

# Programas ambientales voluntarios: sus fuerzas rectoras, sus *stakeholders* y los efectos potenciales en el paradigma regulatorio

Kevin Kessler Cullather\*

**E**n el amplio marco general de la reinención del gobierno, los organismos federales han iniciado una serie de programas orientados a reducir o limitar la contaminación mediante asociaciones voluntarias con el sector privado y el público en general. Estos programas reducen los contaminantes o desechos, promueven una mayor eficiencia, reconocen el liderazgo ambiental y establecen alternativas para los reglamentos existentes. Estas actividades apartan las políticas ambientales de la tradicional agenda reguladora de "imponer y controlar", al reunir criterios basados en el mercado con funciones alternativas del gobierno en el establecimiento de programas para proteger el ambiente natural.

Además de reducir o evitar la contaminación emitida en el ambiente, estos programas en potencia pueden afectar el sistema regulador existente según el alcance y la naturaleza del programa. Por ejemplo, algunos programas promueven el desarrollo y el empleo de productos eficientes en la utilización de la energía, mientras que otros fomentan el establecimiento de acuerdos de cumplimiento de disposiciones alternativas entre los organismos gubernamentales y las entidades reguladas, en lugar del acatamiento de los reglamentos específicos existentes, basados en la tecnología.

---

\* Estudiante de doctorado en la Escuela de Administración Pública y de Empresas, Universidad George Washington, Washington, DC. Este trabajo fue presentado en la Conferencia Anual de 1998 de la Sociedad Estadounidense de Administración Pública, realizada en Seattle, Washington, del 9 al 13 de mayo de 1998. Traducción del inglés de Nora A. de Allende.

En este trabajo se examinan las fuerzas que impulsan la creación de programas ambientales voluntarios, las funciones desempeñadas por los organismos gubernamentales y el sector privado al crear programas ambientales voluntarios, y los posibles efectos de esos programas en los reglamentos existentes.

## Parte I

### Prevenir la contaminación en lugar de controlarla

En los últimos años, los gobiernos federal, estatales y locales han estado aplicando estrategias orientadas a la prevención de la contaminación, a la protección ambiental y al desarrollo sustentable. Estas estrategias han generado una serie de programas ambientales voluntarios que instan a las empresas, las comunidades, los organismos gubernamentales e incluso a individuos a tomar medidas que reduzcan la emisión de contaminantes al ambiente. Estos programas son voluntarios y constituyen una alternativa a los criterios reguladores tradicionales concentrados en limpiar, capturar o reducir los contaminantes emitidos por las fábricas y los automóviles. Estos programas alternativos se basan en dos conceptos básicos: 1) los procesos de producción más eficientes dan como resultado una mayor rentabilidad de las empresas, y 2) la responsabilidad con la comunidad debe ser antepuesta a los intereses personales.

Los programas ambientales voluntarios asumen diversas formas. Algunos promueven usar o generar productos más eficientes; otros fomentan la conservación o el reciclaje de los productos; hay otros que apoyan criterios innovadores alternativos para cumplir los límites reglamentarios existentes o hacerlos más estrictos. Estos programas comparten varias características: la participación voluntaria, una flexibilidad inherente y la eficiencia en función del costo.

Según un informe de 1996, la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América (EPA) había elaborado 28 programas basados en acciones voluntarias en cooperación con los estados y el sector privado (EPA, 1996). Desde esa época, la EPA ha inaugurado nuevos programas ambientales voluntarios. Además, otros organismos, incluido el Departamento de Energía (DOE), han establecido programas ambientales voluntarios a su vez. En su mayoría, esos programas promueven nuevos criterios para la prevención de la contaminación,

atacan la contaminación mediante múltiples métodos y fomentan el desarrollo sustentable desde el punto de vista del ambiente. Mediante esos criterios, el gobierno activamente estimula la colaboración de una amplia gama de interesados, incluidos otros organismos gubernamentales, empresas, grupos industriales, organizaciones ambientalistas y el sector público para que participen voluntariamente en esos programas.

Son varias las fuerzas que han impulsado el desarrollo de los programas ambientales voluntarios: las disposiciones en las leyes y otros documentos gubernamentales, los esfuerzos por reinventar el gobierno, la preocupación del público por el ambiente y los beneficios económicos:

- La Ley de Prevención de la Contaminación de 1990 (PPA) (Pub. L. 101-508, 42 U.S.C. 13101-13109) ordena a la EPA "formular y aplicar una estrategia que fomente la reducción de fuentes contaminantes". Esta estrategia debe promover la aplicación de técnicas de reducción por las empresas, identificar objetivos mensurables y establecer un programa anual de premios (13103).
- El Plan Nacional de Acción de los Estados Unidos (USNAP), promulgado en 1993, llamaba a aplicar medidas voluntarias para reducir la producción de gases de invernadero en el país.
- Dirigida por el vicepresidente Gore, la labor de reinención ha requerido que los organismos federales 1) se concentren en los resultados más que en el proceso, 2) involucren a los usuarios y les den una opción, 3) faculten a los empleados, y 4) abandonen programas obsoletos o duplicados (Gore, 1993b).
- El apoyo del público a la protección del ambiente continúa creciendo. Según Ladd y Bowman, las encuestas que recogen la opinión del público repetidamente indican que los estadounidenses están preocupados por la degradación ambiental (1995). Además, una encuesta realizada en 1997 señaló que 69% de los entrevistados en los Estados Unidos piensan que se debe dar a la protección ambiental prioridad sobre el crecimiento económico (Anderson y Smith, 1997).
- Muchas industrias y empresas individuales quieren participar en programas ambientales voluntarios. Según Shrivastava (1995), las empresas pueden beneficiarse al actuar de una manera ecológicamente sustentable. Además de reducir los costos al aumentar la eficiencia, las empresas pueden benefi-

ciarse al “capturar mercados ‘verdes’ emergentes, ganar la ventaja de ser los primeros en aplicar los criterios nuevos en sus industrias, asegurar la rentabilidad de largo plazo, establecer mejores relaciones con la comunidad y mejorar su imagen” (Shrivastava, 1995: 937). Arora y Gangopadhyay (1995) y Khanna y Damon (1998) han señalado beneficios similares para las empresas.

### *La función tradicional del gobierno*

A lo largo de la historia de los Estados Unidos, una serie de principios esenciales han impregnado la estructura de la nación. Esos principios incluyen la teoría de John Locke del interés personal de los individuos, los principios económicos de Adam Smith y los conceptos de gobierno democrático de los padres de la patria. Matthew Cahn señala que el interés personal se expresa mediante las tradiciones liberales de Locke y las tradiciones capitalistas, sobre las cuales se erigió el país. Ésta no es, según Cahn, una relación accidental: “La economía capitalista es más bien una función del liberalismo” (Cahn, 1995: 10). Según este autor, las teorías del liberalismo y el capitalismo estimulan la degradación ambiental al 1) proteger los derechos de propiedad individual, y 2) incrementar al máximo las utilidades y la expansión económica de las empresas, respectivamente. La tensión surge cuando las instituciones democráticas instauran políticas que apoyan los “derechos específicos de las empresas individuales”, que están en conflicto con “vagos problemas comunitarios” que afectan a la sociedad en general, como las políticas que provocan la degradación del ambiente (Cahn, 1995: 15).

