

INSTRUMENTOS ECONÓMICOS

Introducción

Un objetivo de la política ambiental es mejorar la calidad del ambiente y evitar que éste se degrade. Para ello, el encargado de diseñar y ejecutar esta política puede recurrir a diferentes áreas del conocimiento. Por un lado, las denominadas ciencias exactas y naturales, esto es, física, química, biología y derivadas de ellas, le brindan herramientas para identificar el problema, medir su extensión y magnitud y encontrar soluciones para corregir la degradación ocurrida.

Pero como los problemas de contaminación que tratan los hacedores de política se suelen originar en acciones humanas, se requiere recurrir a conocimientos de otras áreas del saber, como la jurídica y las ciencias sociales. Dentro de las ciencias sociales, la economía brinda herramientas para entender los aspectos formales de las decisiones de las personas en la sociedad y cómo influir sobre ellas para que cambien su comportamiento.

Los instrumentos de política ambiental vinculados con la contaminación buscan que aquellas personas cuyas acciones dañan el ambiente, tomen en cuenta estos efectos negativos en su toma de decisiones. Dicho con un vocabulario más económico, para que “internalicen” los efectos externos o externalidades que generan, entendiendo a éstas como los efectos no deseados o buscados de alguna actividad económica. Por ejemplo, que la decisión de qué producir, cómo y con qué, incluya las consecuencias de la emisión de efluentes gaseosos y líquidos que puede genera dicha actividad.

Para lograr esta “internalización” se usan tres tipos de instrumentos: los regulatorios, los económicos y los disuasivos. Los instrumentos **regulatorios** son medidas institucionales que buscan influir sobre el desempeño ambiental mediante normas legales que prescriben metas y tecnologías a ser cumplidas por quienes pueden generar externalidades ambientales negativas. Por ello también se los conoce como instrumentos de “orden y control”.

Los instrumentos **económicos** proveen señales que actúan como incentivos para que los que decidan encuentren conveniente el cambio de comportamiento. A diferencia de los regulatorios, dan libertad de acción a quien toma decisiones para elegir cómo responder a estos estímulos. Los instrumentos económicos más conocidos son los impuestos, ya sea a la emisión de sustancias contaminantes, a la producción de bienes potencialmente perjudiciales, a la compra de insumos más contaminantes, los cargos por uso de servicios públicos vinculados con la disposición y tratamiento de residuos, entre otros.

En la comparación de los instrumentos regulatorios y económicos, las ventajas de uno suelen ser las falencias del otro. Por caso, una de las ventajas de los regulatorios es la

experiencia en su utilización y la facilidad para indicar con mayor precisión la cantidad máxima que se acepta que se emita, algo útil en el caso de residuos, como los peligrosos, donde puede ser grave el impacto ambiental de una emisión mayor a la esperada. Por su lado, la principal ventaja de los económicos es la mayor eficiencia para el logro de los mismos objetivos que los regulatorios –esto es, lograr el mismo objetivo con una menor utilización de recursos por parte de las empresas y la sociedad–, seguido por los menores costos de información en la tarea de control, lo cual los hace aptos para países con entes regulatorios con bajo presupuesto y escasos recursos (Galperín y Rabinovich, 2001).

Los instrumentos **disuasivos** buscan internalizar la preocupación ambiental en la toma de decisiones mediante una persuasión indirecta que no implica órdenes ni incentivos económicos directos (OECD, 1993). Aquí se ubican la educación ambiental en las escuelas, la propaganda sobre los beneficios de cuidar el ambiente, la difusión de casos de empresas que no cumplieron con las normas ambientales, los etiquetados ecológicos y las certificaciones de gestión ambiental de las empresas, entre otras medidas. En estos casos se pretende inducir cambios en las normas sociales vinculadas con los problemas ambientales, para que los emisores cambien su comportamiento a partir de motivos adicionales a las sanciones por no respetar una regulación o un instrumento económico.

