LAS DEMOCRACIAS DE MERCADO Y EL LARGO PLAZO*

Frederik Van Bolhuis*

En su búsqueda de una mayor prosperidad para todos, gran parte de la humanidad cuenta con el sistema democrático de mercado, en el que los procesos para adoptar decisiones a nivel político y económico están intrínsecamente sesgados hacia el corto plazo. Esta circunstancia resulta poco apropiada para alcanzar una pauta de desarrollo sostenible, esto es, una pauta que equilibre de forma adecuada los intereses de la generación actual y de las generaciones futuras. En este artículo se analiza hacia qué partes del mercado puede orientarse la política pública con objeto de adquirir una perspectiva más amplia. Se recurre a algunos ejemplos prometedores en los que ya se han dado pasos en este sentido, y se recomiendan varias medidas políticas e institucionales que podrían contribuir a ello.

Palabras clave: *desarrollo sostenible, instituciones políticas, sistemas económicos, acuerdos internacionales.*

Clasificación JEL: *D60, D78, Q38, Q48.*

1. Introducción

En los 30 años transcurridos desde la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente, la comunidad mundial se ha dado cuenta de los límites naturales del planeta Tierra. Los satélites y otras tecnologías de la información han mostrado la huella de la humanidad en la erosión del suelo, la deforestación de los bosques, el agotamiento de las aguas freáticas, la reducción de los bancos de peces y la destrucción de la capa de ozono. Estos fenómenos sugieren que, en muchos aspectos, nuestras estrategias económicas padecen de una cierta miopía: las pautas de desarrollo de Norte y Sur no son sostenibles.

Con la desaparición del sistema socialista de planificación central en la mayoría de los países que lo aplicaron, el modelo de democracia de mercado, y su relativamente rápida reacción a los intereses actuales, se ha convertido en el sistema de referencia. La democracia y el libre mercado parecen ser los dos pilares sobre los que se sustenta la prosperidad[1]. Los mercados constituirían la clave para la creación y la asignación eficiente de los recursos y la democracia garantizaría que los mercados fuesen libres y justos. Sin embargo, rara vez se plantea si el modelo de democracia de mercado está realmente preparado para dirigir a los países hacia procesos de desarrollo con una mayor perspectiva, que aprovechen los recursos nacionales y globales

* VAN BOLHUIS, F.: «Market-democracies and the Longer-Term». Traducción de Eva Rosa Muñío Isac.

** Economista Senior del Banco Mundial. El punto de vista expresado en el artículo no refleja necesariamente la opinión del Banco Mundial.

[1] Los artículos de Jagdish BAGHWATI, «Democracy and Development: New Thinking on an Old Question», *Indian Economic Review,* 1995, página 17, y de Anders ASLUND, «Russia», *Foreign Policy,* julio-agosto 2001, página 24, muestran que en todo el mundo la democracia tiende a engendrar el libre mercado.

de forma sostenible, en lugar de destruirlos. En otras palabras, ¿puede el modelo de democracia de mercado equilibrar los intereses de la generación actual con los de las generaciones futuras?

Las elecciones periódicas constituyen la base de una democracia representativa. Este aspecto puede ser a un tiempo su fuerza y su debilidad. Cada pocos años, el electorado tiene la posibilidad de evaluar la actuación de sus gobernantes electos, los cuales tienden, por ello, a desviarse hacia políticas que proporcionen resultados durante su mandato. El modelo socialista de planificación central podría haber estado, en principio, mejor dotado para adoptar enfoques más apropiados de cara al largo plazo. Sin embargo, en realidad, se observa que el daño medioambiental ha sido con frecuencia más grave en las economías de planificación central, en las que el poder del Estado aplastaba al administrador individual[2]. En las democracias, las políticas gubernamentales que perjudican seriamente el aire, el agua o el suelo suelen exponerse en los medios de comunicación, lo que puede tener repercusiones en las urnas.

En una economía de mercado, las decisiones de inversión se toman a partir de cálculos sobre el flujo de fondos descontado. El impacto de una tasa de descuento típica del orden del 10 por 100 es prácticamente irrelevante más allá de los 10-15 años. La inclinación resultante hacia el corto plazo se refleja en una falta de inversión en sectores como la educación, la sanidad o el medioambiente, que ofrecen rendimientos a largo plazo. Por ejemplo, de esta forma, el coste, habitualmente enorme, de desactivación de una central nuclear[3] no ha afectado a las decisiones pasadas de construir más plantas, aun cuando supone una grave carga potencial para las generaciones futuras (incluyendo el espinoso asunto de cómo tratar los desechos nucleares). Esto significa que las decisiones de mercado del sistema capitalista tienden a centrarse en el corto plazo, del mismo modo en que lo hacen las políticas adoptadas por sus gobiernos democráticos.

Tal y como observó en 1974 el laureado premio Nobel Robert Solow, la tendencia al corto plazo del sistema político-económico hacia el que ha convergido la humanidad tras la Guerra Fría, no le proporciona un equipamiento adecuado para considerar decisiones políticas con un largo horizonte temporal (véase el Recuadro 1). En otras palabras, las democracias de mercado, con su potencial para mejorar los estándares de vida a corto plazo, no resultan apropiadas para guiar a la naciones hacia la «sostenibilidad», definida, según Solow, como una pauta de desarrollo que siente las bases para hacer que la siguiente generación pueda permitirse al menos el mismo nivel de vida y cuidar a la próxima de forma similar[4]. En este artículo se muestra este sesgo miope que presentan las democracias de mercado y se explican con detalle algunos pasos que podrían darse para adquirir una perspectiva de mayor alcance y sostenible medioambientalmente.

RECUADRO 1

ROBERT SOLOW Y LAS DEMOCRACIAS DE MERCADO

Durante la primera crisis del petróleo, el premio Nobel en Economía Robert Solow abordó el tema de la inclinación que las democracias de mercado mostraban hacia el corto plazo en su discurso presidencial de la American Economic Association*:

«... Existen motivos para esperar que las tasas de mercado superen a la tasa social de preferencia temporal ... el mercado tenderá a consumir los recursos agotables con demasiada rapidez, y la intervención pública correctora debería orientarse a reducir la velocidad y alargar el período de explotación de las fuentes de recursos.

