



# Necesidad de instituciones más allá del crecimiento

**Al facilitar la gestión de los activos sociales y ambientales, las instituciones respaldan el desarrollo sostenible**

*Christian Eigen-Zucchi,  
Gunnar S. Eskeland y Zmarak Shalizi*

**D**URANTE las últimas décadas, China enfrentó una grave contaminación atmosférica que dañó la salud de millones; Camerún, la deforestación que recortó los medios de subsistencia de las comunidades locales y puso en peligro la biodiversidad, y Malasia, desgarradores conflictos étnicos y socioeconómicos. En estos casos, el reto consistió en equilibrar intereses fragmentados y facilitar compromisos a largo plazo. Eso es lo que pueden lograr las instituciones.

El *Informe sobre el desarrollo mundial 2003: Desarrollo sostenible en un mundo dinámico*, del Banco Mundial, mantiene que a menudo se conoce la política adecuada pero no se la aplica por cuestiones de distribución y fragilidad institucional. Afirma que lo necesario es que las autoridades presten atención a las instituciones (reglas y organización, oficiales o no) para que el gobierno, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y el sector privado gestionen una amplia cartera de activos, no solo físicos y humanos, sino también ambientales (agua dulce, poblaciones de peces, etc.) y sociales (como la confianza). Si los colectivos sociales se sienten seguros, con una apuesta al futuro, adoptarán perspectivas a largo plazo, creando un fuerte vínculo entre la reducción de la pobreza e instituciones favorables al desarrollo sostenible.

## **Sostenibilidad ambiental**

Cuando se trata de gestión forestal, recursos hídricos, pesquerías o el aire que respiramos, los responsables nacionales deben afrontar problemas de coordinación hartos conocidos, que tienen que ver con efectos derivados y bienes públicos. Los casos siguientes muestran la forma en que las instituciones competentes permiten tomar conocimiento, equilibrar intereses y poner en práctica decisiones consensuadas.

**Toma de conocimiento.** En los últimos años, China ha luchado contra la contaminación atmosférica

que provocó problemas crónicos de salud a millones y la muerte prematura de miles. El arma principal fue la transparencia, sobre todo la divulgación de la gestión ambiental de ciudades y empresas. Esta información tiene por objeto facilitar la participación de la sociedad civil, los dirigentes políticos y el sector privado, y los ayuda a tomar conocimiento de la carga que significa la contaminación y presionar a los responsables.

La provincia de Jiangsu es un buen ejemplo de cómo informando a la opinión pública se pueden mejorar los resultados ambientales. En 2000, en la ciudad de Zhenjiang se lanzó un programa piloto para clasificar por desempeño a las empresas y divulgar los datos. Tras una serie de seminarios, el gobierno local amplió la iniciativa a toda la provincia. Para mediados de 2002, el programa abarcaba a unas 2.500 empresas responsables de más del 80% de la contaminación industrial, lo que dio lugar a presiones políticas, sociales y económicas sobre los peores infractores. El hincapié en la transparencia a nivel local y regional se debe a que en 2001 el gobierno nacional decretó que debería publicarse toda la información ambiental. Por supuesto, esta actitud debería trascender a otros campos, como el de la salud.

**Equilibrio de intereses.** Camerún es el mayor exportador africano de madera, y un buen ejemplo de la forma en que una mayor participación puede modificar el equilibrio de intereses y mejorar la gestión forestal. Durante muchos años, la explotación forestal estuvo mal reglamentada, generalizándose la corrupción. El trámite de habilitación era opaco y respondía a intereses creados; las concesiones se hacían por plazos muy cortos (cinco años), y la reglamentación no se hacía cumplir. Como resultado, los ingresos a nivel estatal eran reducidos y variables, y minúsculos a nivel local. A nivel mundial, peligraba la biodiversidad.

Tras años de reforma infructuosa, a final de la década de los noventa se lanzó una nueva iniciativa que servía de marco a la nueva legislación forestal, con el respaldo de miembros del gobierno, compañías forestales, comunidades locales y ONG. La concesión de licencias ha ganado en transparencia por medio de subastas públicas, gracias a lo cual la sociedad civil y los medios de comunicación han fortalecido la vigilancia, y ahora las poblaciones locales pueden detectar más fácilmente la ilegalidad. Se han adoptado medidas para desincentivar la sobreexplotación de los bosques, fomentando mayor participación de los inversores a largo plazo, aportando mayor plusvalía a estas actividades y generando empleo para la comunidad. También existe un mayor compromiso para proteger la biodiversidad. La tasa anual ha pasado de US\$0,14 por hectárea en 1996 a US\$6 en 2002, y los ingresos forestales anuales han subido de US\$3 millones en 1995 a más de US\$30 millones en 2001 (sin tener en cuenta impuestos ni derechos de exportación de la madera), de los cuales US\$8 millones han beneficiado a las comunidades locales. El tiempo dirá si esas reformas se mantienen, pero el progreso en el contexto institucional, la mayor transparencia y el mejor equilibrio de intereses ya han mejorado considerablemente la gestión forestal.

