

MANUEL MARTIN RODRIGUEZ (*)

El espacio económico andaluz y las inversiones del Plan Económico para Andalucía 1984-86

1. ANDALUCIA: UNA ECONOMIA ESCASAMENTE ARTICULADA Y CON FUERTES DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES

A medida que se profundiza en el estudio de la economía andaluza, van poniéndose de manifiesto en forma cada vez más precisa, dos características muy acusadas de la misma: su gran desarticulación espacial y funcional, y las enormes diferencias intercomarcales actualmente existentes en la distribución de su renta regional.

En un reciente trabajo, editado por la propia Consejería de Economía y Planificación de la Junta de Andalucía (1), Ferraro y Basulto, utilizando un modelo de regresión múltiple, parecido al que viene utilizando Banesto desde 1976 para la estimación de la renta de los municipios españoles (2), han llegado a establecer que la relación entre la renta familiar disponible por habitante de la comarca más deprimida de Andalucía (Villanueva de los Castillejos, Huelva) y la de mayor renta (Fuengirola, Málaga) es de 1 a 2.26, bastante más alta que la que existe entre la de Baleares y Cuenca, las dos provincias españolas con mayor y menor renta familiar disponible por habitante, respectivamente. Estas diferencias interterritoriales en el interior de Andalucía son aun mayores si las comparaciones se hacen a nivel municipal, ya que, en este caso, dicha relación sería de 1 a 3.6. Los mayores niveles de renta corresponden al litoral, al valle del Guadalquivir y a las capitales de provin-

(*) Profesor Titular de Economía Política. Facultad de Derecho y Director del Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Granada.

(1) FERRARO GARCIA, Francisco J. y BASULTO SANTOS, Jesús: *La distribución espacial de la renta en Andalucía*, Consejería de Economía y Planificación, Junta de Andalucía, Sevilla, 1984.

(2) Banco Español de Crédito, *Anuario del Mercado Español*.

cia. Entre 1975 y 1981, sólo 26 de las 125 comarcas identificadas en los estudios previos de demarcación territorial elaborados por la Junta de Andalucía han actuado como receptores netas de población. En estas mismas comarcas, que representan sólo el 6 por 100 del territorio andaluz, se asienta el 55 por 100 de su población.

Por otro lado, las Tablas Input-Output, de Andalucía 1980 (3) han puesto de manifiesto, en forma rigurosa, el bajo nivel de articulación de la economía andaluza. Apenas una decena de sectores, entre ellos la agricultura, la ganadería, los aceites, los alcoholes, vinos y licores, la hostelería, y la edificación, todos ellos tradicionales, actúan como sectores clave, receptores de impulsos de crecimiento o con capacidad de arrastre del conjunto de la economía. Entre 1975 y 1980, el PIB de Andalucía creció un 10.1 por 100, en tanto que las exportaciones al extranjero lo hicieron en un 39.8 por 100 y las importaciones en un 85.5 por 100, lo que quiere decir que el sector exterior andaluz es mucho más dinámico que el conjunto de su economía, y, lo que es más grave, que el crecimiento de la economía andaluza está estrechamente asociado a sus importaciones, por lo que, en principio, parece inviable una política de demanda, que llevaría a un incremento de las importaciones sin que tuviera lugar, paralelamente, un crecimiento proporcional a la economía interior.

Si, desde el punto de vista funcional, existe una gran desarticulación económica, no es menor la que existe desde una perspectiva estrictamente territorial. Y no es sólo la conocida incomunicabilidad este-oeste la que permite hablar de esa desarticulación espacial de Andalucía, sino también la inexistencia de salidas al exterior de la región, e, incluso, la carencia de una red secundaria de carreteras en el interior de su territorio.

No existe, por consiguiente, un espacio económico andaluz. No han bastado siglos de esa "identidad histórica" a la que se refiere el artículo primero del Estatuto, o han sobrado, tal vez, algunos años de política económica fuertemente centralista para poder llegar a constituirlo.

