

Políticas económicas con sustentabilidad ambiental

Economic policies with environmental sustainability

Journal of Economic Literature (JEL):

Q2, Q32, Q43, Q28

Palabras clave:

Gestión medioambiental
Recursos agotables
y desarrollo económico
Energía y macroeconomía
Política gubernamental

Keywords:

Environmental Management
Exhaustive Resources and Economic
Development
Energy and the Macroeconomy
Government Policy

Fecha de recepción:

26 de julio de 2018

Fecha de aceptación:

6 de noviembre de 2018

Resumen

La sociedad y la naturaleza se llevan peor que nunca. La extracción de recursos, los desechos y los gases de invernadero superan la capacidad natural de reposición y absorción. Se pierden ecosistemas a gran velocidad, en los últimos 200 años más que nunca, desde la aparición del hombre. El ozono estratosférico ha dejado de deteriorarse, y se va restaurando gracias a los acuerdos internacionales.

Pero el modelo general de desarrollo no es sustentable: no articula economía, sociedad y ambiente, y ha dejado que más de la cuarta parte de la humanidad viva en la mayor pobreza. Hay que hacer algo. Algunas propuestas

Abstract

Human society and nature get along worse than ever. Resources extraction, industry waste and greenhouse gases exceed natural capacity to replenish and absorb. Ecosystems are lost at extreme speed, in the last 200 years more than ever, since man appeared. Stratospheric ozone has stopped its deterioration, and has begun restoring thanks to international agreements. However, the general development model is not sustainable: it does not articulate economy, society and environment, and has made 25% of humanity to live in deep poverty. Something must be done. Some proposals

Introducción

Las relaciones entre las sociedades y la naturaleza se encuentran en situación crítica, como nunca había ocurrido en la historia de la humanidad. Los impactos que las sociedades estamos provocando sobre el funcionamiento del planeta no tienen precedente. El progreso ha ocurrido con altos costos para la naturaleza; la demanda y la extracción de recursos naturales renovables supera la capacidad de reposición de la naturaleza, y los desechos la de absorción.

La Evaluación del Milenio de los Ecosistemas señaló que "... la pérdida y transformación de los ecosistemas en los últimos 200 años es la más importante que se tenga registrada, al menos en los últimos 50 mil años, y es la mayor desde la aparición del hombre" (MEA 2005).

La mitad de la superficie terrestre está explotada y son las selvas tropicales –los ecosistemas con mayor biodiversidad– las que se deforestan más rápidamente; 85% de las pesquerías están sobreexplotadas; hemos alcanzado los niveles de concentraciones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) más altos de los últimos 400 mil años; la demanda de productos cárnicos, sobre todo por parte



Julia Carabias

Facultad de Ciencias, UNAM
<jcarabias@colmex.mx >

118

de la población urbana, ha llevado a producir 1,400 millones de cabezas de ganado (Crutzen, 2002), es decir, existe casi un animal vacuno cuyo excremento es una significativa fuente de metano un poderoso GEI por cada cinco personas.

La única buena noticia en materia de cambio global ambiental que podemos contar, al menos hasta ahora, y que arroja muchas lecciones, es que la tendencia de deterioro de la capa de ozono estratosférico, detectado por Mario Molina, Paul Crutzen y Sherwood Rowland; ganadores del premio nobel de Química, logró detenerse y está en proceso de reversión, gracias a la alerta temprana de la ciencia, a los acuerdos tomados en el ámbito global convenidos en el Protocolo de Montreal en 1987 e implementados en las políticas nacionales y a las acciones de los mercados globales.

Por estas razones, y más, Paul Crutzen ha propuesto llamar Antropoceno a la época geológica en que vivimos, la que se caracteriza porque los seres humanos, y no las fuerzas naturales, son los que generan los factores de cambio que alteran el funcionamiento del planeta (Crutzen 2002).

La evidencia científica que ha aportado el Instituto de Resiliencia de Estocolmo sustenta seriamente esta hipótesis. Se han evaluado nueve límites planetarios que indican la capacidad de la biosfera para recuperarse de las perturbaciones y regresar a un estado estable; para mantener la estabilidad del funcionamiento del planeta, dichos límites no deben ser rebasados. Sin embargo, dos de ellos ya superaron la zona de incertidumbre y están en alto riesgo: la integridad de la biodiversidad y los ciclos de nutrientes nitrógeno y fósforo; el cambio climático y el cambio de uso de suelo se encuentran en la zona de incertidumbre, con un riesgo que se incrementa aceleradamente; bajo límites aún seguros, y por lo tanto, aún a tiempo de evitar desequilibrios significativos, se encuentran el uso de agua dulce, el deterioro de la capa de ozono en proceso de reversión y la acidificación de los mares. Sobre los otros dos límites planetarios, contaminantes emergentes y la carga atmosférica de aerosoles, aún no se cuenta con información suficiente (Steffen *et al.* 2015).

