



18 L'OPINIÓ

Sostenibilitat econòmica, social i mediambiental *1

MERCATS, COMUNITATS, ESTATS. CAPITALISME

Fer viable la convivència és difícil i organitzar la cooperació sembla sovint impossible. Per això és pertinent explorar les diferents formes d'organització social per tal de copsar les seves característiques pròpies, així com la seva capacitat potencial de donar resposta als problemes que planteja la cooperació.

Comunitats

La cooperació exigeix confiança en "els altres". Les comunitats formades per un nombre relativament reduït de persones i que estableixen relacions de llarga durada basades en el coneixement directe i generen normes que faciliten la confiança o bé permeten sancionar aquells que la traïxen, si cal, amb l'ostracisme. Les diverses formes de família són un cas particular d'aquestes comunitats. La reciprocitat no és instantània, no presideix cada intercanvi, sinó que s'avalua en un horitzó temporal llarg: aquell que s'aprofita de la situació es advertit o castigat. En els mercats, al contrari, la major part d'intercanvis són puntuals encara que poden ésser repetitius

Ara bé, la confiança i la bona fe, la propensió a cooperar, de totes formes, no són suficients per organitzar la cooperació ja que, a més a més, és necessari disposar també de la informació rellevant així com dels incentius operacionals correctes que orientin l'atenció i les decisions cap als problemes rellevants a resoldre així com cap els tipus de solucions adients. També és necessari disposar de la informació precisa per a que resulti viable coordinar els comportaments dels diversos agents*2.

Hi ha grups socials que funcionen segons la lògica de les relacions comunitàries però, en les societats complexes i industrialitzades, les comunitats coexisteixen amb els mercats, que juguen un paper d'entorn altament rellevant i molt sovint dominant.

Mercats

En aquestes societats, diverses formes de comunitat coexisteixen amb els mercats, que es caracteritzen per fer possibles intercanvis impersonals –puntuals o repetitius– que són considerats voluntàriament acceptables pels que hi participen. Per aquest motiu, en el cas dels mercats –i per

*1 Una versió anterior ha rebut els comentaris –que agraeixo– d'Albert Aixalà, Emili Ferrer, Julián López, Isidre Molas i Esther Niubó. Les referències bibliogràfiques de l'autor es poden trobar a <https://sites.google.com/site/josepmvegaracarrio>

*2 Vegi's J. Stiglitz, *Whither socialism?*, The MIT Press, Cambridge Massachusetts, London England, obra en la l'autor analitza sistemàticament des d'aquest punt de vista dels incentius i la informació el funcionament de les economies planificades J.Kornai, *The Socialist System : The Political Economy of Communism*, Oxford U.Press, Oxford, 1992.

garantir la confiança- es necessita que existeixi una autoritat reconeguda com a legítima i que garanteixi el compliment dels contractes. Els mercats -el seu funcionament regular- necessiten un marc institucional que generi confiança. Els mercats són una institució, són una construcció social.

El mercat, per la seva pròpia naturalesa, és una institució per dur a terme “intercanvis equivalents” entre les dues parts de tota transacció mercantil. Per això mateix no pot ésser directament un instrument de solidaritat, perquè, per definició, no és recíproca sino asimètrica entre donant i receptor. El mercat, contràriament, fa possible realitzar transaccions anònimes, impersonals, entre agents que es desconeixen*3. El mercat està a les antípodes dels intercanvis comunitaris.

Dit això, és indispensable diferenciar els mercats segons els tipus de mercaderies que poden exigir formes diferents de regulació. Els diversos mercats demanen tipus diferents de regulació: no és el mateix el mercat dels electrodomèstics que el de la informació o el de l'energia elèctrica. Les vivendes i el cotxes són estocs i, per tant, existeixen mercats de segona mà. L'accés a una mercaderia distribuïda mitjançant una xarxa física exigeix diferenciar entre l'ús de la mercaderia de l'accés a la xarxa. L'ús dels serveis mèdics planteja una important assimetria de coneixement entre el malalt i el metge*4; el mateix tret és característic dels mercats financers.

D'altra banda, hi ha mercats l'existència dels quals planteja problemes ètics necessaris de debatre políticament. El cas més clar és el de la prostitució, però també n'hi ha d'altres, com els mercats d'òrgans humans o els de les mares de lloguer*5. Són qüestions que demanen respostes polítiques i que, en definitiva, estan relacionades amb una pregunta cabdal: “¿volem una economia de mercat o bé una societat de mercat?”, com es preguntava Lionel Jospin, líder socialista francès.

La distinció entre les diferents formes d'organitzar la cooperació és molt rellevant per dissenyar i avaluar mecanismes concrets i també polítiques concretes. Per exemple, els models de gestió basats en les comunitats a nivell local poden contribuir a organitzar determinades formes de solidaritat entre generacions o bé a organitzar la gestió de recursos comuns com l'aigua o la pesca, però tenen els seus límits quan es tracta d'afrontar problemes relacionats amb la gestió d'activitats a escala continental o global*6, com és el cas extrem de la lluita contra el canvi climàtic.

Un altre aspecte a destacar és la importància del grau de concentració dels mercats per la facilitat que comporta d'influir en el preus i també perquè dóna lloc a concentracions de la capacitat d'influència política. Un cas especialment important és el del sector de la comunicació, per la seva capacitat de conformar l'opinió pública i el propi poder polític.

Els Estats

La vinculació a un Estat no és voluntària, com és el cas de les comunitats. Els Estats estan vinculats a un territori i disposen de la capacitat coercitiva de dictar normes obligatòries així com del poder de sancionar. De fet, els caracteritza la disposició del monopoli de la coerció legítima i de l'aplicació de la violència legítima, dins de límits i amb modalitats que depenen de la forma d'Estat, democràtica o no*7. Per tot això, i a diferència de les comunitats de lliure pertinença, els Estats poden organitzar la solidaritat i la cooperació en modalitats obligatòries per a tothom que resulten inviables per les comunitats*8.