... No está claro que se pueda confiar en que el proceso político esté más orientado hacia el futuro de lo que lo están las empresas de su entorno. El período habitual de pago para cualquier negocio es de la misma magnitud que el tiempo hasta la siguiente elección, y transferir a un individuo dado de la industria a la burocracia gubernamental no lo convierte automáticamente en un guardián de los intereses futuros ...»

* «The Economics of Resources or the Resources of Economics», *American Economic Review,* mayo, 1974, página 12.

[2] Esto está documentado, por ejemplo, en Murray FESHBACH y Alfred FRIENDLY Jr. *Ecocide in the USSR: Health and Nature under Siege,* 1992; o Al GORE, *Earth in the Balance,* 1992, página 248.

[3] El desmantelamiento final y cierre del reactor holandés de Doodewaard se ha pospuesto hasta, como mínimo, el año 2040.

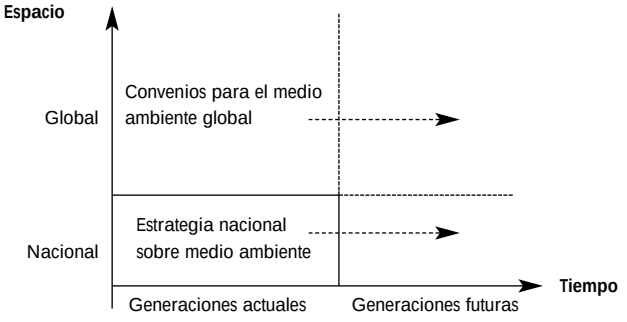
[4] Robert M. SOLOW, «An Almost Practical Step Towards Sustanibility», *Resources for the Future,* 1992, página 15.

2. Cómo tratar los impactos extrafronterizos y el horizonte temporal de la generación actual

El historial mundial a la hora de intentar enfrentarse a ciertas amenazas medioambientales fundamentales constituye una buena prueba de su habilidad para ocuparse de aspectos que pueden repercutir ampliamente en la geografía y en el tiempo. El Gráfico 1 muestra la forma en que los Convenios para el Medio Ambiente Global[5] —y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) como su mecanismo financiero— pretenden llenar el vacío ante las cuestiones medioambientales que traspasan las fronteras nacionales y que afectan tanto a la generación actual, como a las venideras. El cambio climático es un buen ejemplo de estos desafíos para los que los costes deben ser soportados antes de que puedan disfrutarse los beneficios. Durante los últimos años, en Europa se ha experimentado un apoyo político cada vez mayor al «principio de precaución», que reclama una acción política pública en ciertas situaciones en las que: existe una amenaza potencialmente grave o irreversible contra la salud o el medioambiente, se observa una necesidad de actuar para reducir los posibles riesgos antes de que haya una prueba evidente de daño, y los costes proyectados de acción e inacción pueden ser muy elevados[6]. El reconocimiento de que nos enfrentamos a problemas medioambientales *globales* se ha producido a partir de una mayor comprensión de los daños ambientales que traspasan las fronteras y de la amplia naturaleza de muchos ecosistemas. Con la firma de los Convenios para el Medio Ambiente Global para combatir la destrucción del ozono, el cambio climático y la pérdida de la biodiversidad y con la fundación del FMAM, por lo que se refiere al aspecto financiero, la comunidad internacional está reconociendo que los problemas con nuevas dimensiones espaciales y temporales requieren nuevas soluciones.

GRAFICO 1

PERSPECTIVAS MEDIOAMBIENTALES EN EL TIEMPO Y EL ESPACIO



FUENTE: Elaboración propia.

Además de la firma de los Convenios para el Medio Ambiente Global, ¿de qué forma se han ocupado las democracias de mercado, con su aparente tendencia al corto plazo, de los problemas medioambientales que afectan a largo plazo? Hay cierto acuerdo sobre el hecho de que la comunidad internacional se puso a la altura de las circunstancias cuando se enfrentó a la evidencia de la destrucción de la capa de ozono de la estratosfera. Con todo, existían ciertos factores favorables: *i*) la irrefutabilidad de la ciencia, esto es, de la aparición periódica del «agujero» de ozono, sus causas y sus efectos sobre la vida actual y futura en la Tierra; y *ii*) la factibilidad y el coste razonable de reducir progresivamente la producción de sustancias destructoras del ozono. Con el paso del tiempo, los costes reales de reducción progresiva descendieron, puesto que las empresas percibieron las oportunidades de beneficio en los sustitutos de los CFC. El factor fundamental para estas respuestas del mercado fue el reconocimiento de que la Convención de Viena y el posterior Protocolo de Montreal estaban aquí para mantenerse, por lo que merecía la pena invertir en sustitutos de los CFC. En lo que se refiere al aspecto político, el hecho de que las generaciones actuales se viesen afectadas (desde cataratas y cáncer de piel en los humanos y la cabaña ganadera, hasta daños en el plancton y los cereales) contribuyó a que el tema se convirtiese en una prioridad pública.

[5] El Convenio de Biodiversidad, el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Convención de Viena sobre la protección de la capa de ozono y el posterior Protocolo de Montreal.

[6] *Late Lessons from Early Warnings: The Precutionary Principle 1896-2000,* EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, (2001), Copenhague, página 13.

