

EL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN ANDALUZA Y SU IMPACTO EN EL MERCADO LABORAL.

F. ISLA CASTILLO,

J.M^a. OTERO MORENO,

J. SÁNCHEZ FERNÁNDEZ.

Universidad de Málaga.

1997. Papeles de Trabajo de Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales, nº19.

El breve libro objeto de este comentario es un interesante trabajo de investigación prospectiva. Trata de indagar un escenario futuro referente al proceso de envejecimiento de la población andaluza a largo plazo, y a sus consecuencias en el mercado laboral y en la "dependencia económica" (relación entre las personas demasiado jóvenes y demasiado viejas para trabajar, y el número de personas en edad de trabajar). Sus autores son reconocidos expertos en temas demográficos y de mercado de trabajo, que han publicado no pocos estudios en esta dirección, algunos de los cuales se recogen en la bibliografía que se aporta en la obra.

La hipótesis de la que parte el libro es que el envejecimiento de la población andaluza amenaza con provocar en el futuro fuertes dependencias económicas de una parte

cada vez mayor de la población. El origen de este envejecimiento es la caída de la tasa de fecundidad, que ha modificado sustancialmente la estructura demográfica por edades, y que continuará haciéndolo en el futuro. En Andalucía, aunque dicho envejecimiento se presenta con retraso, dos problemas estructurales generan una importante dependencia económica efectiva: la relativamente baja tasa de actividad y la alta tasa de paro. De cara al futuro, esta situación puede agravarse. Indagar esa posibilidad es el propósito que ha guiado la investigación, cuyo resultado es el libro.

El Capítulo I plantea predicciones a largo plazo de la población andaluza, por sexo y grupos de edad, en un horizonte de 50 años (de 1991 al 2041). Se parte del análisis de la población de Andalucía, en su estructura y evolución reciente (1970-1991), tomando en consideración la fecundidad, la mortalidad y las migraciones. A partir de estos datos, proponen los autores las hipótesis sobre la evolución futura de estos tres componentes del crecimiento de la población. Llegan finalmente a unos resultados: la evolución de la fecundidad es el factor determinante en el futuro de la población; además de éste, la estructura por edades determina el crecimiento de la población. En la perspectiva a largo plazo: a) la población joven, en todos los escenarios previstos, tiene un fuerte des-

censo en su peso relativo; b) crece espectacularmente el peso relativo de la población de 65 y más años; c) finalmente, el peso relativo de la población comprendida entre 15 y 64 años es cada vez menor. En conjunto, la población comprendida entre 15 y 64 años es cada vez menor. En conjunto, la población crece hasta el 2014 o el 2015, con ascenso amortiguado hasta el 2031, según las hipótesis que se adopten, para decrecer luego hasta el 2041, año en el que existirá un alto coeficiente de dependencia (70%).

Los autores apuntan el año de 1981 como divisorio: antes de esa fecha, elevados niveles de fecundidad permiten un crecimiento continuado de la población; después, en el decenio de los ochenta, la fecundidad comienza a caer y el crecimiento empieza a ceder, y en torno al 2012, “dependiendo de la evolución que siga la fecundidad, ese crecimiento se volverá negativo y la población decrecerá” (p.35).

Tras el análisis y proyecciones demográficas del Capítulo I, el Capítulo II aborda “un análisis del impacto del envejecimiento de la población sobre el volumen y la estructura de la población activa a largo plazo”. Parten los autores del aumento de la población activa andaluza en el período 1977-1996, aunque ello no reduce el paro, ya que en Andalucía la población activa dispara su crecimiento “debido al mayor paro encubierto” (p.38) y ana-

lizan las tasas de actividad por sexo y por grupos de edad. Proponen luego hipótesis sobre proyecciones de tasas de actividad, para cerrar con proyecciones de población activa: para los varones se producirá una caída de las tasas de actividad en los grupos 16 a 24 años y 55 y más años, manteniéndose las tasas en los grupos restantes; para las mujeres, un crecimiento continuado en todas las edades, excepto el grupo 16 a 19 años. En resumen, “de acuerdo con los supuestos adoptados las proyecciones mostrarán un estancamiento de la participación masculina para todas las edades y el progreso de la participación femenina a partir de 25 años” (p.54).

