

# Desarrollo sostenible y crecimiento económico

Theodore Panayotou

***E**l presente texto forma parte del libro **Ecología, medio ambiente y desarrollo**, Ediciones Gernika, México, 1993. En él el autor reflexiona en torno a los costos ambientales del desarrollo, planteando la necesidad de reducirlos haciendo que carguen con ellos no los contribuyentes ni las generaciones del futuro sino aquellos que los han causado. Al efecto es imprescindible que los gobiernos supriman "los subsidios y los proyectos públicos que propician la degradación del medio ambiente o el agotamiento de los recursos", apuntando más bien a la creación de mercados del medio ambiente y de recursos naturales.*

\* \* \*

EN LA LUCHA DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO por escapar de la pobreza y dar cumplimiento a las aspiraciones cada día más altas de su población, que todavía está en expansión, muchos de ellos ven las inquietudes en torno al desarrollo sostenible como una carga más, que se viene a sumar a lo que aun sin ella es una labor titánica. Si la sustentabilidad quiere decir que la generación actual de gente pobre debe soportar una situación espartana, con el fin de que la generación siguiente pueda tener un nivel de vida mejor, entonces tal concepto carece hasta del más elemental sentido de la justicia

entre las generaciones. Por otra parte, si la sustentabilidad significa que las generaciones del futuro deben tener el mismo nivel de vida que la generación actual, entonces tan sólo implica que la pobreza se va a perpetuar.

Se puede ver con claridad que el desarrollo sostenible debe ser benéfico tanto para la generación de hoy como para las del futuro. No se trata sólo de un asunto de transacciones temporales y de transferencias entre una generación y la siguiente; es una cuestión que se refiere a los costos y a la eficiencia, más no a la tasa o a la velocidad del crecimiento. De

IV TRIMESTRE 1994

hecho, la sustentabilidad no se puede alcanzar si no hay crecimiento económico. Para la sustentabilidad se requiere el alivio de la pobreza, un descenso del índice de fecundidad, la sustitución de los recursos naturales por el capital humano, una demanda efectiva a favor de la calidad del medio ambiente, y la ductilidad necesaria en la oferta. No es posible lograr estos cambios en forma sostenible sin el crecimiento. En efecto, el cambio sólo es factible si se alcanzan niveles de ingresos más altos.

Tanto los augurios alarmistas según los cuales el crecimiento económico sostenible nos llevará por fuerza al desastre ecológico, o el logro de la sustentabilidad hará que el crecimiento se eclipse, como las recetas utópicas en las cuales se aspira a prohibir el crecimiento y a cambiar los valores de la gente, son el fruto de una fijación en las manifestaciones y síntomas físicos de la degradación del medio ambiente: la pérdida de muchas hectáreas de bosques, las grandes extensiones de suelo erosionado, las especies en peligro de extinción o las toneladas de contaminantes generados. El camino para lograr un crecimiento sostenible consiste en dejar a un lado la preocupación por los síntomas de la degradación del medio ambiente, y empezar a buscar las causas más radicales del mismo, y no sólo las más aproximadas.

Así pues, ¿por qué se les da un uso ineficiente y dispendioso a los recursos que son cada día más

escasos, en lugar de tratar de ahorrarlos y procurar su conservación? Las causas radicales de la degradación del medio ambiente son la falta de concordancia entre la escasez y el precio, los beneficios y los costos, los derechos y las obligaciones, los actos y las consecuencias de los mismos. Es excesivo el número de recursos que carecen de dueño y de precio; así mismo, otros tienen un precio demasiado bajo o incluso se da un subsidio que acelera su agotamiento. Cuando se impide que el precio se eleve de acuerdo con el aumento de la escasez y el creciente costo social que ésta implica, se distorsionan las señales que en un mercado operante y eficaz dan lugar a una mayor eficiencia, a la sustitución de materiales, a la conservación y a las innovaciones para restablecer el equilibrio entre la oferta y la demanda. A fin de cuentas, la fuente de la degradación del medio ambiente y la causa de la imposibilidad de sostenerlo no es el crecimiento, sino las fallas de las políticas y los mercados. Para decirlo en forma muy simple, sólo se tiene aquello que se paga; y lo que no se paga, termina por perderse. Si un gobierno subsidia el desperdicio, la ineficiencia, el agotamiento de los recursos y la degradación del medio ambiente, eso es justamente lo que va a recibir. Si una población goza de acceso abierto y gratuito a un recurso escaso, éste no seguirá siendo un recurso por mucho