RECUADRO 2

LESTER THUROW Y EL HORIZONTE TEMPORAL DEL CAPITALISMO

«No hay ningún área en la que el problema del horizonte temporal del capitalismo sea tan grave como en la del medio ambiente global. ... Si se utilizan las reglas capitalistas de decisión, la respuesta que debería darse en estos momentos para prevenir dichos problemas (los problemas medioambientales de largo plazo) está clara: no hacer nada. Aunque los efectos negativos puedan ser enormes dentro de 50 ó 100 años, su valor actual neto descontado real es cero. Si el valor real de las futuras consecuencias negativas es cero, entonces no debería gastarse nada en la actualidad para prevenir la aparición de esos lejanos problemas. Pero si los efectos negativos son muy graves dentro de 50 ó 100 años, entonces será demasiado tarde para hacer algo que mejore la situación, puesto que lo que se hiciese en ese momento sólo serviría para mejorar la situación otros 50 ó 100 años en el futuro. Por lo tanto, siendo capitalistas puros, aquellos que vivan en el futuro también decidirán no hacer nada, no importa cuán graves sean sus problemas. Finalmente, habrá una generación que no pueda vivir en el alterado medio ambiente de la tierra, aunque para entonces será demasiado tarde para evitar nuestra propia extinción. Cada generación adopta decisiones correctas desde el punto de vista capitalista, aunque el efecto neto es el suicidio social colectivo.»

FUENTE: Lester THUROW (ex-decano de la Sloan School of Management del Instituto Tecnológico de Massachussets), *The Future of Capitalism,* Nueva York, 1996, páginas 302-303.

¿Cómo ha sido la respuesta ante el cambio climático? La teoría del «efecto invernadero» —la acumulación de emisiones de carbono ocasiona un calentamiento de la atmósfera— tiene en la actualidad alrededor de un siglo. La evidencia científica del calentamiento global sólo se ha confirmado durante los últimos años. El tercer informe de la Comisión Intergubernamental sobre cambio climático, celebrado en el año 2000, incluía el mayor acuerdo alcanzado hasta aquel momento ante el hecho de que la emisión de dióxido de carbono y otros gases ha contribuido de forma importante al calentamiento observado durante los últimos 50 años. Con todo, la ciencia resulta más compleja e incierta que en el caso de la capa de ozono. Además, los costes de estabilizar las emisiones globales de carbono son de una cuantía distinta y se prevén retrasos sustanciales antes de que las reducciones de emisiones comiencen a tener efectos mitigadores sobre el calentamiento global. En este caso, se podría esperar que las economías de mercado pospusieran decisiones demasiado costosas (véase el Recuadro 2).

¿Qué consideraciones retuvieron en la mesa a los que negocian sobre el cambio climático hasta conseguir que 160 países adoptasen en 1997 el Protocolo de Kyoto —un acuerdo que fue firmado en el 2001 en Marrakech— que comprometía a los países industrializados a reducir sus niveles de emisión para el 2012 un 5 por 100 por debajo de los niveles de 1990? Tanto los países industrializados como los países en vías de desarrollo podrían haberse visto presionados para alcanzar este acuerdo. En el Norte, se ha producido una concienciación creciente de los riesgos del cambio climático, que ha tenido consecuencias políticas, especialmente en Europa. En el Sur, se aprecia una preocupación cada vez mayor por los efectos económicos a largo plazo del calentamiento global. Parece que la gravedad de los efectos potenciales del cambio climático (la subida del nivel del mar para las islas pequeñas o el aumento de la sequía en los países del Sahel) ha contagiado la urgencia, aun cuando las generaciones actuales no estén afectadas. Los países en vías de desarrollo también pueden percibir en este acuerdo una buena oportunidad para acceder a tecnologías y fondos de desarrollo. El ejemplo del cambio climático muestra que la concienciación —por parte de organizaciones científicas, ONG ecologistas y organismos gubernamentales— puede mejorar las estrategias de las democracias de mercado. Sin embargo, dada la desalentadora tasa de reducción de las emisiones de carbono, todavía resulta dudoso que las democracias de mercado tal y como las conocemos aborden realmente lo que hay que hacer para proteger de forma correcta los intereses de las futuras generaciones.

3. La ampliación del horizonte de las democracias de mercado

El predominio del modelo de democracia de mercado puede atribuirse a que permite apreciar una mayor sensibilidad hacia los intereses del individuo tanto por lo que se refiere a la participación electoral, como a la libertad de llevar a cabo transaccio-

nes mercantiles. De esta forma, la iniciativa privada se convierte en el motor del desarrollo y, como tal, es probablemente la única esperanza de mejorar los niveles de vida de casi la mitad de la población mundial que tiene que vivir con menos de 2 dólares diarios. La simple agregación de individuos que intentan satisfacer sus necesidades da lugar a una comunidad que tiende a actuar de forma miope. Las sociedades muestran un mayor interés por un futuro más distante que sus ciudadanos, cuya vida es relativamente corta. Deberían ser los guardianes naturales de los intereses de las generaciones venideras. Las cuestiones fundamentales serían, por lo tanto: *i*) ¿qué parte de la sociedad puede dar los pasos para contrarrestar su tendencia natural hacia la miopía?; y *ii*) ¿cómo deberían ser dichos pasos? En otras palabras, ¿qué hay que hacer para garantizar que el modelo de democracia de mercado (la cesta en la que la mayoría de los países ha colocado sus huevos) nos dirija hacia una pauta de desarrollo sostenible? Una pauta que respete la capacidad de la Tierra y permita a la generación siguiente un *stock* de capital natural, social y manufacturado que sea al menos equivalente a lo que ha heredado la generación actual.

Existen pocos ejemplos de sociedades que hayan optado por un enfoque más perspicaz hacia el desarrollo sostenible. La ciudad brasileña de Curitiba eligió una estrategia de crecimiento más equilibrada a principios de los años setenta (véase el Recuadro 3), 15 años antes de que el *Informe Brundtland* acuñase el término «desarrollo sostenible». Aunque este caso se benefició de ciertas circunstancias especiales, incluyendo el liderazgo visionario del alcalde Jaime Lerner, puede extraerse la lección general del papel fundamental desempeñado por la concienciación de la comunidad para adoptar estrategias de desarrollo sostenible.

