

Autorregulación: un nuevo enfoque para el crecimiento de las empresas en Colombia, dentro de la imperiosa necesidad de un efectivo desarrollo sostenible

Yecid Angarita Palma*

Resumen

La crítica situación de los recursos naturales en Colombia, ameritan un manejo responsable y efectivo por parte de los organismos estatales encargados del control ambiental si se pretende alcanzar un verdadero Desarrollo Sostenible. En el presente artículo se hace una crítica al manejo de las políticas ambientales actuales, entre las cuales se encuentran los incentivos económicos, las políticas de cero emisiones y normas ISO14000. Bajo esta situación y la necesidad de implementar políticas que conlleven hacia la creación de una conciencia pro-ambiental, el autor propone adoptar un *enfoque de estilo motivacional* que reduzca las imperfecciones de mercado que no permiten reflejar los verdaderos costos sociales en el precio de los recursos. Las iniciativas ZERI y la reglamentación ISO14000, acompañadas de instrumentos económicos eficaces, son los elementos esenciales del nuevo enfoque de incentivos o motivaciones que permitirá sistemáticamente la creación de una conciencia ambiental por parte de los agentes contaminadores más importantes: las industrias. La aplicación de políticas ambientales más coherentes y que se apoyen de estos instrumentos modernos, llevarán a la autorregulación y la creación de nuevas ventajas competitivas, utilizando eficientemente los recursos naturales, permitiéndonos acceder a un verdadero desarrollo sostenible.

Introducción

Bajo la crítica situación de los recursos naturales en nuestro país, es necesario plantearse dos interrogantes: ¿son las políticas ambientales impuestas por el gobierno, el mejor instrumento para mitigar el daño sistemático del medio ambiente? y ¿hasta qué pun-

to las políticas impuestas han formado conciencia pro-ambiental en los principales agentes contaminadores: las empresas? En este ensayo se trata de responder de manera sencilla a estos dos interrogantes. Analizando el concepto de desarrollo sostenible, el enfoque de manejo ambiental netamente normativista y sus inconvenientes en el caso colombiano, y los retos y ventajas de implementar otros instrumentos en el manejo ambiental, como los de tipo económico, la propuesta de cero emisiones y la reglamentación ISO14000, dentro de un nuevo enfoque administrativo que deben adquirir los empresarios para ver en estos instrumentos de la política ambiental moderna una oportunidad para la creación de nuevas ventajas competitivas.

* Estudiante de X semestre de la carrera de Administración de Empresas, Universidad Nacional de Colombia. Actualmente desarrolla su Monografía de grado. Este artículo ocupó el primer lugar en el segundo Concurso de Ensayos sobre Gestión y Desarrollo Sostenible, realizado por el grupo estudiantil LIDER, en noviembre de 1999.

En la Declaración de Rio de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (firmada el 14 de junio de 1992), conscientes de la importancia de hacer una alianza internacional para proteger la integridad del medio ambiente, los países fueron unánimes en la relevancia del desarrollo sostenible. "Se consideró especialmente la situación de los países en vía de desarrollo por ser los más vulnerables desde el punto de vista ambiental"¹.

Los antecedentes del desarrollo sostenible datan de comienzos de la década de 1980 donde se llegó a la conclusión de que lo logrado no era lo necesario y que la normatividad adoptada por casi todos los Estados, si bien habían logrado diversas acciones puntuales en la defensa del mejoramiento ambiental, no era suficiente debido al continuado deterioro del medio ambiente mundial. Consciente de esta realidad, la Asamblea General de las Naciones Unidas promovió la creación de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en la cual se planteó la idea y la meta de alcanzar, a escala global, regional y nacional, lo que se llamaría: *desarrollo sostenible*, término que se ratificó en el *informe Brundtland* (1987).

