

Desarrollo sustentable en los gobiernos estatales

EDUARDO
RODRÍGUEZ-OREGGIA*

El desarrollo sustentable se ha definido como la capacidad de satisfacer las necesidades presentes sin comprometer las del futuro.¹ Esto implica que el desarrollo sustentable busca elevar el bienestar humano a lo largo del tiempo.² El objetivo entonces sería alcanzar mejoras, de manera simultánea, en los tres aspectos del bienestar: económico, social y ecológico. Sin duda es una labor difícil, compleja y de largo plazo. Por ello, este artículo se centra en una parte importante de las bases para un desarrollo sustentable: las instituciones.

Las instituciones —es decir, las reglas, sus mecanismos de aplicación efectiva y las organizaciones— son relevantes porque si funcionan bien permiten a los individuos trabajar de manera conjunta en la planeación de un futuro para ellos, sus familias y sus comunidades. Sin embargo, si las instituciones funcionan mal, sólo se obtiene como resultado desconfianza e incertidumbre, además

* Coordinador de investigación en el Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México <eduardo.rodriguez@uia.mx>.

1. G.H. Brundtland *et al.*, *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*, Oxford University Press, Oxford, 1987.

2. Banco Mundial, *World Development Report: Sustainable Development in a Dynamic Economy*, Washington, 2003.



de generar un círculo vicioso en el comportamiento de los individuos y en la sociedad en su conjunto, y el efecto de las políticas es mínimo o negativo.

Las instituciones y su efecto en el desarrollo han despertado un considerable interés en los últimos años, pues se reconoce su importancia en la determinación del camino del crecimiento y el desarrollo.³ Más aun, la calidad de las instituciones explica en gran parte por qué el crecimiento y el desarrollo varían entre regiones, países y en el tiempo, al punto de prevalecer sobre aspectos tan relevantes como la situación geográfica (que determina el clima, las dotaciones de recursos naturales, los costos de transporte) o el grado de comercio internacional.⁴

En cierto modo el desarrollo determina la calidad de las instituciones, ya que mientras mejor sea ésta, más se incrementa la inversión y se fomenta el desarrollo tecnológico, lo que implica un incremento del ingreso. Por otra parte,

3. D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

4. D. Rodrik, A. Subramanian y F. Trebbi, "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development", *Journal of Economic Growth*, vol. 9, núm. 2, 2004, pp. 131-165.

Es evidente una relación positiva entre crecimiento económico y calidad institucional en México; en general, los estados con mejores índices de calidad institucional muestran mayor crecimiento económico

las instituciones con mejor calidad pueden ser resultado del desarrollo económico, al menos porque la demanda de mejores instituciones aumenta al incrementarse el ingreso. La evidencia, sin embargo, es concluyente en que la calidad de las instituciones es un factor preponderante para explicar el crecimiento económico.

DEFINICIÓN Y FUNCIÓN DE LAS INSTITUCIONES

De acuerdo con Douglass North, premio Nobel de economía, las instituciones se definen de manera amplia e incluyen todas las normas que gobiernan las acciones de los seres humanos.⁵ Son tres las variables más utilizadas para medir la calidad de las instituciones:⁶

1) La calidad de la gobernabilidad, incluidos grado de corrupción, derechos políticos y barreras a las regulaciones, como falta de transparencia y rendición de cuentas, violencia e inestabilidad política y estado de derecho.

2) El grado en el que se otorga protección a los derechos de propiedad y la aplicación efectiva de las leyes.

5. D. North, *op. cit.*

6. H. Edison, "Testing the Links", *FMI. Finance and Development*, vol. 40, núm. 2, 2003, p. 36.

3) Los límites a los políticos (tanto institucionales como otros impuestos a la élite política).

En la gráfica 1 se muestra la relación entre el crecimiento promedio anual del producto interno bruto (PIB) por habitante de 1985 a 2001 por estados y un índice de calidad institucional.⁷ Es evidente una relación positiva entre crecimiento económico y calidad institucional en México; en general, los estados con mejores índices de calidad institucional muestran mayor crecimiento económico.