**Puesta en práctica de decisiones consensuadas.** Unilever es uno de los mayores compradores de pescado del mundo y, como tal, hace suya la creciente inquietud por la sostenibilidad de la pesca. Por este motivo, en 1997 se sumó al World Wildlife Fund en la creación del Marine Stewardship Council (MSC). El MSC utiliza normas ambientales para acreditar pesquerías y ha creado una “ecoetiqueta” que sirve para premiar su actuación. Totalmente independiente desde 1998, acredita a inspectores independientes de terceros y sensibiliza a la opinión pública. Unilever sigue prestando firme apoyo al MSC y utiliza sus decisiones sobre adquisición externa para fomentar la pesca sostenible. A fines de 2001 se concedió la certificación a la pesquería Hoki de Nueva Zelanda, y con ello el 5% de las compras de Unilever procedían de pesquerías acreditadas; para 2005, Unilever espera llegar al 100%. En este caso, la participación de un mayor número de partes interesadas permitió encontrar una solución a nivel mundial.

### Sostenibilidad social

La más clara señal de la falta de desarrollo sostenible es la presencia de conflictos violentos, porque demuestra la incapacidad para resolver problemas que requieren una coordinación más amplia y acción colectiva, como el suministro de bienes públicos. A menudo surge de una insuficiente toma de conocimiento, de la falta de equilibrio entre intereses y de la ausencia de compromisos verosímiles, como un acuerdo de paz. Además de provocar pérdidas humanas y destrucción material, el conflicto destruye el tejido social y socava la confianza, trabando la evolución de las instituciones. De hecho, muchos países que han padecido conflictos son especialmente susceptibles de reavivarlos.

Casi todos los países africanos han sido escenario de conflictos durante la década de los noventa. Un caso especial-

mente deplorable es el de Angola, cuya riqueza en petróleo y diamantes ha alimentado enfrentamientos desde hace más de 40 años y cuya renta per cápita ha decrecido en promedio un 4,3% anual desde 1973. Aunque en la última década no hubo guerra en Nigeria, la renta per cápita de 1999 fue inferior a la de 1960, pese a ser uno de los principales productores de petróleo. Para reducir el riesgo de enfrentamientos civiles es necesario diversificar el crecimiento y distribuir más ampliamente los beneficios.

¿Qué determina que un recurso natural sea un tesoro o una desgracia? Cada vez más estudios señalan el papel clave de las instituciones. Si existe un contrato social viable basado en un amplio acuerdo oficial y oficioso sobre la distribución de recursos y la solución de litigios, el ordenamiento institucional puede bastar para limitar comportamientos oportunistas y manifestaciones violentas de agravios. Pero si las instituciones son débiles, la explotación de los recursos naturales puede tener consecuencias negativas, que se multiplican si la producción y los ingresos de esos recursos —por ejemplo, minerales o petroquímicos— están muy concentrados.

Malasia, por el contrario, es un ejemplo importante y alentador de la participación de todos y del crecimiento compartido. En 1970, tras un año de disturbios, cese parlamentario y cientos de muertes, el gobierno anunció un plan de 20 años para reducir drásticamente la pobreza, mejorar el nivel de vida y poner término a la identificación de la raza con la función económica. Para 1990 ya se habían alcanzado muchos de los objetivos: el índice de pobreza se había reducido de un 44% a un 15% de la población, la educación primaria era universal, y la esperanza de vida había pasado de 58 a 71 años. En retrospectiva está claro que el delicado equilibrio étnico supuso un fuerte incentivo para ofrecer oportunidades a la mayoría malaya de ingresos limitados. La dirección política actuó de forma pragmática, insistiendo en una estrategia redistributiva de crecimiento a largo plazo, evitando fuertes expropiaciones de tierra y capital y apoyándose en los ingresos de los productos naturales para crear nuevos activos (como la atención sanitaria y la educación) que podían distribuirse más ampliamente. Otra ventaja fue el firme compromiso al plan económico durante dos décadas.

### Conclusión

Aunque muchas de las instituciones necesarias para conseguir un fuerte crecimiento y la acumulación de activos son igualmente importantes para enriquecer los activos sociales y ambientales, el fundamento institucional en el que se apoya el crecimiento sostenible es algo más amplio. Se basa en un mayor acceso a la información y los conocimientos y la capacidad de forjar vínculos más extensos. Sin esa dimensión institucional puede fragmentarse la sociedad y degradarse el medio ambiente, poniendo en peligro en última instancia tanto el crecimiento como el bienestar. ■

*Este artículo se basa en Informe sobre el desarrollo mundial 2003: Desarrollo sostenible en un mundo dinámico, publicado por el Banco Mundial y preparado por un equipo encabezado por Zmarak Shalizi e integrado por Christian Eigen-Zucchi y Gunnar S. Eskeland.*