*3 P. Dasgupta, *Economía. Una breve introducción*, Economía, Alianza Editorial, Madrid, 2009

*4 P. J. Hammer et al. *Kenneth Arrow and the changing economics of health care*, Duke University Press, Durham

*5 Vegí's M. Sandel, *What money can't buy*, Allen Lane-Penguin Books, London, 2012

*6 R. Costanza, B.S. Low, E. Ostrom, J. Wilson eds. *Institutions, ecosystems and sustainability*, CRC Press, Boca Raton, USA, 2001. Vegí's E. Ostrom, *El gobierno de los bienes comunes*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000

*7 Vegí's P. Bourdieu, *Sur l'Etat*, eds. du Seuil, Paris 2012

*8 Cal destacar que existeixen molts altres contractes són incomplets doncs no especifiquen –perque no poden fer-ho- tots els aspectes rellevants. Aquest fet caracteritza, per exemple, el mercat de la força de treball i també molts mercats financers.

“Volem una economia de mercat o bé una societat de mercat?”, es preguntava Lionel Jospin

Els mercats i les societats industrialitzades

En les societats capitalistes industrialitzades i complexes coexisteixen comunitats i mercats. I l'Estat, no cal dir-ho. Sovint la força dels mercats s'imposa a les comunitats, obligant-les a modificar-se o induint la seva desaparició, especialment en els països subdesenvolupats. En els països industrialitzats, per exemple, la transformació del sector serveis s'ha generat bàsicament mitjançant la introducció massiva d'electro-domestics i la conseqüent modificació de les activitats desenvolupades per les dones a la comunitat familiar. Sovint, aquests processos de transformació comporten una pèrdua tendencial d'instruments de solidaritat existents. Una política responsable ha de seguir atentament aquests processos per tal de prendre mesures adaptades i propiciar la creació de nous mecanismes de solidaritat*9. La crisi actual, per exemple, ha amplificat –com és ben conegut– la nova tendència, consistent en què els avis cuiden dels néts per tal de facilitar la inserció laboral dels fills o en què els fills adults en situació d'atur viuen amb els pares.

Capitalisme i innovació

La capacitat d'innovació organitzativa i tecnològica és un dels elements centrals del capitalisme. Introduir una nova mercaderia o un nou mètode de producció, l'apertura d'un nou mercat geogràfic o l'adquisició d'una nova font d'aprovisionament són exemples característics clàssics. Aquesta capacitat ha sorgit gràcies al procés històric de descentralització de l'autoritat amb el conseqüent augment de la possibilitat i la capacitat d'experimentació*10.

Hi ha analistes enlluernats per la capacitat innovadora i adaptativa del capitalisme que refusen pràcticament qualsevol intervenció pública, no només per raons ideològiques sinó també perquè la consideren ineficaç perquè –diuen– les regulacions públiques són estàtiques i, pel contrari, els mercats i les empreses són dinàmiques. Els reguladors –afirmen també– són capturats inevitablement per aquells als que intenten regular*11. Òbviament, poden establir-se regulacions innecessàries i es pot regular malament i també existeixen “falles del govern” però això no treu que –en molts casos– la regulació sigui indispensable per corregir molts funcionaments incorrectes dels mercats.

El procés d'innovació descentralitzat no disposa de mecanismes per avaluar els seus efectes globals. Els experts militars que van introduir Internet no van anticipar –ni podien fer-ho– que la seva difusió plantejaria problemes d'assetjament sexual als adolescents del segle XXI connectats a Internet*12; o bé, quan J. Watt –fa segles– va innovar introduint la seva màquina de vapor –basada en la novetat de la condensació externa– no va anticipar –perquè no podia fer-ho– que, en obrir la via de l'ús massiu dels combustibles fòssils, engendrava el procés d'augment de la concentració de diòxid de carboni a l'atmosfera generant, per tant, el procés del canvi climàtic antropogènic. Es poden multiplicar els exemples.

És important prendre nota del fet que s'ha acabat la vigència del mite del progrés automàtic i indefinit: els impactes socials i mediambientals planetaris obliguen a modificar la visió angelical sobre el caràcter automàtic i benefactor del procés d'innovació*13. Per això són necessàries instàncies públiques de seguiment dels impactes globals de forma

S'ha acabat la vigència del mite del progrés automàtic i indefinit: els impactes socials i mediambientals planetaris obliguen a modificar la visió angelical sobre el caràcter automàtic i benefactor del procés d'innovació

*9 Vegi's J.Elster, *El cemento de la sociedad: las paradojas del orden social*, Gedisa, Barcelona, 1997 i especialment S.Bowles, *Microeconomics. Comportamiento, instituciones y evolución*, Princeton U.Press, 2004. S.Bowles, H.Gintis a *The cooperative species*, Princeton U.Press, 2011, presenten una anàlisi del tema de la cooperació considerant tant la perspectiva de l'evolució biològica com la social.

*10 Marx i Schumpeter han jugat un paper clau en la formulació d'aquesta visió del capitalisme. Vegi's també N. Rosenberg, L.E. Blitzer, *How The West Grew Rich: The Economic Transformation of The Industrial World*, Basic Books, New York, 1987. Cal tenir present que la lògica de la innovació i la seva difusió en el sector públic segueix regles i processos diferents als ja explicats. Aquesta distinció és important per definir les polítiques corresponents.

*11 A.Metzler, *Why capitalism*, Oxford U.P., New Yor, 2012. és un cas extrem, recent. La posició de W. J. Baumol, R. E. Litan, C.J.Schramm, *Good capitalism, bad capitalism and the economics of growth and prosperity*, Yale U.P. New Haven & London, 2007, és molt matisada.

