

ECONOMIA ECOLOGICA

ADIOS AL BANCO MUNDIAL

Herman E. Daly¹



Después de seis años en el Banco Mundial, y habiendo alcanzado la temprana edad de jubilación de 55 años, vuelvo ahora a la universidad —a enseñar, a investigar, a escribir— y vuelvo a buscar financiación para la investigación. Aunque estoy contento por todo esto, también tengo la sensación de perder algo y dejar algo atrás, especialmente porque el Banco Mundial puede irse haciendo, y de hecho ya se está haciendo, un

organismo mucho más sensible y culto en temas ambientales. Es también, de todos los lugares en los que he trabajado, donde he tenido los mejores compañeros. La persona que ha luchado por el medio ambiente en el Banco Mundial más que nadie y durante quince años es Robert Goodland. En el intento de ayudarle a él, a Salah El Serafy y otros, a hacer más «verde» la economía del Banco, he tenido un lugar privilegiado e in-

¹ School of Public Affairs, College Park, University

of Maryland, MD 20742.

cluso suerte. El primer año de la Vicepresidencia para el Desarrollo Sustentable Ambiental, bajo el liderazgo de Ismail Serageldin, ha sido la etapa más estimulante durante mi estancia aquí. Cuando las polémicas áreas de población y energía estén bajo el dominio de esta Vicepresidencia, ésta será aun más estimulante.

Debo confesar que ésta es una despedida de alguien que no se va muy lejos. La Universidad de Maryland sólo está a nueve millas, por lo que espero mantenerme en contacto con mis compañeros y con el Banco. Pero ¿quién puede rechazar dar un discurso de despedida a una institución tan poderosa, una institución cuyo papel en el mundo, para bien o para mal, se está haciendo cada vez más importante, y cuyo inminente cincuenta aniversario invita a una valoración propia de la mitad de la vida? Esto, junto al hecho de que yo soy ahora, como lo he sido siempre, cinco años más viejo que el Banco, hace irresistible la tentación de aconsejar y de prescribir algunos remedios para las enfermedades del Banco.

Mis prescripciones serán de dos tipos: en primer lugar algunos antiácidos y laxantes para curar la combinación de flatulencia directiva y el estreñimiento organizativo característicos de este ambiente interno de alta presión. En segundo lugar, para mejorar las relaciones con el mundo exterior, voy a prescribirle unas nuevas gafas y un aparato para la sordera. Después de los cincuenta estas ayudas para el cuerpo se hacen más necesarias y deben aceptarse, o al menos escucharse, con tanta gracia como sea posible, especialmente cuando son recomendadas por nuestros mayores.

TEMAS INTERNOS: EL AMBIENTE DE TRABAJO Y LOS DIRECTIVOS

En el Banco Mundial trabaja mucha gente excelente, y normalmente trabaja de forma competente y mucho, quizá demasiado. Pero la dirección del Banco tiene una visión irreal del desarrollo como la generalización del sobreconsumo del Norte a las masas en rápida multiplicación del Sur, lo que ha llevado a muchos fracasos económicos y ecológicos. Estos fracasos externos, debido a la

falta de visión y oído, serán considerados después, pero ahora quiero señalar que el fracaso externo también socava la moral interna. Se debe culpar de la visión irreal del desarrollo a los teóricos de la economía por lo menos tanto como a los que ponen en práctica sus teorías en el Banco Mundial.

La dirección debe ser más abierta y participativa — o por lo menos debería pedir alguna vez consejo a sus subordinados, incluso si no piensan seguirlo. El Banco Mundial debería ser mucho más abierto — realmente tampoco hay tanto que esconder. La razón por la que una parte del Banco tiene que esconder cosas a otras partes, y especialmente a los Directores Ejecutivos, siempre me ha resultado un enigma.

Hay que evitar frases como «trabajo en la tienda de Joe», o «trabajo para Sally». Se trabaja para el Banco Mundial, y si Joe o Sally son los jefes de la sección en la que trabajas, tienes que cooperar con ellos y tener buena voluntad, pero no les debes tu trabajo, y esta forma de hablar que implica obligación simplemente sirve para aumentar la ya excesiva autoestima de estos directivos que esperan lealtad personal de sus subordinados.