Si bien el país continuó valorando los principios del liberalismo, el capitalismo y la democracia, el crecimiento del movimiento ambientalista en los años sesenta y setenta alteró el entorno en el cual se integraban esos principios. La sociedad llegó a reconocer que el ambiente natural debe ser protegido para las generaciones actuales y futuras. Durante esa época, la sociedad en general creía que el gobierno podía y debía resolver los problemas sociales del país. Por consiguiente, se produjo un crecimiento de las políticas gubernamentales orientadas a una amplia gama de problemas sociales y económicos, como la pobreza, la discriminación, la falta de seguridad en el lugar de trabajo y el ambiente. Para abordar estos y otros problemas, el Congreso aprobó

leyes que no sólo enunciaban los objetivos de la política sino que también establecían las medidas que había que tomar y las fechas límite para cumplirlas. El Congreso, buscando reafirmar su idea del interés público, promulga leyes cuidadosamente redactadas que determinan las medidas que deben tomar tanto el sector público como el privado, con lo cual queda muy poca discrecionalidad administrativa para el personal del organismo regulador. Esto se aplica particularmente en el caso de las leyes ambientales aprobadas por el Congreso en las décadas de 1960 y 1970. Esa medida refleja la perspectiva adoptada por Herman Finer unos decenios antes (Finer, 1940).

Este criterio prescriptivo de imponer y controlar las políticas públicas refleja la falta de confianza del Congreso en que los organismos ejecutivos, los estados (cuando corresponda) y el sector privado acatarán sus deseos. El criterio también traduce la creencia de que las empresas actúan para aumentar al máximo sus utilidades a expensas del ambiente. Los defensores del criterio de imponer y controlar argumentan que la función del gobierno es no sólo establecer objetivos ambientales sino también intervenir y dirigir las tecnologías o procesos que se adoptarán (Stavins y Whitehead, 1992). Según la Academia Nacional de Administración Pública, este criterio prescriptivo ha dado como resultado que la EPA o los estados indiquen “a una fuente o comunidad cómo manejar las principales fuentes de contaminación” (1997).

Los reglamentos existentes determinan no sólo los límites de contaminación sino también, en ciertos casos, las tecnologías específicas que se usarán. El cumplimiento de esos reglamentos es costoso. Las estimaciones de los gastos anuales por cumplimiento de las disposiciones ambientales varía entre 115 000 millones de dólares gastados por las empresas estadounidenses, los gobiernos y los individuos (Osborne y Gaebler, 1993), y 140 000 millones destinados al control ambiental (Rosenbaum 1995, 12). Esta última cantidad equivale a 2.3% del producto nacional bruto. Gran parte de esos gastos corresponden a equipo que reduce o captura las emisiones desde los puntos de descarga al aire o el agua, o al transporte y almacenamiento de los productos de desecho en basureros de relleno.

A pesar de los logros alcanzados con el criterio de imponer y controlar para proteger y restablecer el ambiente, ese criterio ha sido severamente criticado por los encargados de formular las políticas, los economistas, las comunidades reguladas y las organizaciones ambientalistas. Esta crítica fue condensada por Fiorino (1997), quien caracte-

rizó los principales argumentos contra el criterio regulador tradicional señalando que 1) “una medida sirve para todos”, 2) es un legalismo hostil, 3) son altos los costos de transacción, y 4) hay una gran complejidad administrativa y técnica. Además, se ha criticado el criterio de imponer y controlar porque no estimula innovaciones técnicas o reducciones más allá del cumplimiento de las disposiciones (Clinton y Gore, 1995). El Congreso reconoció estas limitaciones cuando aprobó la Ley de Prevención de la Contaminación de 1990 (Pub.L. 101-508, 42 U.S.C. 13101-13109).

### **El gobierno puede ser más que un regulador que impone y controla**

La era en la cual se aprobaron muchas de las leyes ambientales del país, se resumió en la creencia de que el gobierno podía y debía resolver todos los problemas sociales de la nación. Para alcanzar esta maravillosa meta, el gobierno se basó en el criterio de imponer y controlar que tipifica el paradigma de la gestión administrativa. Este paradigma reconoce el sistema jerárquico del poder ejecutivo, en el cual “es responsabilidad constitucional del Presidente y sus subordinados debidamente designados y aprobados ver que estas leyes, atinadas y desatinadas, sean aplicadas” (Moe, 1994: 112). Sin embargo, a partir de los años ochenta y en los noventa se deterioró el apoyo del público al gobierno como solucionador omnipotente de los problemas. En lugar de ser la fuente de respuestas y soluciones, el gobierno es visto como parte del problema, y criticado por ser demasiado inflexible, poco cooperador, antieconómico y complejo. Este cambio de actitud ha popularizado el paradigma de la gestión empresarial ensalzado por Osborne y Gaebler (1993).

El paradigma empresarial reconoce que la tarea de regulación es sólo una de las numerosas funciones del gobierno. Buchholz identificó las funciones del gobierno como promotor de las empresas y los productos, garante de las actividades comerciales, comprador de bienes y servicios, dueño de propiedades, administrador de la economía y planificador (1989). Estas funciones están entrelazadas entre sí. A veces pueden estar en conflicto unas con otras. Por ejemplo, la función de regulador puede oponerse a las funciones de dueño de propiedades o administrador de la economía. Otras veces, esas funciones pueden cumplirse en forma conjunta. Por ejemplo, como comprador de bienes

y servicios el gobierno tiene la facultad de promover el desarrollo de ciertos productos.

Según la función que cumpla el organismo en particular, varía la relación del gobierno con el sector privado. Cuando el gobierno apoya los intereses empresariales, por ejemplo mediante políticas comerciales, las empresas ven la relación en forma positiva. A la inversa, cuando el organismo gubernamental actúa como regulador, la relación entre el gobierno y la industria regulada a menudo se caracteriza por el conflicto y la confrontación. Los reguladores “establecen normas y ordenan a la gente que las cumpla” (Osborne y Gaebler, 1993: 299). Esta función del gobierno —regulador de la sociedad— con frecuencia es la que recibe más atención.

Históricamente, la función del gobierno como promotor de bienes y servicios ha sido desempeñada en el plano internacional: el gobierno ha buscado proteger los mercados estadounidenses de las mercancías de bajo precio producidas en otros lugares y expandir los mercados para los productos fabricados en los Estados Unidos. Más recientemente, quienes formulan las políticas han reconocido que el gobierno también puede fomentar la producción y empleo de bienes y servicios responsables desde el punto de vista ambiental.

La función de protector del medio ambiente natural está ausente en la caracterización de Buchholz. El gobierno no había desempeñado esta función hasta que la asumió en la segunda mitad de este siglo. Algunos podrían incluso alegar que, al desarrollar programas voluntarios, el gobierno está reconociendo los intereses de las generaciones futuras y también los del ambiente. Este argumento ha sido propugnado por Starik, quien señala que “el medio natural, sus sistemas y sus componentes vivos y no vivos, pueden ser considerados como partes interesadas por todas las organizaciones, ya que éstas afectan considerablemente a esas entidades o son afectadas por ellas” (1995, 215). Según Starik, los encargados de formular las políticas deben tener en cuenta los intereses no representados en el diálogo político cuando consideran decisiones políticas, en este caso el medio natural (que no se puede representar a sí mismo). De este modo, el organismo regulador considera los intereses representados y también los no representados (Schubert, 1960). Esta función de protector a menudo es acompañada de la función de regulador y se crean tensiones y conflictos entre el gobierno y el sector privado. Las tensiones se originan en valores, perspectivas e intereses opuestos.