*12 Vegi's J.Palfrey, U.Gasser, *Born digital*, Basic Books, New York, 2008

*13 Vegi's P. R. Ehrlich, A.H.Ehrlich, *Betrayal of Science and Reason*, Island Press, Washington, D.C., 1996

que es puguin tenir en consideració les conseqüències agregades de les principals innovacions^{*14}. També és indispensable establir prioritats en les línies de recerca i desenvolupament. Aquí també cal política, bona política.

Sovint es parla del capitalisme com si fos equivalent a economia de mercat. En una economia de mercat, amb treballadors autònoms, hi ha intercanvi de productes: la seva motivació és l'intercanvi. En el capitalisme –com és prou conegut– el mòbil principal de les empreses no és l'intercanvi de mercaderies sinó l'obtenció de guanys monetaris. El capitalisme no és només una economia de mercat; és una economia caracteritzada per la propietat privada dels mitjans de producció per part dels no-productors que tenen com a objectiu la valorització del seu capital. Aquesta situació es reproduïx amb notable estabilitat perquè existeixen barreres a la entrada a la condició de capitalista, sigui directament barreres a la disposició de capital o bé a l'accés al crèdit.

LA SOSTENIBILITAT ECONÒMICA, SOCIAL I AMBIENTAL

Avui dia l'ús de l'expressió “sostenibilitat” s'ha estès en tots els àmbits. Les polítiques públiques i les privades han de ser sostenibles, es diu i s'escriu amb freqüència, en el sentit que s'ha de poder “mantenir a llarg termini”.

La definició de sostenibilitat ha de tenir, però, un contingut finalista: ha de concretar què s'ha de sostenir. Una qüestió diferent fa referència a les condicions que s'han de verificar perquè es generi i es mantingui la sostenibilitat. I una altra qüestió addicional fa referència a quins instruments cal utilitzar i quin procés cal seguir des de la situació inicial fins a assolir la sostenibilitat.

La sostenibilitat social es pot definir de diverses formes. La més pertinent em sembla la centrada en els riscos socials (especialment en relació a la malaltia, la vellesa i l'atur). Per altra banda, la sostenibilitat econòmica fa referència a la disponibilitat dels recursos necessaris per satisfer els diversos objectius definits en termes de sostenibilitat.

La definició moderna inicial de sostenibilitat, molt expressiva, és la que consta en l'anomenat Informe Brundtland i fa referència al desenvolupament sostenible: “És el desenvolupament que satisfà les necessitats del present sense comprometre les necessitats de les generacions futures”^{*15}. La definició planteja clarament una qüestió d'equitat intergeneracional. Més endavant tractaré el tema de la sostenibilitat econòmica d'un dels aspectes centrals de la sostenibilitat social i de l'Estat del Benestar: la sanitat. El nucli dur i novedós de la sostenibilitat és la vessant ambiental que fa referència al manteniment dels sistemes ecològics denominats de “suport de la vida”, com és el cas de l'atmosfera, la capa d'ozó, el clima o l'aigua.

Amb la finalitat d'il·lustrar la problemàtica de la sostenibilitat ambiental, Kenneth Boulding va formular fa temps una interessant imatge: va contraposar «l'economia de la nau espacial» i «l'economia del cowboy a la frontera». Els cowboys ocupen un territori amb pastures i, sense molestar-se per la seva renovació, los esgoten, i continuen la seva marxa cap al Pacífic; sense problemes doncs saben trobarà noves pastures. En la nau espacial habitada, concebuda com una llar permanent, els astronautes disposen únicament d'allò que els acompanya i s'han d'ocupar fins i tot de reciclar els seus propis residus orgànics. El planeta Terra és clarament una nau espacial, no la frontera del Far West.

En el cas de la sostenibilitat ambiental, és necessari precisar quins elements ambientals s'han de sostenir a llarg termini. En aquesta línia cal distingir entre:

- a) el capital físic fabricat (edificis, maquinària, per exemple);
- b) el capital cultural (coneixements i know-how, entre altres elements);
- c) els recursos no renovables (com el petroli i els minerals); els recursos renovables (com els boscos i l'energia solar) i els recursos mediambientals (la capa d'ozó, l'atmosfera, el clima, l'aigua, etcètera).

^{*14} Vegi's el dossier dedicat a l'avaluació de tecnologies inclòs a *Quaderns de tecnologia*, octubre de 1992

^{*15} Vegi's *The Brundtland Report*, World Commission, 1987.

Aquests darrers corresponen a les denominades «condicions generals de la vida». Els recursos renovables i els no renovables, així com els recursos mediambientals, s'acostumen a agrupar sota la denominació de «capital natural».

En definitiva, els aspectes centrals de la sostenibilitat ambiental fan referència, per una part, al control dels impactes negatius, irreversibles i acumulatius sobre els sistemes ecològics de suport de la vida, en especial sobre els sistemes globals o planetaris, com és el cas de la reducció de la capa d'ozó i l'efecte hivernacle i, per altra banda, als recursos no reproduïbles, tant materials com energètics.

Els impactes irreversibles, per la seva pròpia naturalesa, no poden ser compensats i els impactes acumulatius tenen conseqüències cada cop més greus. Els impactes sobre els sistemes ecològics de suport de la vida tenen conseqüències globals. Els impactes globals o planetaris afecten a tota la humanitat, encara que de forma desigual, i la seva mitigació efectiva ha de superar els problemes que planteja assegurar la oferta de béns públics globals.

MERCATS, EXTERNALITATS I BÉNS PÚBLICS

Per definir les polítiques públiques que cal dissenyar i aplicar és molt important considerar que existeixen diverses “falles dels mercats”: externalitats i béns públics. En primer lloc, la noció d'externalitat: un agent genera una externalitat quan la seva activitat de producció o de consum té conseqüències sobre altres agents, no autoritzades. És el cas, per exemple, de les diverses formes de contaminació provocada pels residus de la producció o del consum.