Se observa, además, una fuerte correlación entre políticas eficientes y calidad de las instituciones, pues la formulación y el sustento de estas políticas requiere de instituciones sólidas. Los efectos de las políticas en el desarrollo se reflejan previamente en la calidad y la fuerza de las instituciones, y para el caso de los gobiernos estatales en México se necesitan esfuerzos mayores para fortalecer las instituciones y crear un clima de crecimiento, como se demuestra en la gráfica 1.

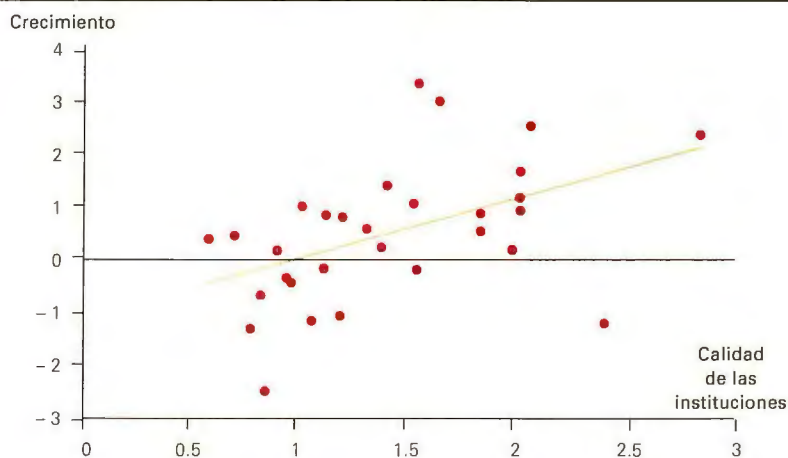
Las instituciones fuertes se logran mediante reformas a las que no muestran eficiencia y son de baja calidad; sin embargo, el principal problema para implantar una reforma institucional es el poder de ciertos grupos de interés o potenciales perdedores, que se opondrían a los cambios y la evolución en las instituciones. El primer paso hacia un desarrollo sostenido es el reconocimiento de la importancia de construir instituciones adecuadas

y fuertes que influyan en el mayor crecimiento, atracción de capitales y calidad de vida. Esto si se considera que quienes deciden las políticas públicas, los políticos, tienen la voluntad para llevar a cabo tal empresa. Pero, como pregunta el Banco Mundial, ¿por qué los políticos no toman acciones determinantes para elevar la calidad de las instituciones? Porque quienes lo hicieran estarían considerando beneficios en el mediano y largo plazos mediante mayor crecimiento y mejor ambiente, lo que requiere de un amplio soporte político en un periodo determinado.

