

## ANÁLISIS Y COMENTARIOS

# ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE POLITICA ECONOMICA Y ASPECTOS AMBIENTALES

*Silvia Elena Arce<sup>1</sup>*

**Palabras clave:** análisis macroeconómico, política económica, política ambiental, Costa Rica.

**Keywords:** macroeconomic analysis, economic policies, environmental policies, Costa Rica.



### INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos, el medio ambiente ha pasado a ser un importante motivo de preocupación mundial. En la mayoría de los países industrializados se considera que la contaminación es una amenaza. Entretanto, en el mundo en desarrollo se reconoce que la contaminación y la degradación de los recursos naturales se han tornado un obstáculo para el desarrollo económico y la mitigación de la pobreza. Actualmente los países exploran el concepto de desarrollo sustentable, enfoque que permitirá continuar mejorando la calidad de vida con menor consumo de los recursos, dejando así una reserva sin mengua o incluso mayor patrimonio de recursos naturales para las generaciones futuras (CMMAD, 1987; Pezzey, 1993).

El patrimonio ambiental presta tres grandes tipos de servicios esenciales a la humanidad. En pri-

mer lugar, el medio ambiente es una fuente básica de materias primas e insumos para las actividades económicas. Segundo, es el que absorbe y recicla en general a un costo bajo o nulo para la sociedad, los desechos de los seres humanos. Por último, cumple funciones esenciales para el sustento de la vida como el bloqueo de los rayos ultravioleta por medio de la capa de ozono.

La diversidad de las necesidades inmediatas, así como las metas a largo plazo, muestran que no existe un enfoque universalmente "correcto" para abordar el desarrollo de las naciones. El concepto ha evolucionado de forma tal que abarca tres puntos de vista principales: económico, social y ecológico; los tres conceptos deben conciliarse y ponerse en práctica, a fin de alcanzar efectivamente el desarrollo pretendido con la gestión y aplicación de políticas macroeconómicas.

---

<sup>1</sup> Docente e Investigadora, Escuela de Economía Agrícola, Facultad de Agronomía, Universidad de Costa Rica. Fax: (506) 207-4136.

Mundialmente y concretamente en Costa Rica, las variables de tipo ambiental, poco a poco, han venido ganando importancia, al punto de ser incluidas en la elaboración de la política económica. Se presta atención al hecho de que se vienen estableciendo instrumentos de valoración de los recursos ambientales con el propósito de incorporar los costos y beneficios de utilizar tales recursos en el proceso convencional de adopción de políticas y toma de decisiones.

### **Antecedentes**

Si bien la teoría económica ambiental prosperó y su aplicación se extendió en todo el mundo desarrollado en los años setenta, la incorporación de los aspectos ambientales en la planificación del desarrollo es un fenómeno relativamente nuevo (Dasgupta y Maler, 1990). Gran parte de la literatura sobre las aplicaciones de la economía ambiental en los países en desarrollo surgió a partir de mediados de los años ochenta (Dixon y Hufschmidt, 1986). En el informe Brundtland se reconoció el papel de la economía en el desarrollo sustentable, tanto para determinar los costos de la degradación ambiental en los países en desarrollo, como para crear los incentivos adecuados para limitar tal degradación (CMMAD, 1987).

Actualmente los encargados de adoptar decisiones en la mayoría de los países han aceptado que la mala utilización de los recursos del medio ambiente ha pasado a ser una barrera importante para el desarrollo, debido a que incluye otros objetivos de larga data y gran prioridad como el crecimiento económico y la erradicación de la pobreza. Los escasos recursos naturales y artificiales deben usarse con la mayor eficiencia posible. El enfoque convencional se basaba en los análisis sistemáticos de las decisiones económicas, en particular, las políticas de inversión y fijación de precios que influían en la producción de bienes y servicios. Sin embargo, este énfasis en la eficiencia económica es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo de la sociedad.

En 1989 el Banco Mundial publicó sus directrices para evaluar el impacto ambiental de algunos proyectos, como la culminación natural de muchos años de creciente inquietud respecto de la dimensión ambiental del desarrollo (Banco Mundial, 1989). Así pues, el análisis ambiental se ha elevado al mismo nivel de importancia que los tres aspectos existentes de la evaluación de proyectos: análisis financiero, económico y técnico.

