

Alfonso Mercado García (coord.), *Instrumentos económicos para un comportamiento empresarial favorable al ambiente en México*, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1999, 295 pp.

Rediseñar el Estado fue tal vez uno de los fenómenos más significativos en la esfera pública que caracterizó el final del siglo xx. ¿Cuál es el tamaño óptimo de la intervención estatal? ¿cuáles instituciones aseguran una mayor eficiencia? Éstas y otras preocupaciones trascendieron al terreno de las políticas, y obligaron a replantear y buscar nuevas formas de teoría y acción gubernamentales.

El medio ambiente, como tema de políticas, no es una excepción. Su aparición tiene lugar en una era de pleno activismo estatal y por ende fue tratado con el esquema clásico del regulador, en el que éste ejerce la autoridad sobre los agentes, en forma vertical. Sin constituir un ramo específico de la acción pública, se fue desarrollando un conjunto de instituciones sobre aspectos particulares del comportamiento ambiental: leyes, reglamentos, normas de emisión de contaminantes, agencias de inspección y sanción, etcétera. Esto es, una forma de regulación basada en los controles directos (comando y control, ctc).

Sin embargo, hace apenas un par de décadas, la mirada de los gobiernos descubre el medio ambiente como un factor clave para el desarrollo y descubre también que es imperante revertir el proceso de deterioro cre-

ciente. Asimismo, se vislumbra que se trata de un tema eminentemente público y transversal a las fronteras políticas, sectoriales e incluso generacionales. La necesidad de nuevas herramientas de gobierno es evidente. Éste es el trasfondo de la *Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas*, que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1992, misma que es considerada como el punto de partida de la política medioambiental contemporánea.

De acuerdo con el nuevo esquema, las soluciones alternativas para el regulador parten de la idea de que los agentes involucrados—contaminadores y contaminados— pueden llegar a equilibrios social y ecológicamente más eficientes si interactúan en un entorno institucional más propicio que aquellos alcanzados bajo políticas de control directo. La intervención del estado se justifica en la necesidad de proporcionar ese *entorno propicio*. Ésta es la intención de los instrumentos económicos (IE). La respuesta internacional hacia los IE ha sido favorable; muchos países han recibido ya sus beneficios y otros más, como es el caso de México, están explorando la forma de aplicarlos.

En estas circunstancias, el trabajo coordinado por Alfonso Mercado García no puede ser más pertinente.

te, especialmente si se considera que la política ambiental mexicana tiene una corta historia. En 1990 aparece el *Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994*; en 1992 se crean el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y a finales de 1994 se establece la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), reuniendo en un ramo específico de la administración pública las funciones antes dispersas en diversas secretarías.

La idea del desarrollo sustentable y el uso de instrumentos económicos, sugeridos por la Agenda 21, son acogidos en México en el *Programa de Medio Ambiente 1995-2000* y en las reformas de la *Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* de 1996. Sin embargo, su instrumentación es aún incipiente. Al tratarse de una transferencia de políticas, hay que tener en cuenta las particularidades institucionales, económicas, políticas y sociales, para prever cómo los costos y beneficios de esas políticas cobrarán sentido en México.

Asimismo, se debe advertir que los π arrojan resultados positivos para el ambiente sólo si son diseñados correctamente en el marco de una política congruente, integral y compatible con los objetivos económicos; de no ser así, pueden provocarse efectos perversos. De esta forma, el diseño de instrumentos económicos para nuestra política ambiental requiere de un análisis cuidadoso de la teoría,

de las experiencias en el terreno y de la realidad ambiental, económica e institucional mexicana.

En ese sentido, *Instrumentos económicos para un comportamiento empresarial favorable al ambiente en México*, contribuye a subsanar un vacío en la literatura de los π para países como el nuestro, tanto en lo general como en el caso de la arena industrial. Otra aportación es que trasciende la visión del regulador y considera a los sujetos de la regulación, en este caso, el sector empresarial.

Esta obra da cuenta de una investigación auspiciada por el Colegio de México, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y el International Development Research Center de Canadá. Participan en el libro Lilia Domínguez Villalobos, Óscar Fernández Constantino, Víctor L. Urquidí y Alfonso Mercado García, con la colaboración especial de David O'Connor. El objetivo concreto de la investigación es, como señala Alfonso Mercado en la introducción,

estudiar el efecto de los incentivos y los desincentivos fiscales y financieros vigentes, en las condiciones actuales, sobre la actitud y el comportamiento ambiental de las empresas, y considerar soluciones alternativas viables y eficaces tanto desde el punto de vista de la empresa como de la protección ambiental en general (p. 26).

La primera parte se refiere al marco de análisis. En el primer capítulo, "La aplicación de instrumentos eco-

nómicos en países en vías de desarrollo: de la teoría a la implementación", O'Connor hace una revisión de los enfoques para la regulación ambiental —normas y castigos o *CYC*, *IE*, instrumentos persuasivos. Cabe notar que, al referirse a los *IE*, no sólo destaca sus ventajas sino que examina la experiencia de países de la OCDE y, haciendo referencia a países en vías de desarrollo, advierte las dificultades de su instrumentación. La parte final de su colaboración es una exploración de las instituciones que pueden asegurar el éxito o fracaso de la aplicación de los instrumentos económicos, tanto políticos como económicos.

Víctor Urquidi, por su parte, dirige su colaboración al caso mexicano: "Instrumentos económicos para la política ambiental: estructura industrial y comportamiento empresarial en los países en vía de desarrollo, con referencia a México". Revisa la política nacional para medio ambiente y contextualiza también el ámbito internacional, especialmente aquello que pueda relacionarse con los *IE*.¹ Sus conclusiones son una serie de recomendaciones sobre las condiciones necesarias para una política ambiental que se valga de los instrumentos económicos.

