

EL PRINCIPIO DE EFICIENCIA*

Eficiencia y competitividad

El principio de eficiencia/internalización de costos consiste en apoyar un uso más eficiente de los recursos y asegurar que sus valores verdaderos se reflejen en los costos a través de un régimen de comercio más desarrollado en las Américas.

Una mayor eficiencia es fundamental para aumentar la competitividad económica de una nación. Siguiendo al CEPAL (1990), por competitividad auténtica se entiende aquella basada en la incorporación de innovaciones a los productos y procesos de trabajo a través de mecanismos que resulten en ganancias genuinas en materia de productividad. Tal autenticidad se deriva fundamentalmente de características *sistémicas*: mayor calificación de la mano de obra (por la vía de la universalización de la educación y acceso a condiciones de vida dignas); existencia de un mercado de trabajo fundamentado en la justicia social y la redistribución de las ganancias de la productividad a los trabajadores y a la sociedad como un todo, con el fin de generar una demanda interna que resulte en avances en la escala de producción; incentivos a los sistemas de innovación para facilitar la generación y absorción del progreso técnico; y un papel activo del sector público en las acciones que conduzcan a reducir las desigualdades, eliminar la pobreza y preservar el bien común.

Hasta ahora, en el Mercosur la competitividad se ha basado en instrumentos espúreos, incluyendo la externalización de los costos ambientales y la sobre explotación de los recursos naturales, ignorándose así los costos de uso asociados con su creciente escasez. Algunos estudios empíricos muestran que las economías de la región tienen un perfil de especialización en actividades potencialmente contaminantes o de extracción in-

discriminada de recursos.¹⁵ Dicho esto, el deterioro de los términos de intercambio constituye una tendencia cada vez más acentuada, con caídas récord en los precios de los productos primarios durante los últimos años.

Internalización de costos

El camino que se recomienda para aumentar la eficiencia en el uso de los recursos naturales, tal y como se establece en los artículos 4(j), 13 y 15 del Protocolo Adicional sobre Medio Ambiente al Tratado de Asunción, es la adopción de instrumentos económicos que logren la internalización plena de los costos ambientales. Tales costos se refieren tanto a los que causan pérdida de calidad del medio ambiente como a los asociados con la creciente escasez de los recursos. Es necesario señalar, sin embargo, que por fallas del mercado o institucionales, muchas veces estos costos no se le cobran a los agentes que los generan.

En los países miembros del Mercosur, la gestión ambiental pública se halla fuertemente cimentada en sanciones, licencias y otros mecanismos regulatorios que tienen poca flexibilidad y no fomentan el control ambiental. Por ejemplo, son comunes las normas que imponen topes de emisiones, por debajo de los cuales no se sanciona al agente contaminador y por encima de los cuales no se tolera ninguna emisión. A esto se agrega la carencia de recursos financieros y humanos necesarios para asegurar que se apliquen las normas, que muchas veces se quedan en “el papel,” así como la falta de coordinación de los diversos niveles de gobierno y la super imposición de normas y jurisdicciones.

Para superar estos problemas, en los principios de la declaración de Río y de la Agenda 21 se propone la internalización de costos ambientales por medio de instrumentos económicos, entre los cuales se destacan los siguientes:

*Sección preparada por Carlos Eduardo Frickmann Young, del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro. young@ie.ufrj.br El autor agradece los numerosos comentarios recibidos durante la presentación de la versión preliminar de este texto durante el taller “Mercosur y los Principios de Winnipeg” realizado en Buenos Aires del 8 al 10 de abril de 1999.

¹⁵Para el caso brasileño, véase Young, C.E.F. 1998. “Industrial pollution and Exported-Oriented Policies in Brazil.” *Revista Brasileira de Economia* 52(4): 543-562. Para Argentina, véase Chudnovsky, D. y Chidiak, M. 1996, “Competitividad y medio ambiente.” *Boletín Informativo Techint*, N° 286. Buenos Aires: CENIT.

- gravámenes y otros tipos de cobros para contaminadores y usuarios de recursos naturales;
- subsidios para quienes usan prácticas o productos que no hacen daño al medio ambiente;
- creación de mercados de compraventa de permisos de contaminación;
- fomento al ecoetiquetado y otras formas de promover la demanda de productos ambientalmente sanos; y
- expedición de leyes que penalicen a los agentes del daño ambiental.