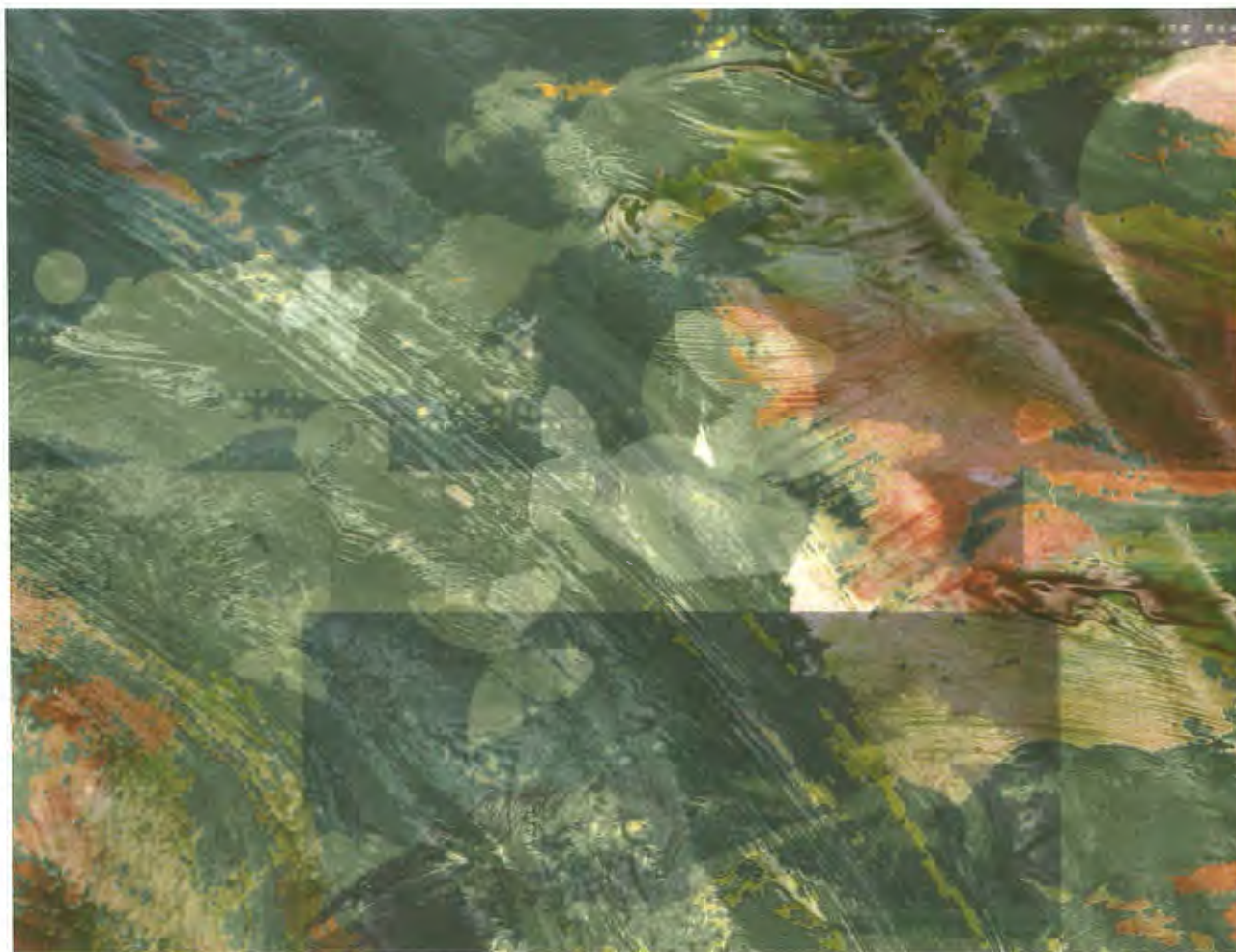
7. La calidad institucional se mide en este índice como la calidad de los jueces y magistrados de un tribunal, nivel de experiencia en casos mercantiles, criterios requeridos para ascender a los jueces, nominación de magistrados e imparcialidad de las personas que ocupan ambos puestos. Véase Aregional, *México a través de sus índices*, vol. 4, núm. 2, 2002.

G R Á F I C A 1

MÉXICO: CRECIMIENTO DEL PIB Y CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES POR ESTADO, 1985-2001 (PROMEDIO PORCENTUAL ANUAL)



Fuente: cálculos propios con datos del INEGI para crecimiento y de Aregional para calidad institucional. El índice de calidad institucional es el de 2001 y se refiere a la percepción del sistema judicial, garante de los derechos de propiedad.



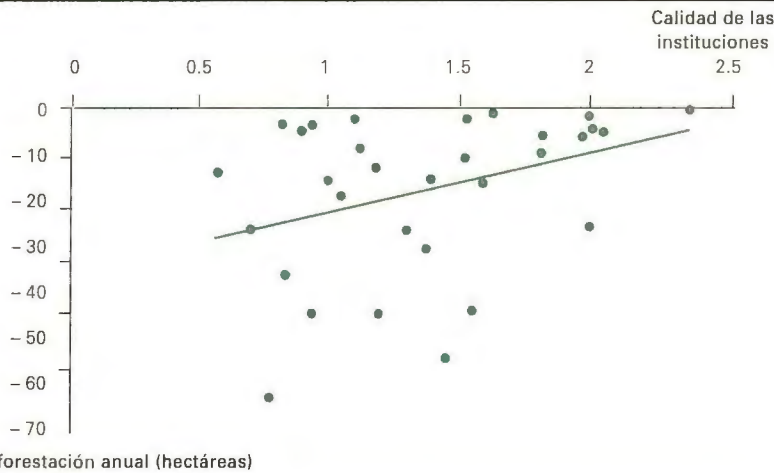
Por otra parte se debe reconocer que hay distintas normas en diferentes niveles, y por tanto deben de conjuntarse de tal modo que localmente haya beneficios, esto es, sin afectar de manera negativa el entorno foráneo, lo que se llama “pensar globalmente, actuar localmente”. Por ejemplo, en términos de desarrollo sustentable hay diferentes convenios y regulaciones internacionales, nacionales y estatales que establecen interconexiones imposibles de ignorar cuando se elaboran las políticas públicas. Además, las cuestiones del desarrollo sustentable se dan en un continuo de acción entre individuos, familias, localidades, regiones, naciones y en escala global. Administrar esa interacción dinámica de tiempo y espacio y de jurisdicciones y políticas es, sobre todo, asunto de instituciones.

