

# La perspectiva económico administrativa de la salud ambiental

MARÍA LUISA GARCÍA BÁTIZ  
I. TONATIUH BRAVO PADILLA

## Introducción

No cabe duda de que la cuestión ambiental ha venido a revolucionar nuestra visión del mundo y a plantear nuevas perspectivas para las prácticas científicas y profesionales en todos los campos del conocimiento. En este sentido, el concepto de calidad de vida está cuestionando la racionalidad científica y económica que tiende a objetivar al mundo para su manipulación y productividad (Leff, 1995). Esta racionalidad nos llevó a una sobreespecialización que llega al fraccionamiento de nuestra percepción del mundo a través del "conocimiento disciplinario". Sin embargo, la cuestión ambiental emerge como una problemática que implica la cooperación de varias disciplinas de diferentes campos de la ciencia.

El término "salud ambiental" está estrechamente relacionado con las consecuencias sanitarias de la interacción entre las poblaciones humanas y todo el espectro de factores que giran alrededor de ella. Esto significa que nos referimos a un tema que no se limita a los aspectos materiales, de infraestructura y de la relación salud-enfermedad, sino que incluye también elementos de carácter social, po-

líticos y económicos generados por el hombre (Martínez, 1998).

Para la Organización Mundial de la Salud (OMS), la salud y el medio ambiente son temas relacionados que es necesario considerar en el amplio contexto del desarrollo en general, con participación de representantes de muchas disciplinas.

Desde una visión económica, el asunto de la salud ambiental tiene que ver con los impactos negativos de la dinámica económica y demográfica en la calidad de vida de los habitantes de una ciudad o región. La salud ambiental es un bien público que demanda, por lo tanto, una acción para garantizar que ésta llegue a todos los espacios y sectores de la sociedad. Se entiende que los beneficios que se derivan de alcanzar ambientes saludables no son atribuibles solamente a los sujetos que se benefician directamente de las acciones. Esto es el fundamento que justifica la intervención del gobierno y la existencia de programas integrales de salud ambiental.

Desde el punto de vista de las empresas, el interés por la salud ambiental se justifica en la medida en que contribuye a reducir los costos por enfermedades de los trabajadores y los gastos que las empresas tienen

que hacer por el deterioro de la calidad de vida.

En este artículo se aborda el tema de la salud ambiental desde la perspectiva económico-administrativa, con énfasis en dos aspectos: primero, el de la relación del desarrollo económico con la salud ambiental; segundo, el que tiene que ver con la formulación de políticas coherentes que permitan lograr metas de desarrollo y salud ambiental en el mediano y largo plazos que garanticen aportaciones importantes al desarrollo sustentable.

## Desarrollo económico y salud ambiental

La idea fundamental de la relación entre salud ambiental y desarrollo económico está ligada a una pregunta general que ha dominado la discusión sobre la problemática ambiental desde la conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (1972) y el informe del Club de Roma *Los límites del crecimiento*: ¿son la protección del medio ambiente y el desarrollo mutuamente excluyentes? o, más bien, ¿tiene que considerarse el medio ambiente como parte integral del desarrollo?

*Los autores son profesora-investigadora del Departamento de Estudios Regionales-Ineser y rector, respectivamente, del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.*

Como afirma Bifani (1997), de ser correcta la primera formulación, nos enfrentamos a una disyuntiva: la de elegir entre los objetivos del desarrollo o la meta de la protección y el mejoramiento del medio ambiente. Recogió esta preocupación la visión que postulaba tal dicotomía entre desarrollo y medio ambiente que predominó al darse a conocer los resultados del informe del Club de Roma en 1972, surgiendo toda una teoría del anticrecimiento, la cual afirmaba que el desarrollo traía consigo sus propios límites (Pearce *et al.*, 1993). En cambio, la segunda formulación asigna a la dimensión ambiental implicaciones socioeconómicas y políticas que obligan a reexaminar los conceptos de desarrollo y medio ambiente y su interrelación, lo que nos lleva a plantear la necesidad de definir cómo y a través de qué elementos, estructuras, acciones y fenómenos se hace manifiesta la relación medio ambiente-sociedad-desarrollo (Bifani, 1997).

