

Aspectos Generales

1. EL MEDIO AMBIENTE EN LA PLANIFICACION REGIONAL.

Consideramos medio ambiente al entorno biofísico natural y su transformación como *resultado* de un determinado proceso social, así como al conjunto de interrelaciones que tienen lugar entre uno y otro subsistema.

Históricamente la relación entre el medio natural y el subsistema social ha dado lugar a formas específicas de gestión ambiental. En la sociedad industrial, esta gestión se ha orientado por una concepción de lo económico en la que la noción de producción ha ido progresivamente separándose de su contenido físico-natural y vinculándose exclusivamente al valor de cambio de los objetos, llegándose así a una consideración del producto per se, desligado de su relación y su función en el sistema del cual forma parte.

De este modo, los recursos naturales se valoran por su posibilidad de apropiación (capacidad para generar rentas) y su precio de transacción en el mercado. Aquellos que no son susceptibles de apropiación o de intercambio se consideran como bienes libres, ajenos al sistema económico.

A partir de esta visión se ha generado un modelo de interacción sociedad-

naturaleza en el que, lejos de la simbiosis, se producen tensiones importantes derivadas de las características propias de las funciones de producción y utilización de materia y energía en ambos subsistemas.

En la naturaleza, los ciclos de regeneración y reproducción de materiales y energía, en definitiva, su capacidad productiva, se determina en un largo plazo y bajo la presencia de ciertas condiciones de estabilidad.

En las formaciones sociales en las que predomina el modo de producción a que nos estamos refiriendo, las funciones de producción, definidas en gran medida desde los grupos sociales que controlan el proceso de acumulación, se plantean objetivos que conllevan el uso intensivo de recursos naturales a corto plazo, con la consiguiente disminución de la eficiencia productiva del ecosistema y un incremento de la entropía (tendencia al deterioro), que puede poner en peligro la propia continuidad del proceso productivo.

Si esto llegara a suceder, quienes controlan los procesos de generación, apropiación y utilización del excedente económico pueden introducir cambios en las funciones de producción, salvo que estos grupos no pertenezcan al sistema o tengan capacidad para desplazar sus actividades productivas a otros sistemas, como

suele ocurrir en las sociedades periféricas, donde es justamente esta lejanía del control del proceso de acumulación la que lleva a que el medio natural pierda importancia como factor condicionante de la actividad económica y explica en gran medida la simbiosis entre subdesarrollo y degradación del medio ambiente.

El modo de apropiación social de los recursos, es pues, un elemento clave para entender el uso que de los mismos se hace, a la vez que influye de manera importante en la ubicación de los individuos, grupos y clases dentro de la sociedad.

En este sentido, y como ya se ha hecho referencia anteriormente, cuando se consideran relaciones entre espacios económicos distintos, la articulación de las formas de apropiación y control de los recursos se relaciona estrechamente con las desigualdades frente al desarrollo, de tal manera que los llamados desequilibrios territoriales o disparidades regionales tienen bastante que ver con los modos de utilización social del medio natural.

Sin embargo, hasta ahora la problemática de las desigualdades regionales se ha contemplado desde la óptica de la economía convencional y la Planificación Regional ha respondido en cada momento a los planteamientos y paradigmas vigentes en la Economía del Desarrollo, quedando el medio ambiente prácticamente al margen de las estrategias diseñadas.

Haciendo una breve síntesis de los elementos que han ido centrando la atención de la Economía Regional, en los años 50 se

sostuvo que la integración contiene mecanismos automáticos de convergencia, a partir de la idea de difusión de la prosperidad propiciada por los trabajos de Lewis. Más tarde, fue la teoría de la "causación circular acumulativa" de G. Myrdal, en la que se trata de poner en marcha un impulso, bajo la intervención del Estado, capaz de irradiar el crecimiento. De aquí se derivan los conceptos de "polo de crecimiento", "economías de aglomeración" o "sectores clave", que conocen su momento de auge en los años 60.

La crisis altera las condiciones en que se desenvuelve la política regional y en medio de un ajuste que dejaba poco margen para la convergencia espacial, se genera un "nuevo enfoque" en el que la innovación tecnológica, el desarrollo de los servicios, la formación empresarial y la dotación de infraestructura son ahora los factores alrededor de los que gira una estrategia que pretende crear las condiciones para atraer y generar actividad en las regiones.

