

Actividad económica y desarrollo sustentable

Pablo Campos Palacín

Doctor en Ciencias Económicas, Investigador del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Presidente de la Asociación Hispano Portuguesa de Economía de los Recursos Naturales y Ambientales (AERNA) y Patrono de la Fundación Global Nature (FGN). Instituto de Economía y Geografía. CSIC.
pcampos@ieg.csic.es

> Resumen

Las opiniones de los ciudadanos sobre los efectos de la actividad económica en el medio natural de un territorio suelen diferir en función del tipo de actor que las manifiesta. La elevada complejidad de los vínculos entre la actividad económica y el ambiente natural facilita la discrepancia.

La ampliación del concepto de producción a los beneficios y daños ambientales y la mejora de la metodología de la medición de la renta nacional, incorporando los valores ambientales, es uno de los campos en los que más necesario es avanzar en las estadísticas disponibles y el consenso entre los expertos, con el afán de contribuir a la satisfacción de las demandas de la sociedad; pero mitigando al mismo tiempo la pérdida de diversidad natural y cultural en la Tierra. Gestionar la naturaleza requiere mucho más que regular, precisa, además, conocer y organizar "los números de la naturaleza" para fundamentar mejor la toma de decisiones sobre el uso sustentable de sus recursos.

Este texto expone tres conceptos centrales en el debate sobre el desarrollo económico sustentable en un territorio: la economía de la preservación, la economía de la conservación y la renta total sustentable.

Palabras clave:

*Economía ambiental,
Preservación,
Conservación,
Renta total sustentable*

> Laburpena

Herritarren iritzia aktibitate ekonomikoak inguru naturalean duen eraginaren gainean desberdinak dira eragilearen arabera. Aktibitate ekonomikoa eta inguru naturalaren arteko lotura konplexuak desadostasun hauek areagotzen ditu.

Beharrezkoa da estatistikak hobetzea eta adituen kontsentsua emendatzea ekoizpen kontzeptua ingurumen onura eta kalteetara zabaltzeko eta, ingurumen-baloreak kontuan hartuz, errenta nazionalaren neurketarako metodologia hobetzeko. Guzti hau gizartearen beharizanak asetzeko, baina era berean Lurraren dibertsitate natural eta kulturalaren galera txikituz. Natura kudeatzea erregulazioa baino haratago doa, beharrezkoa du ezagutza eta "naturaren zenbakiak" antolatzea baliabideen erabilera iraunkorrari buruzko erabakiak hobeto hartzeko.

Testu honek lurralde baten garapen ekonomiko iraunkorrerako hiru funtsezko kontzeptu azaltzen ditu: babeserako ekonomia, kontserbaziorako ekonomia eta errenta iraunkor osoa.

Gako-hitzak:

*Ingurumen-ekonomia,
Babesa,
Kontserbazioa,
Errenta iraunkor osoa*

> Abstract

Citizen's opinion on the influence of economic activities on environment are different depending on the actor. The complex link between economic activities and environment makes this disagreement more apparent.

The extension of the production concept to the environmental benefits and damages and the improvement of national income measurement by adding environmental values are one of the areas in which it is most necessary to advance in available statistics and expert agreement, in order to contribute to meet society needs but reducing natural and cultural diversity loss in the Earth. Nature management goes further than regulation; it requires knowledge and organization of "nature numbers" in order to better decide on sustainable use of resources.

This text explains the central concepts in the economic sustainable development in a territory: preservation economics, conservation economics and sustainable total income.

Key words:

*Environmental economy,
Preservation,
Conservation,
Sustainable total income*

• Hacia una actividad económica con conservación del medio natural

Las opiniones de los ciudadanos sobre los efectos de la actividad económica en el medio natural de un territorio suelen diferir en función del tipo de actor que las manifiesta. La elevada complejidad de los vínculos entre la actividad económica y el ambiente natural facilita la discrepancia. Ésta se manifiesta también de forma intensa en el campo científico, ámbito donde el concepto del desarrollo sustentable tiene múltiples y controvertidas acepciones (Naredo, 2006). Por otra parte, cuando la economía ambiental trata de los aspectos cuantificables que relacionan la actividad económica con el medio natural, deberíamos esperar un mayor acuerdo entre todos los científicos que se ocupan del desarrollo económico de un territorio. El deseable avance del conocimiento científico contribuiría a mitigar las discrepancias entre los expertos y reduciría las ineficiencias de las políticas públicas ambientales y, en alguna medida, podría también favorecer un comportamiento más conservacionista de los inversores y consumidores.