2. LA RESPUESTA DEL PLAN ECONOMICO PARA ANDALUCIA ANTE ESTA SITUACION

El Estatuto de Autonomía para Andalucía ha dejado pocos grados de libertad a los planificadores de 1.984. El artículo 12 del mismo estableció como objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, entre otros, los de

(3) AURIOLES, J. y otros: *Cuentas Económicas de Andalucía 1980. Tablas Input-Output, Contabilidad Regional y Estudios Monográficos*. 1984 (ejemplar mecanografiado).

conseguir “la justa redistribución de la riqueza y la renta”, “la superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre las distintas áreas territoriales de Andalucía”, y “la realización de un eficaz sistema de comunicaciones que potencie los intercambios humanos, culturales y económicos”. Poco importa que éstos y los restantes objetivos señalados en el citado artículo no apareciesen jerarquizados, o que las posibles incompatibilidades entre ellos fuesen manifiestas en términos estrictamente económicos. Ante una situación de desigualdades económicas interterritoriales y de desarticulación territorial y económica, la respuesta más inmediata era, sin duda, la de atender “strictu sensu” el mandato estatutario de construir un espacio económico articulado en el que las diferencias interterritoriales de renta fuesen lo más pequeñas posibles.

Cabía la posibilidad de haber hecho una interpretación general del Estatuto, entendiéndolo que la corrección de los desequilibrios económicos territoriales podían conseguirse mediante desplazamientos de todos los factores de la producción y no solo del capital, y que la “superación de las condiciones económicas, sociales y culturales que determinan la emigración de los andaluces podría, tal vez, realizarse, incluso en forma más eficiente, sin necesidad de articular previamente el espacio andaluz. Los planificadores andaluces, sin embargo -ya se ha dicho-, han preferido mantenerse dentro de una interpretación del Estatuto mucho más restrictivo, diseñando un modelo que conducirá -no se dice en cuanto tiempo- a una vertebración territorial y económica del espacio andaluz, y a una redistribución más justa de la renta regional basada fundamentalmente en desplazamientos de capital social fijo. Analizaremos brevemente los programas previstos en el Plan en orden a la consecución de ambos objetivos.

2.1. Programas encaminados a la reestructuración del aparato productivo y a una mayor integración de la economía andaluza.

a) La mayor parte de las acciones sobre el sector agrario previstas en el Plan se apoyan en las previsiones contenidas en el Programa de Reforma Agraria (Programa 6). Las críticas más serias que se han hecho a ésta provienen de que haya sido planteada sobre la base de dos hipótesis que parecen un tanto inconsistentes: de un lado, la de haber aceptado la doble creencia de que las tierras de Andalucía permanecen mal cultivadas por el solo hecho de estar en manos de la iniciativa privada, y, paralelamente, de que éstas podrían ser mucho más rentables si pasasen al sector público o quedasen bajo su control; y de otro, la de haber partido de la idea de que todo iría mejor, e incluso bien, si se consiguieran incrementar, en términos puramente cuantitativos, el total del producto agrario.

No es éste el lugar de enjuiciar éstos y otros reparos formulados a la Ley de Reforma Agraria andaluza. Si haremos, en cambio, dos consideraciones de carácter general acerca de la posible contribución de aquellas acciones al objetivo de integración económica y territorial de Andalucía. La primera de ellas consiste, simplemente, en llamar la atención sobre el hecho de que, siendo la agricultura uno de los pocos sectores clave de la economía andaluza, poco más puede hacerse sobre él para conseguir esa deseada vertebración económica. La segunda, se refiere a la consideración que el Plan hace de la comarca como ámbito espacial de aplicación de las diferentes acciones, que, por su especial importancia, requiere algunos comentarios adicionales.