Finalmente, los autores llegan a tres conclusiones y plantean dos cuestiones generales. Primera conclusión: en Andalucía, pese a la caída de la fecundidad en los ochenta, la población continuará creciendo al menos hasta mediados de la segunda década del siglo XXI, para luego descender hasta el 2041, año en el que se registrarán cifras de población parecidas a las actuales. Segunda conclusión: si los patrones de fecundidad no cambian drásticamente, el envejecimiento de la población será progresivo. Tercera conclusión: la población activa seguirá aumentando “a un ritmo superior al de la población total” y, tras alcanzar su techo a mediados de la segunda década del siglo XXI, en el 2041 “aún seguirá superando a

la fuerza de trabajo actual". "Sin embargo, será una población más envejecida y, por tanto, más conservadora, menos abierta al cambio, a la innovación y a la experimentación, que son los pilares en los que descansa el progreso tecnológico" (p.57).

En cuanto a las dos cuestiones generales, de interés para los objetivos a largo plazo de la política socio-económica de Andalucía: una "durante los próximos veinte años el verdadero reto no es el que plantea la caída de la fecundidad sino el evitar que el número de parados siga creciendo"; la otra, "las consecuencias del envejecimiento de la población sobre la dependencia económica podrían llegar a ser muy preocupantes dentro de unos veinte años (...), para frenarlas habría que incentivar en estos momentos la fecundidad de las cohortes de edad más numerosas" (las que ahora tienen entre 15 y 25 años).

Estamos ante un trabajo serio y riguroso, que al proponer proyectivamente escenarios de futuro, está apuntando los problemas que propician ese horizonte, con lo que permite tomar conciencia de estos y plantear los necesarios mecanismos correctores que los impidan o corrijan. En este sentido, un amplio y espléndido Apéndice de Tablas y

Gráficos cierra el libro, con las proyecciones demográficas, de población activa y de tasas de actividad. Escrito con apretada claridad, ofrece una ajustada aportación numérica, como modo de delimitar los escenarios que propone y soporte de las hipótesis y conclusiones que plantea.

En conjunto, los autores han realizado una útil y sólida investigación, que es la obra que se comenta. Sus resultados obligan a reflexionar sobre los derroteros por los que puede discurrir un problema estructural de la Andalucía actual: el mercado de trabajo, la tasa de actividad y el alto índice de paro. Si a este respecto la realidad andaluza es ya ahora difícil, el escenario que vislumbra para el 2041 aparece aún más complicado. Hay que agradecer que, en vez de insistir en las cuestiones de hoy, abundantemente analizadas y debatidas, los autores apunten a lo que puede ocurrir mañana, si las cosas siguen yendo por donde ahora van. Avisan así de lo por venir; y ayudan, de esta manera, a desde el presente tomar con tiempo las medidas precisas para tener cierta capacidad de decisión sobre el futuro. Que no es poca cosa.

Juan Antonio LACOMBA

**AUTONOMÍA POLÍTICA Y
DESARROLLO REGIONAL.
CAROLINA MÁRQUEZ
GUERRERO. Instituto de
Desarrollo Regional.
Fundación Universitaria.
Sevilla, 1997.**

Este libro, recientemente publicado por el Instituto de Desarrollo Regional, recoge en su contenido un resumen de la tesis doctoral presentada por la autora en la London School of Economics and Political Science (Londres), en la que se trata de fundamentar hasta qué punto existe una correspondencia entre una descentralización política y administrativa, que se traduce en la presencia de un gobierno regional con capacidad y competencias transferidas desde el Estado, y la defensa de los intereses regionales, utilizándose como ejemplo ilustrativo el caso de Andalucía.