Las causas de esta situación son multifactoriales y responden a un modelo de desarrollo insustentable; entre ellas podemos resaltar: el acelerado crecimiento poblacional y la desordenada ocupación territorial; patrones de consumo excesivo fomentados por los mercados y que han conformado una cultura global en las últimas décadas; sistemas de producción con tecnologías que no respetan los principios ecológicos del funcionamiento de la naturaleza; un crecimiento económico bajo una lógica de maximizar la ganancia y el incremento del producto interno bruto, sin considera el deterioro o agotamiento del capital natural.

Con esta forma de desarrollo, como dice Edward Wilson “nos ponemos en peligro a nosotros y al resto de la vida” (Wilson, 2002).

A pesar de haber construido una significativa base institucional, legal y de políticas públicas, tanto en México como en la mayoría de los países,

patrones de consumo excesivo fomentados por los mercados y que han conformado una cultura global en las últimas décadas; sistemas de producción con tecnologías que no respetan los principios ecológicos del funcionamiento de la naturaleza; un crecimiento económico bajo una lógica de maximizar la ganancia y el incremento del producto interno bruto, sin considera el deterioro o agotamiento del capital natural

Las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo están desarticuladas. Las formas de uso del capital natural, además de causar el deterioro mencionado, tampoco han atendido las necesidades básicas de todas las personas en el planeta, y la pobreza y las desigualdades siguen siendo lastres del siglo XXI

los procesos de deterioro ambiental no se revierten y, en muchos casos, ni siquiera se desaceleran.

Las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo están desarticuladas. Las formas de uso del capital natural, además de causar el deterioro mencionado, tampoco han atendido las necesidades básicas de todas las personas en el planeta, y la pobreza y las desigualdades siguen siendo lastres del siglo XXI.

Por ejemplo: más de una cuarta parte de la población mundial vive en condiciones de alta pobreza; las desigualdades se han incrementado en las últimas décadas; cerca de una cuarta parte de los niños menores de cinco años en los países en desarrollo están desnutridos; 1.5 mil millones de personas tienen un empleo vulnerable (ONU 2015). La situación social, económica y ambiental ya es crítica con una población mundial de 7,700 millones de habitantes en el planeta; si se mantienen las tendencias actuales, las condiciones empeorarán sustancialmente durante las siguientes tres décadas, cuando la población rebase los 10 mil millones de personas que demandarán más energía, agua, alimentos y materias primas.

El problema principal radica en que el paradigma de desarrollo no cambia, y la planeación del desarrollo, casi inexistente, no considera, en la formulación de las políticas, las múltiples interacciones entre las causas y efectos de los problemas nacionales. Se formulan soluciones fragmentadas y se implementan programas aislados; de esta forma, no sólo se desaprovechan las sinergias potenciales entre las políticas, sino, sobre todo, no se atienden las causas desde su raíz, incluso muchos programas se confrontan en sus objetivos.

Detener y revertir el deterioro de la naturaleza requiere de un cambio en el paradigma del desarrollo, cambio que derive en políticas, instrumentos y acciones que integren la sustentabilidad ambiental con las dimensiones económicas, sociales y territoriales.

Un nuevo paradigma de desarrollo debe garantizar que el crecimiento económico sea incluyente, y contribuya a la reducción de la pobreza y a la mejora de la calidad de vida; promueva el manejo sustentable y diversificado del capital natural, generando riqueza, empleos y nuevos ingresos; prevenga y revierta los procesos de deterioro ambiental, y garantice la conservación de los ecosistemas naturales, para mantener su biodiversidad y funcionalidad.

Estas metas aspiracionales, ampliamente aceptadas, son de tal complejidad que consensuar un modelo de desarrollo con estos principios se convierte en un reto de gran envergadura, y plagado de obstáculos vinculados a la predominancia de intereses económicos privados sobre el interés público, a la falta de voluntad para asumir los costos políticos que implican los cambios cuyos resultados darán frutos en el mediano y largo plazos, a la debilidad del Estado de derecho y de las instituciones, y a la disminución constante

Un nuevo paradigma de desarrollo debe garantizar que el crecimiento económico sea incluyente, y contribuya a la reducción de la pobreza y a la mejora de la calidad de vida; promueva el manejo sustentable y diversificado del capital natural, generando riqueza, empleos y nuevos ingresos; prevenga y revierta los procesos de deterioro ambiental

El modelo neoliberal de desarrollo, basado en el mercado, no es compatible con la sustentabilidad ambiental

de presupuesto asignado a estas prioridades, lo mismo que a la falta de una conciencia social que demande su cumplimiento, entre otras dificultades. El modelo neoliberal de desarrollo, basado en el mercado, no es compatible con la sustentabilidad ambiental.