### Reinventar la misión de la EPA para concentrarse en la colaboración

No todos están de acuerdo con el criterio de imponer y controlar que ha seguido la EPA desde su creación. Algunos encargados de formular las políticas y economistas argumentan que hay medios más eficientes de lograr resultados benéficos desde el punto de vista ambiental. Estos métodos a menudo se basan en criterios o incentivos del mercado para inducir los comportamientos deseados (Hockenstein, Stavins y Whitehead, 1997). Según James Q. Wilson,

Quando se creó la EPA, los economistas que habían estudiado el asunto declararon casi unánimemente que la forma más eficiente de reducir la contaminación era imponer un gravamen a las emisiones de los contaminadores. La EPA ignoró este consejo y, en cambio, demandó a los contaminadores en los tribunales (1989: 13).

Los economistas a los que se refiere Wilson pensaban que los gravámenes por la descarga de emisiones provocarían presiones del mercado que, a su vez, llevarían a una reducción de las descargas efectuada por los mismos contaminadores. En otras palabras, los costos más altos en el mercado competitivo conducirían a innovaciones para reducir las emisiones de la empresa, con lo cual disminuirían los gravámenes pagados por ella y la empresa tendría una ventaja sobre sus competidores. Del mismo modo, quienes proponen una reforma de los reglamentos, incluido el vicepresidente Gore, opinan que las mejoras ambientales pueden aumentar la eficiencia de la empresa y, por lo tanto, su rentabilidad (Gore 1993a; Walley y Whitehead, 1996). El Consejo del Presidente para el Desarrollo Sustentable (PCSD) lo expresó en forma muy sencilla: "Muchos estadounidenses saben que la contaminación es un desperdicio, el desperdicio es ineficiente y la ineficiencia es costosa" (1996, 3).

La labor del vicepresidente Gore sobre la reinvención del gobierno se basó en el trabajo de Osborne y Gaebler y fue apoyado por ellos (Green y Hubbell, 1996). En *Reinventing Government* (1993), Osborne y Gaebler proponen un "nuevo paradigma" para la administración del gobierno: el paradigma de la gestión empresarial. Proponen un gobierno basado en una combinación de economía de libre mercado, privatización y teoría empresarial (1993). Según Osborne y Gaebler, ese gobierno 1) timonearía en lugar de remar, 2) facultaría a los ciudadanos

en lugar de servirles, 3) inyectaría competencia en el suministro de servicios, 4) organizaría por misión, en lugar de por normas, 5) se concentraría en los resultados, 6) pensaría en los usuarios, 7) fomentaría las ganancias en lugar de los gastos, 8) se concentraría en prevenir más que en curar, 9) descentralizaría y promovería el trabajo en equipo, y 10) impulsaría el cambio mediante criterios basados en el mercado. A pesar de que otros autores señalan que el paradigma de la gestión empresarial es sólo una forma más atractiva de teorías y modelos que ya existían en las épocas progresista y del New Deal (Green y Hubbell, 1996), la obra de Osborne y Hubbell ha tenido una considerable influencia en las actividades del gobierno de Clinton para reinventar el gobierno.

Muchos de los principios de un gobierno empresarial se basan en la colaboración entre los sectores público y privado. Según el PCSD, su "descubrimiento más importante es el poder potencial y el creciente deseo de procesos de decisión que promuevan una interacción directa y significativa que involucre a las personas en las decisiones que las afectan" (1996). Este mayor acento en la colaboración se refleja en el *Informe anual sobre la reinvención* elaborado por la EPA, en el cual este organismo reconoce que no todos los problemas ambientales del país pueden resolverse mediante normas y reglamentos, y que algunos de esos problemas deben ser abordados con criterios nuevos que tengan en cuenta las preocupaciones e intereses, así como los conocimientos, de un variado grupo de interesados (EPA, 1998d).

El movimiento hacia la colaboración y la asociación se ha basado en el modelo de Freeman de los stakeholders. Cada uno de los programas voluntarios de la EPA tiene un objetivo específico y su propio conjunto de interesados. Freeman definió al "stakeholder" como "todo grupo o individuo que puede afectar el logro de los objetivos de la empresa o ser afectado por ese logro" (1984: 25). Conforme con esta definición, los stakeholders pueden incluir accionistas, acreedores, administradores, empleados, clientes, proveedores, comunidades locales y el público (Hill y Jones, 1992). Autores posteriores han intentado ampliar o clarificar la definición de Freeman. Starik, por ejemplo, postula que los stakeholders "son o podrían ser influidos por una organización u otra, o influyen o podrían influir en ella, sea o no percibida o conocida esa influencia" (Starik, 1994: 90). Esta definición incluye a los funcionarios del gobierno, los reguladores, los grupos de interés, los sindicatos y otros grupos no identificados por Hill y Jones. No es difícil advertir que no todos los stakeholders tienen los mismos

intereses, y que sus intereses o compromisos también pueden cambiar con el tiempo (Wood y Gray, 1991).

El modelo de los stakeholders, cualquiera que sea el alcance de su definición, ha sido adoptado por quienes formulan las políticas como un instrumento apropiado para establecer normas, disposiciones, programas y políticas gubernamentales. Si bien no son específicamente examinados en *Reinventing Government*, Osborne y Gaebler (1993) incorporaron ejemplos que ilustran los beneficios alcanzados cuando los organismos gubernamentales consideran el provecho de stakeholders muy diversos, que a veces compiten entre sí. Además, la Evaluación del Desempeño Nacional usa el modelo de los stakeholders para proporcionar procesos que involucren a los usuarios, los empleados y los asociados del gobierno (Gore, 1993b). Las metas de los sectores público y privado son diferentes y, en consecuencia, también lo son los objetivos del proceso de los stakeholders. Mientras el sector privado usa los principios de la gestión orientada a los stakeholders para promover sus objetivos en el mercado, el sector público utiliza los mismos principios para considerar los intereses de una amplia gama de partes. Algunos autores reconocen que, en un caso particular, ciertos stakeholders pueden tener más peso o importancia que otros (Perrott, 1996; Mitchell, Agle y Wood, 1997). En esas circunstancias, los encargados de formular las políticas deben asignar los recursos y el tiempo necesarios para establecer y considerar distintas clasificaciones de los stakeholders.

Si bien la EPA aún se basa en el criterio de imponer y controlar para alcanzar muchas de sus metas, son cada vez más numerosas las actividades que reflejan el espíritu de colaboración. Esas actividades se traducen en la concentración del organismo rector en los resultados, las asociaciones con el sector privado, los criterios basados en el mercado y el otorgamiento de facultades a los empleados. Esa modificación del criterio ha sido reconocida en el informe de la Evaluación del Desempeño Nacional, *Reinventar las Disposiciones Ambientales* (Clinton y Gore, 1995). Según este informe, si bien el criterio de imponer y controlar ha dado resultados hasta el momento, ese criterio puede ser inflexible y antieconómico, y quizá no sea apropiado para resolver problemas ambientales futuros (Clinton y Gore, 1995). Esta conclusión ha sido apoyada por varios otros estudios que han examinado criterios alternativos para la regulación ambiental (National Academy of Public Administration, 1995 y 1997; Aspen Institute 1996; President's Council on Sustainable Development, 1996; Chertow y Esty, 1997; Center for Strategic and International Studies, 1998).

