

**JOSE J. BENITEZ ROCHEL y  
GUMERSINDO RUIZ (\*)**

## **Agricultura versus industria en el desarrollo de Andalucía. La superación de un falso dilema**

---

### **1. ¿DESARROLLO AGRICOLA O INDUSTRIAL?**

La discusión entre la industria o la agricultura como opciones contrapuestas, tiene una gran tradición en la teoría y política del desarrollo económico. Dos cuestiones quisieramos apuntar al respecto. La primera, que es una discusión que frecuentemente se ha producido en un contexto fuertemente ideologizado predominando la opción industrializadora en un ambiente nacionalista, de intervencionismo público, donde se busca la independencia económica mediante la autosuficiencia industrial; mientras que la postura agrarista se identifica con el intento de potenciar un sector extractivo, exportador de primeras materias, aceptando más el juego de los mercados internacionales y la competencia.

La segunda cuestión a adelantar es que se trata de una discusión que pierde virulencia con el tiempo, por el acercamiento de las posturas en cuanto a las estrategias concretas, quedando la diferencia de base en el protagonismo asignado a los mercados o al intervencionismo público, pero fuera ya de una polémica concreta entre lo agrario y lo industrial. La integración de sectores en procesos productivos agro-industrial-servicios, y el desarrollo tec-

---

(\*) Profesores del Departamento de Política Económica de la Universidad de Málaga.

nológico experimentado por la agricultura, desvirtúan, sin duda, esa polémica (1).

La discusión entre lo que se denominó sustitución de importaciones, como opción industrial, y la solución exportadora, como la agraria, es la mejor ilustración reciente, en las dos últimas décadas, de esta controversia. Sin embargo, no podemos trasladarla al contexto de la economía regional, puesto que tiene lugar con referencia a países con capacidad para decidir sobre una política internacional y de tipo de cambio, cosa que, obviamente, no ocurre en nuestro caso. Nos circunscribiremos, pues, a aquellos aspectos relevantes, como el énfasis que se pone en favorecer las inversiones industriales mediante bajos tipos de interés y fórmulas protectoras de muy diversa índole, haciendo abstracción del aspecto de economía abierta o cerrada.

La crítica a esta política, que busca fabricar mediante la industrialización interior lo que anteriormente se adquiría fuera y, en una etapa posterior, producir también los medios de capital para esa industrialización, puede sintetizarse así (2):

— La expansión de la producción agrícola tendría más posibilidades de absorber una población en crecimiento que la industrial, paliando el grave problema del desempleo. Y ello tanto por las posibilidades de especialización exportadora en el comercio internacional, como por la fijación de la mano de obra a su contexto rural.

— El crecimiento de algunos sectores industriales, punteros en tecnología de elevada relación capital/trabajo favorece a la (reducida) mano de obra cualificada que tiene acceso al empleo en esos sectores, e introduce un factor de desigualdad en el reparto de la renta. La industrialización forzosa comporta, pues, este riesgo inigualitario, si no crea empleo con generalidad.

— Se utiliza excesivamente capital debido a los bajos tipos de intereses y a las facilidades que se proporciona a la industria. Esto tiene un doble inconveniente: se emplea relativamente excesivo capital frente a mano de obra; se realizan inversiones no por la

---

(1) Lo que no obsta para que haya sido el tema central del Congreso Mundial de Economía de 1.986, celebrado en Nueva Delhi en el mes de diciembre.

(2) La discusión puede verse en G. Ruiz: *Desarrollo Económico y Bienestar Humano*, Pirámide, 1.981, capítulo 6.

oportunidad de mercado de las mismas, sino por las ventajas ofrecidas. Son, pues, inversiones protegidas y no estrictamente competitivas.

— Esta industrialización no tiene en cuenta las necesidades de adquirir bienes de capital (que no se producen interiormente y hay que importar) para producir; así como energías y materias primas costosas. Habría que cuestionar los criterios de promoción industrial y el porvenir de dichas industrias.

Pero, por más que estos hechos hayan tenido lugar en experiencias concretas de desarrollo, tampoco parece que esté libre de críticas otra opción que favorezca la explotación agraria y de recursos naturales para, a partir de ahí, crear las bases industriales en un esquema de mercados libres. En cualquier caso, y con respecto a Andalucía, puede comprobarse que históricamente los beneficios de la explotación agraria y de industrias extractivas no han proporcionado una acumulación en forma de capital industrial (3).