El horizonte temporal de las democracias de mercado podría alargarse creando una estructura de incentivos para los procesos económico y político, y sus acuerdos institucionales, que concediese una mayor importancia a las consideraciones a más largo plazo. El Esquema 1 ayuda a comprender esta compleja cuestión y muestra de forma esquemática la interacción entre el mercado, el gobierno y la economía. Los ciudadanos de un país (la sociedad civil) desempeñan simultáneamente distintas funciones como agentes económicos del mercado a través del mecanismo de precios y como agentes políticos del gobierno a través del mecanismo de votación. El sector privado (el mercado) y el sector público (el gobierno o Estado) determinan de forma conjunta las condiciones de la economía nacional. El *stock* de capital social, natural y creado por la humanidad determinará, en gran parte, el nivel de vida tanto de la generación actual como de las futuras. En el Esquema 1 se muestran tres objetivos posibles hacia los que dirigir los esfuerzos de política pública con objeto de alargar el horizonte temporal de las democracias de mercado: el propio gobierno, el mercado y la sociedad civil.

RECUADRO 3

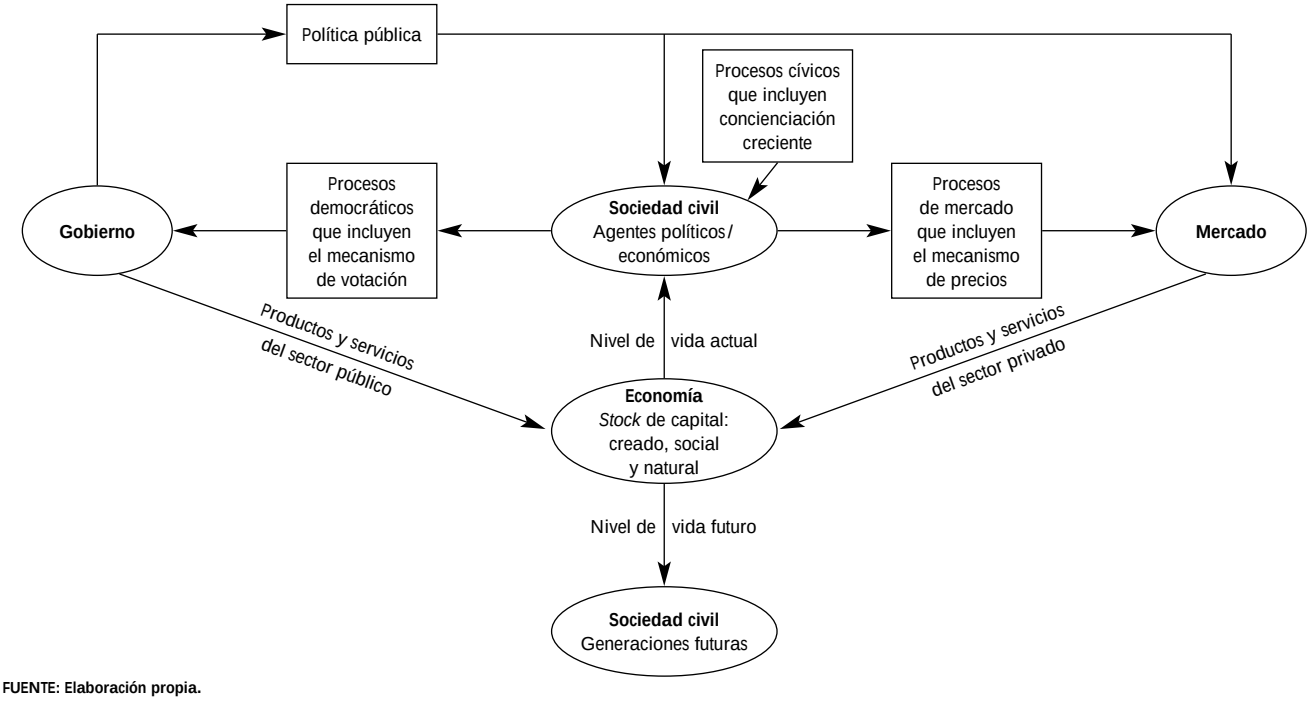
PLANIFICACION EN CURITIBA

La ciudad de Curitiba en el Estado brasileño de Paraná ha mostrado una estrategia urbana de desarrollo de largo alcance. A finales de los años sesenta, creó un nuevo plan de desarrollo para la ciudad, el «Plan Maestro de Curitiba», que implicaba una planificación cuidadosamente integrada del uso de la tierra y del transporte con la intención de evitar los atascos de tráfico, el *smog,* la urbanización irregular y el deterioro general de la calidad de vida de la ciudad. También garantizaba los suministros de agua a la ciudad y la prevención de las inundaciones. Bajo el inspirado liderazgo del planificador urbano Jaime Lerner, quien ocupó el cargo de alcalde durante tres mandatos, la ciudad alcanzó un amplio consenso sobre la necesidad de introducir un nuevo enfoque. Esto incluía: (a) un organismo de planificación y aplicación que informaba directamente al alcalde y se encargaba de desarrollar y hacer cumplir una legislación rigurosa sobre el uso de la tierra para la región urbana y su territorio circundante, (b) un sistema de transporte público basado en carriles para autobuses expresos por las principales arterias con conexiones rápidas para las líneas secundarias, (c) parques a lo largo del río que funcionasen como áreas urbanas de recreo y como planicies frente a las inundaciones fluviales, y (d) áreas protegidas de bosque atlántico, que constituían la cabecera de la oferta de agua de la ciudad. En la actualidad, tras más de 30 años de aplicación, el plan maestro ha supuesto, entre otras cosas, una de las menores tasas de contaminación ambiental de Brasil y una congestión de tráfico reducida, con un sistema de transporte público que utilizan un 75 por 100 de los viajeros. Estos resultados han contribuido a mantener el consenso en apoyo a la estrategia de Curitiba, incluso durante los 15 años en que Lerner ha estado fuera de la alcaldía.

FUENTE: Jonas RABINOVITCH y Josef LEITMAN, *Environmental Innovation and Management in Curitiba, Brazil.* PNUD/Habitat/ Banco Mundial, 1993.