*Los programas ambientales voluntarios implican la participación de los stakeholders y la prevención de la contaminación*

Los encargados de formular las políticas y el público reconocen que una función del gobierno es instar a las empresas a prevenir voluntariamente la contaminación. Estos programas se basan en las funciones del gobierno como protector del ambiente, promotor de tecnologías y comprador de bienes y servicios. El desarrollo y el éxito de los programas requiere que tanto el gobierno como el sector privado modifiquen el *statu quo* mediante la innovación y la colaboración. Como se ilustra en el cuadro 1, los programas ambientales voluntarios difieren en cuanto a sus posibles efectos sobre la estructura reguladora.

Por ejemplo, algunos programas promueven actividades, con el fin de lograr una mayor eficiencia, que tienen pocos efectos en la estructura reguladora; mientras, otros programas tratan de encontrar alternativas para los reglamentos existentes. Otra diferencia reside en los stakeholders a los cuales se dirigen los programas. Algunos programas tienen una amplia base de stakeholders porque están orientados a organizaciones de muchas industrias o clases; a la inversa, otros programas se concentran en una industria, empresa o servicio específico.

Estas diferencias son resultado de la diversidad en cuanto a los objetivos, el público al que se dirigen, la forma de operación y los logros. Las posibilidades de que los programas ambientales voluntarios afecten la estructura reguladora dependen de una serie de factores: las disposiciones reglamentarias existentes, los objetivos del programa voluntario y los medios usados para lograr esos objetivos. Por ejemplo, los programas voluntarios que fomentan la eficiencia, el combate a la contaminación o ciertas tecnologías avanzadas pueden tener relativamente pocos efectos en el sistema regulador. Por el contrario, los programas voluntarios que promueven alternativas para los reglamentos existentes o que establecen objetivos o metas voluntarios tienen más probabilidades de modificar el sistema regulador actual.

Además de las diferencias en cuanto a su potencial regulador, los programas ambientales voluntarios se concentran en distintos stakeholders y requieren de ellos diferentes aportes. Los programas que traducen el empeño del gobierno en comercializar o promover tecnologías que reduzcan la contaminación pueden tener un grupo muy amplio de stakeholders. Del mismo modo, los programas que establecen obje-

**Cuadro 1. Programas ambientales voluntarios: Participación de los stakeholders y posibilidades de un efecto en el sistema regulador**

Participación de los interesados		Participación de los interesados	
		Base amplia	Grupo específico
Posibilidades de un efecto en el sistema regulador	Altos	<p><b>Grupo 2</b></p> <p>Los programas establecen planes, objetivos o criterios en escala nacional que las empresas pueden adoptar voluntariamente o escoger como meta.</p>	<p><b>Grupo 4</b></p> <p>Los programas se concentran en criterios alternativos para el criterio regulador tradicional de imponer y controlar, trabajando con industrias, empresas, instalaciones o comunidades específicas.</p>
	Bajos	<p><b>Grupo 1</b></p> <p>Los programas apoyan tecnologías eficientes en función de sus costos, una mayor eficiencia en el uso de la energía y actividades de prevención de la contaminación que se aplican a diversos intereses.</p>	<p><b>Grupo 3</b></p> <p>Los programas promueven tecnologías o actividades específicas para una determinada industria.</p>

tivos voluntarios pueden contar con stakeholders pertenecientes a varios sectores de la economía. Por el contrario, otros programas se concentran en una determinada tecnología, empresa o industria y, en estos casos, el grupo de stakeholders es específico.

Los programas voluntarios del *Grupo 1* reflejan la función del gobierno de impulsar tecnologías o actividades eficaces en función de su costo y eficientes en el uso de la energía, que se aplican a una amplia gama de stakeholders. Por ejemplo, en los programas Luces Verdes de la EPA, los participantes —incluidas organizaciones industriales, comerciales, académicas y no lucrativas— reemplazan las instalaciones de alumbrado existentes por otras más eficientes, con lo cual reducen la demanda de electricidad en el punto de consumo. Con mucha frecuencia los elevados costos anticipados desalientan a las organizaciones e individuos a instalar un equipo más eficiente. Por esta razón, son necesarios esos programas con el fin de instruir al público acerca de los ahorros en el largo plazo y los beneficios ambientales resultantes de una mayor eficiencia.

Los programas ambientales voluntarios del *Grupo 2* traducen los esfuerzos del gobierno por establecer objetivos o metas voluntarios que se apliquen a una amplia gama de stakeholders. Estos objetivos o metas superan las normas existentes. Uno de los programas más notables ha sido el Programa 33/50, en el cual la EPA ha instado a una muestra representativa de industrias a reducir sus niveles de emisión de diecisiete sustancias químicas tóxicas. El Programa 33/50 no sólo intensificó los programas reguladores existentes, sino también proporcionó un modelo para programas similares vinculados con distintas emisiones e industrias diferentes.

Los programas del *Grupo 3* apoyan tecnologías o actividades específicas de una industria. Estos programas tienen un público definido y pueden basarse en una tecnología particular o ser apropiados sólo en una cantidad limitada de sitios. Por ejemplo, el Programa de Aprovechamiento del Metano de los Basureros, organizado por la EPA, promueve la extracción del metano de los basureros municipales para generar electricidad. Sólo un número limitado de basureros satisfacen los criterios necesarios para este equipo, y un programa tan específico no es de interés para muchos. Otros programas del *Grupo 3* son iniciados por la industria en cooperación con el gobierno. Un ejemplo de estos últimos es el programa Desafíos Climáticos, del Departamento de Energía (DOE), una iniciativa conjunta instaurada por las empresas de suministro de electricidad del país y el DOE. Estos programas

impulsan actividades benéficas desde el punto de vista ambiental y tienen pocas posibilidades de afectar el sistema regulador.

Los programas del *Grupo 4* se concentran en una determinada organización, servicio o proyecto y tienen grandes posibilidades de modificar el sistema regulador. Estos programas formulan criterios alternativos para el concepto regulador tradicional de imponer y controlar, trabajando con organizaciones específicas y sus stakeholders. Son ejemplos la Iniciativa con Sentido Común y el Proyecto de Excelencia y Liderazgo, más comúnmente llamado Proyecto XL. Esos programas entrañan negociaciones entre la EPA y algunos stakeholders en relación con sistemas reguladores alternativos que cumplan o superen las exigencias de las normas existentes.

A continuación se presenta un análisis más detallado de cada grupo y programa que ilustran estas características.

## Parte II

### **Grupo 1. Pocas posibilidades de efecto regulador/Grupo con una amplia base de stakeholders**

Al promulgar la Ley de Prevención de la Contaminación, el Congreso reconoció el costo que representa para la economía controlar la contaminación de conformidad con los criterios tradicionales, así como los posibles beneficios que se podrían lograr mediante la reducción de las fuentes. En la Ley de Prevención de la Contaminación, el Congreso ordenó a la EPA establecer un programa de reducción de fuentes que, entre otras cosas, reuniera y divulgara información, estimulara a las empresas a reducir la contaminación y proporcionara asistencia financiera a los estados.