El concepto de desarrollo sostenible ya ha sido objeto de diversas interpretaciones, en función de diferentes consideraciones desde filosóficas hasta prácticas. Según la mayoría de autores, el *desarrollo sostenible* es aquel que se lleva a cabo sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Otros autores llevan el término a un sentido más extenso, donde el concepto implica asimismo la preocupación por la igualdad social entre las generaciones. Todavía más, se asegura que "los objetivos del desarrollo económico y social se deben definir desde el punto de vista de sostenibilidad en todos los países, ya sean desarrollados o en desarrollo, de economía de mercado o de planeación centralizada"².

De los anteriores planteamientos se puede deducir que el *desarrollo sostenible* no es sólo aquel que conserva para las generaciones futuras los recursos naturales de que dispone el planeta, sino que es mucho más. El desarrollo sostenible es una meta a plazos mediano y largo que supone la adopción gradual pero intencionada de nuevos paradigmas del crecimiento y el desarrollo, tanto económicos como sociales.

En consecuencia, no puede hablarse con propiedad sino de desarrollo sostenible que más que una meta debe concebirse como un proceso de alcanzar y mantener.

Tiene por lo tanto, grandes consecuencias en todos los sectores del desarrollo social. Se trata pues de una tarea humana dispendiosa, pero no por ello imposible. Sin embargo, el poder alcanzar el objetivo del desarrollo sostenible requiere iniciar y consolidar a corto plazo los procesos necesarios en los ámbitos político, económico, social y cultural. No basta que se inicien estos procesos a escala nacional ni regional sino que deben ser iniciativas de carácter global.

El papel del Estado en materia ambiental no es el de abstenerse de toda intervención o regulación, por el contrario el manejo ambiental necesita una participación muy activa de éste. Se puede afirmar que esencialmente existen dos enfoques en cuanto al manejo de políticas ambientales que orienten un Estado hacia el desarrollo sostenible. La primera, basada en la normatividad y administración de sanciones, llamadas normas de Comando y Control, desarrolladas por los diferentes entes gubernamentales de cada Estado destinados al control del medio ambiente, bajo el principio universal: quien contamina paga. Este principio conlleva elementos sociológicos de la aceptación coercitiva de una norma –una indudable propensión a no cumplirla–, pues es vista como una prohibición³. Normas que no siempre llevan a la creación de conductas pro-ambientales, sino en algunos casos hacia la sustitución de diferentes actividades contaminantes que tengan un menor control, pero que sean atractivas económicamente. La segunda, la autorregulación, inducida por ciertos mecanismos motivacionales que crean sistemáticamente la imperiosa necesidad de desarrollo continuo, donde cada empresa o sector industrial visto como un agente económico puede influir decisivamente en la preservación del medio ambiente, adquiriendo una conciencia ambiental y viendo en la aceptación e inclusive la adopción de procedimientos que van más allá de las normas, una oportunidad de crear ventajas competitivas que a la postre se traducirá en beneficios económicos reales en vía de un verdadero desarrollo sostenible.

Son estos los elementos a desarrollar en las siguientes líneas; la inconveniencia de adoptar un enfoque normativista y la posible efectividad de lograr que la empresa se autocuestione. Pues es tonto pensar que en Colombia, país que posee una de las Constituciones más amplias en artículos a la vez posea las más altas tasas de

1. Bibiana Lloreda y Ana María Garcés, *Legislación ambiental: análisis temático de vigencia*, Uniandes, 1998.
2. Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo, *Nuestro futuro común*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.

3. Verla como una prohibición, como precisamente se contempla en la diferente legislación, conlleva un factor sociológico que amplía de gran manera el debate acerca del manejo ambiental: lo inconveniente de prohibir, sin antes no inducir otras políticas menos restrictivas, como los incentivos económicos.

impunidad, un manejo estrictamente normativo que conduzca a una sanción sea una verdadera herramienta de control en el manejo ambiental. Por otra parte, las solas buenas intenciones no bastan, es necesario la adopción de cierta cultura ambiental, para poder desarrollar un modelo de autorregulación ambiental efectivo que seduzca a nuestro empresario en la búsqueda de procedimientos y técnicas que disminuyan el margen tolerable de contaminación y llegue a constituir mayores beneficios económicos al país. Indudablemente cualquiera que sea el enfoque, la participación decidida del Estado es vital para llegar a cumplir los objetivos del *desarrollo sostenible*, y que no se convierta éste en un nuevo caballo de combate para los políticos de turno.

