

EPÍLOGO: SOCIEDAD, MERCADO Y MEDIO AMBIENTE

Como hemos visto a lo largo de las páginas de este libro, la biosfera en general, y el conjunto de recursos naturales y ambientales que la componen, cumple una serie de funciones que tienen un indudable valor para la sociedad. Es responsabilidad del decisor público garantizar un acceso eficiente y equitativo al disfrute de las mismas. *Eficiente*, en el sentido de que el conjunto de las necesidades satisfechas con el uso de estos recursos genere el mayor bienestar social; *equitativo*, por la necesidad de respetar el principio de que todas las personas (presentes y futuras) tienen derecho, en pie de igualdad, al disfrute de estos servicios. Para ello, el Estado ha de descubrir el conjunto de funciones de la biosfera, y los bienes y servicios ligados a ellas, que satisfacen las necesidades sociales más valiosas, más urgentes; ha de priorizar en consecuencia unos usos frente a otros, dentro de la matriz de compatibilidades propia de cada recurso; y ha de arbitrar el conjunto de medidas que propicien esta utilización eficiente y equitativa.

Nuestra sociedad se define a sí misma, desde el punto de vista económico, como una *economía de mercado*. El *mercado*, pues, tanto como sistema real de asignación, como en su papel de proveedor de una lógica de valoración, está adquiriendo una creciente importancia en este proceso de ordenación del acceso al disfrute de los servicios de la biosfera, no sólo en un ámbito meramente académico, sino, sobre todo, en las recomendaciones y aplicaciones prácticas que del mismo se han derivado.

Sin embargo, con el logro de niveles superiores y crecientes de vida (que se traducen en una ampliación del conjunto de necesidades cubiertas por los miembros del grupo social e incluso en un ensanchamiento del subconjunto de necesidades consideradas básicas), este papel debería ir reduciéndose. En efecto, al ir la sociedad cubriendo de forma progresiva sus necesidades más esenciales, la biosfera va perdiendo importancia como oferente de una serie de *recursos* sobre los que se apoyan, directa o indirectamente, un conjunto de actividades productivas, para ir adquiriendo mayor relevancia en su concepción de *patrimonio natural*, cuyo valor se desliga progresivamente de esta función económica. En este contexto, la lógica de valoración del mercado

pierde parte de su validez y, en consecuencia, ha de ser sustituida por un conjunto de *normas sociales* derivadas de un proceso colectivo de decisión, transparente y participativo, que obliga a una presencia decidida del sector público, en su papel de árbitro y garante de los derechos de las generaciones futuras y de todos aquellos grupos sociales imposibilitados de manifestarse.

Quizá sea conveniente, para concluir, ahondar un poco más en esta idea.

14.1. LA BIOSFERA COMO RECURSO Y COMO PATRIMONIO

El acceso a los recursos naturales y ambientales que, entre otras cosas, constituyen la biosfera, permite a la sociedad la satisfacción de un conjunto no desdeñable de necesidades, incluidas las más básicas. Ahora bien, teniendo en cuenta el carácter no producido de estos recursos originales, su gestión debe apoyarse en el reconocimiento de un derecho igual y universal al disfrute de sus servicios, y no en la lógica de la apropiación privada¹. Éste es precisamente el reto al que se enfrenta el administrador público o decisor social: garantizar el acceso a los servicios de la biosfera a todo el mundo en igualdad de condiciones, consiguiendo al mismo tiempo priorizar aquellos usos de la misma que maximicen el bienestar social, que generen un mayor valor social. Cuando el nivel de desarrollo económico y social alcanzado es relativamente bajo, prima la utilización de los recursos de la biosfera con una orientación *productivista*: explotando directamente estos recursos para la satisfacción de necesidades materiales o para, cuando no son «consumidos» directamente, apoyar sobre ellos la puesta en marcha de una serie de actividades productivas que generan riqueza y empleo. En el primer caso se encontraría, por ejemplo, la transformación de determinados espacios naturales en terreno agrícola; en el segundo, el trasvase del agua para poner en regadío nuevas tierras o la transformación del litoral costero para su explotación turística. Es lógico, dada la urgencia de las necesidades que con ello se satisfacen. En ambas instancias, sin embargo, la satisfacción de una serie de necesidades por parte de la población que utiliza el recurso, transforma a éste, en ocasiones de forma irreversible.