Al cuestionamiento de la realidad del proceso por el que supelementalmente se transforma el excedente agrario en industrial, hay que añadir la desconfianza en que el comportamiento de los mercados internacionales proporcionen una oportunidad competitiva a las producciones escasamente elaboradas.

No vamos, por razón del alcance limitado del presente artículo, a contrastar los puntos anteriores con la realidad andaluza. No obstante, destacaremos algunos rasgos de la industria y agricultura que son ilustrativos de posibles acciones de política.

## **2. AGRICULTURA E INDUSTRIA EN ANDALUCIA. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS**

### **2.1. La agricultura.**

Hablar en términos genéricos de la agricultura en Andalucía siempre resulta arriesgado. La gran diversidad en las formas de organización y de producción hacen difícil el establecimiento de características genéricas que definan con exactitud la situación del sector. Por tanto, las puntualizaciones que hagamos deberán ser enfocadas desde esta perspectiva y su validez estará orientada a los fines que nos hemos propuesto. Así, es destacable:

---

(3) Ver G. Ruiz, (coordinador): *Andalucía en el Pensamiento Económico*, en prensa.

1. Se constata el mayor rendimiento de la superficie agrícola andaluza respecto a la media española. Ello parece estar motivado por la bondad de la tierra y el clima más que por la mayor intensidad en la utilización de la mano de obra o por una más fuerte capitalización. En definitiva, es el factor tierra el principal responsable de la ventaja comparativa que goza la agricultura andaluza, y no el trabajo o el capital (4).

2. La relativa menor capitalización del sector corrobora el punto anterior. Al ser mayor el rendimiento de la tierra las necesidades de capital por unidad de producto son menores. Al hilo de esta afirmación se nos muestra unos ratios Valor Añadido Bruto al coste de los factores, respecto al Patrimonio Agrario, tradicionalmente elevados en comparación con la media española (5).

3. En cuanto a la mano de obra, el alto porcentaje de empleo que sostiene la agricultura andaluza en relación con la media nacional hace pensar en un exceso de mano de obra: el subempleo parece ser un dato evidente. A pesar de ello, por los motivos apuntados, el valor añadido bruto por empleo es superior respecto al total nacional. Ver cuadro nº 1.

4. La modernización productiva que se ha registrado en algunas explotaciones ha sido motivada en parte por los incrementos salariales que han favorecido la sustitución de empleo por capital. Lógicamente, el empleo por unidad de superficie en estas grandes empresas agrarias es bajo y su valor añadido bruto elevado. Paralelamente, subsisten explotaciones familiares que manifiestan todas las características de una agricultura atrasada y, por tanto, poseen una menor productividad y absorben más empleo (aunque en este caso sería más conveniente hablar de subempleo). Aquí radica uno de los principales problemas del sector al necesitarse un conveniente equilibrio entre la modernización y la expulsión de la mano de obra que, supuestamente, llevaría aparejada. De esta forma se detecta un claro componente distributivo en cualquier intento de actuación en este sentido.

---

(4) Según datos del Ministerio de Agricultura: *Cuentas del Sector Agrario*, núm. 10, 1.985, la producción final agrícola respecto a la superficie cultivada era en Andalucía de 106,6 para una base de 100 del conjunto de España.

(5) El VAB c.f. en relación al Patrimonio Agrario era en 1.976, 134,58 en Andalucía para 100 de España. Ministerio de Agricultura: *Cuentas de Sector Agrario*, núm. 5, 1.980.

**CUADRO N° 1**

**EMPLEO, VALOR AÑADIDO BRUTO Y PRODUCTIVIDAD DE LA AGRICULTURA. 1.983**

	N° de empleos	% sobre total de empleos	VAB (millones de ptas)	% sobre total VAB	VAB por empleo
ANDALUCIA	345.697	2'14	291.420	10'7	842.993
ESPAÑA	1.913.689	16'1	1.300.468	5'8	679.561

FUENTE: *Renta nacional de España y su Distribución Provincial*. Banco de Bilbao. Ed. 1.985

En resumen, dentro de lo que puede generalizarse sobre el sector agrario andaluz, parece que la mayor presencia y ventaja comparativa con respecto a la media nacional es un dato, al igual que sus peculiares características que acentúan un marcado dualismo.