### **Relación entre la economía y el medio ambiente**

#### *El papel de la economía ambiental*

En el ámbito de las políticas económicas, la economía ambiental sirve para reconocer las opciones de ordenación eficiente de los recursos naturales que facilitan el desarrollo sostenible. Ésta es un puente esencial entre las técnicas tradicionales de adopción de políticas económicas y el análisis ambiental moderno. La economía ambiental sirve para incorporar aspectos ecológicos en el marco de la sociedad humana (Cuadro 1). Como se puede observar se indica el carácter jerárquico de la sociedad moderna. El nivel mundial y transnacional consta de estados y naciones soberanas. En el siguiente nivel se encuentran los distintos países, cada uno con una macroeconomía multisectorial. En cada país existen diferentes sectores económicos como la industria y la agricultura. Por último, cada sector está compuesto de distintos subsectores y proyectos.

Lamentablemente, no es posible llevar a cabo el análisis ambiental, utilizando directamente, la estructura socioeconómica anterior. El desglose ambiental se relaciona con: i) el nivel mundial y transnacional por ejemplo, el cambio climático, el agotamiento de la capa de ozono; ii) el habitat natural por ejemplo, bosques y otros ecosistemas; iii) la tierra por ejemplo, la zona agrícola; iv) los recursos hídricos por ejemplo, la cuenca hidrográfica, el acuífero y, v) el nivel urbanoindustrial por ejemplo, la zona metropolitana, la cuenta atmosférica. En

**Cuadro 1.** Incorporación de consideraciones ambientales en el proceso de adopción de políticas económicas.

<b>Sistema Ambiental</b>	<b>Instrumentos y métodos Analíticos</b>				<b>Estructura Socioeconómica</b>
	<b>Evaluación ambiental</b> (Impacto físico, biológico y social)				
Transnacional					Nacional
	<b>Análisis económico</b>				
Naturales Tierra	Valoración del impacto ambiental (nivel de proyectos)	Ordenación Integración de los recursos	Análisis Macroeconómico ambiental y contabilidad ambiental	Análisis económico ambiental mundial	Macroeconómico
<b>Análisis económico convencional</b>					
Agua	Evaluación de proyectos Análisis costo-beneficio	Análisis subnacional y sectorial	Análisis macroeconómico nacional	Análisis Económico Internacional	Regional Sectorial
<b>Análisis financiero y de Tecno-Ingeniería</b>					
Urbano-industrial y aire					Proyecto Subsectorial

cada caso, mediante un análisis ambiental holístico, se procuraría estudiar un sistema físico o ecológico en su totalidad. Pero las complicaciones surgen cuando tales sistemas naturales traspasan los límites de la estructura social humana. Por ejemplo, un ecosistema forestal podría abarcar varios países e interactuar también con muchos sectores económicos de cada país.

Las causas de degradación ambiental dimanar de la actividad humana salvo los desastres naturales y demás incidentes de origen no humano. Es preciso buscar cuáles son los efectos físicos que tienen las decisiones socioeconómicas sobre el medio ambiente. Las técnicas de evaluación ambiental se han elaborado para facilitar este arduo análisis. Por ejemplo, la destrucción de un bosque tropical hú-

medo primario puede ser causada por represas hidroeléctricas según las directrices contenidas en políticas del sector energético, caminos como política del sector transporte, agricultura de corte y quema por políticas del sector agrícola, extracción de minerales, política del sector industrial, desmonte fomentado por incentivos tributarios territoriales dictados por la política fiscal y otros factores. Para estudiar estas múltiples causas y sus efectos así como asignar prioridades será conveniente realizar un análisis detallado.

Por su parte, el proceso habitual de adopción de decisiones se basa en análisis de tecnoingeniería, financieros y económicos de proyectos y políticas. En particular, el análisis económico convencional se ha desarrollado bien en el pasado al utilizar téc-

nicas como la evaluación de proyectos y el análisis costo-beneficio, los estudios sectoriales y regionales, el análisis macroeconómico multisectorial y el análisis económico internacional finanzas, comercio, en los distintos niveles jerárquicos.