Sin embargo, cuando la sociedad va elevando su nivel de desarrollo y, paralelamente, el conjunto de necesidades de sus miembros que podría considerarse cubierto, la demanda social con respecto a los atributos de la biosfera empieza a cambiar. Comienza a primarse su conservación o reversión al estado natural, no intervenido, tanto por el valor que se otorga al disfrute de una serie de actividades en contacto con el medio natural, como por el papel que éste recupera en términos culturales, históricos e incluso de identidad colectiva. Junto a los simples valores de uso del recurso (ahora básicamente valores de uso indirectos y no consuntivos), se comienza a valorar su exis-

¹ Esta afirmación, que probablemente no encuentre grandes objeciones en el terreno de los recursos ambientales (agua, aire, diversidad biológica, paisaje), parece ser más difícil de aceptar en el caso de los recursos naturales (minerales, pesca, bosques vírgenes). Sin embargo, el principio subyacente en ambos casos es el mismo, se trata de «regalos de la naturaleza», y lo cierto es que el análisis económico convencional ha tendido a tratar la apropiación privada de los servicios de estos recursos (de las «propiedades indestructibles del suelo», para utilizar la terminología ricardiana) como difícilmente justificable desde una perspectiva ética. La popularidad de la que han gozado las distintas variantes del *impuesto único* sobre las rentas de la tierra (Quesnay, J. S. Mill, Walras) no reposa únicamente en consideraciones de eficiencia.

tencia. Esta evolución del carácter de la demanda con respecto a los servicios de la biosfera viene acompañada, al mismo tiempo, de otro cambio no menos importante: las personas van a dar mayor importancia al disfrute *colectivo y compartido* del patrimonio natural que al consumo individual de sus atributos.

La persona, en definitiva, abandona su papel de *consumidor* de los recursos de la biosfera y se transforma en un *ciudadano* que establece con ella una relación basada en el aprecio, más allá de la utilidad que proporcionaba el consumo individual y excluyente de sus atributos. De esta forma, se produce un cambio fundamental en el contenido de las relaciones que la sociedad, la especie humana, establece con el resto de la biosfera y, de resultas de lo anterior, consigo misma.

14.2. EL PAPEL DEL MERCADO

El mercado permite la comparación entre el bienestar derivado de los distintos usos alternativos de los recursos naturales y ambientales en términos del valor que cada sujeto afectado otorga a la necesidad que ha satisfecho con ello. Es una posibilidad, ciertamente, aunque tributaria de una perspectiva estrictamente individualista.

En efecto, la explotación de los recursos de la biosfera para la producción parece tener un valor fácilmente identificable: el valor monetario de los bienes y servicios obtenidos refleja la disposición a pagar de la sociedad por los mismos y, por tanto, el incremento en el bienestar individual que, para cada persona, su disposición proporciona. Por ejemplo, el valor del recurso agua en un regadío vendría dado por el valor económico (esto es, descontadas las subvenciones directas o indirectas) del incremento neto en la producción que gracias a su presencia se consigue. Alternativamente, el valor de dejar el agua donde está vendría dado por el bienestar que proporciona a sus demandantes el disfrute de sus servicios *in situ*: la contemplación del agua en su estado natural o el desarrollo de actividades de ocio en su entorno. El hecho de que el recurso posea dichas propiedades en su estado «natural» se traducirá en una revalorización de las propiedades desde las que se puede acceder a su disfrute y, o, a la puesta en marcha de estas actividades ligadas al turismo de la naturaleza.