A continuación, planteamos algunas reflexiones sobre las contrariedades que surgen entre el crecimiento económico y la sustentabilidad ambiental.

I. Crecimiento económico y sustentabilidad ambiental

El tema ambiental se ha posicionado en las agendas globales y nacionales, sobre todo a partir de 1992, en el contexto de la Cumbre de Medio Ambiente y Desarrollo conocida como la Cumbre de la Tierra de Río; de Janeiro, y desde que se acuñó el concepto de desarrollo sustentable hace tres décadas. Sin embargo, los avances en el alcance de las metas no han sido contundentes, y están muy lejos de lo planeado; esto ha llevado a reflexiones y propuestas cada vez más complejas; por ejemplo, el caso del Acuerdo de París para evitar que el incremento de la temperatura de la superficie de la Tierra exceda los dos grados centígrados, o los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (ONU 2015). Estos acuerdos multilaterales, que han sido aceptados por todas las naciones, se expresan en los países de manera muy desigual, y se topan con serias limitantes, entre ellas, las de índole económica. La distancia entre las distintas visiones ha sido muy difícil de acortar.

Las razones son múltiples y no siempre radican en intereses encontrados, sino en la falta de un entendimiento común.

Una premisa con la que coinciden prácticamente todas las visiones señala que la naturaleza es el sustento para el desarrollo y el bienestar, coincidencia no suficiente para avanzar en los siguientes pasos. Las diferencias afloran, entre otras razones, por la interpretación, reconocimiento o rechazo de las evaluaciones de los impactos que provoca el aprovechamiento de los recursos naturales en las actividades productivas y el manejo de sus desechos sobre el funcionamiento de la naturaleza y su capacidad de resiliencia.

A riesgo de simplificar, podemos señalar algunas de las más comunes:

- Se niega que los impactos sean irreversibles o incluso significativos; se argumenta que la información que se difunde es exagerada y que responde a intereses particulares; se niega la evidencia científica;
- Se simplifican los problemas a un asunto de innovación tecnológica y acceso a la tecnología;
- Se acepta que el deterioro ambiental es el costo del desarrollo y que los recursos naturales están para que las sociedades los utilicen; se carece de un compromiso con las futuras generaciones;

- Se enfatiza la necesidad del crecimiento económico para generar empleo e ingresos, sin hacerse cargo de los impactos ambientales, aunque se reconocen como graves;
- Se rechaza la necesidad de crecimiento económico;
- Se argumenta que el crecimiento económico debe ser compatible con la funcionalidad de la naturaleza en el largo plazo.

El modelo económico de México que ha predominado en las últimas décadas se ha caracterizado por su bajo ritmo de crecimiento (3% anual), y se ha enfocado al mercado de exportación, lo cual ha tenido consecuencias sociales y económicas muy adversas sobre la población

Como puede observarse en estos ejemplos, las posiciones oscilan desde cero crecimiento para evitar deterioro ambiental, hasta máximas ganancias sin importar los daños en la naturaleza, posiciones ambas extremas que no parecen hacerse cargo de la pobreza del país, del deterioro de su capital natural y del bienestar transgeneracional.

Dejando de lado las visiones negacionistas de la ciencia, o las de los intereses económicos ilegítimos de algunos grupos de poder, y considerando aquellas que pudieran tener buena voluntad, la falta de una visión común no permite alinear las políticas en una misma dirección. Parte del problema radica en que las esferas del análisis del conocimiento no se cruzan entre sí y, por lo tanto, no se comprende la realidad en su dimensión compleja. Seguimos pretendiendo entender los problemas del desarrollo desde una sola disciplina y, sin duda, desde la economía solamente: las soluciones no reflejarán las necesidades sociales y ambientales de los problemas nacionales.

El modelo económico de México que ha predominado en las últimas décadas se ha caracterizado por su bajo ritmo de crecimiento (3% anual), y se ha enfocado al mercado de exportación, lo cual ha tenido consecuencias sociales y económicas muy adversas sobre la población, principalmente porque la creación de puestos de trabajo queda muy por debajo de la oferta de empleo (PUED 2018).