Hay que olvidar todo este sinsentido inútil y desigualmente aplicado sobre la autorización de los discursos y artículos publicados por la plantilla profesional del Banco, cuando no están hablando oficialmente por el Banco. Sería suficiente con que se dejase claro que el autor no está hablando en nombre del Banco Mundial. Por supuesto que si realmente se está hablando en nombre del Banco Mundial, o se está usando algún tipo de información privativa de éste, es necesario decirlo. La regla AMS 14.20 de hecho dice que nadie está exento de pasar todas sus publicaciones por la censura del Banco, porque las renuncias a hablar en nombre del Banco no son «convincientes». Pero entonces yo me pregunto por qué el propio Banco pone una renuncia de este tipo en casi todas sus publicaciones. Todo el mundo entiende si una publicación es o no es oficial: les puedo asegurar que nadie ha confundido nunca un papel mío con un Informe de Política del Banco Mundial. Si alguna oficina del Banco debe dedicarse a censurar y «limpiar» las declaraciones de los emplea-

dós fuera del Banco, se protegerá mejor la imagen del Banco supervisando los anuncios inmobiliarios de los vicepresidentes del Banco, que intentan vender sus lujosas casas incluyendo su alta posición en el Banco en la descripción de la casa, como si el prestigio de su posición pudiera contagiarse y ser capitalizado en el valor de su domicilio. Otros meritorios candidatos a la supervisión serían los memoranda internos de otros vicepresidentes que estudian la «lógica económica impecable» de depositar una cantidad concreta de residuos tóxicos en los países más pobres. Por otra parte, esta energía supervisora podría gastarse en controlar los costes excesivos de la construcción de los nuevos edificios del Banco. Pero no hay que perder el tiempo intentando censurar a los pequeños economistas de la plantilla que, en sus escritos teóricos, se desvían de la línea partidista del Banco de favorecer el libre comercio, el NAFTA, o cualquier otra cosa. Afortunadamente algunos directivos son lo suficientemente sabios para no perder su tiempo de esta forma. Sin desviaciones no puede haber cambios.

En resumen, mi consejo sobre la forma de trabajo interno sería, que se abrieran, que se soltasen, que escuchasen y hablasen más, y que no dediquen los fines de semana a trabajar en cosas que no les gustan.

TEMAS EXTERNOS: CONSEJOS PARA PROMOVER EL DESARROLLO ECOLÓGICAMENTE SUSTENTABLE

Tengo cuatro prescripciones para que la política y la acción del Banco Mundial estén mejor al servicio del Desarrollo Ecológicamente Sustentable. Las cuatro prescripciones están en orden por su mayor generalidad y radicalismo. Es decir, las dos primeras son bastante específicas y creo que serán relativamente poco polémicas. La tercera será discutida por muchos, y la cuarta será considerada escandalosa por la mayoría de economistas del Banco.

1.— *Dejar de contabilizar el consumo de capital natural como un ingreso.* El ingreso es, por definición, la cantidad máxima que una sociedad puede consumir un año de forma que el año siguiente pueda seguir consumiendo la misma cantidad. Es decir, que el

consumo de un año, para que se pueda llamar ingreso, tiene que dejar intacta la capacidad de producir y consumir la misma cantidad al año siguiente. Por lo tanto la sustentabilidad está dentro de la definición de «ingreso». Pero tradicionalmente se ha considerado que sólo la capacidad productiva del capital hecho por los humanos tiene que mantenerse intacta, y se ha olvidado el capital natural. Normalmente hemos considerado el capital natural como un bien libre. Esto puede haber estado justificado en un mundo vacío, como el de ayer, pero en un mundo lleno, como en el que vivimos ahora, es anti-económico. El error de considerar implícitamente el consumo de capital natural como un ingreso suele darse en tres áreas: (1) el Sistema de Contabilidad Nacional; (2) la evaluación de proyectos que gastan el capital natural; y (3) la contabilidad de los balances de pagos internacionales.