Les externalitats incideixen des de fora dels mercats de forma que els qui provoquen externalitats negatives no paguen tots els costos socials que generen: només paguen els seus costos privats. També existeixen externalitats positives: l'exemple clàssic és una vacuna que protegeix el receptor però que també redueix el risc d'epidèmia. L'educació és un altre cas patent^{*16} que genera externalitats positives.

Un altre tema molt rellevant és el l'existència de béns i mals públics. Existeix un bé/mal públic –en el sentit econòmic– quan, primer, no resulta possible excloure a cap agent del seu ús. Aquest és el cas de la defensa d'un país o el de la TV no codificada. I segon, quan no existeix rivalitat en la seva utilització, en el sentit que l'increment del seu ús o consum per part d'un agent no disminueix la seva disponibilitat per part dels altres agents. Aquest és, novament, el cas dels dos exemples esmentats. La noció de bé públic contrasta amb el de mercaderia convencional, el consum de la qual –un aliment, per exemple– exclou als altres i el consum que en fa algun agent disminueix la quantitat disponible pels altres.

En absència d'exclusió i de rivalitat no hi ha incentius per a que existeixi oferta privada. L'expectativa és que alguna instància pública s'encarregarà del seu subministrament. És el món dels “free riders”, dels “polissons” que no compren un bitllet per viatjar perquè, segurs que el vaixell sortirà del port igualment, no paguen el viatge i s'amaguen^{*17}.

La presència d'externalitats demanda algun tipus de regulació col·lectiva, de la mateixa manera que la presència de béns o mals públics. Donat que no hi ha oferta privada de béns públics, cal plantejar l'organització del seu subministrament públic. En definitiva, l'existència de béns públics i d'externalitats demana la intervenció pública, demana el disseny i l'aplicació de polítiques públiques que evitin, mitiguin o compensin els seus efectes. Per altra banda, cal tenir present que el desenvolupament i els processos d'innovació provoquen el sorgiment de noves externalitats i de nous béns/mals públics.

^{*16} Vegi's T.Cowen ed. (1999) *Public goods & market failures. A critical examination*, Transaction Publishers, New Brunswick USA, London UK.

^{*17} Vegi's el Capítol 2 de J.M.Vegara (director), I.Busom, M.Colldeforns, A.I.Guerra, F.Sancho, *El canvi climàtic: anàlisi i política econòmica, Una introducció*, Col·lecció Estudis Econòmics 36, La Caixa, Barcelona, 2009. <http://www.lacaixa.comunicacions.com/se/pbei.php?idioma=cat&llibre=36>

POLÍTIQUES SECTORIALS

En el marc general dibuixat, no té sentit potenciar més el sector dels electrodomèstics que el sector del moble, per posar un exemple. És millor que aquesta tria la facin els mercats, operant en el marc de les polítiques públiques. El sector públic, però, sí ha de dissenyar i aplicar una estratègia selectiva basada en:

- a) assegurar el subministrament dels béns públics necessaris però no subministrats -o insuficientment subministrats- per part del sector privat (infraestructures, educació i recerca, per exemple) o bé, en el seu cas, neutralitzar els mals públics
- b) compensar les externalitats negatives (mediambientals, per exemple) o bé incentivar les activitats que presenten externalitats positives: educació, formació i recerca, per exemple^{*18}
- c) regular les indústries amb tecnologies en xarxa: transports, telecomunicacions, energia elèctrica i Internet, per exemple

Des d'aquesta perspectiva analitzarem especialment l'anomenada economia verda.

Medi ambient i regulació

Les empreses poden escollir entre comprar permisos per emetre més del que podrien amb la seva assignació inicial o bé vendre'n en el cas contrari: compren i venen comparant el preu dels permisos amb els seus costos de reducció de les emissions

Hi ha externalitats ambientals que requereixen regulació pública, sense confiar simplement en les iniciatives empresarials o dels consumidors, sense confiar en els mercats. Per fer-ho, la regulació pública pot utilitzar un conjunt d'instruments. Destaquen, en especial^{*19}:

- 1) Els instruments de regulació administrativa, consistents en fixar normes obligatòries, generalment fixant estàndards màxims d'emissió o bé establint un sistema administratiu per autoritzar permisos d'activitats, fixant les condicions específiques que ha de complir una activitat per poder funcionar.
- 2) Instruments econòmics o de mercat que modifiquen els preus o la rendabilitat de determinades activitats o productes. Els més utilitzats són: a) Impostos ambientals (sobre productes o sobre emissions contaminants): el govern fixa un impost i deixa que els agents reaccionin a la penalització que suposa, decantant-se cap al producte relativament més barat o seleccionant noves tecnologies menys contaminants. b) Subvencions: amb una lògica inversa a les dels impostos.
- 3) Drets d'emissió o permisos negociables: el regulador fixa una quantitat màxima d'emissió del contaminant regulat i crea un mercat de permisos per tal que siguin les pròpies empreses –comprant i venent permisos d'emissió entre elles– les que finalment determinin el preu final a pagar, de forma que el total de les emissions no superi l'objectiu fixat. Les empreses poden escollir entre comprar permisos per emetre més del que podrien amb la seva assignació inicial o bé vendre'n en el cas contrari: compren i venen comparant el preu dels permisos amb els seus costos de reducció de les emissions. És fonamental aclarir que no es compren/venen emissions, sinó permisos administratius per emetre determinades quantitats d'emissions.

Medi ambient, regulació i activitat pública directa

Hi ha externalitats ambientals que requereixen intervenció pública, sense esperar simplement les iniciatives empresarials. No es tracta només d'establir limitacions a determinades emissions ja que, per exemple, la regulació relativa als residus pot exigir una activitat pública directa al final del cicle dels residus, creant i gestionant abocadors o plantes incineradores; o bé la promoció del cotxe elèctric pot exigir la promoció pública de la xarxa elèctrica de punts de recàrrega. Depèn de les situacions concretes però cal no excloure aquesta possibilitat.

^{*18} Vegi's el Capítol 7 d' I.Busom a J.M.Vegara (director) a o.c.