La economía ambiental desempeña un papel puente, al colocar los resultados de la evaluación ambiental en el marco del análisis económico convencional (Cuadro 1). Este proceso de incorporar los aspectos ambientales en la adopción de decisiones tradicionales se facilita con una variedad de técnicas económicas ambientales, incluida la valoración del impacto ambiental a nivel local y de proyecto, la ordenación integrada de los recursos a nivel sectorial y regional, el análisis macroeconómico, la contabilidad ambiental a nivel de toda la economía y, el análisis económico ambiental mundial y transnacional. Como las técnicas analíticas mencionadas se superponen considerablemente, esta categorización conceptual no debe interpretarse con demasiada rigidez.

Una vez completadas las etapas anteriores, los proyectos y políticas deben volverse a diseñar a fin de reducir su impacto ambiental y encauzar el proceso de desarrollo por una senda más sostenible. Es obvio que la formulación e implementación de tales políticas es, en sí, una difícil empresa. En el ejemplo de la deforestación que se mencionó antes, cabe suponer que la protección de este único ecosistema plantea problemas de coordinación de políticas en una gran cantidad de ministerios e instituciones sectoriales que habitualmente no colaboran entre sí, por ejemplo: energía, transporte, agricultura, industria, finanzas y silvicultura.

### **Políticas macroeconómicas generales**

En los años ochenta los países deudores se vieron obligados a adoptar programas de estabilización de emergencia que exigieron devaluaciones monetarias, controles del capital y aumentos de la tasa de interés. Cuando bajaron los niveles de ingresos, también disminuyó la recaudación impositi-

va. A medida que aumentó el desempleo, los gobiernos recurrieron a políticas de financiación expansionistas, que incrementaron los precios al consumidor.

Las devaluaciones monetarias reales aumentan la competitividad internacional y elevan la producción de bienes comerciados. Si se observa como ejemplo, la actividad silvícola y agrícola, la respuesta podría traducirse en la sustitución de cultivos. El impacto ambiental dependerá de si el cultivo sustituido, conlleva a beneficios ambientales, o a impactos ecológicamente perniciosos. Esta situación ambiental también dependerá de si el aumento de la producción da lugar al cultivo de nuevas tierras que podría provocar mayor deforestación, o a un uso más eficiente de las tierras de labranza existentes.

A nivel nacional, la sobrevaloración del tipo de cambio da por resultado una relación de intercambio negativa, menor competitividad de los productos y menores precios al productor agrícola, lo que podría obligar a los pequeños agricultores a trasladarse a tierras marginales en un intento por contrarrestar los efectos de los precios bajos. Además, los precios distorsionados de los productos agrícolas debido a un tipo de cambio inadecuado, a veces lleva a la producción de cultivos a propiciar resultados más dañinos para el medio ambiente. El tipo de cambio sobrevaluado se suele asociar con el mal desempeño exportador y la escasez de divisas; mientras que la devaluación puede significar un doble ahorro de divisas: más ingresos de exportación.

En un reciente análisis de los vínculos que unen el crecimiento, la política comercial y el medio ambiente, López (1991) sostiene que el producto de un recurso natural como un bosque o una pesquería donde la producción depende fundamentalmente de la reserva también resultará afectado por otros factores como los derechos de propiedad. Así pues, si la política comercial incrementó el valor del producto por ejemplo, las exportaciones de pescado o madera, luego el grado de propiedad influiría en cómo se administra la pro-

---

ducción y las reservas de recursos. Las reacciones podrían ser variadas: desde una mayor inversión en el patrimonio y mejor mantenimiento de éste, si los propietarios-usuarios internalizaran los costos ambientales, hasta un rápido agotamiento, cuando los usuarios no tuvieron nada en juego en la reserva de recursos.