Entre las ventajas que se atribuyen a estas estrategias figuran las siguientes (Seroa da Motta, 1996):

- reducción de los costos que resulten del cumplimiento de la legislación y de la carga administrativa del sector público;
- reducción de las emisiones de efluentes y residuos con la consecuente mejoría de las condiciones ambientales en aquellas áreas donde se apliquen estos instrumentos;
- mejoramiento de las condiciones de salud, disminución de gastos hospitalarios y aumento de la productividad económica; y
- fortalecimiento institucional mediante apoyo económico a las entidades del sector público para que aumenten su eficiencia y cooperen con el sector privado y las ONG.

Cabe señalar que estos instrumentos económicos no son incompatibles con otros mecanismos de gestión ambiental. Se pueden crear sistemas mixtos que combinen la flexibilidad de los primeros con normas más rígidas, especialmente cuando se trata de situaciones en que la preservación de las especies y los ecosistemas enfrente riesgos por encima de los límites de seguridad. Con todo, los instrumentos económicos no constituyen una fórmula mágica y se esperan

dificultades operacionales. En primer lugar, la región tiene poca tradición en la aplicación de los mismos. Brasil ha avanzado un poco, destacándose la reciente ley federal 9.433 de enero de 1997 que permite hacer cobros sobre los recursos hídricos y descentraliza la gestión hídrica a través de comités de cuencas hidrográficas que tendrán autonomía para decidir la forma y el valor de tales cobros. Otra experiencia interesante, también en Brasil, es la destinación a algunos estados de parte del impuesto sobre la circulación de bienes y servicios (ICMS, un tipo de impuestos sobre el valor agregado) para compensar financieramente a municipios que tienen restricciones de uso de bosques nativos sólo para la conservación y cuya recaudación tributaria es por ende menor. Sin embargo se trata de experiencias aisladas o de aplicación restringida.

En cualquier caso, si se quiere que la pretendida internalización de costos tenga éxito, será necesario que haya la voluntad política de fortalecer las instituciones encargadas de implantarla.

Armonización y desviaciones de comercio

Es esencial armonizar las medidas encaminadas a internalizar las externalidades ambientales entre los países miembros del Mercosur, con el fin de evitar ventajas o desventajas para quienes tengan normas más o menos rigurosas. Esto por cuanto las medidas de control adoptadas sólo por algunos países del bloque pueden resultar en pérdidas de competitividad para otros, creándose así un estímulo perverso que conduzca a la inacción y por esa vía a la preservación del status quo. Por eso, el Artículo 13 del Protocolo Adicional hace hincapié en la necesidad de armonizar y establecer criterios comunes para identificar y valorar los costos ambientales, y en la importancia de que los Estados partes coordinen la aplicación del principio “el que contamina paga,” de los instrumentos económicos y de los sistemas de autorregulación para ello pueden ser útiles las experiencias de la Unión Europea y el TLCNA, siempre y cuando se tengan en cuenta las especificidades del Mercosur (véase el Capítulo 3).

Mediante la armonización se trata de evitar que una mayor exposición al comercio internacional tenga resultados perversos para la agenda ambiental, penalizando, por ejemplo, a quienes gastan en medidas de protección del entorno (y cuyas exportaciones pueden resultar por ello más caras y menos competitivas (desviaciones de comercio), y beneficiando a los que nada hacen y por ello salen favorecidos (*free riders*). Si no se avanza en la aplicación de reglas comunes para la internalización de costos se podrían crear tendencias de especialización en actividades contaminantes. Lo cual se podría agravar si se implantan mecanismos espúreos de competitividad como son aquellos incentivos fiscales y crediticios que favorezcan las exportaciones a cualquier costo.

Heterogeneidades

La armonización no implica que se ignoren heterogeneidades importantes en la región, que será necesario tomar en cuenta para que la internalización de costos sea justa. Tal es el caso de aquellos sectores que son más intensivos en emisiones, de la misma forma en que hay otros más intensivos en mano de obra. En aquellas situaciones en que la aplicación de mecanismos de internalización de costos amenace la generación de empleos, será necesario crear mecanismos compensatorios. Esto no implica, sin embargo, que con el argumento de la generación de empleo se vaya a permitir que empresas y sectores queden exentos de aplicar los debidos mecanismos de control ambiental. Para evitar que se extiendan beneficios a quienes no los merecen, se deberían conducir estudios sectoriales que permitan comprender mejor el pasivo ambiental y la relevancia social de cada actividad.