tiempo. Cada uno de los recursos que se agotan y cada ecosistema que se degrada señala la presencia de un subsidio, o la incapacidad de establecer las condiciones básicas que hubieran permitido la operación eficaz del mercado. Una falla del mercado no es sino una falla de las políticas, pero un paso más adelante.

El crecimiento económico genera muchos beneficios: niveles de vida más altos, un mayor grado de salud y educación, más longevidad, mejores condiciones de trabajo y una jornada laboral más corta. Sin embargo, el crecimiento económico también tiene sus costos: agotamiento de los recursos, degradación del medio ambiente, perturbaciones ecológicas y una desigualdad generalizada, sobre todo en la etapa de despegue.

¿De qué modo se puede reducir a su nivel mínimo los costos del crecimiento y cómo se deben pagar en forma cabal? Esos costos los deben afrontar las personas que los han generado, no los contribuyentes en general, ni los prestamistas del extranjero, ni las generaciones del futuro. El principio por el cual la persona que contamina el medio ambiente o que saca un provecho de los recursos naturales es la que debe pagar, no sólo es justo, sino también eficaz y sostenible.

¿Cómo se puede lograr que los contaminadores y los usuarios de los recursos paguen los costos sociales y de desarrollo que han ocasionado para obtener su creciente riqueza? En primer lugar,

los gobiernos deben suprimir todos los subsidios directos e indirectos, sus donaciones y los proyectos públicos que propician la degradación del medio ambiente o el agotamiento de los recursos. En segundo lugar, tienen que crear las instituciones necesarias para el surgimiento y la operación eficiente de mercados del medio ambiente y de los recursos naturales (esas instituciones son los derechos de propiedad seguros, efectivos y transferibles, y la fiabilidad en cuanto al cumplimiento de los contratos). En tercer lugar, los gobiernos deben interiorizar las exterioridades y mitigar cualquier otra falla del mercado, por medio de una estructura congruente de incentivos y desincentivos de tipo económico basados en el mercado, y no con un mosaico desordenado de reglamentos burocráticos de comando y control, imposibles de cumplir. En cuarto lugar, será necesario que los gobiernos sometan todos los proyectos públicos a un riguroso proceso de escrutinio, ponderación y valorización de sus posibles efectos sobre el medio ambiente.

Los escépticos preguntan si el crecimiento es factible cuando se pagan en su totalidad los costos ecológicos del crecimiento. La respuesta depende de cuál sea la fuente de tal crecimiento. Si éste se logra apropiándose los recursos de otras personas o haciendo que los costos recaigan en los demás, entonces ese tipo de crecimiento no podrá continuar. En cambio, si se

consigue el crecimiento por medio de un aumento de la eficiencia y la productividad, entonces su sostenimiento sí es factible. De hecho, en varios estudios empíricos se demuestra que las fuentes de crecimiento más importantes son el incremento de la eficiencia y la innovación, que proviene de la acumulación de conocimientos y de la expansión del capital humano.

Hay un espacio muy amplio para romper el nexo entre el crecimiento económico y la expansión del uso de la energía y los recursos, con una degradación cada día mayor del medio ambiente. El ejemplo clásico de esto es Japón, que en 1991 logró duplicar su producción total de 1973, usando la misma cantidad de energía y con una reducción notable de las emisiones contaminantes. En forma similar, se pueden romper los vínculos que asocian al crecimiento industrial con los desechos tóxicos, al desarrollo urbano con el congestionamiento y la contaminación, a la prosperidad agrícola con la deforestación y la erosión del suelo, y a la extracción de recursos con la destrucción de la ecología y la dislocación de la sociedad.