Esta última visión ha dominado el pensamiento y debate ambiental a partir del informe publicado por la Organización de las Naciones Unidas a través de su Comisión para el Medio Ambiente y el Desarrollo, en

el otoño de 1987 (el informe Brundtland), que se denominó *Nuestro futuro común*; este informe recoge el acuerdo más amplio hasta la fecha entre científicos y políticos del planeta, que a través de un concepto general, el desarrollo sustentable, consolida la conciencia mundial emergente hasta entonces sobre la problemática ambiental y compromete a la mayoría de los países a enfrentar el problema (Mármora, 1992).

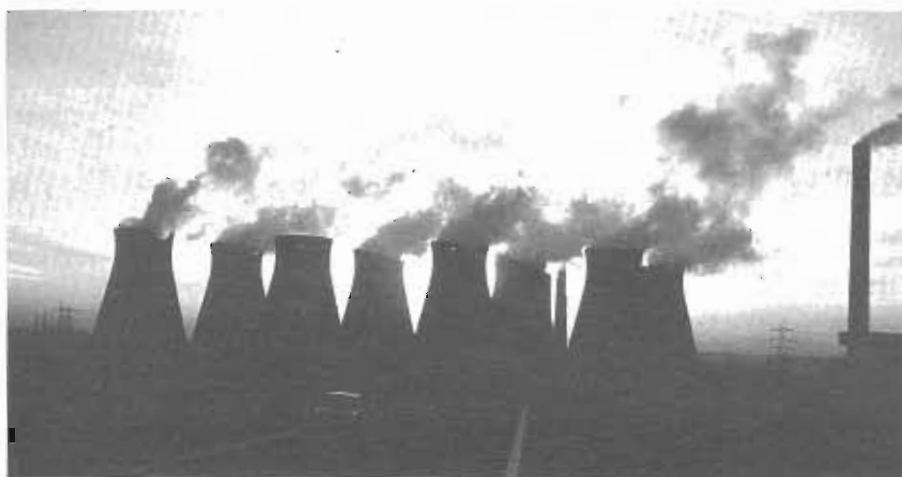
Desde esta perspectiva, el interés por la salud ambiental está ligado directamente con el nivel de avance que van teniendo las sociedades industriales, ya que la relación entre tecnologías de producción, sociedad y naturaleza ha creado condiciones que amenazan la salud ambiental.

En los países menos desarrollados, como México, el problema de la salud ambiental es aún más complejo puesto que existen simultáneamente los riesgos tecnológicos propios de sociedades avanzadas como la exposición a residuos tóxicos, radioactivos, electromagnéticos, etc., y la proliferación de enfermedades tradicionalmente asociadas a la pobreza y las malas condiciones de vida como desnutrición y enfermedades gastrointestinales.

Esto es más grave aún en la medida en que el desarrollo económico y urbano ha ido agotando los recursos naturales de buena calidad y que la instrumentación de programas tropieza con múltiples obstáculos, entre los que destaca la falta de recursos y de personal calificado. En este último punto, la falta de una planeación y aplicación de programas eficientes ha llevado a la formación de áreas de riesgo, principalmente en zonas urbanas relacionadas con la coexistencia de usos incompatibles del suelo que las convierte en zonas susceptibles de desastres y, por ende, afecta de modo severo el proceso de desarrollo económico y ocasiona graves trastornos sociales (García *et al.*, 1995).

Desde el punto de vista económico, la inclusión del medio ambiente en sus marcos teóricos es relativamente nueva; la ausencia de consideraciones ambientales en la teoría económica tradicional comienza a subsanarse durante la segunda década del siglo XX, con la aparición de la economía del bienestar y el estudio de los costos sociales.