Tanto la Constitución española como el propio Estatuto de Andalucía, aún reconociendo a la provincia y al municipio como entidades locales históricamente consagradas, han previsto la posibilidad de crear "agrupaciones de municipios diferentes de la provincia", y constituir "comarcas integradas por municipios limítrofes dentro de la misma provincia, atendiendo a sus características geográficas, económicas, sociales, e históricas". A base de ello, precisamente, la Junta de Andalucía pretende hacer de la comarca el ámbito geográfico de la mayor parte de sus actuaciones, lo que, a mi entender, constituye un gran acierto, no sólo en relación con el objetivo de integración económica y territorial, sino en relación con otros objetivos de política económica, incluido el de redistribución espacial de la renta. La integración económica y territorial será sin duda más armónica y viable si se realiza a nivel intercomarcal, y también la reasignación de recursos será más eficiente y menos onerosa, sobre todo socialmente, si se realiza, en lo posible, a nivel intracomarcal. La comarcalización del territorio andaluz puede ser, por tanto, el gran instrumento para la consecución de los objetivos del Estatuto y para la compatibilización inicial de éstos. En particular, las inversiones agrarias, que son las más estrechamente vinculadas al territorio, y que representan casi la tercera parte del total de las inversiones públicas previstas en el Plan, podrían racionalizarse en buena medida si se concretaran, como se pretende, por espacios económicos comarcales homogéneos.

b) No parece que los programas encaminados a la promoción y reestructuración de la industria, de la minería, y del sector energético (programa 7), o al fomento del turismo y reestructuración del comercio (programa 8), puedan tener efectos importantes sobre la integración de la economía andaluza. No es que carezca el Plan de un conjunto de buenas intenciones, o que las estrategias y medidas que se proponen estén mal articuladas. Se trata, simplemente, de que ni el volumen de las inversiones públicas previstas en el Plan, ni las medidas concretas que se piensan arbitrar, permiten albergar demasiadas esperanzas sobre su capacidad real para contribuir a la consecución de este objetivo. No es arriesgado afirmar que, al final del período de vigencia del Plan, la industria andaluza continuará desarticulada interior-

mente y con una localización desequilibrada en favor del triángulo Sevilla-Cádiz-Huelva, el turismo seguirá concentrado en el litoral mediterráneo y en algunos puntos del interior, además de con una elevada estacionalidad y una fuerte dependencia de agencias de viajes extrarregionales, y la comercialización será todavía el mayor quebradero de cabeza de los empresarios andaluces, y especialmente, de los agricultores. Sin embargo, las acciones puntuales previstas en el Plan podrían generar economías externas, cuya cuantificación resulta, desde luego, muy difícil en el momento actual.

c) El mayor esfuerzo en la política de integración económica de Andalucía, lo realiza el Plan en el plano puramente territorial, mediante el programa llamado de ordenación del territorio (programa 9). En él se prevén tres tipos de actuaciones: la institucionalización de la comarca, la articulación territorial, y la distribución espacial de las inversiones públicas. Ya nos hemos referido a las ventajas de la comarcalización en orden a conseguir un crecimiento equilibrado de la economía andaluza, y volveremos a hablar de ella, más adelante, al tratar de los objetivos relativos a corregir las desigualdades territoriales de renta y a disminuir las diferencias comarcales en dotaciones de equipamientos e infraestructura urbana. También nos ocuparemos, entonces, de la distribución espacial de las inversiones públicas, aunque haya en esta actuación un aspecto puramente funcional. Ahora trataremos, exclusivamente, del problema de la desarticulación territorial.

Los redactores del Plan comienzan por reconocer, sin ambages, la desarticulación territorial de Andalucía, vinculándola a su propia desarticulación económica. No establecen, sin embargo, si esa desarticulación territorial es fruto de la desarticulación económica, o, si por el contrario ésta constituye la causa del pobre estado de nuestras vías de comunicación. En cualquier caso, el objetivo propuesto consiste, claramente, en articular el territorio andaluz, hoy absolutamente desmembrado, no sólo a causa de una red de carreteras y ferrocarriles, cuyo principal problema consiste en la falta de comunicabilidad este-oeste, en la muy baja accesibilidad de un buen número de áreas geográficas, en el estrangulamiento de las salidas al exterior, sino debido, también, a una insuficiencia de puertos marítimos y aeropuertos por los que poder facilitar las salidas directas al exterior.