El primer aspecto (la Contabilidad Nacional) es bien conocido, y ha habido intentos de corregirlo, de hecho el Banco Mundial jugó un papel pionero en este importante intento, y espero que continúe contribuyendo a hacer más «verde» el PIB.

El segundo aspecto (la evaluación de proyectos) es bien conocido por los economistas corrientes que han enseñado durante mucho tiempo la necesidad de contabilizar «los costes de uso» (cargando un tanto por el uso o agotamiento de los recursos) como verdaderos costos en los proyectos que agotan el capital natural. La *mejor* práctica del Banco contabiliza los costes de uso, pero la práctica *habitual* del Banco los ignora. Dejar de contar los costes de uso hace que los beneficios netos aparezcan inflados y que las tasas de rendimiento en los proyectos que agotan recursos aparezcan exageradas. Corregir estas desviaciones es el primer paso hacia una política de desarrollo sustentable. Se debe contabilizar el costo de uso no sólo por el agotamiento de recursos no renovables, sino también en los proyectos que utilizan capital renovable explotándolo por encima del límite de su sustentabilidad. Los servicios ambientales como sumideros de residuos, así como los servicios del capital natural como fuentes de recursos, también pueden agotarse si se usan por encima de la capacidad de sustentación. Por tanto se debe añadir un

costo de uso a los proyectos que agoten la capacidad de sumidero, por ejemplo la capacidad de la atmósfera de absorber CO₂, o la capacidad de los ríos de llevarse los residuos. Es difícil medir este costo de uso, pero eludir este problema simplemente significa que estamos dando al capital natural agotable el valor de cero, que a menudo no es el más correcto. Incluso cuando este valor es el más correcto no hay que llegar a él por no haberlo calculado, sino por cálculos razonables basados en supuestos explícitos sobre las tecnologías de reemplazo, las tasas de descuento, y la duración de las reservas (Ver J. Kellenberg y H. Daly, «Counting User Costs in Projects that Deplete Natural Capital», Draft Working Paper, ENVPE).

El tercer aspecto. Los balances de pagos contabilizan la exportación de capital natural agotable, como el petróleo o la madera, extraídos por encima de la capacidad de sustentación, en la cuenta corriente y por tanto los tratan contablemente como ingresos. Este es un error de contabilidad. Parte de estas exportaciones no sustentables deben tratarse como la venta de un capital, y deben introducirse en la cuenta de capital. Si esto se hace correctamente, algunos países verían como sus aparentes superávits en el balance comercial se convierten en un verdadero déficit, financiado por la disminución y la transferencia al extranjero de su stock de capital natural. Reclasificar las transacciones de forma que conviertan la balanza comercial de un país del superávit al déficit desencadenaría recomendaciones y acciones muy diferentes del Fondo Monetario Internacional. Esta reforma en la contabilidad de los balances de pagos debe ser el foco inicial del nuevo interés del FMI en el desarrollo ambientalmente sustentable.

2.— *Rebajar los impuestos sobre el trabajo y la renta, y aumentarlos sobre los flujos de materiales y energía (throughput).* En el pasado se solía subsidiar la extracción de recursos para estimular el crecimiento. Aún ahora la energía, el agua, los fertilizantes, e incluso la deforestación, son a menudo subvencionados. El Banco Mundial normalmente se ha opuesto a los subsidios, pero es necesario ir más allá de los subsidios financieros explícitos para considerar también los