Colombia en particular, ha sufrido en los últimos años un gran deterioro y degradación en sus recursos naturales⁴, producto de la explotación desmedida de éstos por los procesos desordenados de desarrollo y por la debilidad de controles en la aplicación de las normas. Esta situación tiende a tornarse grave, si se tiene en cuenta que Colombia tiene la mayor diversidad de especies por superficie en el mundo y el segundo en especies totales después de Brasil; cuenta con enormes recursos hidráticos, selvas, bosques, etc., que de continuar degradándose en la forma que ha ocurrido, dejarán muy pronto atrás las expectativas de desarrollo sostenible de nuestro país.

No puede desconocerse la gran problemática social como uno de los factores más contundentes en esta situación. Los campesinos desplazados de sus territorios

por la violencia y por el desempleo se obligan a dedicarse al negocio del narcotráfico, devastando grandes extensiones de territorio para sembrarlas. Una vez que éstas son fumigadas por las autoridades, se buscan otros suelos, los cuales son colonizados de manera anárquica. Producíendose un letal círculo vicioso para el medio ambiente. Donde la lógica de la economía ilegal, es en este caso infinitamente más fuerte que cualquier regulación interna.

Como se puede observar, la problemática ambiental en Colombia es un asunto muy particular y bastante complejo que implica sin duda una amplia correlación con la situación socioeconómica del país. A continuación se estudiará con mayor detalle la relación que tiene la empresa colombiana con la contaminación ambiental y el análisis de dos alternativas en vías de una efectiva mitigación a ésta, sin desconocer el contexto socioeconómico del país.

Enfoque jurídico-normativo

Según Marcadé, en su *Cours du Code Napoléon*, manifiesta que "la ley es una regla establecida por la autoridad que, de acuerdo con la Constitución Política, tiene el poder de mandar, prohibir o permitir en toda la extensión del Estado"⁵. En general se puede afirmar que legislación significa el establecimiento de normas jurídicas generales, cualquiera que sea el órgano que las realice.

Entrando en el campo específico de las políticas ambientales, tradicionalmente y a nivel mundial se han privilegiado instrumentos de política con una alta participación del Estado en la toma de decisiones, dándole una

4. En un periodo de 10 años el promedio anual de deforestación de bosques tropicales en Colombia, mostró una media de 600.000 hectáreas cuadradas, DANE.

5. Marco Monroy Cabra, *Introducción al Derecho*, Temis, Bogotá, 1996, p. 123.

gran importancia a la normatividad de obligatorio cumplimiento; éstas son también llamadas de comando y control.

En Colombia, la normatividad sobre medio ambiente, aunque numerosa, ha sido elaborada en forma asistématica y desorganizada, por lo cual muchas disposiciones se oponen entre ellas, se han expedido un decreto tras otro sin tener en cuenta la legislación existente, sin que haya verdadera claridad sobre cuáles disposiciones están vigentes y cuáles son aplicables.

En efecto, no podemos decir que en Colombia no hay normas suficientes: el Código de Recursos Naturales (1974) –respuesta a la conferencia de Estocolmo en 1972– abarca prácticamente casi todos los elementos susceptibles de ser regulados, tan completo que ha servido como marco de referencia por otros países. Desde esta fecha hasta hoy, se han creado numerosas normas y códigos específicos con el fin de controlar de forma más precisa y contundente la creciente problemática de degradación del ambiente, entre ellas la Ley 99 de 1993 la cual reorganizó las instituciones ambientales pues a través de ella se crearon el SINA (Sistema Nacional Ambiental) y el Ministerio del Medio Ambiente.