Adaptados los indicadores de calidad institucional en los estados y vinculados a un aspecto directo del desarrollo sustentable, como la deforestación de los bosques, en la gráfica 2 se muestra tanto la relación entre estos dos

indicadores como el hecho de que una mayor calidad de las instituciones estatales tiene una alta correlación con menores tasas de deforestación. Dado que el indicador de calidad institucional se refiere a la operatividad del sistema de justicia —es decir, de quienes están a cargo del cumplimiento de los derechos de propiedad y las normas que rigen—, la gráfica refleja la importancia de garantizar la aplicación eficiente de las normas para lograr un resultado contundente, en este caso una menor tasa de deforestación, e incluso se podría pensar en que los resultados pudieran ser similares en cuanto a la obtención de mejores indicadores en otras cuestiones relativas al desarrollo sustentable.

En una verdadera democracia sólo se consiguen resultados por medio de las instituciones, sean formales o informales, legales, económicas, locales o globales. Con instituciones inadecuadas no habrá un avance hacia un futuro ecológicamente sustentable que mejore la calidad de vida de los ciudadanos en todos sus ámbitos.

MÉXICO: CALIDAD INSTITUCIONAL Y TASA DE DEFORESTACIÓN POR ESTADO, 1990-1995 (HECTÁREAS)



Deforestación anual (hectáreas)

Nota: el índice de calidad institucional es el de 2001 y se refiere a la percepción del sistema judicial, garante de los derechos de propiedad. La deforestación anual se tomó de indicadores de la FAO entre 1990 y 1995, presentados en el informe realizado por R. Davis, *Mexico Country Brief: Interim Forest Cover Assessment for SOFO*, FAO, 1997.

AGENDA PARA UN DESARROLLO SUSTENTABLE EN LOS ESTADOS

Un primer punto para un desarrollo sustentable acompañado por la construcción de instituciones fuertes es establecer un objetivo general y claro. Una propuesta pudiera ser la elaboración, con una visión integral y una estrategia de largo plazo, de políticas públicas para un desarrollo económico, social y ambiental sostenido.

Los objetivos sociales, económicos y ambientales, que implican una mayor cohesión, no están en conflicto: son complementarios. No hay contradicción entre las mejoras en el ambiente y la búsqueda de una mayor eficiencia y productividad, la reducción de desigualdades individuales y regionales. Más aun, la calidad ambiental es un elemento clave de la calidad de vida en cualquier región; sin embargo, sí puede haber inicialmente un desequilibrio entre los aspectos a considerar. Por ejemplo, en un estado con alta marginación, baja competitividad y alta dotación de recursos naturales como Veracruz, ¿hacia dónde se orientarían los esfuerzos más importantes?, ¿hacia el ambiente, el fomento de la industria y la productividad o la reducción de las desigualdades?

El crecimiento económico en las regiones menos desarrolladas y la reducción de la pobreza mejoran también la disponibilidad y habilidad para pagar por un mejor entorno. Las mejoras ambientales pueden, además, incrementar el atractivo de una región para los inversionistas y su potencial económico (como el aumento del turismo en el caso de Costa Rica). Más aun, los grupos débiles y más desprotegidos en una sociedad logran beneficiarse con el aprovechamiento de ciertos recursos naturales.

Ni el capital público ni el privado solos serían suficientes para completar una agenda de desarrollo integral; sin embargo, debe recordarse que sin mejoras en la productividad no hay crecimiento y sin éste no se generan mayores recursos, los que a su vez serían invertidos en desarrollo.