ESQUEMA 1

CICLOS DE DECISION DE LA DEMOCRACIA DE MERCADO



FUENTE: Elaboración propia.

Tradicionalmente, el *gobierno* se ha encargado de proveer bienes y servicios públicos, así como de garantizar la legislación, proporcionar seguridad nacional y mantener la estabilidad macroeconómica y la infraestructura física. Una definición más amplia de las funciones del gobierno supondría la actuación frente a los fallos del mercado, esto es, esas situaciones en las que el mercado se desentiende de los efectos externos (las externalidades), ofrece únicamente una cobertura de riesgo o un horizonte temporal limitados o se basa en información incompleta o imperfecta. Por último, el gobierno también puede ocuparse de corregir la falta de equidad: debe ser el defensor de los grupos vulnerables (niños, ancianos, discapacitados, minorías, etcétera) cuyos intereses no están representados adecuadamente a través de los procesos democrático y de mercado. Esta noción de proteger a los más débiles se podría ampliar de forma natural hacia el ámbito del medio ambiente (la flora y la fauna no pueden votar) y de los intereses de las generaciones futuras, quienes no están presentes para participar en la democracia de mercado. Así, la responsabilidad del gobierno a la hora de alargar el horizonte temporal de la democracia de mercado se derivaría tanto del fallo de mercado debido a un horizonte temporal demasiado corto, como de la falta de equidad respecto a las generaciones futuras no representadas.

Una vez establecida la responsabilidad natural del gobierno de aplicar una política pública encaminada a ampliar el horizonte temporal de la democracia de mercado, ¿qué se puede esperar del mercado y de la sociedad civil a este respecto? Las compañías y empresarios tan sólo pueden operar de acuerdo con las reglas del *mercado*, persiguiendo beneficios en un marco competitivo. Con estos objetivos, no debería esperarse demasiado de ellas a la

hora de ampliar la perspectiva del mercado. Pueden invertir en publicidad para crearse una imagen más ecológica, pero sólo actuarán a largo plazo si de ello extraen beneficios. Por lo que se refiere a las iniciativas en I+D, pueden decidir invertir en el desarrollo de energías renovables, apostando por el caso en el que este sector llegase a ser competitivo a medio-largo plazo.

Con independencia de la política pública, los sectores críticos de la *sociedad civil* han reconocido la falta de preocupación por el largo plazo del mercado y del gobierno a la hora de responder a las presiones económicas y electorales. Esta miopía del sistema político ha contribuido a la aparición de organizaciones no gubernamentales (ONG) y fundaciones orientadas a algunos problemas sociales. Las ONG se han convertido de este modo en unos agentes cada vez más influyentes dentro de la sociedad civil. Puesto que se trata de organismos no representativos (es decir, sus miembros y representantes no se eligen de forma democrática) y sin ánimo de lucro (a diferencia de las empresas comerciales), las ONG y la sociedad civil se han constituido, a la larga, en *un tercer pilar —un amortiguador entre los mercados y los gobiernos— que, en muchos casos, contemplan un horizonte temporal mayor*. Las ONG medioambientales se esfuerzan por estimular al gobierno y conseguir que aplique políticas más responsables y de mayor alcance. Además, con frecuencia sirven de contrapeso a los intereses económicos tradicionales. Las ONG han desempeñado un papel fundamental en la concienciación pública sobre ciertos aspectos críticos, como la destrucción de la capa de ozono, el cambio climático y la pérdida de la diversidad biológica. Constituyen un importante catalizador en la tarea de alargar el horizonte temporal de las democracias de mercado.

Los siguientes apartados consideran la forma en que la política pública puede contribuir a ampliar el horizonte temporal de la sociedad civil, el mercado y el propio gobierno.

La función de la sociedad civil

Los grupos de ciudadanos han desempeñado una función moral e intelectual esencial, ejerciendo una enorme influencia en las sociedades para que apliquen políticas destinadas a alargar el horizonte temporal para el crecimiento y el desarrollo económicos. Algunos ejemplos inmediatos serían los esfuerzos por parte de Greenpeace en la lucha contra la destrucción de la capa de ozono, la contaminación marina o la pesca agresiva y a favor de la protección de la Antártida, la actividad de la *Climate Action Network* y la *Union of Concerned Scientists* respecto al calentamiento global o las acciones del *WorldWatch Institute* sobre una gran cantidad de cuestiones de sostenibilidad. La concienciación creciente —a través de la educación y los medios de comunicación— puede hacer que los ciudadanos amplíen el punto de vista de los agentes políticos y del mercado mediante cambios en sus hábitos de consumo (por ejemplo, comprar productos reciclados o invertir en compañías que aprovechan los recursos de forma sostenible), sus hábitos de empleo (elegir trabajar para empresas responsables) y sus hábitos de voto (votar en contra de los representantes que agotan el capital natural del país).

Desde el punto de vista moral, todas las generaciones deberían poder vivir del rendimiento del *stock* de capital (natural, social y manufacturado), manteniendo intacto el principal para los ciudadanos futuros. La «sostenibilidad en sentido débil» permitiría la sustitución, hasta un cierto punto, entre componentes del capital con la condición de que la disminución de una clase de capital implicase la inversión en otra. Este enfoque no permitiría, por ejemplo, decisiones como la de privatizar una compañía pública rentable y utilizar las ganancias en gastos públicos corrientes, posponiendo de esta manera la recaudación de ingresos impositivos necesarios. También impediría lo que se ha denominado como el «mal holandés»; durante la década de los setenta los ingresos procedentes de las reservas recientemente descubiertas de gas natural en Holanda se utilizaron para pagar los gastos corrientes, en lugar de invertirlos en, por ejemplo, la infraestructura de transporte público.