^{*19} Vegi's el Capítol 6 de M.Colldeforns a J.M.Vegara (director) a o.c.

Economia verda

L'anomenada economia verda no és pròpiament un sector homogeni com ho poden ser el comerç o la construcció, per exemple, sinó que la formen un conjunt d'empreses amb una gran varietat de productes i serveis però que operen de forma respectuosa amb el medi ambient i els recursos no renovables, o bé faciliten la seva conservació. Operen en el camp dels recursos naturals (l'aigua, el sol), l'energia (estalvi i eficiència, energies renovables), la pol·lució (pol·lució atmosfèrica i sonora), els residus (reciclatge, aprofitament), la formació, la consultoria, les certificacions i els estàndards, etcètera. Sovint són activitats vinculades a polítiques públiques però no sempre és necessàriament així.

Estratègies empresarials

Hi ha tres línies estratègiques empresarials rellevants per analitzar la implicació del sector privat en les activitats característiques de l'economia verda.

Una primera línia es fonamenta en la possibilitat d'ajustar, de redirigir l'atenció empresarial de resolució de problemes ambientals en la direcció d'aquells relacionats directament amb la reducció de costos. Molt sovint les empreses no operen en l'òptim, és a dir, no consideren totes les alternatives de minimització dels costos. De fet, l'atenció empresarial és selectiva i, amb freqüència, no es consideren totes les alternatives existents. Exemples: la despesa energètica es pot reduir molt sovint, simplement introduint un aïllament convenient, o bé introduint mètodes de regulació adaptativa de la intensitat lumínica.

Una segona línia està centrada en la innovació empresarial en el marc regulatori existent. Els camps en els que les empreses innoven no estan definits de forma immutable ni exhaustiva. Considerem dos exemples: el primer és el cotxe híbrid de Toyota, amb un consum unitari de benzina més baix que el d'un cotxe de benzina de potència equivalent, assequible als grups de rendes altes i la difusió del qual no necessita una infraestructura de distribució elèctrica per la recàrrega, com és el cas del cotxe elèctric. Toyota va aprofitar aquesta oportunitat, i ara ja hi ha imitadors. El cotxe elèctric és un altre exemple més recent. Empreses com Seat, Nissan o Renault ja han pres posicions. Cap d'aquestes empreses espera la disponibilitat d'una extensa xarxa elèctrica per a la recàrrega de les bateries, necessària per una difusió massiva del cotxe elèctric i, per això, s'orienten inicialment cap a les flotes d'empreses i de les administracions.

Regulació pública

Les anteriors línies estratègiques indicades no són necessàriament respostes empresarials a una regulació pública. Aquesta, és clar, pot generar activitat privada o bé necessitar activitat pública directa. La regulació dels residus, per exemple, genera nous mercats relacionats amb l'aprofitament dels residus: la recollida selectiva de llaunes d'alumini ja utilitzades ha generat el mercat corresponent a l'activitat de reciclatge corresponent. El mateix ha passat amb l'aprofitament dels residus orgànics per fer compost per a l'agricultura. Òbviament, si com a conseqüència de la regulació els preus energètics fossin més elevats pel fet d'incorporar costos socials generats per les externalitats, els incentius a la millora de l'eficiència i l'estalvi serien més forts. La regulació pública és un camp decisiu que tal de desplegar amb criteri i eficàcia.

El sector no mercantil

Considerem breument el sector no mercantil. És un fet que determinats comportaments d'algunes ONGs i també d'associacions civils, com és el cas d'agrupacions de defensa dels consumidors, poden jugar una paper positiu en el camp que ens ocupa per quan, amb les seves denúncies i pressions, obliguen a empreses contaminants a "internalitzar" les seves emissions amb la finalitat d'evitar els costos de contra-campanyes mediàtiques o, fins i tot, de litigis que poden afectar la seva reputació i, en conseqüència, poden incidir negativament sobre les valoracions dels mercats financers. En altres paraules, determinades pressions socials poden incidir o bé obligar a internalitzar determinats costos socials ambientals.

Les noves utopies

Aquests darrers anys, en el context de la crisi actual, han sorgit diverses propostes basades en formes d'organització de la societat properes a les comunitats però que, de fet, pressuposen l'existència de sectors industrials moderns basats en els mercats i que proporcionarien elements d'alta productivitat: altrament, les comunitats proposades no podrien subsistir. D'altra banda, massa sovint les propostes no plantegen com es generaria la informació necessària i quin sistema d'incentius s'aplicaria, ni tampoc expliquen com es produiria la coordinació/cooperació entre les diverses comunitats: és una carència fonamental d'aquest tipus de propostes simpàtiques. Cal preguntar: ¿com es coordinaria una societat en la que la economia estigués formada per unitats del tipus ONGs?

Una proposta global que té una certa difusió és la denominada "economía del bé comú"^{*20} nascuda del Moviment Attac austríac i que, en síntesi, proposa que les empreses no es moguin pel motiu del guany econòmic sinó que tinguin objectius múltiples mesurats amb uns indicadors del bé comú: en concret, disset indicadors. El grau de compliment d'aquests objectius donaria dret a una sèrie de punts que servirien per obtenir diversos avantatges legals de tipus fiscal, arancel·lis, facilitats de crèdit, seguint criteris no especificats. Per altra banda, s'afirma que "no seria necessari l'Estat per quasi res" i que "el mercat s'autoregularia". La proposta ignora la realitat de forma perillosa; especialment ignora que la distribució dels "punts" i la seva traducció en premis concrets exigiria una important burocràcia que aplicaria criteris difosos amb una gran discrecionalitat.