Así, las consideraciones de un proyecto integral en los estados del país,

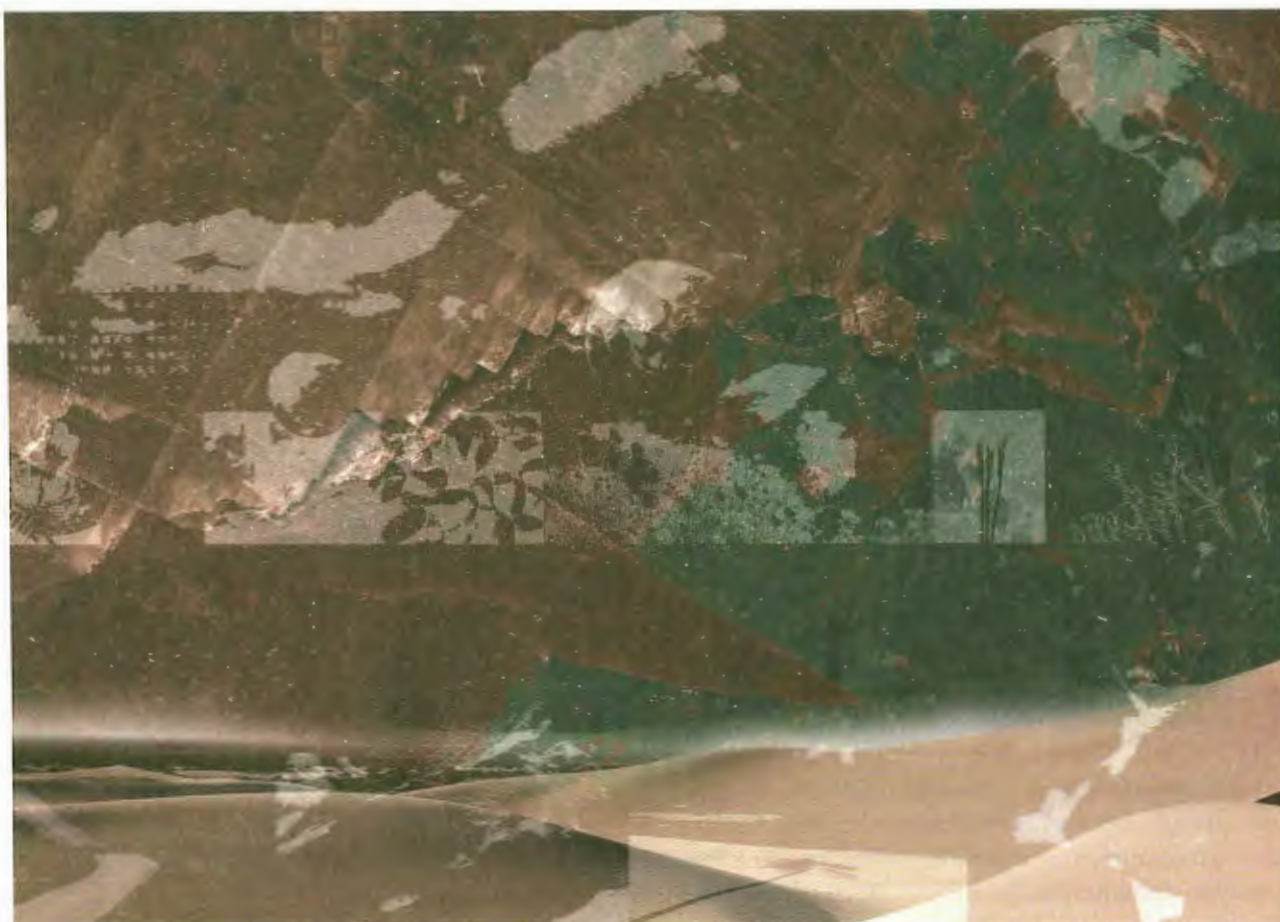
una vez fijados en primer lugar los objetivos generales, son (sin ser ésta una lista enumerativa y exhaustiva):

1) La determinación de un marco regulatorio consistente. Todas las políticas públicas deben apuntalarse con miras a los mismos objetivos y complementarse unas con otras, además de que debe haber una coordinación real entre las diferentes instituciones.⁸

2) Se deben determinar los incentivos que fortalezcan las decisiones correctas. Aquí desempeña un papel fundamental la identificación de los subsidios y programa sociales en la consecución de un desarrollo sustentable.