Desde la Constitución de 1991 se elevó a nivel constitucional el derecho a un ambiente sano y se reguló de manera minuciosa la protección del medio ambiente. Logró plasmar en sus textos principios como: el derecho a un ambiente sano y a un desarrollo sostenible, la educación para la protección del medio ambiente, la planificación del aprovechamiento de los recursos naturales, el deber de los ciudadanos de proteger el ambiente y de participar en su conservación. Como se puede observar, la actual Constitución colombiana estableció como una de las prioridades del Estado: *la protección del medio ambiente*.

Las políticas ambientales de comando y control se fundamentan en estándares fijados por la autoridad ambiental, mediante la aplicación de normas y reglamentos que imponen un límite permisible a las emisiones de contaminantes o bien especifican los procesos y equipos que deberán utilizarse para proteger el medio ambiente. En general, este tipo de medidas representa ventajas en algunos casos como contingencias ambientales; emisiones que resultan extremadamente peligrosas o actividades riesgosas y brindan la posibilidad de predecir con mayor exactitud los efectos ambientales que se derivan de las diferentes actividades contaminantes.

Sin desconocer la importancia que este tipo de instrumentos puede tener bajo determinadas circunstancias, es preciso reconocer, en el caso colombiano, las múltiples dificultades de su aplicación cuando se conciben

como elementos aislados. Por una parte, las medidas de comando y control demandan un sofisticado sistema de toma de decisiones de carácter técnico por parte del Estado, conocer verdaderamente las diferentes problemáticas, para establecer cuál debe ser el comportamiento adecuado de cada uno de los actores que originan las externalidades ambientales. Además por desconocimiento integral de las problemáticas, se presenta una tendencia a formular opciones de un elevado costo económico y social o viceversa⁶. Presentándose un fenómeno adverso a lo que la norma inicialmente pretende debido a las inconsistencias, de la realidad y su respectiva descripción. Lo que a la postre conduce a un alto incumplimiento de las mismas. Como resultado de la complejidad del sistema de comando y control, se obtiene una escasa efectividad de las normas, generado por normas alejadas de la realidad y un débil aparato institucional, por lo general tentado a la corrupción, que es inefficiente en el momento de verificar el cumplimiento de la norma ya sea por la laxitud de sus funcionarios o por la falta de recursos técnicos o financieros.

Cabría preguntarnos, si de verdad ¿la sola norma puede llegar a ser un elemento efectivo en la búsqueda de un desarrollo sostenible en equidad? Por fortuna se ha comprobado que si la norma no es tomada como una prohibición, sino como una restricción y si ésta se acompaña con ciertas motivaciones, particularmente desde el punto de vista económico⁷, la empresa se sentirá tentada a la búsqueda de nuevos procesos productivos que amenoren los márgenes de contaminación, ampliando su espectro de restricciones, es por eso que en este nuevo enfoque donde la norma ya no es un elemento suelto sino un eslabón más, las prohibiciones se convierten en restricciones.

Enfoque motivacional: hacia la búsqueda de una efectiva autorregulación

El poco éxito de las políticas ambientales generadas en los organismos ambientales centrales en buena parte se ha debido al aplicar normas que están desenfocadas con la realidad. Contradicoriamente los organismos am-

6. Guillermo Rudas, *Economía y ambiente*, IER, Bogotá, 1998.
7. Una prueba fehaciente es el caso de la descontaminación de los recursos hídricos en Europa, especialmente en Alemania. Véase Klaus Binder, "Tasas retributivas por contaminación hidrica en la teoría económica y su aplicación en Alemania y Colombia", Revista INNOVAR No. 14, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

bientales de los países de la región muestran preocupación cuando el producto interno crece, ya que una alta tasa se puede interpretar en mayor consumo y ésta en últimas en mayor contaminación. Así, una alta tasa se traduce en una amenaza para los recursos naturales.

Es obvio que las decisiones que se toman en otros ámbitos de la política pública o en los sectores productivos significan medidas que pueden influir en la transformación del medio ambiente y constituyen políticas hacia la autorregulación⁸.