Los instrumentos económicos y disuasivos, tanto solos como en combinación con los regulatorios, son cada vez más utilizados, ya sea en los países desarrollados, que es donde se inició su aplicación, como en los países en desarrollo. Se utilizan para problemas diversos, muchos de ellos presentes en las ciudades, como ser emisiones gaseosas de industrias y de transporte automotor, generación de efluentes líquidos y disposición de residuos sólidos domiciliarios, especiales y peligrosos.

Además del diseño de estos instrumentos, hay dos cuestiones adicionales a tener en cuenta. En primer lugar, más allá de la combinación de instrumentos elegida, debe establecer un adecuado mecanismo de *enforcement*, para lo cual un análisis desde un enfoque económico indicaría como adecuadas a las acciones del gobierno que reducen los costos que tienen las empresas para cumplir con los instrumentos de la política ambiental y que incrementan las sanciones por no cumplirlas y la probabilidad de su aplicación (Galperín y Rabinovich, 2001).

Para esto son útiles mecanismos de *enforcement* privado (Tietenberg, 1996) –denuncias de individuos u organizaciones no gubernamentales, demandas judiciales al contaminador, acciones contra al autoridad regulatoria por falta de cumplimiento de sus funciones–, que incrementan la probabilidad de aplicación de las sanciones, y los instrumentos disuasivos, que mediante medidas como la difusión de los nombres de los infractores y la educación ambiental de los habitantes puede lograr ampliar el tipo de prejuicios para las empresas por la falta de cumplimiento además de las sanciones clásicas, como ser el deterioro de la imagen corporativa de la empresa y la disminución de sus ventas.

En segundo lugar, una buena combinación de instrumentos puede fallar en su implementación si no se atiende de manera adecuada a la percepción que del problema a tratar tienen los diferentes actores involucrados y a los conflictos de intereses entre el gobierno, las empresas y los demás ciudadanos, como también entre las empresas que pierden y que ganan, y entre las distintas áreas del gobierno (Galperín y Rabinovich, 2001).

Asimismo, la Ciudad cuenta con la libertad de definir los instrumentos de política ambiental – entre ellos, los económicos – que considere adecuados para mejorar la calidad de vida de sus habitantes y el ambiente en general. Por lo que no debería esgrimirse la superposición de atribuciones entre Nación – Ciudad como fundamento para acotar el diseño y puesta en marcha de instrumentos de esta naturaleza en la Ciudad.

De acuerdo al relevamiento de la normativa local, surge que las diversas leyes ambientales vigentes en la Ciudad, contemplan algún tipo de previsión en cuanto a instrumentos económicos, aunque, cuando se trata de incentivos, los mismos no han sido reglamentados y por lo tanto, puestos en práctica. Ello representa la pérdida de una oportunidad para el logro de beneficios en relación a la calidad ambiental de la ciudad.

La norma más rica en cuanto a la inclusión de incentivos es la Ley 1356 que regula la contaminación atmosférica y que prevé –mediante un listado enunciativo- incentivos tendientes al empleo masivo del transporte público, desalentando el particular, incentivos para la eficiencia energética y al uso de vehículos menos contaminantes, como así también a la investigación dirigida a productos o tecnologías que eviten la contaminación proveniente de fuentes fijas y móviles. También la ley de residuos peligrosos local contempla que el Poder Ejecutivo implemente incentivos para aquellos que minimicen la generación, o reutilicen o reciclen estos desechos.

Quizás las previsiones en materia económica de nuestro sistema legal sean perfectibles tanto desde el punto de vista técnico como legislativo, pero asimismo resulta evidente que es necesario que las autoridades se comprometan a profundizar acerca de la importancia que la puesta en marcha de estas herramientas puede implicar para una mejora en la calidad ambiental de la ciudad.

Propuestas y Recomendaciones

Del análisis de la legislación existente en la ciudad y de la revisión de las experiencias comparadas en otros países en relación al uso de instrumentos económicos, se presentan propuestas y recomendaciones para su inclusión en el Anteproyecto de Código Ambiental.