La búsqueda de un desarrollo sostenible se puede convertir en una fuerza poderosa a favor de la eficiencia, la productividad, la innovación y el crecimiento, pero también a favor de la conservación, como lo demuestran algunos de los casos expuestos en este libro (desde luego, si los que tienen a su cargo la toma de decisiones no

acaban con el entusiasmo por el desarrollo sostenible, con resuestas de tipo automático, como la adopción de los ineficientes mecanismos de comando y control). El camino del desarrollo sostenible pasa a través de un mercado competitivo, que lo abarca todo y no tiene distorsiones, en el cual los incentivos producen el efecto deseado.

El problema de los mercados de hoy es que ni están exentos de distorsiones ni lo abarcan todo, especialmente en lo que se refiere a los recursos naturales y el medio ambiente. Aun cuando es muy tentador decir que el libre mercado no es operante en los asuntos relativos a la ecología y el medio ambiente, y que se le debe tratar de sustituir con un decreto del gobierno, tanto la triste experiencia de las economías de planificación central en el este de Europa, como la amenaza que se cierne sobre los bosques de propiedad estatal en todo el mundo tropical, y la patente impotencia de la regulación de comando y control para contener la degradación del medio ambiente en todo el mundo, nos aconsejan actuar en otra forma. Nuestra mejor esperanza se cifra en que el Estado suprima las distorsiones que sus políticas han inducido en los mercados existentes, y edifique las bases y los acuerdos institucionales necesarios para permitir el surgimiento y la operación eficaz de esos mercados, que hoy no existen o son muy precarios, en el rubro de los recursos naturales y los

servicios de carácter ecológico.

Tanto el viejo argumento según el cual los recursos naturales son un regalo de la naturaleza y todo el mundo los debe disfrutar en forma gratuita, como la idea de que el medio ambiente es un bien público con el cual no se puede negociar en los mercados, han resultado erróneos a la luz de tres hechos concretos, por lo menos. Primero, que los recursos naturales se agotan con rapidez cuando se les considera como bienes gratuitos o como propiedad del Estado. Cuando el ambiente se concibe como un bien público o como "la propiedad de todos", se convierte a la postre en "la propiedad de nadie". El segundo hecho es que los pobres, en nombre de los cuales se ha excluido del ámbito de los mercados a los recursos y al medio ambiente en forma muy patente, han sido a fin de cuentas las víctimas. El tercero de esos hechos es que en los últimos años se han elaborado y ensayado con éxito muchos enfoques, mecanismos e instrumentos novedosos, cuyo propósito es la incorporación de los recursos naturales y del medio ambiente en el dominio de los mercados.

El papel que le corresponde al Estado en la lucha por el desarrollo sostenible es crítico y fundamental, pero no consiste en la administración de dicho proceso, ni en forma directa ni por el ejercicio de medidas de comando y el control. La función del Estado se refiere, más bien, a instituir las nuevas reglas del juego y crear un entorno en el cual se les dé aliento a la competencia, a la eficiencia y a la conservación. Por principio de cuentas, sólo el Estado puede eliminar las distorsiones que él mismo ha creado. Tan sólo él tiene las facultades necesarias a fin de instituir derechos de propiedad que sean seguros y efectivos; velar por el debido cumplimiento legal de todos los contratos; asignar los cargos y expedir los permisos por concepto de contaminación; emitir bonos en calidad de premio por el buen desempeño en la protección de la ecología; y proveer todas las demás instituciones, mecanismos e instrumentos que son esenciales para que puedan surgir y funcionar con eficacia los mercados y la conciencia ecológica, de los cuales va a depender en última instancia el desarrollo sostenible.☉