La autorregulación se puede definir como la actitud positiva hacia la propia regulación ambiental por parte del agente contaminador, es decir el tomar conciencia de la importancia de adoptar procedimientos menos contaminantes en pro de un desarrollo sostenible, aumentando el umbral de restricciones ambientales. Para inducir a los agentes contaminadores, principalmente del sector industrial, los entes gubernamentales pueden utilizar ciertos instrumentos económicos –como es el caso de las tasas retributivas–, diferentes políticas de incentivos hacia ciertos procesos más limpios y en general las políticas encaminadas a un desarrollo industrial con objetivos concretos de minimizar las emisiones y desechos.

Los instrumentos económicos, específicamente las tasas retributivas por contaminación hídrica, en esencia buscan crear conciencia entre las empresas contaminadoras de los recursos hídricos, al emitir señales de mercado que persuaden al contaminador a adoptar procesos industriales menos contaminantes, dado que se impone tarifas por el uso del agua en función de la cantidad de vertimientos, al contaminar menos reduce por consiguiente sus costos de producción, aumentando la competitividad. Entre sus ventajas se encuentran: 1.) Minimizan los costos sociales de las políticas de protección ambiental. 2.) Permiten un mayor grado de flexibilidad a quienes contaminan para que escojan los mecanismos de control más favorables.

Aunque son la conciencia y los movimientos ambientales los que han propiciado que sea llevada la contaminación industrial a la agenda política, no cabe duda que son los factores económicos los que configurarán el desarrollo de las industrias menos contaminantes. Las tecnologías menos contaminantes van a determinar en el corto plazo la forma de la relación competitiva industria – medio ambiente, no deben considerarse como soluciones finales en sí, dado que llegar a una contaminación

cero, es aún un concepto muy abstracto; "ciertos estudios muestran que los niveles de emisiones actuales pueden reducirse de un 70% a 90% al aplicar tecnologías menos contaminantes"⁹, por esta razón son necesarias de estudiar y aplicar iniciativas que lleven hacia un cercano 100% de reducción de emisiones. Es aquí donde iniciativas como ZERI (Zero Emissions Research Initiatives), la cual investiga y divulga procesos productivos limpios que utilicen los desechos y las emisiones como materias primas o insumos de otros, minimizando las emisiones finales. La aplicación de ZERI para el caso colombiano se constituye en una alternativa de solución para la problemática ambiental y un elemento importante para acceder a un verdadero *desarrollo sostenible*. Infortunadamente el éxito de estas iniciativas se produce en cuanto estas políticas sean agregadas y no como eslabones sueltos. Son estas propuestas las que deben ser agenda obligada en los próximos planes de desarrollo del país para lograr cumplir su objetivo de cero emisiones.

Respecto a las normas ISO14000 se puede decir que su importancia radica como elemento pro-ambiental, en cuanto los procesos de aseguramiento de la protección al medio ambiente conlleven consigo el beneficio de la sociedad entera, hacia la sustitución y consumo de productos "limpios", estas acciones se convertirían en un verdadero reconocimiento a una gestión ambiental eficaz de las unidades empresariales, pero esto sólo sucederá cuando los consumidores tengan preferencia por productos que tengan el denominado "sello verde".

Las iniciativas ZERI e ISO14000, acompañadas de instrumentos económicos eficaces, serán los elementos esenciales del nuevo enfoque de incentivos o motivaciones para adquirir sistemáticamente una conciencia ambiental por parte de los agentes contaminadores más importantes: las empresas industriales. Si bien es conocido que la tecnología para la reducción de emisiones es muy costosa, también es cierto que podemos potenciar con una dosis de gran ingenio los procesos productivos y que sus emisiones llegasen a constituirse en materias primas de otros –que básicamente es lo que promulga la propuesta ZERI–. Es aquí donde nuestro país, una potencia en recursos naturales, puede convertirse en paradigma de este nuevo manejo, la autorregulación y la creación de nuevas ventajas competitivas, utilizando eficientemente nuestros recursos naturales, siempre con la mirada de un desarrollo sostenible.