Lo anterior también aplica a la pequeña y mediana empresa, que requerirá apoyo para adoptar métodos de producción más favorables al medio ambiente, siendo como es una de las principales fuentes de empleo. Será necesario crear mecanismos adecuados para que aquí la internalización de costos ambientales no resulte en pérdidas significativas para un sector que es socialmente estratégico.

Como se dijo al comienzo de esta sección, la búsqueda de una mayor eficiencia debe partir de reformas básicas que resulten en avances en materia de competitividad *sistémica* y que al mismo tiempo absorban el excedente estructural de mano de obra, generen mejores empleos que redunden en una calidad de vida más elevada, y protejan la integridad del medio ambiente. Si se quiere avanzar en este sentido, habrá que formular políticas económicas y sociales que eliminen las barreras que se interponen a las innovaciones e inversiones intensivas en tecnología e información, las cuales se originan en la enorme disparidad de condiciones de vida que predominan en varios países del bloque. La transformación productiva de los países del Mercosur debe estar ligada a mejoramientos en educación, salud, saneamiento y vivienda, todo lo cual redundará directamente en una mejor productividad.

La disminución de las disparidades en el desarrollo regional también será esencial si se quiere evitar que los beneficios reportados por el aumento de flujos comerciales continúen acentuando la concentración del desarrollo económico en algunas regiones, en detrimento de la vasta mayoría del territorio nacional. Para evitarlo será necesario diseñar programas de descentralización de los beneficios alcanzados, no sólo para que tales ventajas lleguen a regiones diferentes a las fronteras donde posiblemente se concentre la actividad comercial y por ende los flujos migratorios, sino también para evitar la presión excesiva sobre los recursos naturales de estos polos de desarrollo.

Estabilidad macroeconómica

La estabilidad macroeconómica también es una condición para lograr una mayor eficiencia y productividad. El aumento del volumen de producción de bienes y servicios para hacer frente a situaciones de crisis financieras como la de la deuda externa, acompañado de “guerras” fiscales, cambiaría o de precios entre países que compiten entre sí para equilibrar su balanza de pagos, puede conducir al incremento de la contaminación, a la sobre explotación de los recursos no renovables, la deforestación y degradación del suelo por el incremento de los cultivos de exportación. En situaciones de crisis se debe

evitar, internamente, sustituir los principios del desarrollo sostenible por medidas de corto plazo con efectos extremadamente dañinos en el largo plazo y, externamente, buscar una mejor comprensión y tratamiento internacional de las consecuencias de tales crisis.

Especificidades locales y valoración de los recursos ambientales

La necesidad de armonizar y establecer reglas comunes no significa fijar parámetros y valores uniformes, pues el efecto contaminador de las mismas cantidades de emisiones se verá determinado por las características de cada medio. Se requiere buscar formas flexibles de aplicación del principio de internalización de costos ambientales, descentralizando las formas y valores de los cobros. Por lo general, en la literatura especializada el valor económico de los recursos ha sido desagregado así: *valor económico total = valor de uso + valor de opción + valor de existencia*

El valor de uso (VU) representa el valor atribuido por las personas al uso o usufructo de los recursos naturales. Este VU está compuesto por el

valor de uso directo (VUD), es decir, el usufructo actual de un recurso mediante extracción, visita u otra forma de actividad productiva o consumo directo, y el valor de uso indirecto (VUI), esto es, el beneficio actual del recurso derivado de funciones ecosistémicas como la protección de cuerpos de agua o la fijación de carbono derivadas de la preservación de los bosques. Es por ello que aun quien no usufructúa actualmente un servicio ambiental le pueden atribuir un valor, el cual se relaciona con los usos futuros del mismo que puedan generar algún beneficio o satisfacción para los individuos. A este valor se le denomina valor de opción (VO) para un uso futuro, sea directo o indirecto, a diferencia del uso presente comprendido en el valor de uso.