«No perjudicarás a las generaciones futuras» no es un mandamiento, aunque algunas organizaciones religiosas han demostrado un admirable liderazgo en la tarea de convertir la lucha a favor del medioambiente en una causa moral. Entre ellas, el arzobispo Bartholomew de la Iglesia Griega Ortodoxa, que invi-

tó a algunos de los científicos más relevantes a acudir y observar de primera mano la degradación medioambiental del Mar Negro. Dadas las preocupaciones a largo plazo que muestran todas las religiones, debería existir un enorme potencial para alentar un enfoque espiritual entre los ciudadanos frente a la protección de su futuro común.

Las ONG también han desempeñado un papel fundamental en la ampliación del horizonte temporal de gobiernos y mercados. La exposición de las medidas públicas perjudiciales (por ejemplo, la tala indiscriminada de los bosques) y de las prácticas corporativas perniciosas (como el envenenamiento de las cuencas debido a operaciones de minería irresponsables) constituye un medio efectivo de forzar a los gobiernos y las empresas privadas a adoptar acciones correctoras que supondrían muchas más dificultades para los ciudadanos si intentasen conseguirlas a través del mercado o de las urnas.

La función del gobierno

Aunque la mayor parte del proceso de concienciación depende justamente de la propia sociedad civil, existe una importante función complementaria para el gobierno a la hora de ampliar el *horizonte temporal del ciudadano*. La inclusión de las cuestiones sobre sostenibilidad en los programas escolares podría ayudar a que la sociedad desarrollase una ética medioambiental, que se reforzaría mediante la utilización eficiente de los medios de comunicación (como la televisión o Internet). Las licencias de emisión podrían incluir una cláusula estándar que estableciese que cierta cantidad de tiempo debería estar disponible para transmitir mensajes oficiales que fomentasen el conocimiento público de los fundamentos para las estrategias a largo plazo.

Un segundo grupo de políticas, sería el de acciones de gobierno encaminadas a ampliar el *horizonte temporal del mercado*. El mercado sigue los dictados de la demanda, la oferta y los precios. Esto incluye el precio del capital financiero; el tipo de interés, cuyo reflejo es la tasa de descuento, determina el horizonte temporal del mercado capitalista. En el caso del inversor este aspecto está representado por el coste de oportunidad del capital y en el del consumidor por su preferencia temporal. No es lógico esperar que los cálculos internos del sector privado utilicen una tasa de descuento menor que amplíe su horizonte temporal. El gobierno debería proponer un régimen de regulación creíble, que consiguiese que el sector privado integrase los costes de limpieza de la contaminación en los costes y beneficios proyectados de cualquier inversión que esté analizando. Asimismo, también podría ayudar una política antiinflacionista firme por parte de las autoridades monetarias, con la que los tipos de interés nominales menores alargarían el horizonte temporal del mercado.

La independencia política del gobierno será puesta a prueba por los grupos de presión empresariales en la medida en que la ampliación del horizonte temporal del mercado tenga consecuencias costosas para el sector privado (por ejemplo, el principio de «quien contamina paga»). Las restricciones a la financiación de las campañas políticas por parte de las empresas conseguirían reducir su influencia sobre el gobierno. Este podría ser un paso fundamental para afianzar la resolución política del gobierno, y con ello la efectividad, de cara a ampliar el horizonte temporal del mercado. Este enfoque de «regulación y control» es, con frecuencia, menos eficaz que la aplicación de instrumentos de mercado, como las rebajas impositivas para la inversión en investigación y desarrollo de tecnologías de energía renovable. Tal y como se ha demostrado en los esfuerzos encaminados a reducir gradualmente la producción de CFC, un elemento esencial para ampliar el horizonte temporal empresarial es reducir la incertidumbre de su aplicación política. A un nivel más básico, el gobierno puede fomentar una mayor perspectiva en el sector privado mediante la creación o la intensificación de la legislación y el cumplimiento de contratos comerciales. En las áreas rurales, se ha demostrado que el establecimiento de un régimen de tenencia de tierras resulta enormemente efectivo de cara a ampliar el horizonte temporal de granjeros y otros cultivadores.

El gobierno también tiene la posibilidad de alargar el *horizonte temporal del sector público*. Aunque las tasas de mercado dic-

ten las decisiones de inversión del sector privado, el sector público puede optar por aplicar tasas de descuento menores en aquellos sectores con rentabilidad a largo plazo, como la educación, la sanidad o el medioambiente, para dar un peso mayor a los intereses de las generaciones futuras. Con objeto de evitar la destrucción de los recursos naturales, debería tenerse en cuenta la «capacidad recolectora» de cualquier inversión potencial (manteniendo intacto el activo natural) cuando se decide su aprobación (imponiendo, de esta manera, una restricción presupuestaria sobre el capital natural). Los gobiernos también pueden ampliar los horizontes temporales con la fijación de objetivos de inversión que reconozcan la necesidad de un cierto nivel inversor (por ejemplo, el 20 por 100 del presupuesto anual) para mantener el *stock* de capital nacional creado (como las escuelas o los puentes), social (como la educación o la sanidad) y natural (como la protección de las cuencas, el tratamiento de las aguas residuales o los depósitos de semillas).

La política fiscal es otra herramienta para alargar el horizonte temporal. Aunque la adhesión en sentido estricto a una política de presupuesto equilibrado impediría cualquier medida fiscal anticíclica keynesiana, una aplicación en sentido débil (que requiera el equilibrio para un presupuesto acumulado a lo largo de varios años) podría obligar a las generaciones actuales a endeudarse de forma persistente a costa del futuro.

La función de la reforma institucional

El gobierno también se puede reformar a sí mismo como institución para actuar de tal manera que pueda desempeñar un papel más activo como guardián de los intereses de las generaciones futuras. El laureado premio Nobel James Buchanan se refiere a ello como: «El desafío ... de construir, o reconstruir, un orden político que canalice el comportamiento de autoservicio de los participantes hacia el bien común.»[7] Existen varios ejemplos en los que las democracias han decidido limitar de forma estratégica la «representatividad» de sus estructuras de gobierno para aislar ciertas ramas del gobierno de las presiones diarias de los sondeos de opinión. Los jueces del Tribunal Supremo tienen un mandato de larga duración en los países de origen legal británico y escandinavo. Esto les permite interpretar la Constitución y las leyes nacionales aprobadas por los representantes electos independientemente de la conveniencia política a corto plazo y controlar los excesos de las mayorías populares.