8. Nico Glico, "Políticas ambientales explícitas e implícitas", Revista de la CEPAL, No. 63, diciembre 1997.

9. Jonathan R. Barton, "La dimensión Norte-Sur de las industrias de limpieza ambiental", Revista de la CEPAL, No. 64, abril 1998.

Existen en esta propuesta grandes dificultades para el país, como resultado de la transferencia de equipo obsoleto y métodos poco eficientes para reducir la contaminación. Dentro de este contexto y si no hay una verdadera voluntad política por parte de la gran mayoría de Estados, sistemáticamente crecería una inevitable brecha tecnológica entre el centro y la periferia. Bajo esta problemática y la inconsistencia en las políticas estatales, dado que los incentivos económicos deben ser políticas objetivas, pues produciría al largo plazo una reacción adversa como es el caso del enfoque netamente normativista, el empresario que desea lograr una autorregulación que a su vez contribuya hacia un desarrollo sostenible, se encuentra en una situación problemática que requiere de un nuevo modelo administrativo que tenga como objetivo fundamental la protección ambiental y la creación de procesos que sean menos contaminantes, que a su vez sirvan para ampliar sus restricciones por contaminación.

La búsqueda de una conciencia en pro de la autorregulación, es hoy en Colombia una novedad, pues nuestra estructura conceptual se limita a lo sumo, a cumplir con ciertas normas pero no el autocuestionarse y el autorregularse; bien puede ser ésta una dificultad mayúscula, pero todo es susceptible al cambio; queda pues por parte de los organismos encargados el inducir estos nuevos comportamientos con políticas concretas, veraces y ante todo sensatas, si queremos aprovechar las ventajas de nuestros recursos naturales y que éstos se constituyan en la verdadera base de nuestro desarrollo económico y social, bajo el marco de la imperiosa necesidad de un desarrollo sostenible y no el limitarse a promulgar normas coercitivas que nadie pretende cumplir.

Es en el desarrollo de una nueva actitud ambiental de nuestros empresarios donde descansa en último este compromiso y a la larga la responsabilidad de preservar nuestros recursos para el disfrute de las generaciones venideras.

Conclusiones

La situación de degradación y desgaste sistemático de los recursos naturales en Colombia es preocupante, dentro de esta problemática se reconoce la necesidad de implementar políticas ambientales eficaces que controlen los altos porcentajes de contaminación. Por desconocimiento integral de las problemáticas, se presenta una tendencia a formular opciones de un elevado costo económico y social, presentándose un fenómeno adverso a lo que la norma inicialmente pretende debido a las inconsistencias de la realidad y su respectiva descripción. Lo que a la postre conduce a un alto incumplimiento de las mismas.

La autorregulación pretende formar conciencia ambiental en los diferentes agentes contaminadores –*las industrias*–, esto únicamente sucede con incentivos, entre los que actualmente se encuentran: los instrumentos económicos, las iniciativas ZERI, la reglamentación ISO14000, entre los más importantes. La aplicación eficiente de estos instrumentos permitirá acceder a un verdadero *desarrollo sostenible*, al mismo tiempo que permitirá una mayor competitividad de las industrias que adopten con seriedad el compromiso de una adecuada gestión ambiental.

Referencias bibliográficas

- Bank World, (2000), *Greening Industry: New roles for communities, Markets and Governments*, Oxford Press, Washington.
- Barton, Jonathan R. (abril 1998), "La dimensión Norte-Sur de las industrias de limpieza ambiental", Revista de la CEPAL, No. 64.
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo (1987), *Nuestro futuro común*, Alianza Editorial, Madrid.
- Glico, Nico (diciembre 1997), "Políticas ambientales explícitas e implícitas", Revista de la CEPAL, No. 63.
- Rudas, Guillermo (1998), *Economía y ambiente*, IER, Bogotá.
- Lloreda, Bibiana y Garcés, Ana María (1998), *Legislación ambiental: análisis temático de vigencia*, Uniandes.
- Monroy Cabra, Marco (1996), *Introducción al derecho*, Temis, Bogotá.