La ampliación del concepto de producción a los beneficios y daños ambientales y la mejora de la metodología de la medición de la renta nacional, incorporando los valores ambientales, es uno de los campos en los que más necesario es avanzar en las estadísticas disponibles y el consenso entre los expertos, con el afán de contribuir a la satisfacción de las demandas de la sociedad; pero mitigando al mismo tiempo la pérdida de diversidad natural y cultural en la Tierra.

Este texto continúa con la exposición de tres conceptos centrales en el debate sobre el desarrollo económico sustentable en un territorio: la economía de la preservación, la economía de la conservación y la renta total sustentable. Finaliza con una crítica desde la perspectiva de la economía ambiental a la medición actual del producto interior neto (PIN) comercial, como indicador insuficiente de la renta total sustentable de un territorio.

• Economía de la preservación

El análisis de la actividad económica en un territorio debe identificar en primer lugar los posibles efectos irreversibles sobre el medio natural y cultural ocasionados por las actividades humanas presentes o potenciales que puedan prevenirse. El potencial de resistencia y la capacidad de recuperación frente a daños sufridos por el medio natural están relacionados favorablemente con la abundancia de hábitats y especies. Esto se debe, por un lado, al principio de complementariedad que dota a la variedad natural de un territorio de una función ambiental a modo de una reserva de repuestos naturales frente a daños; en otras palabras, la función ambiental garantiza un seguro de supervivencia para todos los seres vivos. Por otro lado, quizás las especies pueden desaparecer una a una sin que las echemos de menos (principio de sustituibilidad aparente); pero, eventualmente, el efecto acumulativo de la pérdida de diversidad natural producirá la destrucción funcional del ecosistema natural (principio de no-sustituibilidad), dando lugar a irreversibilidades cuyas consecuencias finales nos son hoy desconocidas (Dasgupta, 2001).

El principio de precaución debe ser el que oriente las políticas públicas, y las acciones individuales y de los grupos de interés en favor de la preservación de la diversidad natural y cultural en peligro de extinción. La economía de la preservación es aplicable a esta situación, aún con sacrificio de rentas actuales que asegura la opción de la preservación en beneficio de las generaciones futuras. En la economía de la preservación deben ser los criterios de las ciencias naturales los que tienen que establecer si existen efectos irreversibles en el caso concreto de una actividad económica o en los cambios de uso del territorio a favor de una nueva actividad. La economía de la preservación acepta

el criterio cuantitativo de las ciencias naturales del mínimo de seguridad estándar (MSE) referido al tamaño umbral mínimo que advierte del peligro de desaparición para siempre de una especie o de un hábitat. Conocido este último, la ciencia económica tendría sólo el papel de estimar el coste total de evitar la irreversibilidad. La administración pública tiene, en este caso, que tomar la decisión de si la sociedad afectada puede aceptar el coste económico de evitar la irreversibilidad.

El análisis de las irreversibilidades debe fundamentarse en informaciones sistemáticas debidamente contrastadas o consensuadas por los científicos, pero la decisión política de mitigarlas no ha de estar respaldada necesariamente por las preferencias dominantes en la sociedad. Por ello, si una actividad económica actual, o un nuevo uso futuro en el territorio, pudiera producir, con alta probabilidad, irreversibilidades sobre activos naturales o culturales, está justificado que las políticas públicas que se adoptan para mitigar la irreversibilidad no sean guiadas por el análisis de la rentabilidad económica de la acciones a desarrollar. Si la sociedad afectada puede tolerar el coste económico de evitar las irreversibilidades no debe continuarse con la práctica de la actividad económica o emprenderse un nuevo uso (Norton, 1987).