Un modelo alternativo, que pone en el centro la superación de la pobreza y la disminución de las desigualdades, implica el crecimiento de la economía mediante el robustecimiento del mercado interno y de la hacienda pública; el impulso a la generación de empleos mejor remunerados; la reestructuración de la actividad productiva para fortalecer las cadenas de valor; el incremento del financiamiento para el desarrollo, particularmente para la infraestructura y para la generación de valor agregado; la redistribución del ingreso a favor de los hogares que menos perciben, y de las personas cuyas entradas dependen de las remuneraciones al trabajo (PUED 2018).

Este planteamiento integra la política económica con la política social. Sin embargo, requiere visibilizar más claramente el compromiso transgeneracional, y con ello incorporar la dimensión ambiental para evitar los riesgos de profundizar los impactos ambientales, y, por el contrario, implica revertir el deterioro del capital natural y mantener el funcionamiento del planeta en una situación estable.

Un modelo alternativo, que pone en el centro la superación de la pobreza y la disminución de las desigualdades, implica el crecimiento de la economía mediante el robustecimiento del mercado interno y de la hacienda pública; el impulso a la generación de empleos mejor remunerados; la reestructuración de la actividad productiva para fortalecer las cadenas de valor; el incremento del financiamiento para el desarrollo

La preocupación que surge desde la perspectiva ambiental, entre otras, es que la estrategia de generación de empleos mejor remunerados –sin duda necesarios y medida de justicia social elemental–, para detonar un incremento en el consumo también necesario para resarcir las enormes carencias de la población que vive en condición de pobreza –que active el mercado interno y, por lo tanto, el crecimiento económico–, esté desprendida de una estrategia de sustentabilidad ambiental que ponga en el centro el consumo responsable.

Activar el mercado interno, mediante el incremento del consumo de productos del tipo que se consumen crecientemente en la actualidad y que están incorporados en las preferencias de los consumidores, implicará, irremediablemente, una mayor demanda y presión de recursos naturales: agua, energía, alimentos y materias primas. Como se señaló anteriormente, sin cambios sustantivos en los patrones de consumo, sustentables ambientalmente y saludables, la disponibilidad de recursos y las afectaciones en el planeta constituirán una limitante para el crecimiento y para el desarrollo, y generará daños irreversibles en la naturaleza. Pero una política de consumo responsable no está en el centro de la discusión dentro de las políticas económicas. La generación de empleos y el incremento de los ingresos de las familias siempre se convierte en una prioridad frente a los asuntos ambientales, sobre todo en los momentos que en que vivimos, ya muy prolongados, de crisis económica y social.

Por otro lado, las actividades productivas que deben fomentarse, y las formas de producción, son también un factor necesario de analizarse con criterios de sustentabilidad ambiental. Algunas actividades productivas, aunque generen mucho empleo, no son sustentables ambientalmente. La minería o la industria automotriz, por solo mencionar dos de las más evidentes, si bien son necesarias, deben tener límites y tecnologías muy controladas. Asimismo, en el medio rural, el fomento de plantaciones de palma africana o de otros biocombustibles, por ejemplo, requiere de la planeación territorial y ambiental muy cuidadosa. Lo mismo ocurre con el desarrollo de la infraestructura, dado que no cualquiera es positiva, y el sitio donde se establece y la manera en que se construye pueden provocar severos impactos cuando no se considera la visión ambiental.

¿Qué se produce, cómo se produce, cuánto se produce, quién lo produce, qué se consume, cómo se consume, cuánto se consume, quién lo consume? Son preguntas que no forman parte de la planeación de las políticas económicas en el país.

III. Hacia la sustentabilidad del desarrollo

El consumo responsable implica una nueva cultura y un entendimiento diferente de las relaciones sociedad-naturaleza. Generar información confiable, volverla accesible y comunicarla es indispensable para cambiar las actitudes

La economía ambiental plantea la necesidad de crecimiento económico, la generación de empleos e ingresos con innovaciones tecnológicas y cambios en los patrones de consumo, y propone políticas e instrumentos económicos para desincentivar conductas inadecuadas y, en contraste, incentivar las sustentables

de las personas, pero eso no es suficiente en el corto plazo. Un cambio de cultura puede llevar generaciones, y aunque los jóvenes están más preocupados que en el pasado por los temas ambientales, el entorno en el que se han desarrollado los ha convertido en una población en la que el consumismo forma parte esencial de su cultura.

En la búsqueda de alternativas sustentables, que acerquen las visiones económicas y las ambientales, se han formulado nuevas perspectivas, como la economía ambiental; sin embargo, su aceptación es aún muy incipiente.