### **Cuentas nacionales y desempeño macroeconómico**

Para incluir correctamente los aspectos ambientales en los análisis sobre políticas económicas, es preciso reexaminar las técnicas corrientes de contabilidad de los ingresos. El producto interno bruto (PIB) es la medida de crecimiento que se usa habitualmente, a partir de las transacciones en los mercados; es la base sobre la cual se determinan muchos aspectos de la política macroeconómica. Sin embargo, una de sus deficiencias es que no se toma en cuenta la distribución del ingreso, las actividades ajenas al mercado y, lo que es aún más crucial, la degradación ambiental. En lo que respecta al ambiente, la contabilidad nacional actual muestra tres deficiencias: i) las cuentas nacionales pueden no representar con precisión el bienestar, ya que los balances no incluyen cabalmente los recursos ambientales y naturales, por lo cual se hace caso omiso de importantes cambios en la situación de tales recursos; ii) normalmente en la cuentas nacionales no se incluye la depreciación del capital natural esencial para la vida humana, como las reservas nacionales de aire, suelo, agua, minerales y zonas silvestres; y iii) los costos de descontaminación (por ejemplo, gastos en que se ha incurrido para restaurar el medio ambiente) muchas veces sirven para abultar el ingreso nacional, en tanto los daños ambientales que los contrarrestan no se incluyen (Lutz y Munasinghe, 1991). En consecuencia, los cálculos del PIB podrían ser incorrectos en el tanto que se pasan por alto aspectos perniciosos como la contaminación, mientras que implícitamente se subestiman insumos beneficiosos para las necesidades ambientales.

A fin de superar estas deficiencias, es necesario elaborar un Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) ajustado, conforme a consideraciones ambientales. Los encargados de adoptar decisiones a nivel nacional, tradicionalmente se basan en el SCN convencional para formular las políticas económicas. Así pues, un sistema modificado conforme a consideraciones ambientales, permitiría que se evaluara la situación global a la luz de los aspectos ambientales, estableciendo vínculos entre las políticas macroeconómicas y la gestión de los recursos naturales (Muzondo *et al.* 1990).

### **Las políticas macroeconómicas y el medio ambiente**

La política fiscal y monetaria, los programas de ajuste estructural y las medidas de estabilización repercuten sobre la base de recursos naturales, pero estas complicadas interacciones no se comprenden bien. El enfoque ideal es un análisis de “equilibrio general” que permite investigar tanto los efectos económicos como ambientales de las reformas de políticas macroeconómicas. Sin embargo, esos métodos integrales no son practicables en países en desarrollo, donde escasean los datos para la formulación de políticas y la toma de decisiones. Por lo anterior, sería más práctico aplicar enfoques “parciales” que ayuden a determinar el impacto más importante de las políticas macroeconómicas.

No es posible hacer generalizaciones sencillas, pero hay muchos casos de daño ambiental que se deben a fracasos del mercado y distorsiones de política, exacerbados por el desempleo, la carencia de tierra y la pobreza (Munasinghe *et al.* 1993).

Por lo tanto, las reformas de política amplias que usualmente promueven la eficiencia o reducen la pobreza en general también deberían ser beneficiosas para el medio ambiente. No obstante, algunas de estas reformas pueden tener efectos ambientales negativos, según los factores limitativos y a menudo localizados preexistentes, como los dere-

chos de recursos o de propiedad mal definidos. Se trata de rastrear el complicado camino por el cual tales cambios de política económica, afectan en definitiva a los incentivos para utilizar con eficiencia los recursos a nivel empresarial o doméstico. El objetivo no es necesariamente modificar las políticas originales más amplias que tienen metas económicas convencionales o relacionadas con la pobreza, sino más bien elaborar medidas complementarias más concretas o localizadas, lo que ayudaría a mitigar los efectos negativos o realzar los positivos que tienen las políticas originales en el medio ambiente.

### **COSTA RICA: acciones y prioridades sobre el medio**

Relacionado con la conservación de los recursos naturales y la inversión que el país ha hecho en Parques Nacionales y áreas protegidas recientemente, ha surgido la modalidad denominada “venta de servicios ambientales”. Se entiende por ésta denominación el pago que empresas privadas u otras organizaciones económicas deben hacer por el uso de recursos conservados en estas áreas, como por ejemplo: el agua, la biodiversidad en la flora y fauna, y la protección de cultivos.

Estos pagos son incluidos como parte de la inversión que las empresas realizan en sus proyectos de desarrollo presentando elementos nuevos, para que sean considerados en las políticas y estrategias de inversión.