En 1920, Cecil Pigou discutía la exactitud de las mediciones de la renta nacional elaboradas con base únicamente en las transacciones monetarias. Pigou subraya la influencia de los servicios no pagados y de los bienes no comerciados en el bienestar social, los cuales forman parte de la contabilidad nacional. Desde esta apreciación, la economía ve el problema ambiental (de salud, contaminación, degradación, etc.) como externalidades del mercado (costos no incorporados en los precios de mercado y transferidos fuera de algún proceso de producción o consumo) y el medio ambiente es algo



que se puede considerar como un bien económico cada vez más escaso (Quadri, 1994).

En este contexto, la solución de problemas ambientales, como los de salud, es la intervención del Estado a través del establecimiento de derechos de propiedad, impuestos, subsidios y creación de mercados.

Desde esta perspectiva se considera que los aspectos más relevantes de la relación entre salud ambiental y desarrollo económico son:

a) La distribución social y territorial de los costos del deterioro ambiental y de los beneficios que aportan las acciones encaminadas a resolverlo.

b) La gestión de los productos y servicios relacionados con la procuración de ambientes saludables, lo que implica la definición de responsables, la coordinación y organización de los distintos actores involucrados.

c) La eficiencia con la que operan las organizaciones encargadas de programas, obras y proyectos relacionados con las metas de salud ambiental.

d) El diseño de modelos de financiamiento de los programas y proyectos de salud ambiental que contemplen la dificultad de lograr la recuperación de las inversiones en el corto plazo y la estimación de beneficios intangibles, como una mejor calidad de vida.

### Hacia el diseño de política para la salud ambiental

Uno de los principales problemas para lograr metas de salud ambiental es la definición de responsabilidades de las distintas organizaciones involucradas, tomando en cuenta que

las políticas públicas dirigidas en el sentido anterior son resultado de los intereses de distintos grupos sociales. Por lo tanto, sólo podemos avanzar en la medida en que tengamos un conocimiento de la seriedad del problema y de los alcances y limitaciones que tiene cada uno de los actores desde su campo de acción.

En este sentido hay un acuerdo en cuanto a la importancia que tienen asuntos muy generales como:

- Educación y capacitación.
- Reducción de consumo de energía.
- Protección de ambientes naturales.
- Prevención de desastres.
- Protección de grupos muy vulnerables.

Instrumentar políticas en esta dirección es cada vez más urgente puesto que la sociedad se ha convencido de la importancia que tiene lo anterior. Sin embargo, desde el punto de vista económico-administrativo se puede afirmar que es muy complejo encontrar los mecanismos que permitan a cada persona realizar las actividades que le corresponden.

### El papel del gobierno

Como se mencionó antes, desde una perspectiva económica, la intervención gubernamental es necesaria para solucionar problemas ambientales; sin embargo, ¿cuál es la mejor forma de intervenir para solucionarlos?

Según Stokey y Zeckhauser (1978) todas las sociedades emplean, para promover el bienestar de sus ciudadanos, dos mecanismos de elección, el público y el privado. La elección pública tiene como principal instrumento al gobierno, las decisiones de intervenir de los gobiernos se fundan en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como en los

gobiernos federal, estatal y municipal. Las elecciones privadas se hacen a través del mercado; aquí un claro entendimiento de los mecanismos de mercado es necesario para tener un buen acercamiento al problema de la elección privada.

La solución de problemas ambientales depende de las formas de intervención y de la naturaleza de cada problema. Según Ayala (1997) ni el mercado ni el Estado garantizan por sí solos la asignación eficiente de recursos. El mercado puede llevar a la ineficiencia en la medida en que los agentes privados conspiran para buscar mantener o acrecentar privilegios, legales o ilegales, cuando constituyen un sistema corporativo para presionar por la búsqueda de rentas, cuando evaden impuestos, cuando establecen monopolios, cuando depredan los recursos naturales, etcétera.