En el ámbito financiero, el importante papel en la lucha contra la inflación desempeñado por los bancos centrales como garantes del valor de las divisas nacionales ha llevado a la doctrina de su independencia. En este caso, también es necesario cierto nivel de aislamiento de las presiones políticas diarias para facilitar un planteamiento de más alcance en la administración económica. En Alemania, la devastadora inflación de los años veinte confirmó que el Bundesbank debería haberse protegido frente a la presión pública diaria. La Reserva Federal de los Estados Unidos elige a sus gobernadores para períodos de 14 años. Los bancos centrales tienen el poder de emitir dinero, lo que es una manera muy conveniente de eludir las restricciones del principio fiscal «gasta según los ingresos» (de acuerdo con el cual el gasto público corriente debe financiarse mediante ingresos impositivos del período). Hay que recalcar que las medidas autorrestrictivas democráticas, las cuales se han traducido en una autonomía relativa de las ramas judicial y monetaria, no son absolutas: aunque implique un esfuerzo político significativo, al final, el poder legislativo del gobierno podría recuperar dicha autoridad.

El banco central es un ejemplo de la forma en que las democracias tratan los casos de falta de alineamiento temporal (presente-futuro) entre costes y beneficios. En el caso de una política antiinflacionista, los costes políticos y económicos se producen en el momento de su aplicación, mientras que sus beneficios no se esperan hasta pasado un tiempo. Un aspecto interesante es que, aunque se necesita cierta visión a largo plazo para conceder a los bancos centrales la independencia precisa para controlar la inflación, el éxito a la hora de mantener

[7] James M. BUCHANAN, *Constitutional Economics,* 1991, página 43.

una inflación reducida amplía, a su vez, el horizonte temporal económico ya que produce tipos de interés y tasas de descuento menores.

La falta de alineamiento a la que se enfrentan los países cuando tratan con los principales problemas medioambientales exige una respuesta institucional similar. Las democracias de mercado tienen que establecer un mecanismo institucional que mejore el equilibrio entre los intereses de la sociedad a corto y a largo plazo y que podría adoptar la forma de un *Consejo Nacional para la Sostenibilidad* (CNS). Del mismo modo en que el Tribunal Supremo de la nación se encarga de garantizar los intereses de las minorías, el CNS se ocuparía de salvaguardar los intereses de las futuras generaciones. Se podría designar a 12 miembros para un mandato de 15 años o, incluso, de por vida. Serían elegidos de entre los grupos con una mayor perspectiva a largo plazo del desarrollo socioeconómico: organizaciones científicas, ONG medioambientales, antiguos políticos y líderes religiosos y morales. Tras la Conferencia de Río, se crearon las Comisiones Nacionales de Desarrollo Sostenible con un objetivo similar. Sin embargo, nunca dispusieron de la suficiente autoridad política como para convertirse en una fuerza eficaz que empujase a las democracias hacia opciones más sostenibles.

El CNS produciría una tabla anual de puntuaciones con los éxitos y fracasos del país en el camino hacia la sostenibilidad. Revisaría la actuación tanto del sector público como del sector privado por lo que se refiere al *stock* nacional de capital manufacturado, social y natural. En el análisis de la gestión del gobierno respecto a los recursos naturales del país deberían utilizarse nuevas herramientas, como una contabilidad de dichos recursos, que ayudasen a evaluar la viabilidad a largo plazo de la estrategia base del gobierno sobre su utilización. En cuanto al capital social, se examinarían los niveles de salud y educación, así como las medidas que benefician de forma equitativa a todos los grupos sociales, puesto que un grado de cohesión social elevado constituye un elemento clave de cualquier patrón de desarrollo sostenible. La talla moral y política de los miembros del CNS sería fundamental para asegurarse de que su mensaje es tenido en cuenta por los políticos y los agentes encargados de tomar decisiones en los sectores público y privado. De esta forma, la tabla de puntuaciones actuaría como un sistema de coacción frente a las opciones políticas miopes para el gobierno y las empresas. Unos medios de comunicación sin censura serían de extrema importancia a la hora de proporcionar credibilidad a los resultados del CNS. La efectividad de los medios de comunicación para este papel dependerá de hasta qué punto su naturaleza lucrativa tienda a recortar su propio horizonte temporal. Por ejemplo, ¿expondría una agencia informativa las prácticas forestales insostenibles de una empresa de la que obtuviese unos ingresos por publicidad importantes?

En el ámbito internacional, debería crearse un equivalente de los CNS que puntuara anualmente tanto a instituciones, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, los Bancos de Desarrollo Regionales, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización para la Agricultura y la Alimentación y las agencias de cooperación para el desarrollo bilaterales, como a las actividades de las corporaciones multinacionales. La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMD) del año 1992 preveía que esta función fuera asignada a la Comisión para el Desarrollo Sostenible (CDS). Esta Comisión también debía encargarse de analizar en profundidad el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los gobiernos nacionales en el seno de la CNUMD. Tal vez si se permitiese a la Comisión centrarse en las instituciones internacionales, dejando a los propios países las revisiones nacionales, se podría clarificar el modo en que se conformaría la CDS. La constitución de la CDS también debería ser revisada cada cierto tiempo para asegurarse de que incluye expertos eminentes no sólo del estudio del medioambiente, sino también del ámbito de la economía y/o los negocios.

4. Conclusiones

Resulta irónico que haya que recurrir a un proceso político sesgado hacia el corto plazo para poder optar por alternativas que permitan extender el horizonte temporal de la democracia de mercado. Nos recuerda a la decisión de Ulises de atarse a sí

mismo y a su tripulación al mástil cuando su barco navegaba por delante de las sirenas.