En el caso español, la reforma del Estado, dentro de la cual ocupó un lugar importante su reorganización territorial, basada en el título 8º de la Constitución del 78, coincidió con la puesta en marcha en otros Estados de importantes modificaciones en las funciones que hasta entonces habían venido desempeñando, propiciadas estas transformaciones por la necesidad de superar la crisis de los 70, y la llegada de un nuevo modelo de regulación social y económica.

En este momento, las reformas tienen lugar coincidiendo con planteamientos que, desde la economía regional, ven en la descentralización un instrumento idóneo para promover el desarrollo regional, aproximando "el poder" y, por tanto las soluciones, a la población, democratizando los procesos sociales, aumentando la participación popular y propiciando las transformaciones de tendencia igualitaria en la base económica. Podía sobreentenderse que se había encontrado la herramienta capaz de resolver los problemas del desarrollo desigual sin necesidad de poner en marcha transformaciones en la forma de generación, apropiación y distribución del excedente, o en otras condicionantes histórico-estructurales que hasta entonces habían centrado la atención como obstáculos al desarrollo de determinados territorios.

En el trabajo que Carolina Márquez nos presenta en este libro, encontramos un análisis, pormenorizado y muy bien fundamentado, del significado y las implicaciones que, tal como tuvo lugar su desenvolvimiento, en el caso de Andalucía supuso la llegada del llamado "Estado de las Autonomías" y las políticas económicas que, en una especie de "búsqueda del tiempo perdido", se pusieron en marcha en la década de los 80 y primeros años de la de los 90.

El libro tiene dos partes que pueden diferenciarse claramente.

Por un lado, en una primera parte se exponen las diferentes modalidades y orientaciones de la política regional en la Europa de los años 80 y 90, y por otra se presenta la política de desarrollo del gobierno andaluz durante el período 1984-90, con referencia concreta en tres ámbitos: carreteras, ferrocarriles, y promoción industrial.

La presentación de las principales opciones de política regional se hace utilizando una interesante tipología que resulta de cruzar el origen de los factores condicionantes del desarrollo -exógeno y endógeno-, con un mayor o menor énfasis en el crecimiento de la productividad o el empleo, apareciendo de este modo cuatro estrategias de política económica que sintetizan las diferentes líneas entre las que se mueven los gobiernos regionales en el período considerado.

Pero esta presentación no se limita a una mera descripción de las principales características de cada una de las opciones. En ella podemos encontrar también la conexión entre las diferentes teorías y el contexto social, político y económico en el que nacen y se desarrollan, así como una valoración de su grado de aplicación y de las razones del éxito o fracaso.

El desarrollo endógeno auto-centrado, o de abajo arriba, es la primera de las teorías en las que se profundiza. Diseñada en un principio para hacer frente a casos de subde-

sarrollo en espacios marginados que se encuentran fuera de los principales circuitos económicos, pone el énfasis en la satisfacción de las necesidades básicas, y supone una opción de gestión de los recursos endógenos en beneficio de la población del territorio afectado por esta estrategia.

La fuerte contradicción entre las condiciones en las que se desenvuelve y las exigencias y objetivos que se plantea (protección de las economías y los mercados locales de la competencia y la penetración externa, a través del denominado "cierre espacial selectivo"), la convertirán en una estrategia efímera en unos casos e inédita en otros, pudiéndose decir que, en la práctica, en los casos en los que se adoptó en un principio, no pasó, más tarde, del papel.

La movilización del potencial endógeno se presenta como una estrategia que responde a un momento de crisis en el que la falta de crecimiento y las dificultades por las que atraviesan las economías centrales hace poco pertinente, especialmente para las regiones periféricas, el reclamo de inversiones del exterior. Se deja, por tanto, el desarrollo, básicamente, en manos de la movilización de factores internos. Los espacios periféricos deben estimular su capacidad para maximizar su producto regional, desapareciendo así, según proclaman los defensores de esta estrategia, el dilema entre eficiencia y equidad.