## **2.2. La industria.**

Por otra parte, la función dependiente que desempeñó Andalucía en el desarrollo económico español confirió a su industria un papel secundario. En efecto, la carencia de una estructura industrial sólida en Andalucía es un hecho incuestionable y muchos lo señalan como el factor esencial que impide el logro de unas mayores cotas de bienestar y empleo. Los rasgos básicos que definen el sector en nuestra región podríamos agruparlos en los siguientes:

1. Escasa implantación del sector, tanto en términos de empleo como de valor añadido bruto, con respecto a la media española. No obstante, como nos muestra el cuadro nº 2, el valor añadido bruto por empleo es similar en Andalucía y España. Creemos que el factor decisivo que explica este hecho hay que buscarlo en la fuerte pérdida de empleo que ha registrado el sector industrial andaluz, así como en las tasas capital/producto de cada espacio económico. Si se compara el crecimiento industrial andaluz con el de Cataluña en la década 1.964/1.974, puede comprobarse que a tasas similares de incremento de la producción industrial, corresponde una creación neta de empleo en Cataluña y una destrucción neta en Andalucía. Esto es demostrativo de cómo es una característica de la forma de industrialización la que conlleva una forma de empleo.

2. Concentración industrial muy acusada, que se detecta en torno a las capitales de provincia y especialmente en Cádiz, Sevilla y Huelva.

3. Minifundismo industrial manifiesto en comparación con otras regiones españolas. Por tanto, podría ser una importante fuente de ineficiencia productiva, dada la forma industrial existente que no se caracteriza por un funcionamiento con economías de escala. Por supuesto, por la concentración industrial señalada en el punto anterior, el minifundismo se acentúa en las provincias menos industrializadas, como Almería y Granada.

**CUADRO N° 2**  
**EMPLEO, VALOR AÑADIDO BRUTO Y PRODUCTIVIDAD DE LA INDUSTRIA. 1.983**

	N° de empleos	% sobre total empleos	VAB (millones de ptas)	% sobre total VAB	VAB por empleo
<b>ANDALUCIA</b>	257.622	16'0	538.270	19'7	2.089.379
<b>ESPAÑA</b>	2.905.935	24'5	6.176.817	27'7	2.125.587

**FUENTE:** *Renta Nacional de España y su Distribución Provincial*. Banco de Bilbao. Ed. 1.985.

4. Importancia cualitativa y cuantitativa del subsector "Productos Alimenticios, Bebidas y Tabaco", que supone el 24,9 por ciento del empleo industrial y el 27,4 por ciento del valor añadido bruto industrial. Datos que sugieren una escasa diversificación productiva. También es destacable, como refleja el cuadro nº 3, el alto valor añadido bruto por empleo de "Productos Energéticos y Agua".

5. Por último, como detectaría cualquier elemental estudio de explotación de las tablas input-output de Andalucía, existe una desarticulación productiva importante. Para nuestros fines es interesante advertir que (quizás con la excepción de las industrias de la alimentación) Andalucía carece de integración productiva en sectores industriales básicos, es decir, sólo se localizan en nuestra región algunas fases de los procesos productivos, generándose el mayor valor añadido en otras regiones.

Llegados a este punto, y con la información que disponemos, en el marco del dilema agricultura/industria, ¿qué estrategia de desarrollo es aconsejable para Andalucía?; y ¿por qué orientación se ha optado de hecho en el Plan Económico para Andalucía 1.984-86?. En todo caso y cualquiera que sea la respuesta, partimos del supuesto de que estamos ante una realidad que exige una política.

CUADRO N° 3

ESTRUCTURA INDUSTRIAL EN ANDALUCIA. 1.983

	Empleo	%	VAB (millones de ptas)	%	VAB por empleo
Productos Energéticos y Agua	15.126	5'9	59.720	11'1	3.948.169
Minerales y Metales	10.784	4'2	34.488	6'4	3.198.071
Minerales y Productos no Metálicos	25.723	10'0	50.419	9'4	1.960.075
Productos Químicos	13.724	5'3	44.981	8'4	3.277.543
Productos Metálicos y Maquinaria	32.790	12'7	68.062	12'6	2.075.694
Material de Transporte	25.609	9'9	31.300	5'8	1.222.227
Productos Alimenticios, Bebidas y Tabaco	64.212	24'9	147.637	27'4	2.299.212
Textiles, Cuero y Calzado	35.012	13'6	47.346	8'8	1.352.279
Papel, Artículos de Papel e Impresión	9.233	3'6	20.335	3'8	2.202.426
Madera, Corcho y Muebles de Madera	16.917	6'6	18.616	3'5	1.100.432
Caucho, Plásticos y Otras Manufacturas	8.492	3'3	15.366	2'9	1.809.468
<b>TOTAL</b>	<b>157.622</b>	<b>100'0</b>	<b>538.270</b>	<b>100'0</b>	<b>2.089.359</b>