El principio de precaución atiende a la necesidad que tiene la especie humana, por su aversión al riesgo, de no reducir sus opciones de sustento de la vida futura. El valor legado nos recuerda que el capital natural recibido por una generación es propiedad de la especie humana en su conjunto (principio de equidad intergeneracional) y que deberíamos mantenerlo hasta cantidades por encima de su MSE (criterio de sustentabilidad fuerte). En otras palabras, una cosa única no debe desaparecer para siempre, a no ser que se ponga en peligro la continuidad de la propia vida de la sociedad actual afectada. La preservación también puede llegar a tener un valor de existencia para las generaciones actuales, ya que el valor de existencia de la diversidad única aparece por la disposición de las personas individuales y/o instituciones colectivas a aceptar un pago a cambio de evitar un daño irreversible a la diversidad total de un territorio.

En el coste incurrido por evitar la irreversibilidad se ha de considerar la existencia del derecho de una persona a practicar la actividad económica que se quiere restringir o evitar por una nueva regulación pública. En tal caso, la persona afectada por la restricción ambiental ha de ser compensada por la sociedad, de modo que el bien de todos –evitar la irreversibilidad– no debería alcanzarse a costa del lucro cesante de terceros a practicar los usos económicos legales previamente permitidos. Admitiéndose por todos, no obstante, que no cabe reclamar la continuidad de uso alguno del medio natural o activo cultural cuando los efectos de la actividad humana sobre el ambiente natural o cultural son irreversibles.

• Economía de la conservación

Las personas, además de por su valor de existencia, dan valor económico a los hábitats y especies por otros usos actuales y futuros (valor legado y otros). Estos dos últimos valores agregados al valor de existencia ofrecen el valor económico total del medio natural¹. La economía de la conservación -entendida como la ausencia de potenciales efectos irreversibles derivados de la actividad económica- es la que debe fundamentar los criterios de la actividad económica sustentable ligada a los valores de uso actual y de opción del medio natural y cultural. La reversibilidad ecológica de la actividad económica es la condición necesaria que caracteriza la economía de la conservación, y, consecuentemente, se admiten variaciones en el tiempo de la cantidad total de una especie o hábitat determinados, siempre que las dotaciones se encuentren por encima del umbral del MSE en el territorio total relevante. Asumiendo que el medio natural es utilizado por encima del MSE que anuncia

1 • Incluidos los valores del patrimonio arquitectónico y cultural asociados a los usos del medio natural del territorio.

el peligro de la irreversibilidad inducida por la actividad humana, la economía de la conservación acepta como guía de la gestión las preferencias manifestadas por la sociedad. La ausencia de la irreversibilidad en la actividad económica da a la economía de la conservación un papel relevante en el análisis de la eficiencia, rentabilidad y equidad económicas exigibles al diseño de las políticas públicas. La economía de la conservación aplicada al uso del medio natural, al igual que ocurre habitualmente con otras actividades económicas, da preferencia a la rentabilidad social², siendo esta última una de las informaciones en la que se debe fundamentar la toma de decisiones de las administraciones públicas, los inversores y los usuarios.

La economía de la conservación induce a mayores grados de gestión pública y privada del territorio. En la medida que la interiorización de intereses ambientales entre los usuarios del territorio³ constituye de hecho un contrato que obliga a todas las partes, se está produciendo no sólo un mayor control por parte de la administración ambiental del territorio y sus recursos, si no que los diversos usuarios se ven incentivados a asociarse para así contrarrestar parcialmente los intereses de otros grupos que se le oponen al propio.

Normalmente en todo medio natural con presencia de valores ambientales relevantes debieran realizarse los análisis de la preservación y de la conservación, simultáneamente. Estos dos enfoques del análisis económico ambiental tendrían las finalidades de evitar actividades que generen irreversibilidades y dirigir la búsqueda de una gestión socialmente aceptada del territorio; capaz de compatibilizar diversos aprovechamientos a través del uso múltiple de sus recursos naturales, ambientales y culturales. En esta situación se requiere determinar las intensidades de uso compatibles con la conservación y resolver en forma práctica los problemas de compatibilidades entre actividades competitivas o excluyentes. Además, si el medio natural afectado por los usos económicos tiene un tamaño suficiente, sería razonable esperar que su capacidad de asimilación permita instalar infraestructuras y desarrollar actividades económicas con destrucciones no irreversibles del medio natural.