Si las cosas son tan sencillas, ¿por qué no dejar que sea un mercado el que asigne el recurso? Cada uno de los usuarios potenciales «pujaría» por garantizarse su acceso, ofreciendo una cantidad que reflejaría el valor de los servicios que con él genera: la disposición a pagar de la gente por los productos agrícolas, en el primer caso, el disfrute de la naturaleza, en el segundo. Como es natural, en el caso del regadío habría de restarse el coste total de poner el agua a disposición del agricultor: los recursos empleados en posibilitar su trasvase, el impacto ambiental del mismo y la pérdida de calidad de la parte del recurso devuelta al ciclo hídrico. Aun cuando las cosas fueran como acaban de dibujarse, no sería el mercado una buena opción desde un punto de vista operativo, y ello por varios motivos:

En primer lugar, porque quedarían fuera del proceso de decisión una serie de colectivos afectados por lo que se hace, pero imposibilitados de expresarse. Por un lado, como es obvio, las generaciones futuras. Por otro, todos aquellos que, dentro de la generación presente, utilizan el recurso de forma no organizada o simplemente no lo utilizan directamente, valorando su mera existencia. Esta ausencia de organización, así como, en el último caso, la no exclusión y la no rivalidad en el consumo, dificulta a estos grupos hacer explícita su disposición a pagar por el recurso, por lo que su demanda no quedaría reflejada en este hipotético mercado.

En segundo lugar, porque la rentabilidad del acceso a un determinado recurso natural o ambiental (el agua o el litoral costero, pongamos por caso), para el agente que ha de competir en un mercado y que refleja lo que estaría dispuesto a pagar por él, viene determinada por el papel de los servicios de este recurso (agua para riego o para abastecimiento urbano, emplazamiento para un complejo hotelero o un puerto deportivo) en la función de producción de bienes y servicios, o en la función de producción de utilidad de las economías domésticas. En el caso de la agricultura, por ejemplo, la rentabilidad del agua de riego para el agricultor viene dada por la mayor productividad de las tierras de regadío frente a las de secano. El incremento que cuenta, sin embargo, es el que se expresa no en términos físicos, sino en términos de valor, y éste está condicionado tanto por el precio de los insumos utilizados (entre ellos, el agua), como por el de los bienes finales. Podría, en este sentido, resultar muy rentable desde el punto de vista individual utilizar el agua para producir bienes que, por estar altamente subsidiados, representan un incremento muy tenue del bienestar colectivo, siendo la elevada rentabilidad financiera de la operación el efecto de la redistribución de renta que suponen los subsidios a la producción, y no el reflejo de una utilización óptima del recurso.

En tercer lugar, porque el agente individual que proyecta en su disposición a pagar por el recurso el valor del bienestar social que su uso depara, no tiene en cuenta las externalidades que la utilización concreta del recurso representa para la sociedad. A modo de ejemplo:

- El papel del recurso agua en este caso, en una u otra alternativa, como elemento que propicia el asentamiento de la población en el sector rural (gracias al desarrollo de las actividades productivas que permite: agricultura, servicios turísticos y de ocio), y el consiguiente freno a eventuales procesos de desertización².
- Ligado a lo anterior, el mantenimiento de una determinada forma de vida y del acervo cultural ligado a ella.
- Finalmente, el efecto multiplicador que ello tiene sobre las rentas y el empleo de la zona: el impacto directo, indirecto e inducido que las actividades productivas ligadas a la utilización del recurso (agricultura de regadío, explotación de servicios turísticos de disfrute de la naturaleza) tienen sobre la economía de la zona.

Como es obvio, junto a estas externalidades positivas, también harán su correspondiente aparición un conjunto de externalidades negativas. Lo fundamental, en cualquier caso, es que el decisor individual no tomará en cuenta estos efectos positivos ni negativos, ya que no se traducen directamente en su cuenta de resultados, y no los reflejará en el precio que estará dispuesto a ofrecer por el acceso a los servicios del recurso natural por cuyo acceso puja en un mercado.

De la discusión precedente se sigue que, en definitiva, la sociedad no debería dejar que fuera el mercado el que decidiera en favor de quién se reserva el uso de un determinado recurso natural o ambiental: el mercado refleja la rentabilidad privada (financiera) del acceso a sus servicios, que no tiene por qué coincidir con su rentabilidad económica y social.

² Como es natural, este fenómeno tiene su contraparte negativa, ya que mantiene la presión de la población sobre los recursos naturales, y puede evitar procesos de regeneración natural del medio.