FUENTE: Renta Nacional de España y su Distribución Provincial. Banco de Bilbao. Ed. 1.985

### **3. AGRICULTURA E INDUSTRIA EN LA ESTRATEGIA ECONOMICA ANDALUZA**

#### **3.1. El marco.**

Resulta muy significativo que el Estatuto de Autonomía para Andalucía establezca el ámbito del desarrollo económico, no con las grandes líneas que caracterizan a las leyes que enmarcan la organización económica, sino con una especificación sorprendente.

Así, el Estatuto señala en su artículo 12.3. sus objetivos básicos, dejando ver una orientación de desarrollo determinada. Se precisa que se perseguirá:

— “La consecución del pleno empleo en todos los sectores de la producción y la especial garantía de puestos de trabajo para las jóvenes generaciones de andaluces” (1º).

— “El aprovechamiento y la potenciación de los recursos económicos de Andalucía, como su agricultura, ganadería, minería, pesca, industria, turismo; promoción de la inversión pública y privada en Andalucía; así como la justa redistribución de la riqueza y la renta” (3º).

— “La superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre las distintas áreas territoriales de Andalucía, fomentando su recíproca solidaridad” (7º).

— “El desarrollo industrial, como fundamento del crecimiento armónico de Andalucía” (10º).

— “La reforma agraria entendida como la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias y como instrumento de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de los desequilibrios territoriales” (11º).

En esta declaración aparecen muy explícitamente recogida una opción de desarrollo agroindustrial, con una alusión al sector servicios. La preocupación en Andalucía por el desarrollo económico es patente y precisaba, pues, de una concreción mediante la planificación y la adopción de medidas específicas de política.

### 3.2. El Plan.

Aunque tal vez resulte una precisión innecesaria, puede ser conveniente subrayar que cualquier política de desarrollo en una comunidad autónoma tiene dos importantísimas limitaciones. La primera, la incapacidad de operar independientemente con instrumentos de política económica (monetarios, fiscales) y la posibilidad de un conflicto entre los intereses estatales, respecto a las medidas a adoptar, y los de la comunidad autónoma. La segunda, que se trata de una economía sin capacidad de negociación propia en materia de formulación de una política de comercio exterior y tipo de cambio.

Por otra parte, las reflexiones que aquí desarrollamos se refieren al contenido del Plan y no a la forma en que éste se lleva o no a la práctica (6).

Dicho esto y centrándonos en el "Plan Económico para Andalucía 1.984-86", los aspectos beligerantes en la intervención para el desarrollo, se observan mediante un conjunto de programas donde las "inversiones públicas constituyen el soporte instrumental básico para la aplicación de las medidas previstas" (7).

Por otra parte, hay una decantación hacia la estrategia agraria, y así se habla de "un esfuerzo profundamente movilizador de los propios recursos productivos" (8) y de "conseguir un mayor desarrollo de los sectores agrarios, la industria de transformación agraria, el turismo y la pesca" (9).

Sin embargo, por matices como el de las industrias de transformación agraria, y por el apoyo financiero y de infraestructura que se pretende dar a la industria, vemos un intento de superar la discusión agricultura o industria, con un conjunto de inversiones dirigidas a la complementariedad entre ambos sectores.

Como puede observarse en los cuadros nº 4 y nº 5, hay una diferencia muy sustancial entre las inversiones agrícolas y las in-

(6) Para críticas al Plan, ver G. Ruíz: "La Consistencia Interna del PEA 84/86", en *Revista de Estudios Regionales*, número extraordinario, V. 1.984, dedicado a la planificación económica de Andalucía.

(7) "Plan Económico para Andalucía", pag. 105.

(8) "Plan Económico ...", pág. 89.

(9), "Plan Económico ...", pág. 90.

dustriales, a favor de aquellas. No obstante, un análisis somero de la distribución de las inversiones entre la agricultura y la industria podría confirmarnos en nuestra tesis de complementariedad. En efecto, en primer término destaca, dentro de la inversión dirigida a la agricultura el programa de "Industrialización agraria" (incluye 14.927,3 millones de ptas. que representa un 11 por ciento del total de inversiones en agricultura). Según el Plan, "desde la perspectiva de la propia agricultura, sólo a partir de una fuerte industrialización agroalimentaria y de unas empresas de comercialización eficientes, puede dinamizarse el propio sector y lograr el pleno aprovechamiento de sus potencialidades productivas" (10).