La preservación y la conservación de la variedad natural y cultural favorece la emergencia regulada o voluntaria entre los actores de la actividad económica de un nuevo contrato social, que puede expresarse en su forma más general en los siguientes términos: acuerdos colectivos equitativos aceptados por todos los actores privados y públicos, basados en adecuadas regulaciones de los derechos de propiedad de los recursos, de contaminación y compensaciones/pagos por la generación de beneficios/ daños ambientales públicos.

• Concepto de renta total sustentable un territorio

La contabilidad nacional aplicada calcula el producto interior neto (PIN) del territorio en un marco institucional dado de derechos de propiedad y regulación de los agentes económicos. La contabilidad social acordada por las naciones para el cálculo del PIN considera únicamente las transacciones comerciales reales, y las remuneraciones de los empleados de los servicios públicos no sometidos a ventas. Esta renta comercial está condicionada por los costes y producciones ambientales asociados a la producción de bienes y servicios comercializados. Los precios relativos de las mercancías podrían variar si la interiorización de costes y producciones ambientales es modificada por las políticas públicas o acuerdos voluntarios de los agentes económicos.

La ciencia económica ofrece diversos métodos (preferencias reveladas, preferencias declaradas y otros) para estimar el valor que dan las personas e instituciones colectivas a los usos activos y pasivos

² • Incluyendo el valor de los beneficios y daños ambientales.

³ • Entre los que se encuentra la administración pública como representante de la sociedad en su conjunto.

de bienes y servicios ambientales, incluyendo los activos culturales. El desarrollo reciente de la metodología de la valoración de beneficios y daños ambientales permite incorporar la renta ambiental asociada a la medición de la renta nacional comercial, al menos hoy sería posible valorar los beneficios y daños ambientales para los que es posible asignar los derechos de propiedad.

Los criterios de las economías de la preservación y de la conservación nos permiten una definición operativa de la renta total sustentable del territorio, que se corresponde con el máximo consumo que puede hacerse de sus activos naturales y culturales sin empobrecerlo; es decir, sin pérdida de variedad del capital natural y del valor del capital total durante el ejercicio contable. El marco teórico de las cuentas nacionales se organiza en dos cuentas con el fin de medir la renta total sustentable (RTS) del territorio: la cuenta de producción, que calcula el PIN, y la cuenta de balance de capital, que mide la revalorización de capital (Cr) y la destrucción de capital (Cd). Así definida, la renta total sustentable de un territorio puede expresarse por la identidad siguiente: $RTS = PIB^4 + Cr - Cd$.

La ampliación del concepto de producción a los valores ambientales aporta la novedad de estimar la renta ambiental conjuntamente con la renta comercial (renta convencional), y, homogeneizando la primera a 'valores de cambio' simulados, la renta total sustentable del territorio estaría compuesta por la agregación de las rentas comerciales y ambientales.

• Crítica de las limitaciones del PIN comercial

En 1968 se aprobó por las Organización de las Naciones Unidas (ONU) el primer sistema normalizado de cuentas nacionales a escala mundial; pero la ONU consideró que los beneficios recibidos de la naturaleza y los daños causados a ésta podían ser ignorados a la hora de medir el crecimiento económico por la variación del PIN procedente de las actividades económicas comerciales. Por sorprendente que pueda parecer, si se tiene en cuenta el tiempo transcurrido y las críticas recibidas, este acuerdo fundacional no ha sido modificado por los organismos internacionales en las regulaciones vigentes de las cuentas nacionales. La Conferencia de Estocolmo (1972) sobre ambiente humano supuso el reconocimiento institucional del carácter mundial de la crisis ambiental. En la Conferencia de Río Janeiro (1992) los gobiernos reconocieron el progresivo alejamiento del PIN comercial de la renta total sustentable (RTS) generada por todas las actividades económicas de la nación, incluidas las ambientales. Con posterioridad a los acuerdos de Río Janeiro algunos de los gobiernos firmantes han incorporado a sus agendas la normalización y elaboración de las cuentas ambientales, sin que por el momento haya visto la luz la aprobación gubernamental de una estadística del PIN nacional verde (Campos y Casado, 2004).