▪ Contaminación del aire y Ruidos

La legislación porteña en materia de contaminación atmosférica y acústica impulsa la utilización de incentivos, complementando a los instrumentos de ‘orden y control’. Y

como ejemplifica la experiencia en otros países de la región, el sustento sobre el que se basan estos instrumentos está dado por la creación de conciencia y cultura ciudadana.

En particular, no se debe perder de perspectiva que el análisis de la problemática asociada a la contaminación del aire y por ruidos en la ciudad no escapa al tratamiento de la cuestión del transporte en su significación más amplia.

La instrumentación de un peaje más alto en los accesos a la Ciudad de Buenos Aires en las horas pico requeriría además de la implementación conjunta de medidas que mejoren el servicio público de pasajeros (trenes, colectivos y subterráneos) como medios alternativos de acceso y movilidad dentro de la ciudad. Estas medidas requieren además de criterios de largo plazo en la planificación urbana que apunten a definir e instrumentar la clase de ciudad – y la calidad de vida – que los ciudadanos pretenden.

A través de la revisión de las experiencias en otros países se han identificado distintos instrumentos que son replicables en la Ciudad de Buenos Aires, atento además que el cuerpo normativo claramente incentiva la aplicación de este tipo de instrumentos. Entre ellos se puede enunciar:

- a. El sistema de **reembolsos** en el costo de equipos que reduzcan las cargas contaminantes en los vehículos de transporte público más antiguo instrumentado en Francia.
- b. El **adicional optativo del 10 % en el impuesto predial** para financiar distintos proyectos en la comunidad en Bogotá.
- c. El programa de **Compras Públicas Sustentables del Gobierno** de Sao Paulo que envía un claro incentivo al mercado en cuanto a exigencias de productos o equipamientos.
- d. El **pago de cargos diferenciales (peajes) dependiendo del momento del día y/o de la semana** como así también la instrumentación de **tarifas diferenciales en el estacionamiento medido** aplicado en la Comunidad Europea.
- e. El sistema de premios consistente en la aplicación de una **deducción en la tasa anual para aquellos vehículos que cuenten con tecnologías más limpias** instrumentado en Suecia.

De esta manera también cabe destacar las iniciativas que ya están siendo implementadas en la Ciudad, como las **reducciones para la tasa de patente de los vehículos automotores que empleen Gas Natural Comprimido** y el peaje gratuito para aquellos vehículos particulares con al menos 4 ocupantes que ingresen por las autopistas de acceso a la Ciudad en horarios pico (por la mañana).

Existen además iniciativas que por sus características conforman un instrumento disuasivo como es el caso de la **regulación informal realizada por ONG's y la prensa** en Brasil a través del Premio Azul de Medio Ambiente y cuyo objetivo es distinguir aquellas iniciativas empresariales que resultan en mejoras concretas en el desempeño ambiental de las empresas.

A lo largo de la revisión de las experiencias comparadas se pudo concluir que el establecimiento de un marco legal e institucional que explícitamente promueva el uso de instrumentos económicos en la gestión ambiental ha sido uno de los condicionantes para la obtención de resultados exitosos.

De esta forma, resulta relevante mencionar factores que coadyuvan a la implementación efectiva de los instrumentos económicos en particular y de la política ambiental en general. Entre ellos cabe mencionar:

- La difusión y la comunicación efectiva entre la agencia ambiental y los agentes económicos.
- La construcción de consenso a través de la integración y participación de los distintos agentes involucrados (económicos, sociales y de regulación) en la definición de los objetivos y metas del instrumento económico.
- Monitorear los resultados e ir ajustando los instrumentos para alcanzar las fines de la gestión ambiental: en este sentido es fundamental contar con información adecuada.
- El logro de victorias rápidas: los ciudadanos precisan evidencias positivas para construir y conservar su compromiso con la gestión ambiental y los instrumentos económicos utilizados.
- La internalización de los costos externos derivados del transporte debe ser considerado un objetivo de política a largo plazo.
- La solución ideal no siempre es la más factible en la práctica, por lo que las medidas instrumentadas muchas veces deben responder a la ‘segunda mejor opción’ disponible.