subsidios ambientales implícitos. Por «subsidios ambientales implícitos» quiero decir costes externos para la comunidad que no son cargados en los productos, cuya producción genera estos costes. Los economistas han abogado durante mucho tiempo por internalizar los costes externos bien calculando y cargando impuestos pigouvianos, o bien usando la redefinición coasiana de los derechos de propiedad. En la teoría estas soluciones son elegantes, pero a menudo son difíciles de poner en práctica. Un instrumento más basto pero mucho más operacional sería simplemente disminuir nuestros impuestos en el trabajo y en el ingreso, y aumentarlos sobre el flujo de materiales y energía (throughput). De alguna manera tenemos que conseguir una recaudación de impuestos, y el sistema actual es muy distorsionador porque pone muchos impuestos sobre el trabajo y el ingreso a pesar de los altos niveles de desempleo de casi todos los países, desanimando así lo que queremos. La señal actual para las empresas es deshacerse del trabajo y sustituirlo por más capital y recursos en la medida posible. Sería mejor economizar el flujo de materiales y energía (throughput) por los costos externos altos de éste, por el agotamiento de recursos y la contaminación, y a la vez usar más trabajo ya que la reducción del desempleo tiene altos beneficios sociales. Aumentar los impuestos sobre el flujo de materiales y energía introduce una mayor eficiencia e internaliza, de forma poco exacta, externalidades como el agotamiento y la contaminación. Es verdad que los costes externos exactos no pueden ser calculados, ni pueden atribuirse con certeza a las actividades que los causan, como con un impuesto pigouviano que intenta igualar los costes y beneficios marginales sociales en cada actividad. Pero estos cálculos y atribuciones son tan difíciles e inciertos que insistir en ellos sería el equivalente a un decreto de pleno empleo de los econométricos, prolongando el desempleo y la degradación ambiental para todos los demás. Políticamente, el avance hacia impuestos ecológicos se puede vender bajo la bandera de neutralidad social, pero se debe mantener la estructura de impuestos progresivos sobre los ingresos poniendo impuestos sobre los ingresos muy altos y subvencionan-

do los ingresos muy bajos. Ahora bien, la mayor parte de los ingresos públicos debe venir de los impuestos sobre el *throughput*, ya sean los inputs agotables o la contaminación final. Este aumento puede ser gradual con un anuncio previo para minimizar el desajuste de la estructura. (Ver Ernst von Weizsäcker, *Ecological Tax Reform*, Zed Books, Londres 1992). Este cambio fiscal puede ser una parte clave del ajuste estructural, pero debe ser iniciado en el Norte. De hecho, el desarrollo sustentable debe conseguirse primero en el Norte. Es absurdo esperar sacrificios para conseguir la sustentabilidad en el Sur si no se han tomado medidas similares primero en el Norte. La mayor debilidad de la capacidad del Banco Mundial para fomentar el desarrollo ambientalmente sustentable es que sólo tiene influencia en el Sur, no en el Norte. Se debe encontrar alguna manera de conseguir que el Norte también se comprometa.

3.— *Maximizar la productividad del capital natural a corto plazo, e invertir en aumentar su provisión a largo plazo.* La lógica económica requiere que tengamos esos comportamientos hacia el *factor limitante* de la producción — es decir maximizar su productividad e invertir en su aumento. Estos principios no tienen adversarios pero hay desacuerdos sobre si el capital natural es realmente un factor limitante. Algunos argumentan que el capital hecho por los humanos y el capital natural son bienes sustituibles uno por el otro de forma que la idea de factor limitante, que requiere que los factores sean complementarios, es irrelevante. Es verdad que sin la complementariedad no hay factor limitante. Entonces la pregunta es: ¿son el capital hecho por los humanos y el capital natural esencialmente complementarios o sustitutos uno del otro?. De nuevo aquí podemos dar pleno empleo a los econométricos, y yo agradecería más trabajo empírico en este tema, aunque creo que está bastante claro para el sentido común que el capital hecho por los humanos y el capital natural son esencialmente complementarios, y sólo marginalmente sustitutivos uno del otro. En el pasado se consideraba que el capital natural era superabundante y se le daba un precio de cero, por lo que no tenía

mucha importancia si era un complemento o un sustituto del capital humano, ya que no era considerado un bien escaso. Ahora las reservas de capital natural aparecen como escasas, complementarias y limitantes. Por ejemplo, la pesca no está limitada por el número de barcos pesqueros, sino por el número de peces que quedan en el mar. La madera que se puede cortar no está limitada por la cantidad de sierras, sino por los bosques que quedan. La extracción de petróleo crudo está limitada no por la capacidad humana de bombeo, sino por los remanentes de petróleo en el subsuelo. El capital natural de la capacidad de la atmósfera para servir como sumidero de CO2 seguramente limita más la tasa a la que se puede quemar petróleo que su escasez en los depósitos geológicos.