La segunda parte de la obra presenta la base empírica de la investigación; se trata principalmente de una encuesta y de la determinación de los posibles efectos de un impuesto ecológico. Disponer de información sobre la dimensión del impacto ambiental, los agentes contaminadores y los patrones de conducta respecto al ambiente en la industria —sean amigables, indiferentes u hostiles— es indispensable para el analista y para el hacedor de políticas, por lo cual la investigación experimental de este equipo de trabajo, encabezado por Mercado García, resulta una aportación interesante.

La encuesta fue realizada entre 1993 y 1994,² es de tipo dirigido, no aleatorio y fue practicada a 119 establecimientos. Mediante ella se recabó información sobre la relación de la compañía con el medio ambiente, su opinión sobre los determinantes del comportamiento ambiental, los instrumentos económicos existentes³ u otros posibles, así como sus perspectivas de desempeño en la materia. Esta encuesta, junto con aquella diseñada por el Banco Mundial y levantada en 1995 por el Instituto Tecnológico de Monterrey con apoyo de la Semarnap y la Asociación Nacional de Industrias, son parte de los pocos

¹ Esta revisión se refiere hasta 1995. Urquidi realiza, en la parte final, un *addendum* para incluir el Programa de Medio Ambiente 1995-2000 de la Semarnap y las ya mencionadas reformas de 1996 a la *Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Las conclusiones sobre la imprecisión de los objetivos de la política ambiental, en general, no cambian.

² En el prólogo se indica que la "encuesta se practicó en 1994" (p. 12) y en el Anexo 1 se señala que "se realizó en 1993" (p. 267).

³ Se refiere a créditos con tasas preferenciales otorgados por Nacional Financiera y al programa de depreciación acelerada, los cuales, a decir de Víctor Urquidi, son dos de los tres "instrumentos de persuasión

insumos de información ambiental de este tipo con que cuenta el país.

Lilia Domínguez, en el capítulo cuarto "Comportamiento empresarial hacia el medio ambiente: el caso de la industria manufacturera de la zona metropolitana de la ciudad de México", se encarga del análisis de los resultados de la encuesta para el caso de la industria manufacturera. Para la autora la interpretación de la relación entre industria y medio ambiente debe entenderse como un continuo intercambio físico entre una y otra, en el contexto del proceso competitivo de las primeras. Analiza el comportamiento de las empresas en relación con el consumo de agua y energía y la generación de residuos peligrosos y las medidas pro ambientales (en algunos casos cruzando la información con la estratificación de empresas por tamaño o por giro) para efectos de estimar la cultura ambiental. Asimismo, presenta los problemas que la empresa considera fundamentales para el cuidado ambiental y el cumplimiento de la normatividad correspondiente.

La interpretación de la encuesta para las empresas de servicios está a cargo de Alfonso Mercado (capítulo quinto, "Las decisiones ambientales de las empresas prestadoras de servicios"). La presencia del sector terciario, como lo señala este investigador, es muy importante para la economía y también para el medio ambiente,

aunque esto último ha sido poco estudiado. El autor centra su atención en servicios médicos-hospitales y laboratorios-y en hoteles, revisando los mismos aspectos del análisis de Domínguez y subrayando los determinantes de la inversión privada en problemas ambientales.

Los impuestos ecológicos son uno de los mencionados con mayor frecuencia. Basándose en la teoría de los precios de Sraffa, Óscar Fernández, en el capítulo tercero, "Efectos de la aplicación de un impuesto ecológico neutral en México. Análisis mediante un modelo de equilibrio general computable", realiza la simulación de la aplicación de un gravamen de esta naturaleza para México. Esta carga impositiva afectaría el volumen de la producción de los sectores más contaminantes, en forma proporcional a la contaminación que generan. Fernández compara los efectos en los precios relativos, en la emisión de polución, la producción, el consumo, la inversión y otros indicadores, tanto en la modalidad de un régimen fiscal neutral como no neutral.

Asimismo, del trabajo de Fernández llama la atención el uso de los índices de contaminación sectorial que formularon investigadores del Banco Mundial (diseñados por David Wheeler para Estados Unidos y adaptados para el caso mexicano por Adriaan Ten Kate). Todo estudio de los problemas ambientales mexi-

ambiental [...] tal vez calificables como instrumentos económicos para inducir la conducta proambiental de una empresa" que existen en México (p. 122).

canos conoce la dificultad que representa obtener información sobre los sectores manufactureros más contaminantes y la magnitud de estas emisiones,⁴ en ese sentido, la propuesta de Fernández puede ser ilustrativa para la búsqueda de fuentes alternativas.

En suma, el ejemplar aquí reseñado se trata de un texto de consulta indispensable para el estudio de la

aplicación de los instrumentos económicos en México, que integra consideraciones teóricas, experiencias internacionales, evidencia relevante para el caso mexicano y recomendaciones, todas ellas necesarias para formular políticas ambientales efectivas, así como para sentar líneas de investigación en el campo todavía precario de la regulación ambiental mexicana.

*Fabiola Figueroa Neri **

⁴ Existe una carencia de información oficial específica sobre la contaminación industrial. Tal es el caso, por ejemplo, del *Informe de la situación general en materia de equilibrio ecológico y protección ambiental 1995-1996*, que la Semarnapresenta en *Estadísticas del medio ambiente*, publicada junto con el INEGI en 1997. En el apartado *industria* se refiere a variables generales como producción, empleo, ingresos, formación bruta del capital; en materia específicamente ambiental, da cuenta de las industrias con un alto consumo de energía; otra información como suelos contaminados y contaminación por el combustible usado por la planta vehicular se presenta tan sólo en forma agregada.

* Estudiante de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la FLACSO, Sede México. Becaria del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.