3) Crear una cultura de sustentabilidad; esto es, educar a la gente y las empresas para que aprendan a tomar decisiones encaminadas al cumplimiento de los objetivos propuestos. Además, deben crearse canales adecuados para fomentar la participación ciudadana (no el clientelismo).

8. Un claro ejemplo de la falta de objetivos adecuados, de carencia de reglas claras y mecanismos de coordinación, es el gasto público. Rodríguez-Oreggia y Rodríguez-Pose demuestran cómo en México esto ha inducido a que no haya efectos redistributivos ni de eficiencia en la asignación del gasto federal por estados, y por tanto no se observan efectos determinantes en el crecimiento económico a largo plazo. Véase E. Rodríguez-Oreggia y A. Rodríguez-Pose, "The Regional Returns to Public Investment Policies in Mexico", *World Development*, vol. 32, núm. 9, 2004, pp. 1454-1562.



La sola educación en sustentabilidad no tendrá efecto si las instituciones no fijan los incentivos correctos.⁹

4) Crear instituciones efectivas que envíen las señales adecuadas a los individuos por medio de organismos gubernamentales más eficientes, ya que los actuales están ahora un tanto desprestigiados y no son modelo para los ciudadanos.¹⁰ Esto se deriva de su incapacidad para alcanzar mejoras en las condiciones de vida y en la creación de oportunidades, así como de su falta de transparencia. Un punto importante es la aplicación efectiva de la ley (hacer que las reglas y normas se cumplan).

5) Limitar los efectos adversos del transporte, para lo cual se necesita desvincular la relación entre transporte privado y crecimiento económico mediante mejores propuestas de transporte público.

9. Véase, por ejemplo, M. Guerrero y E. Rodríguez-Oreggia, *On the Individual Decisions to Commit Corruption: A Methodological Complement*, inédito.

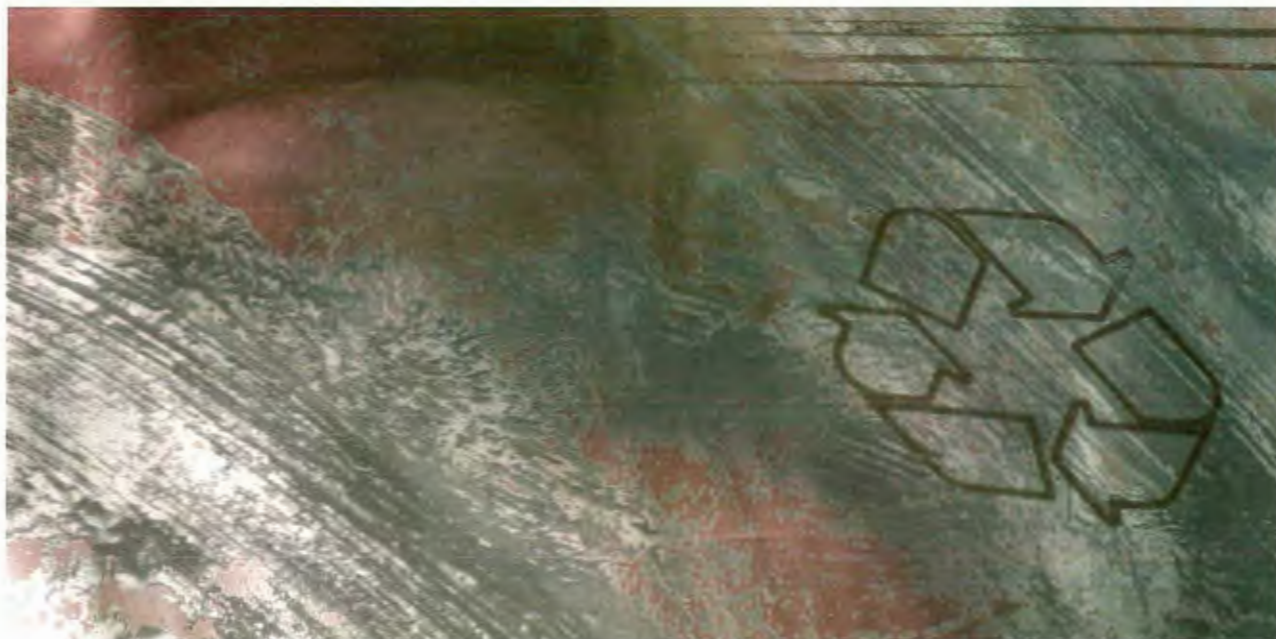
10. Corduneanu, M. Guerrero y E. Rodríguez-Oreggia, *Actitudes y percepciones de los ciudadanos en un enfoque biometodológico: el caso de los "Cineminutos para la transparencia"*, Universidad Iberoamericana, mimeo., 2004.