Como una respuesta a la Ley de Prevención de la Contaminación, la EPA ha establecido una serie de programas ambientales voluntarios que ponen en práctica los mandatos del Congreso. Mediante los programas del *Grupo 1*, el gobierno identifica oportunidades de fomentar de modo eficaz y en función del costo una mayor eficiencia en el uso de la energía y la prevención de la contaminación, y comparte la información con organizaciones de los sectores público y privado, a las cuales insta a reducir o evitar la contaminación. Varios de esos programas, incluidos en la designación general de Programas de Excelencia en el Uso de la Energía —como Luces Verdes, Edificios Eficientes en el Uso de la Energía y Computadoras Eficientes en el Uso de la Energía— promueven la producción y el empleo de productos eficientes en el aprovechamiento

de la energía. La eficiencia energética reduce la cantidad de combustible y electricidad consumidos, con lo cual disminuyen los contaminantes emitidos en el punto de consumo o la central eléctrica y se conservan los recursos naturales. Otros programas, como el de Aprovechamiento de Desechos, fomentan la reducción de los desechos mediante el reciclaje o la reutilización de productos, o por medio de la modificación de los envases.

El núcleo de stakeholders de los programas voluntarios del *Grupo 1* es muy amplio. Estos programas estimulan la participación de una gran variedad de organizaciones, desde grandes empresas manufactureras hasta instituciones académicas y organizaciones no lucrativas. Los programas van más allá de los participantes y extienden los beneficios a los compradores de computadoras y artículos electrónicos, a los compradores de viviendas y, en ciertos casos, a los fabricantes de mercancías tecnológicamente avanzadas.

Al mismo tiempo, estos programas se caracterizan por tener pocas posibilidades de afectar el sistema regulador existente. No alteran los reglamentos existentes ni promueven alternativas a ellos. Sencillamente impulsan tecnologías eficaces en función de su costo y eficientes en el uso de la energía, con lo cual ahorran dinero o energía y reducen las emisiones a la atmósfera.

Como los programas voluntarios del *Grupo 1* apoyan las tecnologías eficaces en función del costo, la EPA ha podido impulsar con éxito la participación de una cantidad considerable de organizaciones. Por ejemplo, el programa Luces Verdes intenta equilibrar las mejoras benéficas para el ambiente, la calidad del alumbrado y las inversiones económicamente prudentes. Este programa requiere que los participantes examinen o revisen el cien por ciento de sus instalaciones, determinen cuáles áreas pueden ser mejoradas en forma provechosa sin comprometer la calidad de la iluminación y luego mejoren 90% de esa área. Gracias a las ventajas económicas de un alumbrado más eficiente y a la flexibilidad del programa, la EPA ha podido atraer a 1 598 Asociados de Luces Verdes, incluidas organizaciones públicas y privadas que aceptan los requisitos de revisión e instalación del alumbrado. Además, hay 601 Aliados de Luces Verdes, principalmente empresas manufactureras, de suministro de electricidad, de administración del alumbrado y de distribución de aparatos de alumbrado, que apoyan y estimulan a sus clientes a participar; existen también 301 organizaciones de Apoyo a Luces Verdes, que expresan su respaldo al programa (EPA, 1998a).

## **Grupo 2. Grandes posibilidades de efecto regulador/Grupo con una amplia base de stakeholders**

Otro criterio adoptado por el gobierno consiste en establecer un objetivo o meta voluntarios y luego instar a la comunidad regulada a alcanzar ese objetivo. El organismo regulador establece una meta realista que supera los requisitos reglamentarios. A cambio de la participación de las empresas, el organismo proporciona asistencia técnica (Khanna y Damon, 1998) e incentivos mediante el reconocimiento público de la participación, así como premios especiales por innovaciones y logros sobresalientes en la prevención de la contaminación (Arora y Cason, 1996). Al igual que en otros programas voluntarios, las empresas pueden escoger poner en práctica las medidas que sean eficaces en función de su costo y apropiadas para sus operaciones específicas. Ese criterio también fue promovido por la Ley de Prevención de la Contaminación de 1990.

Estos programas con objetivos específicos tienen el potencial de afectar a un amplio espectro de stakeholders. Hay dos razones para esto. En primer término, el objetivo voluntario se puede aplicar en diversos sectores de la economía, lo cual permite al organismo estimular a varias industrias o ramas de actividades industriales para que persigan el objetivo voluntario. En segundo lugar, este criterio de los objetivos se puede aplicar a cualquiera de varios contaminantes o desechos.

El establecimiento de objetivos o metas voluntarios que van más allá de las exigencias reglamentarias tal vez parezca no tener efectos sobre el sistema regulador. Sin embargo, hay pruebas de que, cuando se usa un objetivo voluntario conjuntamente con un programa regulador, las empresas concentran sus recursos en lograr reducciones de los contaminantes específicos mayores que las exigidas (Khanna y Damon, 1998). A menudo la empresa encuentra otros solventes, sustancias químicas o procesos que satisfacen sus necesidades sin dañar en potencia el ambiente. Además, al concentrarse en esas sustancias químicas tóxicas o reducir su empleo, la empresa disminuye las probabilidades de problemas futuros por no cumplir las normas. Esto a su vez da como resultado ahorros para el presupuesto del organismo regulador destinado a la aplicación de las normas (Arora y Cason, 1996). Por otra parte, este criterio proporciona al organismo información sobre si se pueden o no alcanzar metas más estrictas para un determinado contaminante en una forma eficaz en función del costo. Si los resultados son favora-

bles, se pueden usar esos datos para establecer límites de emisiones más estrictos para los no participantes.

La colaboración de líderes de empresas, organizaciones ecologistas y la EPA llevó al desarrollo de un programa voluntario basado en objetivos para reducir las sustancias químicas que se liberan en el ambiente (EPA, 1998c). El programa es llamado 33/50 y fue inaugurado en 1991. La EPA específicamente escogió como objetivos 17 sustancias químicas tóxicas de un total de 320 informadas por las empresas en el Inventario de Descargas Tóxicas (Arora y Cason, 1996). La meta del programa era, a partir de un valor inicial correspondiente a 1988, reducir las emisiones conjuntas de estas sustancias químicas en 33% para 1992 y en 50% para 1995. El Programa 33/50 no conminó a las empresas a controlar esas sustancias, sino que las instó a investigar alternativas para los productos o para los procesos donde se usaban los productos (Arora y Cason, 1995). La EPA inicialmente invitó a participar a 555 empresas con considerables descargas de sustancias químicas; posteriormente invitó a otras 5 000 empresas de cinco industrias: productos químicos, transporte, metales primarios, productos de metal y productos de hule/plástico. Según la EPA, participaron en el programa 1 300 empresas matrices que operaban aproximadamente 6 000 instalaciones en los Estados Unidos.

Los resultados del Programa 33/50 parecen favorables. Según Khanna y Damon, la participación en el programa produjo una reducción estadísticamente significativa de los niveles de sustancias químicas descargadas (1998). No obstante, estos autores señalan que "es probable que los programas voluntarios sean menos eficaces sin el apoyo de las disposiciones obligatorias" (Khanna y Damon, 1998: 29).

## **Grupo 3. Pocas posibilidades de un efecto regulador/Grupo específico de stakeholders**

Los programas del *Grupo 3* traducen el empeño en promover tecnologías o actividades específicas de una industria particular. Como los programas del *Grupo 1*, los del *Grupo 3* fomentan la eficiencia en el uso de la energía y la prevención de la contaminación. Sin embargo, a diferencia del *Grupo 1*, los programas del *Grupo 3* se concentran en una determinada industria. Estos programas, algunos de los cuales fueron creados como resultado de esfuerzos conjuntos de organismos reguladores y la industria, reducen los niveles de las emisiones, aumentan la

neutralización de los contaminantes o secuestran (o capturan) los gases presentes en la atmósfera. Como resultado del estrecho ámbito abarcado por los programas del *Grupo 3*, el grupo de stakeholders es muy específico. Además, las actividades promovidas por estos programas tienen relativamente pocos efectos en el sistema regulador existente.