La definición de prioridades sobre el ambiente está, enfocada a las mejoras en salud pública, mejora de la productividad de los recursos naturales, reducción de daño por infraestructura, tecnología que genere contaminación, etc.

En materia de política ambiental, en Costa Rica se identifican como prioritarias según la ley orgánica del ambiente (N°7554, de la Gaceta N°215) las siguientes áreas:

- protección, conservación y manejo de los recursos naturales
- contaminación del aire
- contaminación de aguas
- uso y manejo inadecuado de proyectos agroquímicos
- manejo de desechos sólidos

Además, se identifican tres áreas en las cuales el país debe mantener interés estratégico, desde la perspectiva de largo plazo. Dichas áreas son:

- energía
- minería
- recursos edafológicos (del suelo)

Sin embargo, pese a la existencia de esta Ley, en el marco jurídico costarricense no se encuentra una clara definición acerca del **daño ambiental**. Es así como el tema no ha sido considerado en forma específica, por tanto una definición de daño ambiental deberá considerar aspectos como los siguientes :

- a. el daño ambiental constituye un delito de carácter social, pues afecta las bases de la existencia de la sociedad.
- b. económico, porque atenta contra las materias productivas
- c. cultural, pues pone en peligro la forma de vida de las comunidades
- d. ético, porque atenta contra la existencia de las generaciones presentes y futuras.

En conformidad con lo anterior adquiere importancia, el avance hacia la organización del patrimonio natural, tanto para apreciar los costos ambientales de los actuales esquemas de desarrollo, como para introducir en forma integral, el criterio de protección y sustentabilidad de las políticas y estrategias de desarrollo tanto globales como sectoriales.

La elaboración y uso de las cuentas del patrimonio natural es una tarea urgente. Su complementariedad con las cuentas físicas y económicas también resulta imperativo. Se deben introducir cambios en las cuentas nacionales o establecer sistemas de contabilidad del patrimonio natural a nivel nacional. No obstante la carencia de información confiable, ésta, deberá generarse mediante la investigación, evaluación y contabilidad de esos recursos naturales.

### LITERATURA CITADA

- BANCO MUNDIAL. 1992. "Brazil: an analysis of environmental problems in the Amazon". Informe N°9104-BR, vol. 2, anexo 5, Washington, D.C.
- BINSWANGER, H.P. 1991. "Brazilian policies that encourage deforestation in the Amazon". World Development. Vol. 19, julio.
- BIRDSALL, N.; WHELER, D. 1991. "Openness reduce industrial pollution in Latin America: The missing pollution haven effect", documento presentado al Simposium on International Trade and the Environment, Washington, D.C., Banco Mundial, noviembre.
- CMMAD (Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo), 1987. Our Common Future. Oxford, Oxford University Press.
- DASGRUPTA, P.; MALER, K.G. 1990, "The environment and emerging development issues", Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics. Washington, D.C., Banco Mundial.
- DIXON, J.A. 1988. Economic Analysis of the Environmental Impacts of Development Projects, Londres, Earthscan/Banco Asiático de Desarrollo.
- LÓPEZ, R. 1991. "The environment as a factor of production: The economic growth and trade policy linkage". College Park, University of Maryland, diciembre.
- LUTZ, E.; YOUNG, M. 1992. "Integration of environmental concerns into agricultural policies of industrial and developing countries", World Development. Vol. 20, N°2.
- MAHAR, D. 1989, Government Policies and Deforestation in Brazil's Amazon Region. Washington, D.C., Banco Mundial.
- MUNASINGHE, M.; CRUS, W.; WARFORD, J. 1993. "Do economy wide policies hurt the environment". Finance and Development, septiembre.
- PEZZEY, J. 1993. Economic Analysis of Sustainable Growth and Sustainable Development, World Bank Environment Paper. N°2., Washington, D.C., Banco Mundial.
- REPETTO, R. 1988. Economic Policy Reform for Natural Resource Conservation, ENV Department Working Paper, N°4, Washington, D.C., Banco Mundial, mayo.
- SEBASTINA, I.; ALICBUSAN, A. 1989. Sustainable Development: Issues in Adjustment Lending Policies, ENVPR Working Paper, N°1989-6, Washington, D.C., Banco Mundial, octubre.