6) Los esfuerzos por mejorar la productividad local, y por tanto la calidad del ingreso de la generación presente, no deben hacerse a costa de las generaciones siguientes. Este camino de sustentabilidad debe expresarse en cada una de las decisiones de inversión que se realicen.

7) Establecer mecanismos que reflejen en los precios los costos ambientales y sociales, lo que resultaría en un mercado con menor contaminación y mejor manejo de los recursos. Por ejemplo, se podrían establecer precios diferenciados por uso del agua, de acuerdo con niveles familiares de ingreso.

8) Invertir en ciencia y tecnología, incluida la ambiental, concentrándose en una visión de largo plazo sustentable y sostenida.

9) Fomentar las asociaciones intermunicipales en temas sociales, ambientales y económicos, que permitan crear economías de escala en el desarrollo de proyectos y se constituyan en un incentivo para su mejor utilización; por ejemplo, en el manejo de basura y la generación de biogás o en plantas de tratamiento de agua. Este modelo no sólo permitiría una mayor colaboración entre diferen-



tes niveles de gobierno, sino que crearía sinergias entre actores locales, en particular en el ámbito municipal.¹¹

10) Tener en consideración las diferencias en recursos y capacidades entre las regiones, así como la importancia de la planeación y el crecimiento urbano.

En conclusión, se debe favorecer la intertemporalidad de las instituciones, que deben ser estables en el tiempo pero también tener la flexibilidad que les permita adaptarse a las condiciones cambiantes del entorno económico, social y ambiental. La consistencia de las instituciones es tan importante que en 2004 el premio Nobel de economía se otorgó a Edward Prescott y Edd Finnland por sus trabajos al respecto. De acuerdo con sus investigaciones, si las organizaciones gubernamentales o instituciones no pueden hacerse de credibilidad suficiente, sus políticas serán inútiles. Las instituciones, en este marco, deben obedecer reglas transparentes antes que seguir la discreción para crear y aplicar políticas. Más aun, cada gobierno local debe evaluar su estrategia óptima para alcanzar un desarrollo sustentable, ya que no hay una receta única; es decir, deben adaptarse las posibilidades con las prioridades sociales, económicas y ecológicas.

Una aplicación interesante en este sentido sería que los gobiernos locales apoyaran la creación de institutos de planeación municipales¹² y estatales, en los cuales hubiera un espacio donde debatir y estudiar las políticas

11. E. Rodríguez-Oreggia y R. Tuirán, "Barreras e incentivos en la cooperación intermunicipal en México", *Gestión y Política Pública*, vol. XV, núm. 2, segundo semestre de 2006, pp. 393-410.

12. Estos institutos son organismos descentralizados de la administración pública local, dirigidos por un consejo compuesto por ciudadanos y servidores públicos que auxilia a las autoridades locales en la definición y ejecución de planes de desarrollo y obras.

El crecimiento económico en las regiones menos desarrolladas y la reducción de la pobreza mejoran también la disponibilidad y habilidad para pagar por un mejor entorno

públicas locales. Esto le daría continuidad a los proyectos, pues sus alcances rebasarían los breves periodos de la administración pública, que no permiten incrementar la eficiencia de los tomadores de decisiones; asimismo, en la planeación se incorporarían los elementos clave del desarrollo (aspectos ambientales, económicos y sociales); pero sobre todo habría participación y controles sociales que harían de la planeación un proceso ordenado, intertemporal y apartidista. Es decir, se daría credibilidad a las instituciones y se haría de las políticas públicas un ejercicio útil y exitoso. ◀CE