La economía ambiental plantea la necesidad de crecimiento económico, la generación de empleos e ingresos con innovaciones tecnológicas y cambios en los patrones de consumo, y propone políticas e instrumentos económicos para desincentivar conductas inadecuadas y, en contraste, incentivar las sustentables.

Pero dentro de la economía ambiental hay modalidades que apuntan hacia rutas diferentes y contradictorias. Por ejemplo, la economía verde se hace la pregunta de ¿cuánto es el máximo de recursos que se puede extraer de la naturaleza sin generar daños irreversibles, y entonces incorporarlos a la economía de mercado para activar el crecimiento? (Spangenberg 2010). En contraste se sugieren modelos económicos que mantengan el crecimiento estable dentro de los límites ecológicos necesarios para garantizar la renovabilidad de los recursos naturales, es decir, supeditar el crecimiento económico a los acervos del capital natural con su capacidad de renovación (Daly 2010). Incluso hay quienes plantean la necesidad de un decrecimiento, lo cual parecería, al menos en el corto plazo, no ser compatible con la imperiosa y urgente necesidad de superar la pobreza.

La pregunta, desde el desarrollo sustentable, justo e incluyente, debería formularse más bien como ¿cuántos recursos naturales y cuáles se requiere extraer del medio ambiente, para satisfacer la demanda de bienes y servicios necesarios para una vida digna y sin desigualdades, bajo patrones de producción y consumo responsables y en armonía con la naturaleza?

El reto radica, como lo expresa el Informe del PUEd (2018) en:

acelerar la aplicación de estrategias y medidas para que los sistemas productivos reduzcan su carga o intensidad ambiental, de tal forma que sea posible sostener tasas de crecimiento económico más elevadas, sin causar más daño ambiental e incluso reduciéndolo, así como mediante la reducción del consumo de productos que se ha impuesto por los mercados... Se trata de acelerar la transición en el llamado desacoplamiento entre producción, consumo y ambiente, lo que atañe no sólo a la eficiencia en el uso de insumos intensivos en recursos, agua y energía, sino también en la generación de desechos y de emisiones, sobre todo atmosféricas.

Existen algunos precarios avances en el desacoplamiento del crecimiento económico respecto al consumo de energía, sin embargo no son suficientes,

Volver la vista hacia la naturaleza, para basar en ella nuevas formas de producción sustentable, abre oportunidades para el crecimiento económico

y no es el caso para otros insumos fundamentales como el agua o la producción de alimentos.

Por el contrario, se mantienen subsidios económicos perversos, como al diesel utilizado para la pesca, a la electricidad para el bombeo de agua subterránea para el riego, la exención del pago del agua en la agricultura, entre otros, que llevan a sobreexplotar los recursos y a profundizar la desigualdad social.

Los cambios de fondo hacia el desarrollo sustentable solo podrán lograrse si se incorporan las bases teóricas, y los instrumentos que ofrece la economía ambiental en las políticas macroeconómicas tales como: internalizar los costos ambientales de la producción y de los mercados; disminuir el exceso del consumo y reorientarlo hacia productos ambientalmente amigables; eliminar los subsidios perversos y asignarlos al fomento de sistemas productivos sustentables; considerar los impactos que ocurren en sitios diferentes de donde se consumen los productos; establecer límites de extracción de recursos; fomentar impuestos, créditos verdes, certificaciones, etiquetado y campañas en beneficio de los consumidores; pagar por los servicios ambientales, entre otras muchas medidas.

Volver la vista hacia la naturaleza, para basar en ella nuevas formas de producción sustentable, abre oportunidades para el crecimiento económico.

Bibliografía

- Crutzen**, P. (2002), "Geology of mankind-The Anthropocene", Londres, *Nature*, 415.
- Daly**, H. E. (2010), "From a Failed-Growth Economy to a Steady-State Economy", *Solutions*, 1, 37-43.
- Millennium Ecosystem Assessment (MEA)** (2005), "Ecosystems and Human Well-Being", *Synthesis*, Washington, DC, Island Press.
- ONU** (2015), *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas.
- PUED** (2018), *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024*, México, UNAM, Colección Informe del Desarrollo en México. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo.
- Spangenberg**, J. H. (2010), "The growth discourse, growth policy and sustainable development: two thought experiments", *Journal of Cleaner Production*, 18(6): 561-566.
- Steffen**, W. *et al.* (2015), "Planetary Boundaries: Guiding human development on a changing planet", *Science*, 16 de enero.
- Wilson**, E.O. (2002), *El futuro de la vida*, México, Editorial Galaxia Gutenberg, 320 pp.