Los programas del *Grupo 3* pueden concentrarse en una industria específica o en las tecnologías aplicables en ésta. En esos casos, el gobierno generalmente escoge desarrollar programas en cooperación con las asociaciones mercantiles que representan a esa industria. Kaufman, Englander y Marcus proponen que las empresas dejen que las asociaciones mercantiles representen sus intereses en lo concerniente a problemas “no específicos” que afectan a muchos miembros de su industria (1989). En ese caso, las asociaciones pueden tener varias opciones, como cabildear entre los encargados de formular las políticas, realizar campañas de relaciones públicas, educar tanto al público como a los líderes de la opinión pública o iniciar programas proactivos como los programas ambientales voluntarios. Las asociaciones industriales destinan recursos a crear y promover programas ambientales voluntarios por diversas razones: 1) para apoyar la agenda política de la asociación, 2) para hacer que la industria se vea proactiva y preocupada por el medio, 3) para contribuir a neutralizar las críticas dirigidas a la industria, y 4) para evitar posibles exigencias concernientes a las emisiones en cuestión.

El Programa de Desafíos Climáticos del Departamento de Energía (DOE), por ejemplo, surgió de las negociaciones entre este organismo y las asociaciones de empresas públicas de suministro de energía y la Junta Administrativa del Valle de Tennessee. Este programa se creó en respuesta a la preocupación porque los crecientes niveles de las emisiones de gases de invernadero —específicamente el bióxido de carbono proveniente de las plantas generadoras de electricidad que usan carbón como combustible— aumentarían las temperaturas mundiales. Con la atención de los encargados de formular las políticas, los medios de difusión y el público concentrada en el calentamiento del planeta, la industria de suministro de electricidad trató de evitar exigencias reglamentarias adicionales que recortaran o limitaran las emisiones de gases de invernadero. Por consiguiente, la industria vio el Programa de Desafío al Clima como una oportunidad proactiva de neutralizar las críticas dirigidas a las emisiones de las empresas de suministro de electricidad, expresadas por integrantes de la comunidad ambientalista.

En el Programa de Desafíos Climáticos, se han definido los proyectos como 1) consorcios de toda la industria (por ejemplo, el Programa de Manejo del Carbón de Leña en las Empresas de Servicios Públicos, el Fondo de Inversiones Environtech<sup>SM</sup>, las Asociaciones Internacionales para la Eficiencia en las Empresas de Servicios Públicos), 2) los proyectos específicos para las empresas de servicios públicos (por ejemplo, optimización de la pérdida en conductores, transformadores en pérdidas menores, generación de energía renovable), o 3) compromisos de reducción en todas las empresas de servicios públicos (por ejemplo, un tope autoimpuesto para las emisiones). Las asociaciones de empresas de servicios públicos han buscado activamente la participación de sus respectivos miembros. El DOE ha prestado asesoramiento y ha asistido a las empresas para que completen sus acuerdos de participación individual mediante los cuales se comprometen a adoptar ciertas medidas. Además, el DOE ha sido responsable de reunir y analizar los datos requeridos.

Según el DOE, se han firmado más de 114 acuerdos y cartas de participación que representan a más de 630 empresas, incluidas las que son propiedad de inversionistas, las del sector público y las cooperativas. Esas empresas se han comprometido a reducir, evitar o secuestrar más de 44 millones de toneladas de equivalente de carbón para el año 2000 (DOE, 1997). Además, el DOE informa que el programa ha originado una serie de actividades innovadoras que, muy probablemente, no habrían surgido sin el programa, incluidas las actividades nacionales e internacionales de secuestro, las inversiones en electrotecnologías promisorias mediante el Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo EnviroTech, el aumento del empleo de las cenizas volátiles y los subproductos de la combustión del carbón, y los programas educativos en las escuelas locales (DOE, 1997).

Otro ejemplo de programa del *Grupo 3* es el Programa de Aprovechamiento del Metano de los Basureros. En este programa, la EPA trabaja con los basureros municipales, las empresas públicas de suministro de electricidad y los productores de energía que no son empresas públicas, para establecer instalaciones generadoras de energía eléctrica que usan como combustible el metano extraído de los basureros. El metano es un importante “gas de invernadero”. Los gases de invernadero se producen en forma natural en la atmósfera terrestre y atrapan el calor, provocando el calentamiento del planeta. El metano es importante porque atrapa calor en forma 25 veces más eficiente que el bióxido de carbono (EPA, 1996). Se encuentra metano en cantidades conside-

rables en los basureros, liberado durante la descomposición anaeróbica de la materia orgánica (Shepard, 1988). Sin embargo, este gas puede ser capturado y usado para generar electricidad, con lo cual se evita la descarga en la atmósfera. La EPA estima que se podría recuperar económicamente el metano para generar energía en 750 basureros de todo el país (EPA, 1996). No obstante, actualmente sólo hay 150 proyectos en operación, en 30 de los cuales ha participado la EPA (Haque, 1998). Para facilitar el establecimiento de esas instalaciones, la EPA ha identificado los basureros adecuados y ha trabajado con las comunidades, las empresas, los productores de energía y otras partes interesadas con el fin de que se construyan más plantas generadoras de energía que usen como combustible el metano extraído de los basureros.

#### **Grupo 4. Grandes posibilidades de un efecto regulador/Grupo específico de stakeholders**

Los programas del *Grupo 4* tratan de encontrar alternativas para los reglamentos existentes, dentro de los cuales opera una determinada industria, empresa o instalación. Dos de esos programas son la Iniciativa con Sentido Común (CSI), el Proyecto XL de la EPA. Tanto la CSI como el Proyecto de Excelencia y Liderazgo (Proyecto XL) promueven criterios reguladores alternativos que satisfacen o superan las exigencias reglamentarias actuales. En consecuencia, tanto la CSI como el Proyecto XL pueden en potencia afectar considerablemente el sistema regulador existente.

La CSI está dirigida a seis industrias o sectores específicos: la fabricación de automóviles, las computadoras y los artículos electrónicos, el hierro y el acero, el acabado de metales, la refinación del petróleo y las imprentas. Conforme con la CSI, la EPA ha convocado grupos de asesoramiento integrados por interesados específicos para cada sector, bajo la Ley Federal de Comités Asesores, con el fin de identificar y aplicar estrategias para los sectores respectivos. El objetivo de esos grupos incluye identificar formas “más baratas, más limpias, más inteligentes” de reducir o prevenir la contaminación y recomendar cambios en los criterios actuales acerca del ordenamiento del ambiente, incluidos los estatutos y reglamentos existentes” (GAO, 1997). La CSI ha tenido un éxito limitado (Fiorino, 1997). La EPA destaca las mejores relaciones de trabajo de los participantes, los aproximadamente 40 proyectos iniciados y los cambios producidos en los procesos de la EPA

(1997). Hay varias razones para ese éxito limitado de la CSI. Los stakeholders que participan en el proyecto tienen diversos grados de compromiso, conocimientos técnicos y recursos (GAO, 1997). Además, la CSI ha sido obstaculizada por un marco de operación deficientemente definido (GAO 1997). La EPA comentó esto diciendo que la falta de “objetivos y expectativas específicos [...] ha llevado a demoras en los subcomités de la CSI y en el Consejo porque trataban de adivinar los que la EPA quería o aceptaría, en lugar de definir sus propias prioridades y procesos” (EPA, 1997). Un problema muy importante identificado por la EPA (1997) es que el consenso ha sido definido por los stakeholders como equivalente a unanimidad; por consiguiente, cada participante tiene “el poder de veto”.

