevalorado Déficit fiscal: positivo Tasa de interés: negativa Precios: controlados Subsidios	Uso errático de recursos naturales. Impacto impreciso
Países exportadores con industria (Dos ejes económicos)	Tipo de cambio: paridad Déficit fiscal: nulo Tasa de interés: positiva Aranceles: protección industria Subsidios	Uso alternativo de recursos Impacto negativo permanente	Tipo de cambio: múltiple Déficit fiscal: positivo Tasa de interés: subsidiada Precios: controlados Aranceles: protección industria Subsidios	Uso alternativo de recursos, alterado por precios relativos Impacto impreciso permanente