Respecto a la perspectiva temporal de los ciudadanos individuales, la consecución de una visión a más largo plazo, mediante la creciente concienciación por parte de científicos, ONG, líderes morales y gobiernos, deberá ser un catalizador para un futuro más sostenible. En cuanto a si la opinión pública puede cambiar de forma significativa, la observación de las tendencias en los hábitos de los fumadores proporciona cierta esperanza; un número cada vez mayor de personas está dejando de fumar debido a la convicción de la evidencia científica acerca de los efectos perniciosos del tabaco sobre la salud. Con todo, los problemas medioambientales, como el cambio climático, requieren una postura mejor informada puesto que la mayor parte de los daños resultantes afectarán a las generaciones futuras y no a las actuales.

Dado el dominio cada vez mayor del sector privado en la economía mundial, ampliar su horizonte temporal podría ser el obstáculo a salvar en el camino hacia la sostenibilidad. En este caso, se pueden extraer ciertas lecciones de la aplicación del Protocolo de Montreal, en el que el mundo fue testigo de un proceso que adquirió su propia dinámica, desde la evidencia científica de la destrucción de la capa de ozono, a través del desarrollo industrial de soluciones tecnológicas, hacia un calendario acelerado de sustitución de los CFC. La ciencia respaldó al Protocolo. Esto consolidó las perspectivas para los sustitutos rentables. El resultado fue que el sector privado se convirtió en una fuerza conductora fundamental tras los esfuerzos aceleradores del calendario de reducción gradual.

También es posible un impulso similar en el área del cambio climático. Aunque la ratificación del Protocolo de Kyoto haya sido costosa, su adopción ha aumentado el espectro de la posición competitiva de una empresa comprometida en la utilización de recursos energéticos ineficientes y no renovables. De esta manera, un gran productor de petróleo y gas como British Petroleum está protegiendo sus apuestas con una inversión de 160 millones de dólares en el desarrollo de la energía solar, a la que califica como una mera acción racional de cara a su prosperidad a largo plazo: «Las inversiones que se están llevando a cabo en la actualidad tendrán una vida (de al menos 40 años) y muchas de ellas no alcanzarán su madurez hasta dentro de una década o más. Por lo tanto, además de en el funcionamiento a corto plazo, tenemos un profundo interés en el futuro a largo plazo del negocio.»[8] Estas compañías han optado por moderar sus beneficios a corto plazo para liberar fondos que les permitan comprar un puesto en el segmento del mercado de la energía renovable, el cual puede ser fundamental para su rentabilidad dentro de varias décadas.

Y ¿cuál es el papel que desempeña el gobierno? Con el abandono por parte de muchos países del sistema socialista de planificación centralizado, el concepto de planificación pública no parece estar de moda. No obstante, la administración responsable de los recursos naturales de un país requiere un proyecto directivo a largo plazo en el cual las sociedades deseen evolucionar. La debilidad de la planificación centralizada residía no en su objetivo de determinar los cursos de acción futuros de forma estratégica, sino en su manera de administrar la economía. Los habitantes del área del Mar Aral no fueron consultados por Moscú acerca de los objetivos de producción de algodón, cuya aplicación condujo al final a desecar completamente el mar y a envenenar su medioambiente.

Lo que se necesita es, tal y como se muestra en el prometedor ejemplo de Curitiba, un *proceso de planificación participativa*. El tiempo invertido en este tipo de proceso produciría resultados que se traducirían no sólo en un mejor diseño, sino también en la aceptación por parte de los ciudadanos afectados, un componente esencial para su aplicación y sostenibilidad a largo plazo. En Curitiba, el debate público informado que tuvo lugar durante el período de consecución del consenso contribuyó a reforzar la confianza pública en el compromiso de la autoridad local y en su capacidad para llevar adelante el plan maestro acordado. El consentimiento para renunciar a los beneficios actuales a favor de unos rendimientos mayores en

[8] John BROWNE, CEO, British Petroleum, *Corporate Responsibility in an International Context,* Nueva York, noviembre 1997.

el futuro implica un pacto a largo plazo que, en ocasiones, afecta a varias generaciones. Obtener la confianza de que el trato se va a mantener es un elemento clave para la aceptación de dicho pacto.

En conclusión, es necesario que el desarrollo sostenible se base en planes estratégicos que: *i*) sean reconocidos por aquellos agentes a los que van a afectar y que se verán implicados en su puesta en marcha; *ii*) tengan un horizonte temporal de varias generaciones; y *iii*) proporcionen unos mecanismos institucionales de retroalimentación que les permitan corregirse a medida que surgen nuevas ideas. A comienzos del tercer milenio, es de esperar que por una vez los líderes globales en los sectores público y privado se pongan a la altura de las circunstancias dirigiendo sus críticas hacia la defensa de pasos tangibles que permitan mejorar el equilibrio entre los intereses de las generaciones futuras en la Tierra y los de la población actual.

Referencias bibliográficas

[1] ASLUND, A. (2001): «Russia», *Foreign Policy*, julio-agosto.

[2] BAGHWATI, J. (1995): «Democracy and Development: New Thinking on an Old Question», *Indian Economic Review*.

[3] BROWNE, J. (1997): *Corporate Responsibility in an International Context*, Nueva York, noviembre.

[4] BUCHANAN, J. (1991): *Constitutional Economics*, Oxford.

[5] EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2001): *Late Lessons from Early Warnings: The Precautionary Principle 1896-2000*, Copenhagen.

[6] FESHBACH, M., y FRIENDLY JR., A. (1992): *Ecocide in the USSR: Health and Nature under Siege*, Nueva York.

[7] GORE, A. (1992): *Earth in the Balance*, Boston.

[8] RABINOVITCH, J. y LEITMAN, J. (1993): *Environmental Innovation and Management in Curitiba, Brazil*, Nueva York.

[9] SOLOW, R. M. (1992): «An Almost Practical Step Towards Sustainability», *Resources for the Future*.

[10] SOLOW, R. M. (1974): «The Economics of Resources or the Resources of Economics», *American Economic Review*, Mayo.

[11] THUROW, L. (1996): *The Future of Capitalism*, Nueva York.