El concepto de renta hicksiana, aceptado por la Unión Europea en 1996, aún no ha dado lugar a un nuevo desarrollo reglamentario, por tanto no se ha aplicado hasta el momento actual en nación alguna. El Sistema Europeo de Cuentas Económicas (SEC) calcula el PIN (renta comercial producida en el territorio nacional) tomando en cuenta exclusivamente el valor de la producción de bienes y servicios comerciales finales (PF) generados durante un año y restando a dicha cantidad los costes comerciales de consumo intermedio (CI) de materias primas y servicios, y las depreciaciones (D) de bienes de capital construido: $PIN = PF - CI - D = PIB - D$.

La Unión Europea ha ignorado la regulación de las cuentas nacionales ambientales y se ha avanzado poco en la normalización de estadísticas comerciales y ambientales relacionadas con el medio natural. Puede afirmarse que la exclusión en la contabilidad nacional convencional de los beneficios y daños ambientales responde más a motivaciones de prioridad política de los gobiernos, que a razones

4 • Se denomina producto interior bruto (PIB) al PIN antes de restar las depreciaciones de capital (D): $PIB = PIN + D$.

exclusivas de índole científica. Estos mismos gobiernos, por citar un ejemplo significativo de medición de un tipo de renta sin mercado, conocen bien que las actuales mediciones del PIN incluyen la renta de las administraciones públicas, que no suelen “vender” a los ciudadanos todos los servicios públicos que les prestan. Y en este caso, no ha sido obstáculo la ausencia de transacciones en la prestación de los servicios públicos, para que los gobiernos hayan consensuado aceptar que dichos servicios han de ser valorados por el coste incurrido cuando se estima la cuantía anual del PIN de la nación.

Se espera que en la Unión Europea las políticas públicas de compensación por el fomento de la actividad económica de interés ambiental requieran procedimientos cuantitativos que favorezcan la medición de los resultados de las actividades incentivadas con las ayudas públicas. La acción concertada mediante contratos de gestión del medio natural entre la administración pública y las empresas requiere del control en el cumplimiento de los objetivos ambientales acordados y el cálculo individualizado de los niveles de la compensación sobre la base del lucro cesante incentivado. Para definir y aplicar estas políticas públicas de incentivos ambientales se requiere la implantación de sistemas normalizados de información ambiental, siendo una prioridad la elaboración del PIN verde, tal como recomendaron la Comisión y el Parlamento europeos en 1994.

Legislar en defensa de la conservación del medio natural es una acción genuina del gobierno para garantizar derechos comunes e individuales (presentes y futuros) en el uso que hacemos del medio natural (Campos, 2006). Esta etapa, desde un punto de vista económico “pasiva”, es la que ha predominado hasta el momento en los gobiernos de los países del sur de Europa. Gestionar la naturaleza requiere mucho más que regular, precisa, además, conocer y organizar “los números de la naturaleza” para fundamentar mejor la toma de decisiones sobre el uso sustentable de sus recursos. Pero para llevar a cabo una economía sustentable desde el punto de vista ambiental, hoy, ni se dispone de la información estadística requerida, ni, quizás, nuestros gobiernos y sociedades tienen la suficiente convicción para darse cuenta de que conservar la naturaleza, con un uso razonable, es un buen camino para contribuir a sustentar el nivel de renta del que disfrutamos los ciudadanos. ●

Referencias

- CAMPOS P. 2006. La construcción y la pérdida de valores naturales y culturales en el litoral mediterráneo español. *Ambienta*, 56: 18-23.
 - CAMPOS P., Casado J.M. (Editores). 2004. *Cuentas ambientales y actividad económica*. Consejo General de Colegios de Economistas de España. Madrid. 408 pp.
 - DASGUPTA P. 2001. *Human Well-Being and the Natural Environment*. Oxford University Press. Oxford. 351 pp.
 - NAREDO J.M. 2006. *Raíces económicas del deterioro ecológico y social. Más allá de los dogmas*. Siglo XXI. Madrid. 271 pp.
 - NORTON B.G. 1987. *Why preserve natural variety?* Princeton University Press. Princeton (New Jersey). 281 pp.
-