Asimismo, se ha puesto en duda la capacidad del Proyecto XL de llegar a concretar las expectativas de sus creadores. Mediante el Proyecto XL, la EPA solicita a empresas, instalaciones y comunidades proponer criterios reguladores alternativos que aseguren mejores resultados ambientales que los obtenidos con las normas actuales. Una vez que se selecciona un proyecto, se otorga al participante una exención de ciertas exigencias reguladoras en instalaciones específicas. A cambio, el participante se compromete a lograr mejores resultados ambientales mediante criterios alternativos que no se podrían aplicar en el sistema regulador existente. Las propuestas del Proyecto XL se evalúan de conformidad con una serie de criterios:

1. Resultados ambientales.
2. Ahorro de costos y reducción del papeleo.
3. Apoyo de los stakeholders.
4. Innovación y prevención de la contaminación con múltiples medios.
5. Posibilidades de transferencia a otras instalaciones, otros programas del organismo rector u otras industrias.
6. Viabilidad técnica y administrativa.
7. Vigilancia, presentación de informes y evaluación.
8. No se traslada la carga del riesgo ambiental.

La meta del Proyecto XL varía según la perspectiva adoptada. Algunos representantes de la industria consideran el Proyecto XL como una forma de elaborar alternativas individualizadas innovadoras para el criterio regulador tradicional. Por otra parte, la EPA concibe el Proyecto XL como un “experimento de laboratorio” mediante el cual se

usarán no más de 50 proyectos piloto para identificar alternativas que, con el tiempo, se aplicarán a un grupo más amplio (NAPA, 1997). Cualquiera que sea la perspectiva, el Proyecto XL tiene el potencial de alterar considerablemente el sistema regulador existente al establecer nuevos criterios reguladores que se apliquen ya sea a una instalación específica o, en potencia, a instalaciones similares en otros sitios.

Actualmente hay tres proyectos XL en la etapa de propuesta, nueve en desarrollo y siete en ejecución y evaluación. Además, tres proyectos XL han sido "facilitados" pero no finalizados. Más sorprendente que el número de proyectos en trámite son las 30 propuestas XL que han sido rechazadas o retiradas (EPA, 1998b). Esta alta tasa de rechazo/retiro obedece a la dificultad que ha tenido el Proyecto XL de alcanzar acuerdos definitivos sobre los criterios reguladores alternativos para empresas o instalaciones individuales. Estos fracasos no son un buen augurio para el programa.

Un problema común de la CSI y el Proyecto XL es el alto costo de transacción para la industria y el gobierno. El desarrollo de criterios alternativos toma una considerable cantidad de tiempo, energía y recursos. Según Davies y Mazurek, "los costos de la participación, en otras palabras, están comenzando a superar a los incentivos" (1996: 3). Esos autores consideran que "parece muy posible que los altos costos de transacción y los escasos beneficios darán como resultado la desaparición de uno o ambos programas" (Davies y Mazurek, 1996: 66).

## Conclusiones

Los programas ambientales voluntarios han tenido éxito en encontrar su lugar dentro del marco regulador existente y posiblemente permitan vislumbrar el futuro del sistema de protección ambiental del país.

Estos programas han estimulado a los sectores público y privado a reexaminar la forma en que operan e interactúan. La EPA, por ejemplo, ha ampliado su horizonte más allá de las cuestiones de acatamiento y aplicación establecidas por el criterio de imponer y controlar. El organismo regulador ahora identifica activamente criterios nuevos e innovadores que abordan los problemas ambientales de la nación. Además, la EPA trata de obtener de la comunidad regulada, de las organizaciones ambientalistas, de los estados y del público, asistencia para desarrollar, apoyar y promover esos programas. De este modo, establece vínculos y alianzas con esos grupos. Al mismo

tiempo, las empresas reconocen las ventajas competitivas de participar en esos programas. Esas ventajas son resultado del ahorro de costos y de una mejor imagen de la empresa. Si bien algunos de los programas pueden requerir un gasto anticipado de tiempo y recursos, en el largo plazo pueden producir ahorros en los costos para la empresa, reducir los costos de producción y darle también una ventaja de costos frente a sus competidores. Además, la participación en los programas ambientales voluntarios puede demostrar el compromiso de la empresa con el ambiente, con lo cual crece la reputación y la posición de la empresa en el mercado. La empresa puede entonces divulgar su posición y su participación en las actividades de comercialización y relaciones públicas. Esas actividades son fomentadas por la EPA, que ha incorporado aspectos de reconocimiento público en varios de los programas. Algunos clientes prefieren adquirir productos y servicios de empresas que son renombradas por sus esfuerzos por proteger el ambiente natural. Para esos clientes, los antecedentes ambientales de una empresa pueden ser más importantes que el precio.

Además, los programas del *Grupo 4*, como la CSI y el Proyecto XL, proporcionan al gobierno y a la industria la oportunidad de experimentar y ensayar criterios nuevos en una escala limitada. No obstante, estos programas afrontarán éxitos y fracasos en el camino. Algunos programas pueden comenzar en pequeña escala, demostrar su éxito y, con el tiempo, probar su viabilidad ante un público más amplio, mientras que otras iniciativas quizá se apliquen únicamente a una instalación o industria en particular. También hay otras que tal vez no tengan el éxito previsto o, de hecho, fracasen. Hay que esperar fracasos de ese tipo, en especial en las etapas tempranas del programa, y no deben ser usados para desacreditar el objetivo general de estos esfuerzos. Aun con el fracaso se pueden lograr ciertos beneficios. Como señalan Davies y Mazurek (1996), antes de retirarse del Proyecto XL, 3M estableció relaciones con grupos locales de interés público y otros aprendieron de la experiencia de 3M.

Por último, muchos de los programas ambientales han tenido éxito en fomentar una amplia participación del público. Los programas ambientales voluntarios educan a los ciudadanos y los instan a involucrarse, ya sea comprando computadoras eficientes en el uso de la energía, reciclando sus computadoras usadas, plantando árboles o participando en el proceso de interesados de un proyecto XL piloto local; todos éstos son resultados importantes de los programas ambientales

voluntarios. Al tomar conciencia e involucrarse, estos ciudadanos impulsarán otros cambios en sus comunidades locales, en el mercado y en el gobierno local, estatal y federal. Dentro de los Estados Unidos, éste es un beneficio importante de esos programas que no debe ser pasado por alto y que, de hecho, puede aminorar las tensiones creadas por una sociedad que asigna gran valor a los derechos individuales de Locke, la economía capitalista de Adam Smith, los principios democráticos de los padres de la patria y el medio natural.