Por otra parte, también son destacables las inversiones industriales orientadas al "Fomento a la industrialización de productos agrarios" (con 3.060 millones de ptas, alcanzan el 18,7 por ciento del total de inversiones en la industria) y, en este sentido, se formulan los objetivos del Plan. La siguiente afirmación resulta muy clarificadora: "entre las industrias prioritarias a fomentar en Andalucía destacan, por sus especiales cualidades, las industrias de transformación agraria. También son importantes las industrias auxiliares de la agricultura y, en general todas las actividades de aprovechamiento de materias primas" (11).

---

(10) "Plan Económico ...", pág. 231

(11) "Plan Económico ...", pág. 255

**CUADRO N° 4**

**AGRICULTURA. Inversiones agrarias incluidas en la ley del Plan Económico para Andalucía, 1.984-86**

Millones de ptas. de 1.984

<b>PROGRAMAS</b>	<b>Millones de ptas.</b>	<b>%</b>
<b>Infraestructura hidráulica</b>	<b>63.324'7</b>	<b>46'5</b>
Repoblación forestal y conservación del medio rural	20.922'2	15'4
Industrialización agraria	14.927'8	11'0
Comercialización agraria	3.403'0	2'5
<b>Electrificación rural y fomento productos</b>		
vegetales energéticos	2.920'5	2'1
Adquisición de tierras	8.902'7	6'5
Estudios e investigación	361'2	0'3
Capacitación y formación empresarial agrícola	2.123'8	1'6
Otras actuaciones de fomento y mejora agraria	19.213'8	14'1
<b>TOTAL</b>	<b>136.109'4</b>	<b>100'0</b>

**FUENTE:** Plan Económico para Andalucía 1.984-86.

**CUADRO N° 5**

**INDUSTRIA. Inversiones industriales incluidas en la ley del  
Plan Económico para Andalucía, 1984-86**  
Millones de ptas. de 1.984

<b>PROGRAMAS</b>	<b>Millones de ptas</b>	<b>%</b>
Mejora de las condiciones de infraestructura	1.568'0	9'6
Participación en capital y préstamos directos por SOPREA	9.000'0	55'0
Plan de fomento a la artesanía andaluza	135'0	0'8
Fomento a la industrialización de productos agrarios	3.060'0	18'7
Investigación y desarrollo tecnológico	2.250'0	13'8
Mejora de los servicios territoriales y de inspección	67'0	0'4
Estudios y estadísticas	270'0	1'7
<b>TOTAL</b>	<b>16.350'0</b>	<b>100'0</b>

FUENTE: Plan Económico para Andalucía 1.984-86

Igualmente son resaltables los 9.000 millones de ptas. que se destinan a "Participación en capital y préstamos directos por SOPREA". El Plan condiciona la actuación de SOPREA, única empresa pública regional existente, a las prioridades establecidas: reforma agraria, desarrollo industrial, y fomento del turismo y la pesca. Y, con carácter general, apunta que, entre otros objetivos, el sector público andaluz debe perseguir el "estímulo al desarrollo económico general favoreciendo una mayor articulación de los sectores productivos y contribuyendo a reducir los desequilibrios interregionales" (12).

Cuando se realiza este trabajo (13) no se dispone de una evaluación del cumplimiento del Plan. Tampoco ha existido un seguimiento del mismo que permita ver en qué medida se han efectuado correcciones voluntarias sobre los objetivos propuestos. Por otra

(12) "Plan Económico ...", pág. 200.

(13) En otoño de 1.986.

parte, no hay tampoco una discusión pública del próximo Plan que debería comenzar en 1.987, lo que dificulta conocer cómo va a enfocarse la discusión agricultura-industria en el futuro.

Sin embargo, disponemos de los presupuestos de Andalucía para 1.987 que, aunque deberían estar integrados en un plan, constituyen al menos una indicación al respecto.

El proyecto de presupuesto para 1.987, como se indica en la propia exposición de motivos, supone un cambio sustancial respecto al periodo anterior debido al nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas. A nuestros efectos, nos interesa subrayar el incremento experimentado por los recursos destinados a la financiación de las *operaciones de capital* que, según se señala, posibilitará la "inversión en infraestructura básica tendente a nivelar los déficits existentes y [el] fomento económico orientado a la creación de empleo". Sin cuestionar la ambigüedad de la afirmación anterior, intentaremos concretar los aspectos relevantes del presupuesto en el marco de la delimitación de una estrategia de desarrollo agrícola/industrial. En principio, creemos particularmente provechoso el análisis comparativo de los presupuestos de las Consejerías de Fomento y Turismo —donde se integran las partidas destinadas a la industria— y de Agricultura y Pesca.