Fijado este objetivo, cuyo coste de oportunidad a corto plazo discutiremos más adelante, el Plan acierta, a mi juicio, a la hora de instrumentar el modo de conseguirlo, aún cuando adolezca de no plantearse, explícitamente, más que lo relativo a la red de carreteras. A estos efectos, se propone la creación de un sistema de ciudades, integrado por 78 grandes municipios de toda la comunidad, situados sobre los principales ejes de articulación regional y comarcal, y seleccionados bien en función de dinamismo económico-

demográfico, o por su acusada centralidad y potencial articulador, o por cubrir vacíos territoriales. Tales núcleos urbanos constituirían los “nodos” de articulación y configurarían la red básica de carreteras. Un adecuado sistema de vías comarcales garantizaría la accesibilidad de todos los municipios andaluces a esta red principal.

2.2. Programas encaminados a garantizar la solidaridad intrateritorial.

Ya se ha dicho que la Comunidad Autónoma viene obligada por el artículo 12.3. 7º del Estatuto a tratar de conseguir “la superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre las distintas áreas territoriales de Andalucía, fomentando su recíproca solidaridad”, y que el planificador ha entendido este mandato en el sentido de que tal objetivo habría de conseguirse, fundamentalmente, mediante inversiones públicas en las comarcas “en declive” o en “transición” desfavorable.

Para ello, se ha elegido, nuevamente, la comarca como ámbito territorial de actuación, proponiéndose como fórmula principal de reparto de las inversiones públicas destinados a este fin el llamado “Fondo de Solidaridad Andaluza” (F.S.A.).

La cuantía del FSA se fija en un 25 por 100 de la parte de inversión pública en Andalucía financiada con recursos autónomos, excluidas las inversiones en reposición, lo que viene a representar algo menos del 10 por 100 del total en la inversión pública, porcentaje que resulta ciertamente bajo para los fines de redistribución de la renta regional. En contrapartida, tal vez, los indicadores que se proponen para establecer los criterios de la distribución del mismo entre las diferentes comarcas -inversa de la renta ponderada por la población, déficit de equipamientos colectivos y esfuerzo fiscal, desempleo, saldo migratorio, y superficie- confieren a éste un carácter netamente redistributivo. La selección de los proyectos a incluir a el FCI deberá hacerse en forma coordinada con otras inversiones a partir de las propuestas de las Corporaciones Locales y en el marco de los Planes provinciales de obras y servicios y de los Planes de Comarcas de Acción Especial, que sirven, además, como medios complementarios de redistribución territorial de la renta.

El FSA se configura, pues, como un instrumento limitado de redistribución de la renta regional, debido a la pequeña cuantía de sus inversiones, pero de una gran significación cualitativa, por cuanto pretende desviar inversiones públicas hacia las comarcas más deprimidas, atendiendo precisamente a todos los indicadores sociales y económicos que las configuran como

tales, con independencia de posibles movimientos en dirección contraria de otros factores de la producción, y muy especialmente de la población. Precisamente el hecho de que su ámbito de aplicación sea la comarca, o una agrupación de comarcas, podría hacer posibles estos movimientos en el interior de las propias comarcas, complementando así la acción correctora del FSA.