Se trata de vitalizar un tejido empresarial interno, basado en la pequeña y la mediana empresa, transformándolo en un tejido moderno y competitivo, fundado en la innovación y capaz de insertarse en los mercados internacionales, y por tanto orientado al exterior, especialmente dinamizada hacia aquellas actividades más apropiadas a las condiciones locales del crecimiento. El énfasis que la autora pone en la diferencia del concepto de potencial endógeno con el que tradicionalmente se venía entendiendo como tal, resulta clave para entender los resultados de la puesta en marcha de esta estrategia en distintas regiones, que se exponen con detalle y con una gran profusión de referencias a casos en los que el éxito se asocia a la movilización de un potencial endógeno, en definitiva de unas condiciones, ya existentes.

En los modelos de desarrollo exógeno, tecnópolis o, en general, atracción de inversiones exteriores, las economías de aglomeración, y la existencia de precondiciones, también juega un papel fundamental que tiene que ver con un tejido empresarial ya implantado en la economía local. En el libro se subraya el fracaso en las áreas periféricas de una política indiscriminatoria de atracción de inversiones que, con frecuencia se pone en marcha con objeto de paliar los síntomas más agudos de la situación económica de la región de que se trate, sobre todo en materia de desempleo.

La segunda parte contiene el desarrollo del análisis referido al caso de Andalucía, comenzando por la política de carreteras, que se encontró con una red viaria radial, no centrada en la región, que resultaba de un proceso histórico en el que la economía andaluza se había venido estructurando, básicamente, para satisfacer las necesidades del crecimiento y la acumulación en otras áreas.

Para alcanzar los objetivos políticos, económicos y sociales del recién creado gobierno autónomo, en un primer momento parece que se trata de poner en marcha una red viaria regional que diera coherencia interna y unidad, en definitiva que fuera capaz de vertebrar a la región, potenciando el equilibrio territorial interno. Así se traduce en el Avance del Plan General Viario de 1984, cuyo contenido es objeto de análisis en el trabajo de la profesora Márquez, contraponiéndose el diseño que en él la Junta expone, con el que se va a llevar a cabo a partir de 1987, fecha en la que se cambian no sólo los ejes prioritarios, sino también el propio esquema territorial subyacente, y el modelo de desarrollo que se desea alcanzar, centrándose el programa de carreteras, básicamente, en la construcción de la autovía del 92, cuyo significado en implicaciones reciben una especial atención en el libro.

¿Qué papel juega la autovía del 92? ¿Cuál es la estrategia de desa-

rollo que se está realmente apoyando con su construcción? ¿Qué tipo de accesibilidad se está primando? Todas estas cuestiones tratan de responderse desde un análisis muy bien construido en el que las piezas de la interpretación encajan de un modo preciso. Es esta una parte en la que, siendo la dificultad mayor para mostrar los efectos reales de la política viaria por la que se opta, más allá de las apariencias, los argumentos han conseguido hilarse de un modo especialmente convincente.

A continuación, con el mismo tono de precisión y rigor, se presenta la política ferroviaria regional, que, partiendo de una red falta de coherencia desde el punto de vista territorial y, al igual que en el caso de las carreteras, diseñada pensando en la articulación con el exterior, tropieza, de entrada, con especiales dificultades que se derivan de las limitadas competencias que en materia de política ferroviaria se le asignan a la Junta. Desde esta perspectiva, la reducción del déficit de Renfe condiciona hasta tal punto esta política ferroviaria en Andalucía que, entre las medidas adoptadas por el Contrato-Programa Renfe-Estado en 1984 se contemplaba el cierre de las líneas "altamente deficitarias", entre las cuales se encontraban, prácticamente todas las líneas de la red secundaria andaluza.

La oposición en aquellos momentos de la Junta de Andalucía consigue mantener en servicio gran

parte de las líneas que se pretendían clausurar. A esto se une la aprobación en 1986 del Plan Ferroviario de Andalucía en el que se concede prioridad desde la Junta a la potenciación de la red regional. Sin embargo este proyecto va a tener pocas posibilidades de ser llevado a la práctica. De nuevo 1987 marca la fecha de una ruptura con la política anterior, esta vez en materia ferroviaria. El gobierno central aprueba en este año un Plan de Transporte Ferroviario 87-2.000 que tiene como objetivo estimular la competitividad de este medio de transporte, concentrando las inversiones sólo en las líneas, ejes y tramos más eficientes. Una de las intervenciones programadas afectaba plenamente a Andalucía. Se trataba de construir un nuevo acceso por Brazatortas, por donde habría de instalarse la alta velocidad.