De entrada, y en línea con lo que había marcado el Plan 1.984-86, se observa un desequilibrio importante en la asignación de los recursos en favor del sector agrícola en relación con el industrial. En efecto, basta un breve repaso de los capítulos que componen las operaciones de capital. Las *inversiones reales* previstas en la industria ascienden a 131,78 millones de ptas. dedicadas exclusivamente a estudios e investigaciones. Por contra, a "investigación y extensión agraria" se dedican 670,304 millones de ptas, a "política agroalimentaria y agricultura asociativa" 639,647 millones de ptas. y a "agricultura, ganadería y montes" 618,45 millones de ptas; en total, 1.928,401 millones de ptas.

En cuanto a los *activos financieros* destacan los 1.400 millones de ptas. orientados a la adquisición de acciones de SOPREA.

Sin embargo, y con independencia de lo anterior, resulta mucho más clarificador, a nuestro juicio, la lectura de los artículos del capítulo sobre *transferencias de capital*. Los cuadros nº 6 y nº 7 corroboran el protagonismo que ha querido darse a la agricultura. Así, por ejemplo, sóloamente las transferencias de capital al IARA

(14.053,4 millones de ptas) son aproximadamente 5 veces superiores a las de toda la Consejería de Fomento y Turismo (2.639,1 millones de ptas). Ahora bien, existen otros datos que permiten nuevas observaciones.

El análisis de las transferencias de capital de la Consejería de Fomento y Turismo refleja, al margen de los sectores comercial y turístico, el "apoyo de procesos de reconversión y reindustrialización" (229,8 millones de ptas.) y una aportación a la ZUR de la Bahía de Cádiz (500 millones de ptas.) canalizada hacia las empresas privadas. Asimismo merece mencionarse las partidas de "convenios para la construcción de naves industriales" (290,8 millones de ptas) y de "apoyo a actuaciones industriales sectoriales promovidas por el IPIA" (245 millones de ptas). Hay, además, la voluntad de articular "medida de apoyo financiero para el fomento de las PYMES" (225 millones de ptas) y el "estímulo de actividades de Investigación y Desarrollo" (22 millones de ptas). Si algo es destacable de las citadas partidas es su bajísimo nivel, lo que convierte a algunas de ellas en prácticamente simbólicas.

En cuanto a las transferencias de capital de la Consejería de Agricultura y Pesca, aparte de la mencionada partida destinada al IARA (que representa el 75,6 por ciento del conjunto de transferencias de capital de dicha Consejería), son destacables los 1.347 millones de ptas. que se dedican a la "ordenación y fomento de las estructuras industriales y comerciales agrarias" (14). Aparece, una vez más, la referencia a la complementariedad entre agricultura e industria, pero desde una perspectiva agraria.

---

(14) Estos recursos forman parte de un programa más amplio destinado al mismo fin que, en conjunto, absorbe 2.580,978 millones de ptas.

**CUADRO N° 6**  
**CONSEJERIA DE FOMENTO Y TURISMO. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL. Millones de ptas.**