És més comú que les propostes utòpiques projectin "illes" socials i econòmiques millors però que no són generalitzables al conjunt de la societat^{*21}. Aquestes propostes –o aquestes realitats, en alguns casos– poden funcionar en els intersticis dels mercats i poden captar sectors especials de la ciutadania atrets –per exemple– pels criteris d'inversió de la banca ètica, la possibilitat de practicar modus de vida més ecològics o bé la possibilitat d'incorporar-se a relacions de treball igualitàries com les vigents en les cooperatives de producció. Això és certament possible. L'existència de les "illes" reals, però, és certament positiva, motiu pel qual cal facilitar la seva existència i funcionament.

LA SOSTENIBILITAT ECONÒMICA DE LA SOSTENIBILITAT SOCIAL: LA SANITAT

La solidaritat

Les comunitats -la comunitat familiar en primer lloc- sempre han jugat un paper en la gestió dels riscos dels seus membres i en l'organització de la solidaritat, especialment de la solidaritat entre les diverses generacions i també en relació a la salut i la malaltia. Això és així encara, com ha posat de relleu la crisi econòmica, tot i les profundes transformacions que ha generat les transformacions induïdes pel capitalisme. Per això, la distribució i la gestió dels riscos és un tema central de tota societat. Els riscos associats a la salut constitueixen un tema central de tot projecte polític.

La mutualització privada

Els mercats –per la seva pròpia naturalesa– no poden organitzar la solidaritat. Un acte solidari no espera reciprocitat equivalent. Els mercats poden implementar un sistema d'assegurances privades en el que cada individu, o cada família, pagui la seva quota/prima de cobertura d'un risc concret en funció de la seva probabilitat d'exposició al risc i dels costos derivats. Aquest és el cas d'una assegurança privada de salut o de cobertura de risc d'accidents amb cotxe, per exemple.

^{*20} Chistian Felber, *La economía del bien común*, Ediciones Deusto, Barcelona, 2012

^{*21} G.A. Cohen (2009) *Why not socialism?*, Princeton University Press, USA

Des del punt de vista dels mercats d'assegurances hi ha "riscos bons i riscos dolents"*22. Un jove instruit i ocupat trobarà una assegurança de salut sense dificultats, però un jove sense formació i amb discapacitats hauria de pagar una prima molt alta o, fins i tot, pot no existir l'assegurança addient. En general, existeixen "grups de risc" amb una probabilitat relativament homogènia d'exposició a determinats riscos que es voldrien assegurar: uns grups de risc trobaran al mercat l'assegurança que necessiten i altres no, o bé la prima a pagar els resultarà inassequible. La mutualització privada dels riscos es produeix en el si de col·lectius relativament homogenis des del punt de vista del risc que es vol cobrir.

Organitzar la solidaritat col·lectiva

La solidaritat episòdica que sorgeix davant d'una catàstrofe demana organització per tal d'ésser eficaços. Ara bé, el veritable repte és organitzar la solidaritat quotidiana creant institucions per fer front als impactes recorrents associats, per exemple, a la salut.

Cal dir que no és precís parlar de "dret a la salut": en rigor, tots els drets tenen una dimensió col·lectiva que es concreta en una exigència social i no en reclamar un dret davant la natura. En rigor, quan parlem de "dret a la salut" ens estem referint al dret a accedir i a beneficiar-se del sistema de protecció i cura de la salut existents.

Des d'aquesta perspectiva, es pot organitzar la solidaritat entre els que tenen riscos alts i deixar els altres per la mutualització privada, o bé –contràriament– es pot organitzar la solidaritat mitjançant un sistema de cobertura universal, obligatori per tots els ciutadans. Es tracta d'una opció política, de model de societat i, per tant, carregada de conseqüències.

La primera opció equival a establir ciutadans de dues classes en relació a la cura de la seva salut: uns benestants i autosuficients, i els altres, ciutadans de segona. La segona opció és establir un sistema universal obligatori que organitzi la solidaritat entre els ciutadans davant dels principals riscos: aquesta és la opció socialista. Un sistema universal amb finançament públic de cobertura de riscos organitza la solidaritat sense fer pagar a les persones en funció de la seva probabilitat anticipada d'exposició al risc i de la gravetat de les seves conseqüències. Comporta, per tant, una socialització de risc; o sigui, una "redistribució de les conseqüències de la mala sort". És a dir, constitueix un element central de la igualtat. El fet que la salut depengui també de les condicions de l'entorn, així com dels hàbits de vida, no modifica l'argumentació anterior. Un sistema obligatori solidari comporta una redistribució de recursos d'aquells que pagarien menys a aquells que pagarien més: així de clar.

El sistema públic de protecció de la salut

Un sistema sanitari de prestació universal no s'ha de dissenyar com un sistema pensat per cobrir modestament les "necessitats dels pobres", de forma que els rics no hi contribueixin, sinó que estiguin coberts per les seves assegurances privades. Per altra banda, la situació actual de crisi econòmica obliga a plantejar el problema de les retallades en sanitat. Consideraré, però, només dos aspectes concrets: el copagament i la gamma de prestacions.

Copagament

L'anomenat atzar moral existeix. És un fet que la disposició d'una assegurança relaxa els comportaments de prevenció del risc. Aquest fet també existeix en el camp de la salut i pot prendre la forma d'un recurs innecessari a les emergències o bé al consum de determinats fàrmacs, per posar dos exemples ben coneguts. Per això té sentit plantejar un copagament selectiu, vinculat al nivell de renda, de certes prestacions hospitalàries així com de certs medicaments amb la finalitat d'establir incentius que limitin el seu ús innecessari, procedint a l'automedicació. Això a més de la generalització de l'ús de fàrmacs genèrics,

*22 Vegi's el Capítol 5 de l'obra de N.Barr, *Economics of the Welfare State*, Oxford U. Press, Oxford England, 1993, així com G.Espin-Anersen, *Fundamentos económicos de las economías postindustriales*, Planeta, Barcelona, 1999. Aquests autors consideren també rellevant la perspectiva de la trajectòria vital i la intergeneracional.