El Estado, por su parte, tampoco es garantía de eficiencia, porque el sector público incurre en prácticas corruptas abiertas o veladas; manipula el sistema electoral para favorecer intereses de grupo corporativos; otorga subsidios a empresas políticamente influyentes, y expande los organismos públicos para favorecer grupos de la burocracia y sus clientelas políticas.

Desde esta perspectiva, debemos encontrar combinaciones interesantes de intervención en las que participen el gobierno, el mercado y la sociedad civil.

El principal problema que enfrenta el gobierno para contribuir a lograr metas de salud ambiental es que, por un lado, la demanda social de protección al ambiente ha crecido en forma acelerada a partir de los años setenta, pero en este mismo pe-

muy fuerte a reducir el tamaño del gobierno y de los recursos de que dispone para dejarle al mercado la solución de los problemas que enfrenta la sociedad. De esta manera, a pesar de que la salud ambiental puede ser vista como un bien público, existen barreras para que desde el gobierno se puedan cumplir las siguientes funciones mínimas como son:

- Monitoreo.
- Aplicación de la legislación.
- Producción y sistematización de información.
- Desarrollo de sistemas compensatorios.
- Acuerdos cooperativos interinstitucionales.
- Desarrollo de infraestructura para impulso de tecnologías limpias.
- Educación pública y promoción de la organización social.

### El papel de las empresas privadas

El problema de las empresas privadas es la capacidad que tienen de responder a las demandas sociales para crear condiciones saludables de vida dentro y fuera de los lugares de trabajo, así como para los consumido-

res. Algunos de los puntos principales que las empresas tiene que tratar cotidianamente son:

- Seguridad en el trabajo.
- Procuración de estándares de calidad y protección ambiental.
- La cooperación entre empresas para alcanzar metas comunes.
- El cumplimiento de normas ambientales.

Lo que se observa es que las grandes empresas tienen mayor capacidad de respuesta, lo cual lleva a cuestiones de polarización económica y desplazamiento de pequeños productores. Por otro lado, también hay una tendencia a tener ambientes más saludables en áreas de más altos ingresos o más desarrolladas.

Esto da como resultado que existan áreas deprimidas, que se caracterizan por tener muchas empresas pequeñas con escasa capacidad para manejar sus desechos y garantizar la seguridad de sus trabajadores; o bien, se da la concentración de actividades altamente contaminantes en unos cuantos lugares, poniendo en muy alto riesgo la salud de amplios sectores de la población, que suelen ser los de más bajos ingresos.



carta económica regional \* año 12, núm. 68

### El papel de la sociedad civil

La sociedad civil desempeña un papel importante en la forma como se conceptualizan los problemas de salud ambiental y, por lo tanto, en la definición de agendas (Verduzco, 1997). Los grupos organizados con mayor experiencia pueden ser capaces de identificar problemas, a los responsables de ellos y proponer soluciones. Vale la pena hacer notar que un reto que enfrenta la sociedad civil es cómo articular las demandas ciudadanas en asuntos específicos como el derramamiento de sustancias tóxicas en un barrio específico, la localización de un basurero, contaminación de un cuerpo de agua; todo ello con un discurso más amplio sobre protección de la salud.

En términos generales se sabe que las funciones más importantes de la sociedad civil son:

- Vigilancia.
- Concientización.
- Difusión de la información.
- Promoción de prácticas de disminución de consumo de artículos contaminantes.

Cuando los grupos organizados realmente intentan desempeñar estas funciones enfrentan falta de información y de recursos, respuesta poco favorable de los gobernantes, etc., por eso se ven en la necesidad de importar o imponer agendas defendidas por las grandes organizaciones internacionales.

### Tarea para las universidades

A partir de las ideas anteriores podemos identificar algunas líneas en las que puede contribuir la universidad en el campo de las ciencias económico-administrativas:

a) Desde el punto de vista de la política pública, hacer investigación y preparar gente especializada en el tema de la conciliación entre objetivos de desarrollo económico y de condiciones saludables para la población. Esto implica que podamos conocer mecanismos que permitan hacer más eficiente la administración de los recursos, diseñar modelos organizacionales para desarrollar actividades integrales orientadas a la solución de problemas de la salud. Vista desde esta perspectiva, la administración de la salud no es solamente la asignación de los recursos humanos y materiales, sino el conocimiento de los impactos distributivos no sólo en las generaciones actuales sino también para las futuras.