Pero en esencia, tras las preocupaciones de la economía convencional por los desequilibrios regionales, se sitúa una visión lineal del proceso histórico seguido por las distintas formaciones sociales que las sitúa en un punto más o menos próximo a un modelo ideal de desarrollo. Se trata, por tanto, de conseguir acortar las distancias que separan a cada región de ese modelo.

El crecimiento económico, como forma de superar el atraso se convierte así en el objetivo, explicitado o no, que impregna las líneas de actuación de la Planificación Regional, con modificaciones en los instrumentos, que van adaptándose

a las características de cada una de las fases por las que atraviesa el sistema económico y a la interpretación que de ellas se hace desde la Economía Regional.

En este contexto y en un afán simplificador que margina aspectos fundamentales para comprender el significado y las implicaciones de la dinámica económica, cuando se hace referencia al crecimiento se está aludiendo normalmente al crecimiento del Producto Bruto o Valor Añadido dentro del ámbito económico. Entre los aspectos relegados en los análisis centrados en consideraciones en torno a las variaciones del PIB, cabe señalar:

1.- Los relativos a la distribución de la riqueza generada. En este terreno, como mucho, a veces se presenta la participación de los salarios y el capital en el valor añadido. Pero por una parte esta es una participación en gran medida ficticia, como se comentará más adelante y, por otra la cuestión va más allá de ese aparente reparto. Para entender el funcionamiento de una economía es necesario desvelar las repercusiones de la forma de apropiación del excedente desde el punto de vista del control del proceso de acumulación y las modificaciones que la dinámica del crecimiento ocasiona en el tejido productivo y social, aspectos éstos vinculados a la gestión de los recursos naturales. De otro modo se excluyen del análisis, entre otros, aspectos como la marginación o la pobreza y desaparecen de la escena el conflicto, los antagonismos y las relaciones de poder.

2.- El PIB es una magnitud integrada de manera creciente por un conjunto de

actividades que tienen como finalidad restablecer o reparar los valores de uso destruidos o degradados por el sistema. Así, se contabilizan como valores añadidos los costes ocasionados por la actividad productiva sobre el medio ambiente, los gastos generados por las grandes aglomeraciones urbanas o los costes de eliminación de desechos. Esto hace que el PIB, como suma de valores añadidos, se aproxime cada vez más a un indicador de coste, alejándose de su sentido de indicador de bienestar.

3.- Mientras tanto, no se computan las pérdidas de valores de uso que entrañan los procesos productivos; no se tienen en cuenta los perjuicios que soporta la parte no monetaria, gratuita, del sistema, cuyo potencial de riqueza disminuye y se degrada para permitir el funcionamiento de la parcela monetarizada, de tal modo que la generación de utilidad a través del conjunto de objetos apropiables, intercambiables en el mercado y que se consideran producibles supone un recorte de otras utilidades preexistentes que permanecen al margen del registro contable.

4.- En la cuantificación del PIB intervienen factores que introducen un cierto margen de ambigüedad, tanto en la delimitación del contenido como en su forma de evaluación. La valoración de los servicios prestados por el Estado, la producción imputada de los servicios bancarios, la exclusión de los beneficios realizados por la compra-venta de activos mobiliarios o inmobiliarios o los derivados del movimiento de activos financieros, son algunos ejemplos en este sentido.

En este sistema contable que no considera intercambios de materiales y energía con su medio ambiente, éste permanece al margen y ello justifica en gran parte también la falta de consideración que en el análisis económico ha merecido el subsistema natural como parte integrante de un sistema ecológico más amplio, contemplándose solo como fuente de recursos a utilizar en el proceso productivo.

Sin embargo, a pesar de esta falta de integración entre lo económico y el medio físico, los recursos naturales y el medio ambiente han sido objeto creciente de atención, sobre todo a partir de los años 70, por parte de la economía convencional. Dada la obligada correspondencia en su sistema contable entre el conjunto de objetos económicos y el conjunto de valores de cambio, se ha tratado de extender el campo de lo económico ampliando este conjunto de valores de cambio en una doble vertiente:

a) Por una parte, ante el agotamiento de los recursos naturales se propone optimizar su asignación a lo largo del tiempo proyectando la teoría del consumidor individual bajo la consideración de una serie de generaciones futuras. Dado el desconocimiento de la demanda futura total, el período de tiempo considerado y los tipos de descuento que se utilizan en las aplicaciones, los óptimos obtenidos en cada caso varían, por lo que el procedimiento entraña un alto grado de arbitrariedad.