Un sistema universal amb finançament públic de cobertura de riscos organitza la solidaritat sense fer pagar a les persones en funció de la seva probabilitat anticipada d'exposició al risc i de la gravetat de les seves conseqüències

receptats en les unitats necessàries. El disseny del sistema de copagament ha de ser molt precís, diferenciat i transparent; ha d'excloure, per exemple, casos com els malalts crònics i assegurar una penalització acumulativa limitada.

L'ús sistemàtic de l'historial mèdic personal pot ajudar a detectar i corregir comportaments incorrectes en l'ús dels serveis d'urgències. Potenciar l'assistència primària, en tant que porta d'entrada i filtre de l'accés als especialistes, facilitaria el millor ús dels recursos sanitaris i farmacèutics.

Hi ha un tema fonamental: cal frenar, cal evitar tot tipus de reforma que generi desconfiança en el futur del sistema públic sanitari, de forma que es creï un elevada propensió a fugir d'ell i a apuntar-se a assegurances privades, generant una deriva difícilment reversible en la direcció de la privatització de la sanitat, deixant el sistema públic con un sistema assistencial, de beneficència.

L'actual context de crisi obliga també a plantejar restrictivament i amb total transparència la gamma i el nivell de les prestacions garantides. Això pot semblar un plantejament equivocat o injust però, de fet, les prestacions sanitàries sempre tenen un límit i no es poden aplicar recursos ilimitats, o simplement desproporcionats, per resoldre casos concrets perquè això lesionaria injustament el dret a la protecció de la salut dels altres ciutadans. Establir el catàleg planteja decisions complexes, però és necessari plantejar-ho obertament.

La gamma de prestacions sanitàries del sistema

Hi ha un aspecte crucial en relació a la sostenibilitat econòmica dels sistemes sanitaris públics: la nova oferta de productes farmacèutics i de noves tecnologies de diagnòstic i de curació es genera fora del sistema sanitari, en el sector privat, i cada sistema sanitari té les seves pròpies regles per acceptar-les o excloure-les. Aquest és un tema molt important, clau per explicar l'increment de la despesa en sanitat, especialment a les persones molt grans. Cal tenir present que –com és previsible– els costos dels serveis sanitaris augmenten molt notablement a partir dels 60 anys i encara més a partir dels 80 anys.

Aquest és un tema que planteja moltes preguntes i també importants qüestions ètiques. Per exemple: és correcte prioritzar l'objectiu d'augmentar els anys de vida de les persones grans sense massa possibilitat de gaudir mínimament de la vida? No seria millor concentrar-se en millorar la salut de les persones en les situacions en què poden disposar d'una qualitat de vida acceptable? Les pròtesis milloren la qualitat de vida de les persones grans, els minivehicles que fan possible la mobilitat motiritzada milloren l'autonomia de les persones grans,... però, certament, hi ha altres mesures que seria raonable replantejar.

La qüestió fonamental és la següent: hi ha molts tractaments que només prorroguen un mal viure, tant pels malalts com pel seu entorn familiar. Aquesta consideració s'aplica també als casos similars de situacions de dependència. És un tema delicat. Certament, costa molt trobar les paraules convenients i precises per plantejar aquests temes però és pitjor no parlar-ne per comoditat. Cal plantejar aquestes qüestions ètiques en el debat de la política sanitària. Molts polítics no estan acostumats a aquests debats, però les tecnologies modernes plantegen constantment problemes ètics derivats de les seves conseqüències sobre els humans: els anticonceptius, la fecundació artificial, la donació d'òrgans, etcètera. De fet, aquests dilemes es plantegen també en altres camps, especialment, en el medi ambient i la informació. Sembla necessari, doncs, afrontar aquestes qüestions.

POLÍTIQUES DE CONTROL DEL CANVI CLIMÀTIC

Les externalitats negatives més esteses i importants són les que provoquen danys al medi ambient: des de la contaminació sonora al canvi climàtic, passant per l'impacte dels residus domèstics o industrials. Per altra banda, la lògica de la innovació descentralitzada comporta el sorgiment de noves externalitats i de nous béns/mals públics que requereixen regulació pública. Per aquest motiu, cal un seguiment permanent que permeti una acció eficaç i a temps.

El canvi climàtic

En la història de la humanitat hi ha precedents de períodes d'escalfament global com el que es va produir a l'Edat Mitjana i que va generar notables moviments migratoris de tot tipus. La novetat del procés actual d'escalfament és el paper central que hi juga l'acció humana, en concret, les conseqüències de l'ús massiu de combustibles fòssils*24.

La reducció de la concentració de diòxid de carboni és la clau de la lluita contra el canvi climàtic i presenta les característiques d'un bé públic, i els mercats, espontàniament, no ho poden fer: són necessàries mesures col·lectives, polítiques públiques. Per fer-ho doncs, en absència de regulació pública, no existirà oferta privada de reducció.

En el cas que ens ocupa, donades les característiques del problema, aquestes mesures han de resultar de decisions col·lectives de caràcter internacional, ja que es tracta d'una externalitat global, planetària: la concentració augmenta amb independència del lloc concret en què es produeixen les emissions. Aquí sorgeix una nova dificultat: l'absència d'una autoritat internacional adaptada a les característiques del problema, amb capacitat d'imposar actuacions concretes als diversos Estats*25. Aquest és el nou tema.

Les característiques del problema i de les respostes

Les especials característiques del canvi climàtic tenen clares conseqüències sobre les polítiques que cal dissenyar amb la finalitat de fer-hi front*26. Tractant-se d'una externalitat global, planetària, i en absència d'autoritat internacional amb capacitat de decisió operacional, la comunitat internacional va desenvolupar l'anomenat Protocol de Kyoto*27.