	A Organismos Autónomos Comerciales, Industriales O Financieros	A Empresas Públicas y otros Entes Públicos	A Corporaciones Locales	A Empresas Privadas	TOTAL
Al Banco de Crédito Industrial	100				100 ( 3,8%)
Fomento a la actividad comercial		30			30 ( 1,1%)
Apoyo a iniciativas de fomento económico de los Entes Locales			90		90 ( 3,4%)
Equipamientos comerciales colectivos			240		240 ( 9,1%)
Conciertos con Diputaciones Provinciales y Ayunta- mientos			95		95 ( 3,6%)
Concierto para construcción, reforma y equipamiento edificios de uso turístico			65		65 ( 2,5%)
Convenios de artesanía con CC.LL.			10,3		10,3 ( 0,4%)
Convenios para la construcción de navas industriales			290,8		290,8 ( 11,0%)
Estímulo de actividades de investigación y desarrollo				22	22 ( 0,8%)
Apoyo a procesos de reconversión y reindustrialización				229,8	229,8 ( 8,7%)
Aportación a la ZUR de la Bahía de Cádiz				500	500 ( 12,9%)
Apoyo a actuaciones industriales sectoriales pro- movidas por el IPIA				245	245 ( 9,3%)
Apoyo al Ahorro y diversificación de energías renovables				150	150 ( 5,7%)
Apoyo a proyectos de mejora y aprovechamientos de recursos mineros				40	40 ( 1,5%)
Medidas de apoyo financiero para el fomento de PYMES				225	225 ( 8,5%)
Fomento a la artesanía				33	33 ( 1,3%)
Apoyo a la creación y modernización de la oferta turística andaluza				62,5	62,5 ( 2,4%)
Subvenciones y ayudas al sector comercial			25,5	120	120 ( 4,5%)
Áreas de servicios turísticos					25,5 ( 1,0%)
Para la construcción y equipamiento de talleres artesanos municipales			19,7		19,7 ( 0,7%)
Para el mercado de verduras y frutas de Linares			45,5		45,5 ( 1,7%)
<b>TOTAL</b>	<b>100 (3,8%)</b>	<b>30 (1,1%)</b>	<b>881,8 (33,4%)</b>	<b>1.627,3 (61,7%)</b>	<b>2.639,1 (100%)</b>

**FUENTE:** Proyecto de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1.987.

CUADRO N° 7

CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y PESCA. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL. Millones de ptas.

	A Organismos Autónomos Administrativos	A Corporacio- nes Locales	A Empresas Privadas	A familias e Instituciones sin fines de lucro	TOTAL
Investigación, experimentación, difusión de tecnología y capacitación agraria	20	18	14	60	112 ( 0,6%)
AIARA	14.053,4				14.053,4 ( 75,6%)
Ordenación y fomento de las estructuras industriales y comerciales agrarias		2	1.345		1.347 ( 7,2%)
Ordenación y regulación de la producción agraria		14	64		78 ( 0,4%)
Ordenación y reestructuración de la producción pesquera, acuicultura y marisquearía		55	160	45	260 ( 1,4%)
Líneas de la D.G. de Investigación y capacitación (SEA) del MAPA			70		70 ( 0,4%)
Líneas de la D.G. de la Producción Agraria del MAPA			2.600		2.600 ( 14%)
Análisis e información estadística			80		80 ( 0,4%)
<b>TOTAL</b>	<b>14.073 (75,7%)</b>	<b>89 (0,5%)</b>	<b>4.333 (23,3)</b>	<b>105 (0,6%)</b>	<b>18.600,4 (100%)</b>

FUENTE: Proyecto de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1.987.

### 3.3. La discusión necesariamente superada.

Aunque la complementariedad en la producción agraria e industrial es el argumento que suele utilizarse para justificar una política integrada, hemos comprobado que, aun reconociendo esta necesidad, permanece la opción de comenzar por desarrollar y poner énfasis en uno u otro sector.

Desde nuestro punto de vista, la discusión ha de superarse en la práctica por la exigencia de optimizar el crecimiento de la producción y de conseguir, al mismo tiempo, otros objetivos de empleo, formación de mano de obra, y no introducir tensiones en la distribución interna de la renta. Estos objetivos requieren una política armónica y equilibrada, que no provoque los problemas que señalaba la crítica a la industrialización acelerada, tal como vimos en la primera parte de éste artículo.

El Plan Económico 1.984-86 partía de la dualidad existente y pretendía jugar a una lógica situacional, de aprovechar las posibilidades que en cada momento se ofrecían y, en este sentido, dejaba abierta la inversión privada y el estímulo productivo tanto a la agricultura como a la industria. En las circunstancias económicas de Andalucía, y en un ambiente de fuerte incertidumbre, el riesgo de apoyar de forma exclusiva una opción sería demasiado elevado, y podría comprometer en caso de no tener éxito el desarrollo de la comunidad de forma difícilmente reversible.

Debemos, pues, hablar de *estrategia empresarial*, como forma de superar la discusión entre *estrategia industrial* y *estrategia agrícola*, y en vez de hacer hincapié en los aspectos sectoriales de la problemática, poner el énfasis en el tipo de empresa que garantizaría nuestro desarrollo. Estas empresas (cualquiera que sea el sector al que pertenezcan) habrán de poseer unas características comunes que podrían sintetizarse en dos. Por una parte, ser competitivas nacional e internacionalmente, esto es, estar integradas en los mercados internacionales. Por otra parte, tratarse de empresas que funcionen como un grupo integrado, flexible, adaptativo e innovador, que anticipe y supere su propia crisis.