A corto plazo, aumentar el precio del capital natural poniendo impuestos en el flujo de materiales y energía, como hemos sugerido antes, puede dar el incentivo para maximizar la productividad del capital natural. También es necesario invertir en el capital natural en el largo plazo. Pero ¿cómo podemos invertir en algo que por definición no podemos hacer? Si lo pudiésemos hacer sería capital hecho por los humanos. Con los recursos renovables tenemos la posibilidad de no utilización, como el barbecho en la agricultura o la veda en la pesca, o de forma más general, «esperar» en un sentido marshalliano permitiendo que el crecimiento de un año se añada al stock del año siguiente antes de consumirlo. Pero para los recursos no renovables no tenemos esta opción, sólo podemos acabarlos. La pregunta ahora es ¿con qué rapidez acabamos con ellos, y qué parte puede ser contabilizada como ingreso, si invertimos el resto en el mejor sustituto renovable disponible? Y, por supuesto, ¿qué parte del ingreso correctamente contabilizado consumimos, y qué parte invertimos?

Un sustituto renovable para el capital natural es la mezcla de capital natural y capital hecho por los humanos que encontramos en las plantaciones, los criaderos de peces, ... que podemos llamar «capital natural cultivado». Pero incluso en esta importante categoría híbrida tenemos una combinación complementaria de capital natural y hecho

por los humanos. Por ejemplo, las plantaciones de bosques pueden usar capital para plantar los árboles, controlar las plagas, y escoger la rotación apropiada, pero aun así sigue siendo necesaria la aportación complementaria del capital natural de la lluvia, la luz del sol, el suelo, etc. y ésta puede ser limitante. Normalmente, el capital natural cultivado también requiere una reducción de la biodiversidad respecto del verdadero capital natural.

Tanto para recursos renovables como no renovables, se necesitan inversiones para aumentar la productividad del flujo de energía y materiales. Aumentar la productividad de los recursos es un buen sustituto de buscar otros recursos. Pero el punto principal es que la inversión debe hacerse en el factor limitante, y las inversiones del Banco Mundial deben dirigirse a aumentar el capital natural en la medida en que el capital natural ha reemplazado el capital hecho por los humanos como el factor limitante. De hecho, el no cargar el costo de uso por el agotamiento del capital natural, que he explicado antes, seguramente desvía la inversión del terreno de la naturaleza.

4.— *Salir de la ideología de integración económica global del libre comercio y aumento de las exportaciones, y acercarse a una orientación más nacionalista, que tenga como primera opción desarrollar la producción nacional para los mercados internos, recurriendo al comercio internacional sólo cuando sea claramente mucho más eficiente.* Actualmente la interdependencia global se celebra como un bien evidente en sí mismo. Se piensa que el camino real hacia el desarrollo, la paz y la armonía es la conquista implacable del mercado de cada nación por todas las otras naciones. La palabra «globalización» tiene connotaciones políticamente correctas, mientras que la palabra «nacionalismo» se ha vuelto peyorativa. Tanto es así que se ha hecho necesario recordarnos a nosotros mismos que el Banco Mundial existe para ponerse al servicio de sus miembros, *que son estados nación, comunidades nacionales.* No tiene la misión de servir el objetivo cosmopolita de la integración global —convertir muchas economías nacionales relativamente independientes, apenas dependientes del mercado

mundial, en otras fuertemente integradas en la red económica mundial de la cual las naciones débiles dependen incluso para su supervivencia básica.

El modelo de comunidad internacional sobre el que descansan las instituciones de Bretton Woods es una «comunidad de comunidades», una federación internacional de comunidades *nacionales* que cooperan para resolver los problemas globales bajo el principio de subsidiariedad. Este modelo no es el modelo cosmopolita de la ciudadanía global directa en una única comunidad mundial integrada sin intermediación de estados nación.