El tercer componente es el valor de existencia (VE) y se caracteriza como un valor de no uso. Se trata del valor atribuido a la existencia misma del medio ambiente, independientemente de su utilización presente o futura. Es, pues, el valor que le confieren las personas a ciertos recursos del entorno como los bosques y la fauna amenazada por el solo hecho de existir para apreciarlos.

Cuadro1. Taxonomía para la valoración de los recursos naturales

Valor económico total de los recursos naturales			
Valor de uso			Valor de no uso
Valor de uso directo	Valor de uso indirecto	Valor de opción	Valor de existencia
Recursos directamente consumibles	Beneficios de las funciones ecosistémicas	Valores directos e indirectos futuros	valor del conocimiento de la continuidad de existencia

Fuente: Pearce (1992)

En el análisis tradicional de proyectos sólo se consideraban los beneficios (empleo generado) y costos directos (inversión), pero no los efectos nocivos de la actividad en el entorno natural y sus costos concomitantes en materia de limpieza, o aquéllos relacionados con la pérdida de salud humana, o de turismo por deterioro del paisaje, etc. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que ignorar estas otras esferas de valor puede conducir al fracaso de proyectos de desarrollo, como ha sido el caso de la Amazonia brasileña. Así pues, la valoración ambiental introduce técnicas específicas para traducir estas pérdidas en valores monetarios, determinando los parámetros mediante los cuales se puede implantar la internalización de costos.

Conclusión

Es necesario integrar las políticas ambientales y las demás políticas sectoriales, buscando una mayor compatibilidad de los intereses económicos con el uso racional de los recursos naturales. La creación de procedimientos, programas, y servicios innovadores de apoyo a este proceso debe contar con el concurso del sector privado y de organizaciones regionales e internacionales. Aquí se ofrecen apenas algunas ideas sobre cómo se podría dar esa compatibilización a la luz del principio de eficiencia, teniendo en cuenta las características propias del Mercosur.

Es importante que la discusión de los temas sociales y ambientales, y la búsqueda de consenso en torno a ellos, no ocurra separadamente del debate en torno a los temas comerciales. El gran desafío del desarrollo sostenible es que sea para todos. En el caso del Mercosur, la aplicación de los Principios de Winnipeg será posible sólo si se logra revertir la tendencia histórica de generación de desigualdades. Así pues, la expansión del comercio dentro del bloque y hacia afuera no debe ser vista como un fin en sí mismo sino como un instrumento para construir una sociedad más justa, equitativa y próspera hoy y en el futuro.

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y EL MERCOSUR*

Globalización y Mercosur

La subsidiariedad consiste en lograr que la toma de decisiones ocurra en el nivel más adecuado posible. Dependiendo de la naturaleza del problema, los regímenes comerciales en desarrollo en las Américas deberán asegurar que se asigne prioridad al nivel político y jurisdiccional más local en consonancia con la efectividad.

Para entender como se puede aplicar el principio de la subsidiariedad en el contexto del Mercosur es necesario entender que su configuración como producto de los procesos de globalización, interdependencia progresiva y transnacionalización no sólo tiene efectos en la esfera económico-financiera y del comercio mismo, sino en el papel del Estado y la sociedad civil. Los movimientos de regionalización suponen un fuerte desarrollo de los espacios públicos, así como la actuación del sector privado y no gubernamental nacional e internacional, dándole una nueva dinámica a la relación entre Estado y sociedad (Leis y Viola, 1995; Young, 1997). Estas circunstancias se potencian especialmente en la interfase entre economía, comercio y medio ambiente, donde los sectores no gubernamentales cumplen un papel cada vez más protagónico. En el plano ambiental específicamente, la globalización ha dado un fuerte impulso al surgimiento de valores y actores que participan en el debate desde una perspectiva de gobernabilidad amplia y multidimensional. Es aquí donde comienzan a ganar espacios las lógicas locales y también las transnacionales (Levy et al., 1994; Lipschutz, 1996).

* Sección preparada por Héctor Ricardo Leis, profesor de la Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil leis@matrix.com.br y Eduardo Viola, profesor de la Universidad de Brasilia, Brasil, eduviola@linkexpress.com.br