Una externalitat global exigeix mesures coordinades a nivell planetari que permetin controlar-la, de forma compatible amb els interessos contraposats dels països subdesenvolupats/emergents i els desenvolupats. Històricament són aquests els que han causat els efectes acumulatius –derivats del procés d'industrialització en un marc institucional determinat– de forma que els primers no volen que les polítiques del canvi climàtic els dificultin sumar-se al procés de desenvolupament. Els països subdesenvolupats i els emergents no volien, doncs –ni volen ara– assumir els costos corresponents, generats pels països desenvolupats, que serien un obstacle addicional per seguir ells la trajectòria de la industrialització que havien seguit els països actualment industrialitzats.

D'altra banda, l'absència d'autoritat internacional operativa deixava a la cooperació internacional multilateral el gruix de la definició de les polítiques, mentre que, en principi, els Estats assumien les funcions executives. A més, calien procediments que asseguressin el compliment i la confiança mútua en el respecte de les regles de joc. Aquest conjunt de condicionants expliquen les característiques bàsiques del Protocol de Kyoto (PK). La Conferència de les Parts de Kyoto va adoptar l'anomenat Protocol de Kyoto l'any 1997, fa ja quinze anys, que va establir mecanismes d'actuació per part d'organismes ja existents.

El PK va incloure compromisos quantitativs per al període 2008-12 que afectaven a 38 països industrialitzats. El PK inclou també els anomenats Mecanismes Flexibles, és a dir: a) Els Mecanismes de Desenvolupament Net-CDM, i b) la Implementació Conjunta-JI. Els CDM permetien que els països industrialitzats guanyessin permisos d'emissió mitjançant el finançament de projectes nets d'emissions que reduïssin les emissions dels països sub-

*24 Vegi's J.M.Vegara-VEGARA J.Ma. (director), BUSOM I, COLLEFORNS M., GUERRA A.I., SANCHO F. (2009) *El canvi climàtic: anàlisi i política econòmica. Una introducció*, Publicacions La Caixa, Servei d'Estudis, Barcelona. Edició electrònica: <http://www.lacaixa.comunicacions.com/se/pbei.php?idioma=cat&llibre=36>

*25 Vegi's J.M.Vegara (director) *El canvi climàtic: anàlisi i política econòmica : una introducció*, Publicacions del Servei d'Estudis de la Caixa, Barcelona, 2009, així com I.Kaul, P.Conceiçao, K.Le Gulven, R.U.Mendoza, *Providing global public goods*, Oxford University Press, New York, 2003

*26 L'estudi de referència és N.Stern (2007) *The economics of climate change. The Stern Review*, Cambridge University Press, Cambridge Usa. Vegi's també els Capítols 1, 2 i 3 de J.M.Vegara, director (2009)

*27 Vegi's I. Kaul, P. Conceiçao, K. Le Gulven, R.U.Mendoza (2003) *Providing Global Public Goods, Managing Globalization*, Published for The United Nations Development Program, Oxford U.Press, New York, USA.

desenvolupats. La JI és bastant semblant al CDM, amb la particularitat que fa referència a països que han de complir objectius de reducció quantificats: bàsicament, es tractava de països de l'Est d'Europa. Els crèdits d'emissions derivats d'activitats CDM o del JI es poden afegir a les quotes dels permisos d'emissió. Així doncs, els objectius quantitius de reducció d'emissions poden augmentar-se mitjançant els efectes dels projectes. Espanya ha fet us d'aquesta possibilitat.

Un cop aprovat el text de l'acord, es va iniciar el procés de signatura i ratificació per part dels països. Hi havia regles de joc relatives a la posada en vigor del Protocol: l'aprovació i ratificació per part dels Estats i la posada en vigor. Finalment, tot plegat va suposar un nou marc legal internacional basat en la construcció d'un consens. Finalment, els EUA no van ratificar el PK i la Federació Russa no el va signar inicialment, però finalment sí el va ratificar.

Es van adoptar dues condicions perquè entrés en vigor: que fos aprovat per 55 països, els quals calia que representessin més del 55% del total de les emissions de diòxid de carboni. L'acompliment de les dues condicions va permetre l'entrada en vigor del PK.

La Unió Europea va acordar el 25 d'abril del 2002 el compliment conjunt dels compromisos del PK. Es tracta d'una decisió carregada de conseqüències. Va establir l'instrument principal bàsic aplicat inicialment al sector elèctric: el mercat de permisos d'emissions que deixa a les empreses que seleccionin les seves millors opcions però que assegura un objectiu de reducció de les emissions globals^{*28}. Aquest sistema caldria complementar-lo amb polítiques adaptades a les condicions dels sectors transports i habitatge, és a dir, utilitzant bàsicament els impostos com a instrument bàsic. Tot plegat calia fer-ho considerant el marc internacional de mesures aplicades, així com el nivell de la competència internacional.

La vigència del PK arriba fins l'any 2012. El 2009, la Conferència de Copenhague va començar el procés d'avaluació del Protocol de cara a fer les propostes corresponents per l'anomenat període After-Kyoto. Aquest procés avui, de fet, es pot dir que està estancat. Organitzar la cooperació, especialment a nivell internacional, és molt complex i difícil, però no inviable.

A MODE DE CONCLUSIÓ

És crucial destacar que el problema que ens ocupa, donades les seves característiques, no té una solució basada només en la millora de les actituds individuals i de la disposició cooperativa. La naturalesa del problema exigeix una resposta col·lectiva organitzada, institucionalitzada. Exigeix dissenyar i implantar mecanismes d'acció col·lectiva, més enllà de la simple compatibilitat de les decisions dels agents individuals. Aquest és un tema fonamental. Aquest marc hauria de propiciar els comportaments correctes a nivell de comunitats, mercats i Estats. Per assolir aquests objectius són necessaris disseny de polítiques originals, innovadores, en el camp de les regles de decisió, els mecanismes d'implementació, execució i control, així com de la distribució de responsabilitats.

^{*28} Vegi's A.Denny Ellerman, B.K.Bucher, C.Carraro, *Allocation in the European Emissions Trading Scheme*, Cambridge U.P., Cambridge USA.