b) Para los impactos ambientales se trata de internalizar las llamadas externalidades convirtiendo a los denominados bie-

nes libres en bienes económicos atribuyéndoles un valor de cambio. Las teorías al respecto presentan dos alternativas: estimar un coste para estas externalidades que se haría recaer sobre los causantes del impacto o, bajo la concurrencia de un conjunto de hipótesis, (entre ellas una definición inequívoca de los derechos de propiedad que lleve a que el recurso en cuestión pueda ser considerado apropiable, valorable e intercambiable), que sea el propio mercado el que tuviera en cuenta esas externalidades.

Estos intentos de ampliar el campo de lo económico asignando valores de mercado a objetos en principio excluidos del mismo han desembocado metodológicamente en los análisis de coste-beneficio, principal instrumento para evaluar, desde la Teoría Económica convencional, la viabilidad de los proyectos de inversión desde el punto de vista de su repercusión en el medio ambiente. Con él se tratan de definir en términos monetarios los beneficios y costes de los efectos resultantes de la realización de un proyecto, utilizando como fundamento teórico el marginalismo.

Las limitaciones de este enfoque para la evaluación de impactos sobre el entorno y las críticas que se le hacen en este sentido, se centran en la insuficiencia de los valores de cambio imputados para recoger las características intrínsecas de los objetos, distintas de tales valores, y que tienen que ver con su importancia en el mantenimiento y reproducción del subsistema natural, así como al fuerte grado de subjetividad a que dichas asignaciones están sujetas.

Los efectos de sinergia (refuerzo de un impacto por la presencia de otros), acumulación y concentración, así como otros relacionados con la dimensión espacial o temporal, hacen difícil la predicción de las consecuencias de un impacto ambiental y aún prescindiendo de esta dificultad, éstas no siempre son traducibles objetivamente en términos monetarios, debiéndose utilizar a veces mecanismos enormemente artificiosos y subjetivos para llegar a una imputación pecuniaria.

En la actualidad la situación del medio ambiente y la incidencia en el mismo de la actividad humana vienen siendo motivo de preocupación en organismos internacionales como la CEE, la ONU o la OCDE, para los que una gestión "racional" de los recursos naturales empieza a ser un objetivo hacia el que en el plano teórico se apunta de una manera creciente.

A pesar de la ascendente toma de conciencia sobre la importancia del tema, en la mayoría de los planteamientos de política regional los aspectos medioambientales vienen siendo ignorados, o en el mejor de los casos aludidos de forma marginal, de tal modo que en la planificación regional puede decirse que el tratamiento integrado de los recursos naturales no ha pasado de ser, en los casos más favorables, una mera declaración de intenciones (*).

Sin embargo, es cada vez más evi-

dente que todo proceso económico de planificación está afectado por las potencialidades y restricciones que impone el medio físico y a su vez el propio proceso afecta a ese entorno modificando su conducta. La necesidad de considerar explícitamente los factores ambientales en el proceso de toma de decisiones se deja sentir hasta tal punto que en el cuarto programa de la CEE en materia de medio ambiente (1.987-1.992) se señala la protección del medio ambiente como factor a considerar fundamental en la toma de decisiones económicas, poniéndose énfasis en la acción preventiva y persiguiéndose "garantizar la gestión correcta de los recursos". Para ello se pretende dar a la política medioambiental comunitaria "la dimensión de un componente esencial de las políticas económica, industrial, agrícola y social".

En adelante, es por tanto obligada la inclusión de la dimensión ambiental en la planificación regional con un enfoque que evoluciona hacia una visión integradora.

2. LA DINAMICA ECONOMICA Y EL MEDIO AMBIENTE EN ANDALUCIA.

El patrimonio natural de Andalucía ha venido siendo glosado desde muy antiguo. Sus recursos mineros, la abundancia y riqueza de sus suelos, las potencialidades de su litoral y en general su situación y sus

(*) Hay que señalar en este sentido que la incorporación de los recursos naturales a la Planificación como elementos clave en la toma de decisiones se ha hecho desde los estudios de ordenación del territorio, iniciándose en España en la década de los 70 una serie de trabajos entre los que sobresalen los realizados por González Bernáldez y Gómez Orea.