14.3. LAS FUNCIONES DE LA BIOSFERA Y LA LÓGICA DEL MERCADO

Estas razones han sido suficientemente reiteradas en las páginas anteriores, y no debería hacer falta insistir en ellas. Más interesante, desde la perspectiva de las responsabilidades del Estado, es analizar hasta qué punto el decisor social, aun cuando no se apoye en la mecánica de un mercado, podría incorporar la lógica de asignación del mismo, su *lógica de valoración*, para distribuir el derecho al disfrute de los servicios de la biosfera. El administrador público, en efecto, podría dilucidar el problema de elegir entre los distintos usos potenciales (y competitivos) de un recurso natural o ambiental, mediante un proceso de valoración que incluyera todos los efectos directos, indirectos e inducidos de cada una de las alternativas posibles, así como los derivados de las externalidades mencionadas, sobre el bienestar social. Se trataría, en última instancia, de construir sobre el papel unos mercados perfectos, de los que se puede eliminar, si se quiere, la influencia de la distribución de la renta, para ver cómo se distribuiría en estas condiciones el acceso a los servicios de un determinado recurso ambiental o natural. Ahora bien, conviene recordar que, aun depurada de cualquier tipo de imperfecciones, la lógica del sistema de mercado es apropiada para la valoración de *mercancías*.

No parece haber gran cosa de objetable en que las *mercancías*, poseedoras de un *valor de uso* que la sociedad considera legítimo que una persona pueda intercambiar por una determinada cantidad de dinero, se produzcan y distribuyan de acuerdo a las normas de una institución (el mercado) que establece este tipo de relaciones sociales en su dominio. Sin embargo, esta lógica comienza a dejar de ser aplicable si de lo que se trata es de valorar la biosfera como *patrimonio natural*, ya que cuando la sociedad así la considera, es porque está afirmando que se trata de un conjunto de bienes que no sólo tienen un valor superior, no exclusivamente instrumental y de uso, sino que se quieren disfrutar de forma colectiva y compartida. En definitiva, que no pueden ser tratados como mercancías. En este sentido, los mecanismos de valoración de necesidades sociales, a los que podría acudir el administrador público para escoger entre alternativas excluyentes de utilización de los recursos de la biosfera, cambian sustancialmente.

14.4. CONCLUSIÓN

Éste es, pues, el dilema al que se enfrenta el decisor social: ha de administrar un recurso clave, con respecto al que la sociedad reconoce la igualdad de derechos a todos sus miembros, incluidos los todavía no nacidos. La búsqueda de la eficiencia, en el sentido más completo del término, debería priorizar el acceso al uso y disfrute de los recursos naturales y ambientales de acuerdo al valor social que se otorga a las necesidades que con ello se cubren. El problema radica en que el tipo de demanda que la sociedad prioriza con respecto a los servicios de la biosfera va cambiando, por lo que los beneficios derivados de la conservación del patrimonio natural comienzan a desplazar en importancia a los derivados de su explotación productiva. En este contexto, el peligro de acudir al mercado en busca de ayuda, sea como mecanismo de priorización de usos alternativos, sea como proveedor de una lógica aplicable a la resolución social del problema, es muy alto, ya que va a incentivar la explotación de la naturaleza como fuente de recursos naturales y ambientales, degradando, a veces de forma irreversible, el pa-

rimonio natural que contiene y cuya demanda aumentará al tiempo que lo hace el nivel de desarrollo económico y social.

Abriamos estas páginas con ayuda de una cita de Marcel Proust. Llegado el momento de cerrarlas, quizá resulte oportuno recabar de nuevo la ayuda de este gran novelista, a modo de reconocimiento y de recordatorio de nuestra deuda con el arte:

«Y aquella voluptuosidad de estar enamorado, de no vivir más que de amor, que muchas veces dudaba que fuera verdad, aumentaba aún de valor por el precio que, como *dilettante* de sensaciones inmateriales, le costaba: lo mismo que se ve a personas dudosas de si el espectáculo del mar y el ruido de las olas son cosa deliciosa convencerse de que sí, y de que ellos tienen un gusto exquisito en cuanto tienen que pagar cien francos diarios por la habitación de la fonda donde podrán gozar del mar y sus delicias.»