Asimismo cabe destacar que no es posible resolver la problemática de la contaminación atmosférica y acústica con la aplicación aislada de un instrumento económico. La solución involucra además la aplicación conjunta de otras medidas, tanto regulatorias (un control efectivo de las fuentes móviles) como disuasivas (la necesidad de incorporar a la ciudadanía en la gestión).

Esta última premisa constituye un desafío para una sociedad con marcados rasgos de individualismo y con una mentalidad cortoplacista, características que sorprendentemente no la diferencian demasiado de otras sociedades de la región.

- **Residuos sólidos urbanos**

Resulta apropiado mantener el espíritu de la norma, la cual permite el uso de instrumentos disuasivos, económicos y otros no regulatorios como la responsabilidad, en combinación con los regulatorios.

Dentro de los programas de educación permanente, habría que posibilitar la realización de tareas de asistencia técnica a las empresas sobre sistemas de separación de embalajes y envases y de gestión de residuos propios, para favorecer el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 8 de la “Ley Basura Cero”.

Además, habría que precisar mejor la redacción del inciso 4 del artículo 8, para que defina con precisión si busca que las empresas que utilizan envases participen de los

programas de educación que promueven la reducción de la basura, su superación y reciclaje, y se hagan cargo de sus costos, ya sea de manera parcial o total.

Por último, podría habilitarse al Gobierno a hacer pública la información de los infractores, lo cual puede llegar a ser un incentivo adicional a las demás sanciones establecidas para que se cumplan con las normas, en caso de que esta publicidad perjudique la imagen de la empresa y afecte su vinculación con clientes, proveedores y bancos, entre otros. Esto podría hacerse mediante la inclusión de una competencia adicional de la autoridad de aplicación, aprovechando que ya tiene las de generar un sistema de información al público sobre el avance de los programas que se implementen (art. 49, inc. e) y elaborar un informe anual a ser remitido a la Legislatura de la Ciudad (art. 49, inc. f).

- **Residuos peligrosos**

La ley actual descansa en los instrumentos regulatorios, pero cuenta con un conjunto de instrumentos no regulatorios que complementan a los primeros. Tal como muestra la experiencia internacional comparada, instrumentos como las tasas por cantidad generada y grado de peligrosidad, la obligación de contratar seguros por daños y la educación ambiental, son incentivos que favorecen el alcance de los objetivos de mejorar la gestión de los residuos y reducir el impacto que estos pueden tener.

En el caso de la tasa, es apropiado que en el Anteproyecto se fije que la determinación de su valor esté a cargo de la autoridad de aplicación, pues para que la tasa actúe como un incentivo, su valor debe calcularse en base a los costos para reducir la cantidad y la peligrosidad de los residuos, datos que pueden cambiar con el paso del tiempo. La ley no establece si el objetivo de la tasa es actuar como incentivo o es recaudatorio. En el primer caso, se precisa un valor tal que induzca cambios en los que participan de la gestión de estos residuos; en el segundo caso, es necesario un valor que permita el desarrollo de estas actividades, pero no de manera necesaria una variación en la cantidad de residuos. Se podría evaluar la posibilidad de resaltar que la tasa busca actuar como incentivo en sintonía con los objetivos de la ley establecidos en el artículo 4.

También es adecuado mantener la norma que permite que la autoridad de aplicación utilice otros instrumentos para incentivar la reducción de residuos y lograr alternativas a la disposición final, como reutilización o reciclaje.

Entre los instrumentos disuasivos vinculados con el cumplimiento, no figura el de difusión de casos de falta de cumplimiento, que como se señaló en la sección I, complementa las sanciones tradicionales, como la multa, clausura del establecimiento e inhabilitación de la actividad (art. 57). Este es un instrumento que podría incorporarse.

Un instrumento disuasivo a mantener es la educación ambiental, la cual puede favorecer el desarrollo de normas sociales comunes que hagan que los habitantes modifiquen su apreciación de la importancia del manejo adecuado de estos residuos.