### Referencias bibliográficas

- Anderson, J. y D. Smith, (1997), "What on Earth? Green, Greener, Greenest", *The Washington Post*, 22 de noviembre, A15 (Fuente: Environmental Monitor by Environics Intl., Toronto).
- Arora, S. y T. N. Cason (1997), "An Experiment in Voluntary Environmental Regulation: Participation in EPA's 33/50 Program", *Journal of Environmental Economics and Management*, núm. 28, pp. 271-286.
- (1996), "Why Do Firms Volunteer to Exceed Environmental Regulations? Understanding Participation in EPA's 33/50 Program", *Land Economics*, núm. 72, noviembre, pp. 413-432.
- Arora, S. y S. Gangopadhyay (1995), "Toward a Theoretical Model of Voluntary Overcompliance", *Journal of Environmental Economics and Management*, núm. 28, diciembre, pp. 289-309.
- Aspen Institute (1996), *The Alternative Path: A Cleaner, Cheaper Way to Protect and Enhance the Environment*, Queenstown, MD, Aspen Institute.
- Buchholz, R. A. (1989), *Business Environment and Public Policy*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall.
- Cahn, M. A. (1995), *Environmental Deceptions: The Tension Between Liberalism and Environmental Policymaking in the United States*, Albany, N. Y., State University of New York Press.
- Center for Strategic and International Studies (CSIS) (1998), *The Environmental Protection System in Transition: Toward a More Desirable Future* (reporte final de la Enterprise for Environment), Washington, D. C., Center for Strategic and International Studies.
- Chertow, M. R. y D. C. Esty (eds.) (1997), *Thinking Ecologically: The Next Generation of Environmental Policy*, New Haven, CT, Yale University Press.
- Clinton, B. y A. Gore (1995), *Reinventing Environmental Regulation* (reporte de la National Performance Review, publicada el 16 de marzo de 1995).
- Davies, T. y J. Mazurek (1996), *Industry Incentives for Environmental Improvement: Evaluation of U.S. Federal Initiatives*, Washington, D. C., Global Environmental Management Initiative.
- Environmental Protection Agency (EPA) (1996), *Partnerships in Preventing Pollution: A Catalogue of the Agency's Partnership Programs*, Washington, D. C., EPA.
- (1997), *Review of the Common Sense Initiative*, Washington, D. C., EPA (reporte inédito preparado por The Scientific Consulting Group Inc., 19 de febrero).
- (1998a), *Green Lights Program Participants*, obtenido por medio de Internet el 28 de febrero de 1998 (<http://www.epa.gov/appdstar/green/particip.html>).
- (1998b), *XL at a Glance*, obtenido por medio de Internet el 2 de marzo ([http://199.233.29.233/ProjectXL/xl\\_home.nsf/all/xl\\_glance](http://199.233.29.233/ProjectXL/xl_home.nsf/all/xl_glance)).
- (1998c), *EPA's 33/50 Program*, obtenido por medio de Internet el 28 de febrero (<http://es.epa.gov/partners/3340.html#history>).
- (1998d), *The Changing Nature of Environmental and Public Health Protection: An Annual Report on Reinvention*, EPA documento núm. EPA100-R-98-003, Washington, D. C., EPA.
- Finer, H. (1940), "Administrative Responsibility in a Democratic Government", en C. J. Friedrich (ed.), *Public Policy*, Cambridge, MA, Harvard University Press, pp. 247-275.
- Fiorino, D. F. (1997), *The New Environmental Regulation: A Preliminary Framework*, presentado en el encuentro anual de la American Society for Public Administration, Filadelfia, PA, 28 de julio.
- Freeman, R. (1984), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston, MA, Pitman.
- General Accounting Office (GAO) (1997), *EPA's Common Sense Initiative Needs and Improved Operating Framework and Progress Measures*, documento núm. RCDE-97-164, Washington, D. C., GPO.
- Gore, A. (1993a), *Earth in the Balance: Ecology and the Human Spirit*, Nueva York, Plume.
- (1993b), *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better & Costs Less* (reporte de la National Performance Review), Nueva York, Random House.
- Green, R. T. y L. Hubell (1996), "On Governance and Reinventing Government", en G. L. Wamsley y J. F. Wolf (eds.), *Refounding Democratic Public Administration*, Thousand Oaks, CA, Sage.
- Haque, N. (1998), Comunicación personal vía telefónica el 22 de abril con Nabilah Haque, Utility Ally Manager, EPA Landfill Methane Outreach Program.
- Hill, C. W. y T. M. Jones (1992), "Stakeholder-Agency Theory", *Journal of Management Studies*, 29(2), pp. 131-154.
- Hockenstein, J. B., R. N. Stavins, y B. W. Whitehead (1997), "Grafting the Next Generation of Market-Based Environment Tools", *Environment*, 39(4), pp. 13-20, 30-33.

- Kaufman, A. M., E. J. Englander y A. A. Marcus (1989), "Structure and Implementation in Issues Management: Transaction Costs and Agency Theory", en L. Preston y J. Post (comps.), *Research in Corporate Performance and Policy*, vol. 11, pp. 257-271. Greenwich, CT, JAI Press.
- Khanna, M. y L. Damon (1998), *EPA's Voluntary 33/50 Program: Impact on Toxic Releases and Economic Performance of Firms*, Urbana, IL, Environmental Council, University of Illinois at Urbana-Champaign.
- Ladd, E. C., y K. H. Bowman (1995), *Attitudes Toward the Environment: Twenty Five Years After Earth Day*, Washington, D. C., AEI Press.
- Mitchell, R. K., B. R. Agle y D. J. Wood (1997), "Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts", *Academy of Management Review*, 22(4), pp. 853-886.
- Moe, R. C. (1994), "The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences", *Public Administration Review*, 54(2), pp. 112-122.
- National Academy of Public Administration (NAPA) (1995), *Setting Priorities, Getting Results: A New Direction for EPA*, Washington, D. C., NAPA.
- (1997), *Resolving the Paradox of Environmental Protection: An Agenda for Congress*, EPA & the States, Washington, D. C., NAPA.
- Osborne, D. y T. Gaebler (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Nueva York, The Penguin Group.
- Perrott, B. E. (1996), "Managing Strategic Issues in the Public Service", *Long Range Planning*, 29(3), pp. 337-345.
- President's Council on Sustainable Development (PCSD) (1996), *Sustainable America: A New Consensus for Prosperity, Opportunity, and a Healthy Economy for the Future*, Washington, D. C., Government Printing Office.
- Rosenbaum, W. (1995), *Environmental Politics and Policy*, Washington, D. C., CQ Press.
- Shubert, G. (1960), *The Public Interest*, Glencoe, IL, The Free Press.
- Shepard, M. (1988), "The Politics of Climate", *The EPRI Journal*, Palo Alto, CA, The Electric Power Research Institute, junio.
- Shrivasta, P. (1995), "The Role of Corporations in Achieving Ecological Sustainability", *Academy of Management Review*, 20(4), pp. 936-960.
- Starik, M. (1994), ensayo publicado en *Business & Society*, abril, pp. 89-95.
- (1995), "Should Tress Have Managerial Standing? Toward a Stakeholder Status for Non-Human Nature", *Journal of Business Ethics*, núm. 14, pp. 207-217.
- Stavins, R.N. y B.W. Whitehead (1992), "Dealing with Pollution", *Environment*, 34(7), pp. 6-42.
- Departamento de Energía de los Estados Unidos (1998), *Climate Challenge Program Report*, obtenido por medio de Internet el 28 de febrero (<http://www.eren.doe.gov/climatechallenge/progressreport>).

- Walley, N. y B. Whitehead (1996), "It's Not Easy Being Green", en R. Wellford y R. Starkey (eds.), *Business and the Environment*, Washington, D. C., Taylor & Francis Publishers.
- Wilson, J. Q. (1989), *Bureaucracy*, Nueva York, Basic Books.
- Wood, D. J. y B. Gray (1991), "Toward a Comprehensive Theory of Collaboration", *Journal of Applied Behavioral Science*, 29(2), pp. 139-162.