Como en el caso de la Autovía del 92, encontramos ahora una valoración ponderada y debidamente fundamentada del significado y las implicaciones para el desarrollo regional de la alta velocidad, así como de la actitud de la Junta ante las medidas adoptadas por Renfe, habida cuenta de la existencia de un Plan Ferroviario para Andalucía que se veía en gran medida contrariado por ésta. Actuaciones y Plan de Renfe que, en la medida en que consolida el carácter radial de la red ferroviaria andaluza, potenciando los desequilibrios territoriales internos,

margina la política ferroviaria diseñada por la Junta.

A la política de promoción industrial de la Junta de Andalucía se dedica un amplio capítulo del libro en el que encontramos una primera parte en la que se analiza la orientación y las actuaciones propiciadas desde el Instituto de Promoción Industrial (IPIA) agencia creada en 1983, hasta la aparición en 1987 de nuevos instrumentos de promoción industrial que van a desarrollar una política industrial muy diferente a la que se concibió en esta primera andadura del gobierno autonómico.

En estos primeros años, a través del IPIA, se intenta poner en marcha una estrategia próxima a la que en la primera parte del libro se ha denominado de desarrollo endógeno autocentrado, de modo que la agencia de desarrollo encargada de llevar a cabo la política industrial no sólo se dedica a la coordinación como intermediaria en planes de actuación muy específicos, sino que desde allí se intenta planificar el desarrollo económico regional a través de una estrategia basada en los recursos locales, integrando los distintos sectores implicados de una manera global. A iniciativa de los núcleos interesados se ponen en marcha un conjunto no muy numeroso de planes de actuación que se conciben como proyectos piloto a partir de los cuales se podría intentar su generalización en un proceso que

podría suponer el desencadenamiento de una transformación y una potenciación desde dentro de los recursos regionales.

De nuevo la ruptura en 1987, año en el que se crea el Instituto de Fomento de Andalucía (IFA), con una estrategia distinta para atender la promoción industrial. Se trata ahora de procurar la articulación en la red global, para evitar la exclusión de los circuitos económicos, alentando la innovación y el desarrollo tecnológico, y procurando la modernización bajo la proliferación de instrumentos y programas, convirtiéndose en prioritaria la promoción de los sectores que constituyen los llamados "complejos industriales embrionarios" (electrónica y nuevas tecnologías de la información, componentes electrónicos, e industria aeronáutica). Se trata de hecho de una estrategia exógena en la que se espera que la atracción de empresas de alta tecnología a la región, movilice el potencial endógeno y termine convirtiendo a Andalucía en una región industrial avanzada.

Al análisis de los tres sectores continúa un capítulo para explicar las razones del cambio de rumbo que tiene lugar en la política regional a partir de 1987, así como las que subyacen en las posiciones adoptadas tanto en el primero como en el segundo período. Condiciones políticas, sociales y económicas han modulado unas políticas económicas y unas actuaciones desde el

gobierno autonómico que se contextualizan en el libro para poder alcanzar el objetivo propuesto en el trabajo: explicar, a través del caso de Andalucía, a quién y para quién sirven las distintas opciones de política económica regional utilizadas y cual es la correspondencia entre autonomía política y defensa de los intereses regionales.

Con este trabajo, la profesora Carolina Márquez no sólo aporta valiosos elementos para la evaluación y el análisis de las políticas

regionales, especialmente en las regiones periféricas. Su estudio concreto para Andalucía supone también un avance importante en el conocimiento de la realidad económica, social y política de Andalucía, que, además de contribuir a poder modificarla a nuestro favor, sin duda, será de ahora en adelante una referencia obligada para los estudiosos de la misma.

Manuel DELGADO CABEZA