Los poderes públicos, apoyarían, pues, iniciativas empresariales con acciones en que el desarrollo de un sector no debería constituir una prioridad; en su lugar, favorecerían una infraestructura (transportes y comunicaciones) adecuada; proporcionarían disponibilidades financieras a un precio adecuado para no desanimar

proyectos de inversiones; y realizarían un esfuerzo de cualificación de la mano de obra, aprovechando con este fin la base educativa existente.

La práctica de la política económica ha de adaptarse a los nuevos imperativos productivos, como única forma de superar teorías y lograr un desarrollo estable. Y es esta necesidad la que fuerza a prestar más atención a criterios de eficiencia y productividad, que a opciones y alternativas de reparto entre sectores de inversiones públicas, sobre la base de criterios no siempre claramente justificados.

Pero esta estrategia de política tiene unas exigencias sociales de desarrollo que han de asumirse explícitamente, sin que pueda suponerse una automaticidad entre la eficiencia productiva y el logro de esas exigencias. En Andalucía el proceso autonómico ha de entenderse como una forma de gestión del desarrollo económico y de superación de desequilibrios sociales; por otra parte, la dinámica de especialización internacional (15) parece llevar a la economía andaluza hacia una especialización que si bien responde a algunos de los criterios de eficiencia productiva antes apuntados, entra en contradicción con el objeto autonómico de eliminar desequilibrios (rentas, empleo, espaciales) (16).

Así pues, la discusión sobre rentas, sobre opciones agrarias o industriales ha de dejar paso no sólo a una opción de eficiencia productiva sino a un planteamiento más completo (y políticamente más ambicioso), que tenga en cuenta el vector de fuerzas que

---

(15) En la que la CEE constituye un caso particular, pero de total relevancia para Andalucía; ver datos y análisis en los trabajos de la nota siguiente.

(16) Ver G. Ruiz y A. Ruiz: "Las exportaciones andaluzas" en *Revista de Estudios Andaluces*, nº 4, 1.985, y J. Auriolas y G. Ruiz: "El sector exterior en la economía andaluza" en *Información Comercial Española*, nº 619, marzo de 1.985. La investigación entre autonomía y dinámica externa se ha desarrollado recientemente en los trabajos de A. Narvaez, G. Ruiz y E. Torres: "La extroversión de la economía andaluza y la CEE" en *Pays Iberiques-CEE, Perspectives de développement des échanges*, Coloquio internacional celebrado en Bordeaux (Francia), mayo de 1.986, y de A. García Lizana y G. Ruiz: "Autonomía e integración internacional de Andalucía", en la reunión internacional sobre *Processes of International Regional Integration in the World Economy. Comparative Aspects*, celebrada en Lodz (Polonia), octubre de 1.986. Un trabajo más complejo y polémico es el que aparece en el nº 10 de *Pensamiento Iberoamericano*: "Autonomía e internacionalización de la economía andaluza. Un ensayo sobre dependencia", realizado por A. García Lizana, A. Narvaez, A. Ruiz y G. Ruiz (coordinador).

supone la extroversión de la economía hacia los mercados internacionales y el papel de la autonomía para integrarlo en el desarrollo (completo) de Andalucía.

Con esta perspectiva, la principal crítica que puede formularse no es si en los presupuestos (o en un aún no nacido plan) aparece una mayor atención a un sector u otro de la economía, sino a la carencia misma de una orientación de desarrollo, como algo más comprometido y complejo que un plan de inversiones públicas. El énfasis que en nuestro Estatuto se da a la economía es de por sí significativo de una preocupación ámpliamente compartida, que se traduce en un mandato explícito, sin ambigüedad alguna, para los gobernantes.

#### **RESUMEN:**

Este artículo trata de concretar la discusión entre agricultura e industria, como estrategias de desarrollo, en el contexto andaluz. Después de una breve referencia a las características de ambos sectores, se discuten las actuaciones recientes que, en el marco anterior, han sido tomadas por el gobierno autónomo.

Según los autores, el dilema agricultura versus industria ha de dejar paso no sólo a una opción de eficiencia productiva sino a un planteamiento más completo (y políticamente más ambicioso), que tenga en cuenta el vector de fuerzas que supone la extroversión de la economía hacia los mercados internacionales y el papel de la autonomía para integrarlo en el desarrollo de Andalucía.