En lo relacionado con el monitoreo y la información, tenemos que ser capaces de producir y manejar sistemas de información complejos que nos permitan identificar los factores que más contribuyen a lograr objetivos de salud ambiental.

En lo que se refiere a la aplicación de la legislación vigente, la clave es que podamos identificar las barreras que existen en la sociedad para la aplicación de la ley.

En relación con el desarrollo de sistemas compensatorios la tarea es encontrar la mejor forma de hacer operativos modelos teóricos económicos que ya existen y definir los instrumentos concretos que se aplicarían.

En los acuerdos cooperativos institucionales la tarea es desarrollar nichos que después puedan cooperar entre sí, bajar de los acuerdos macro a los proyectos operativos para formar grupos multidisciplinarios que

puedan trabajar evitando la duplicidad de funciones y el desperdicio de recursos.

b) En lo que respecta a la actividad empresarial, debe impulsarse la cooperación entre universidad y sector privado, orientada a que las empresas puedan lograr sus metas de producción con protección a la salud y a que la universidad pueda mejorar sus actividades de docencia e investigación. Esto es especialmente importante en el campo de las pequeñas empresas.

c) En relación con la sociedad civil, se puede fortalecer la función de intercambio de información, la capacitación de recursos humanos y la realización de campañas para atender grupos de población que demandan atención urgente, así como una fuerte colaboración para organizar a la sociedad civil.

d) A partir de lo anterior podemos decir que algunos temas importantes en las ciencias económico-administrativas son:

- Salud y capital humano.
- Riesgos ecológicos (a partir de la dinámica industrial-urbana y sus impactos en la salud).
- Teoría de la negociación para desarrollar algunas propuestas de intervención y cooperación.
- Modelos organizacionales que integren el objetivo de procurar estándares de calidad y protección ambiental.
- Tecnología y salud pública.

### Bibliografía

Ayala, José, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1997.

Bifani, Paolo, *Medio ambiente y desarrollo*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1997.

Cutter, Susan, *Living with risk. The geography of technological hazards*, Edward Arnold, Londres, 1993.

García Bátiz, María Luisa, Sergio Manuel González y Juan Jorge Rodríguez Bautista, "Los peligros industriales en la zona metropolitana de Guadalajara", *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 10, México, 1995.

Leff, Enrique, "La formación de recursos humanos en salud ambiental en América Latina", conferencia magistral presentada en la Universidad de Guadalajara, 6 de marzo de 1995.

Mármora, Leopoldo, "La ecología en las relaciones Norte-Sur: el debate sobre el desarrollo sustentable", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 3, México, 1992.

Martínez Oliva, Luis, "Perspectivas estratégicas en salud y medio ambiente", documento de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Santiago en Chile, 1998.

Pearce, W. David y Jeremy J. Warford, *World without end. Economics, environment, and sustainable development*, The World Bank y Oxford University Press, Washington, 1993.

Quadri, Gabriel, "Economía, sustentabilidad y política ambiental", en Antonio Yúnez-Naude, *Medio ambiente, problemas y soluciones*, El Colegio de México, México, 1994.

Stokey, Edith y Richard Zeckhauser, *A primer for policy analysis*, W. W. Norton & Company, Nueva York y Londres, 1978.

Verduzco Chávez, Basilio, *Transnational activism and environmental conflicts in the United States-Mexico border region*, tesis doctoral, The Graduate School-New Brunswick Rutgers, The States University of New Jersey, Graduate Program in Urban Planning & Policy Development, 1997.

World Bank, *The World Bank and the Environment. A progress report*, Washington, 1991.

Wright, Augus, *The death of Ramón González. The modern agricultural dilemma*, University of Texas Press, Austin, 1992.