Globalizar la economía borrando las fronteras nacionales mediante el libre comercio, la libre movilidad del capital y la libre, o por lo menos incontrolada, migración significa herir mortalmente la mayor parte de comunidades capaces de mantener políticas para el bien común. Esto incluye políticas nacionales con fines puramente domésticos, y también acuerdos internacionales necesarios para tratar los problemas ambientales que ciertamente son globales (CO₂, el agujero en la capa de ozono). Los acuerdos internacionales presuponen la posibilidad de los gobiernos nacionales de mantener políticas en favor de éstos. Si las naciones no tienen un control de sus fronteras están en una posición muy débil para hacer cumplir las leyes nacionales, incluyendo aquellas necesarias para cumplir los tratados internacionales.

La globalización cosmopolita debilita las fronteras nacionales y el poder de las comunidades nacionales y subnacionales, mientras refuerza el poder de las empresas transnacionales. Como no hay un gobierno mundial capaz de regular el capital global para un interés también global, y como la deseabilidad y la posibilidad de un gobierno mundial son dudosas, será necesario hacer el capital menos global y más nacional. Sé que esto es algo impensable ahora, pero se puede tomar como una predicción —dentro de diez años la expresión de moda será «renacionalización del capital» y «enraizar el capital en la comunidad para el desarrollo de economías nacionales y locales», y no las actuales doctrinas de crecimiento basado en las exportaciones estimulado por cualquier ajuste que sea necesario para incrementar la competi-

tività global. La «competitività global» normalmente non riflette un incremento reale nella produttività dei risorse ma una competizione per ridurre i salari, esternalizzare i costi ambientali e sociali e esportare il capitale naturale a prezzi più bassi.

En conclusión: estas son mis principales pontificaciones y prescripciones. Gracias por haberlas pedido, por haber tenido la paciencia de escucharlas y por haber tenido la paciencia de soportarme durante seis años.



Anno Quarto, n. 1 (Fascicolo 10)
gennaio 1994

contenuto

**CAPITALISMO
NATURA
SOCIALISMO**

QUESTO NUMERO	5	LA BANCA INONDA IL BANGLADESH	94
ECOLOGIA E POLITICA		Giovanni Del Genio	
LA SINISTRA FA FATICA AD AMBIENTARSI	6	NOTE TEORICHE	
Giovanna Ricoveri		LA VENDETTA DELLE BIODIVERSITÀ: UN ESEMPIO DELLA SECONDA CONTRADDIZIONE	100
CAPITALISMO POPOLARE O CONVIVIALITÀ FRUGALE	14	Jean Martinez Allier	
Serge Latouche		IL MATERIALISMO AMBIENTALE BOOKCHIN E MARCUSE A CONFRONTO	110
NEL POSTINDUSTRIALE TORNA LA COMUNITÀ	25	Andrew Light	
Martin O'Connor		CONTRIBUTI	
SCENARI POSTMODERNI DI MOBILITÀ	35	UN'ETICA LAICA DELLA SOLIDARIETÀ	140
IL CAPITALISMO È INSOSTENIBILE?	49	Raffaello K. Salinari	
James O'Connor		LETTURE	
MOVIMENTI ROSSO-VERDI		PROMOZIONE DELLA SALUTE ED AZIONI INNOVATIVE NEI LUOGHI DI LAVORO	146
L'ONDA VERDE IN EUROPA	59	Grazia Malaspina	
Jean Paul Deléage		LIFE AND DEATH AT WORK	149
I VERDI TEDESCHI SEGnano IL PASSO	67	Laura Corradi	
Thomas John		LA SALUD EN LA FABRICA	152
L'OCCHIO VERDE DEI SINDACATI SPAGNOLI	76	José Carlos Escudero	
Nicolas Barceló		LIBRI RMSTE DOSSIER	155
CUBA, VIRTÙ E VIZI DELLA PENURIA	88		
Marinella Correggia			