3. CONCLUSIONES Y ALTERNATIVAS AL PLAN

a) El artículo 12.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que la Comunidad ejercerá sus poderes en orden a conseguir unos objetivos básicos que en modo alguno aparecen jerarquizados y cuya competitividad general puede resultar muy discutible dentro de un marco concreto de actuación. En particular, ordena superar los desequilibrios entre las distintas áreas territoriales, realizar un eficaz sistema de comunicaciones que potencie los intercambios interiores, conseguir el desarrollo industrial como fundamento del crecimiento armónico, y llevar a cabo la reforma agraria como eficaz instrumento de corrección de los desequilibrios regionales. Pensando, tal vez, en la extraordinaria importancia de las relaciones económicas en los procesos de formación de la identidad de los pueblos, el Estatuto ha fijado, por tanto, como objetivos básicos de la Comunidad, la articulación espacial y económica del territorio andaluz y la justa redistribución de la renta regional.

b) En el Plan Económico para Andalucía 1984-86 no se discute el posible conflicto de este objetivo con otros contenidos en el propio artículo 12.3 y, en especial, con los relativos a la "superación de las condiciones económicas, sociales y culturales que determinan la emigración de los andaluces o a la "consecución del pleno empleo". Se rechaza, además, implícitamente, la teoría del "ajuste automático" de las desigualdades regionales o comarcales, presente en la mayor parte de los trabajos de la "Regional Science Association", según la cual las empresas privadas, tratando de minimizar sus costes, tienden a instalarse en las zonas donde las dotaciones de mano de obra son abundantes y baratas, en tanto que los trabajadores sin empleo emigran a las zonas donde las dotaciones de capital son suficientes para su absorción, creándose así un movimiento de doble dirección que conduce finalmente a la desaparición de los desequilibrios territoriales. Por otro lado, se da por sentado que la articulación espacial y económica del espacio andaluz constituye un objetivo deseable en sí mismo con independencia de sus costes de oportunidad.

c) El resultado de todo ello es que el Plan no añade casi nada al Estatuto en cuanto a discusión de posibles incompatibilidades de objetivos, jerarquización de los mismos, definición de prioridades en cada uno de ellos, y

fijación del horizonte temporal en el que puedan conseguirse a los niveles previamente establecidos. Estas insuficiencias, notorias en los distintos programas establecidos para alcanzar cada uno de los objetivos del Plan, se hacen más ostensibles en los relativos a la integración territorial y económica del espacio andaluz y a la distribución equitativa de la renta. Está tan lejos este objetivo, son tan altos los costes de oportunidad necesarios para alcanzar el mismo, y parecen tan exiguas, en términos relativos, las inversiones públicas totales previstas en el Plan, que valdría la pena definir en términos mucho más precisos que lo hace el Plan cómo y cuando puede llegar a crearse un espacio económico andaluz homogéneo y justo. La amenaza cierta de desmantelamiento que pende sobre buena parte de su red ferroviaria interior, constituye una buena prueba de hasta qué punto puede resultar difícil la consecución de este objetivo.

d) Constituye un gran acierto del Plan su propuesta de comarcalización de la geografía andaluza, como principal instrumento para llevar a cabo una política económica territorial como la que se pretende. Sin embargo, por lo dicho anteriormente, no parece posible conseguir en un corto período de tiempo la integración territorial y económica de las comarcas andaluzas sólo mediante inversiones públicas en capital fijo social. Si se rechaza la teoría del "ajuste automático" tampoco cabe confiar demasiado en la política de ayudas directas o incentivos a las empresas privadas para que se instalen en los "municipios preferentes", que constituye la otra gran propuesta de política territorial prevista en el Plan.

e) La agravación del dualismo rural-urbano parece inevitable en una sociedad en desarrollo, y mucho más en una región como Andalucía en la que existen profundas diferencias geográficas. La alternativa a una política de integración territorial y económica rápida, por más que ésta constituya un objetivo político deseable, podría ser la de potenciar aquellos sectores económicos y áreas geográficas con posibilidades claras de desarrollo mediante inversiones públicas directamente productivas, confiar a los movimientos de población y al FSA la restauración de los desequilibrios territoriales en lo relativo a equipamientos colectivos, y abrir los cauces institucionales y de infraestructura necesarios para ampliar la base exportadora de la región, aunque todo ello sea a costa de aplazar la integración interior, y, al mismo tiempo, programar ésta, si es que resulta necesaria por motivos extraeconómicos, dentro de un horizonte temporal razonablemente lejano.