

LA TRIPLE MANIFESTACION DE LA CRISIS EN ANDALUCIA

Joaquín AURIOLES MARTIN

I. RECUPERACION Y PROGRESO. LA RESTRICCIÓN DE LOS DESEQUILIBRIOS ESTRUCTURALES

ANDALUCIA cierra el ejercicio de 1993 con el peor resultado económico desde que se constituyó en Comunidad Autónoma. El PIB real se reduce en un 2,7 por 100 (Alcaide, 1994), la ocupación decrece en 100.000 personas (-5,9 por 100 del total) y el desempleo aumenta en 130.000, elevándose la tasa de paro al 33 por 100. Durante este año, además, ofrece los registros negativos más acusados del conjunto de las comunidades autónomas. Lo peor de todo, sin embargo, no es la coyuntura misma, sino la magnitud de alguno de los desequilibrios fundamentales y la extensión de la sensación de crisis a la mayor parte del sistema.

El objetivo de este artículo es desarrollar un análisis que trascienda del simple relato de los hechos, para proporcionar una explicación de las causas de tan acusada recesión durante 1993. Dentro de este enfoque, se incluye un conjunto de reflexiones sobre el estado general de la economía, abundando en la forma que adoptan los principales desequilibrios y proyectándose algunas de sus conclusiones sobre los resultados económicos del pasado año. Plantear precisamente estas consideraciones cuando se ha superado el primer trimestre

de 1994 resulta especialmente interesante, por cuanto la economía española ha comenzado a recoger los primeros frutos de las devaluaciones en sus relaciones con el exterior, y la reforma del mercado laboral ha dado sus primeros pasos, de forma que algunos de los argumentos que se desarrollan podrían ser susceptibles de una diferente lectura si, efectivamente, se aceptan los síntomas de un cambio en la tendencia general.

Sin embargo, y aun admitiendo que algunos de los resortes que mueven a la economía regional pudieran estar forzando el desplazamiento de ésta hacia la senda de la recuperación, la posibilidad de una respuesta contundente y positiva en este sentido constituye en este momento una eventualidad mediatizada por el grado de restricción que introducen los desequilibrios señalados, que no sólo permanecen, sino que incluso se deterioran en los últimos años. La evaluación invita todavía más al pesimismo si se lleva algo más lejos la reflexión, estableciéndose que la simple recuperación es un objetivo insuficiente si no incorpora los elementos de cambio y transformación que requiere el progreso económico.

Nos mantenemos, en consecuencia, en las mismas tesis que se defendieron en una anterior colaboración dentro de esta misma publicación, y que se resumen en los dos puntos siguientes (Aurioles, 1993). El primero, que

en el comportamiento de la economía andaluza hay que distinguir entre los impulsos exteriores, que definen el momento del ciclo, y las rigideces internas, que determinan la intensidad de sus consecuencias. El segundo, que su elevada sensibilidad al ciclo nacional e internacional vincula a éstos sus opciones de salida de la crisis. De la historia reciente, sin embargo, se extrae una conclusión particularmente clara: la vuelta a la senda del crecimiento en modo alguno garantiza el progreso en la corrección de los desequilibrios estructurales. Cuando la economía andaluza se encontraba en la fase ascendente del ciclo, en los años en que las tasas de crecimiento se situaban alrededor de los cinco puntos, nunca se consiguió reducir la de paro por debajo del 25 por 100, las oportunidades para el medio rural no mejoraron sustancialmente y se gestó el problema del endeudamiento del sector público regional, que en este momento condiciona el propio alcance de la política económica andaluza.

II. LA TRIPLE MANIFESTACION DE LA CRISIS EN ANDALUCIA

El hecho de que muchos de los desequilibrios estructurales hayan sobrevivido, e incluso se hayan agravado, durante el último decenio trae a colación el viejo principio de Hirschman sobre la naturaleza desequilibrada, y en sí mismo desequilibradora, del crecimiento económico (Hirschman, 1973). El progreso económico, desde esta perspectiva, está ligado a la corrección de los patrones de acumulación que son consustanciales al crecimiento, para promover la trans-

formación de la estructura social y económica hacia formas más justas y eficientes. Cuando la responsabilidad de impulsar estos cambios es asumida por la política económica, resulta inevitable la elección y, consiguientemente, también la marginación de otros objetivos.

En el caso de Andalucía, y también en el de España, las opciones han estado claramente dirigidas en dos direcciones: las inversiones en infraestructuras de comunicaciones, como eje central de un modelo territorial que, tanto en su concepción inicial como en sus consecuencias, ha resultado fuertemente centralista, y la extensión de los servicios públicos a la práctica totalidad de la población. El desarrollo de esta opción ha descansado sobre una estrategia cuyos pilares han sido la creciente intervención del sector público en la economía, por un lado, y la apertura al exterior, por otro.

Con la recesión económica, se ponen de manifiesto las limitaciones de la elección efectuada. Como se ha indicado, la economía andaluza se ha mostrado particularmente sensible a los impulsos cíclicos recibidos del exterior, cuyos efectos internos han sido amplificados por las deficiencias estructurales señaladas, y entre cuyas manifestaciones hay que apuntar, como elemento novedoso y especialmente decisivo desde 1992, una crisis institucional derivada de la reducida capacidad de la política económica para interferir en el proceso. De esta forma, a la *crisis económica internacional*, tan frecuentemente utilizada para justificar la inflexión cíclica de la economía, hay que añadir en estos momentos otras dos dimensiones de la misma: una *crisis institucional*, que, aunque ya resulta evidente en 1992,

se consolida durante 1993, y una *crisis estructural*, que se percibe en la limitada capacidad de respuesta a la recesión, que por primera vez alcanza a los cuatro grandes sectores (todos ellos, incluyendo el de servicios, experimentan crecimientos negativos, reducen el nivel de empleo e incrementan el de paro).

Previamente a la revisión de algunos de los principales elementos que caracterizan cada una de estas manifestaciones de la crisis, conviene realizar una sintética descripción de las líneas generales del comportamiento de la economía andaluza durante este último año.

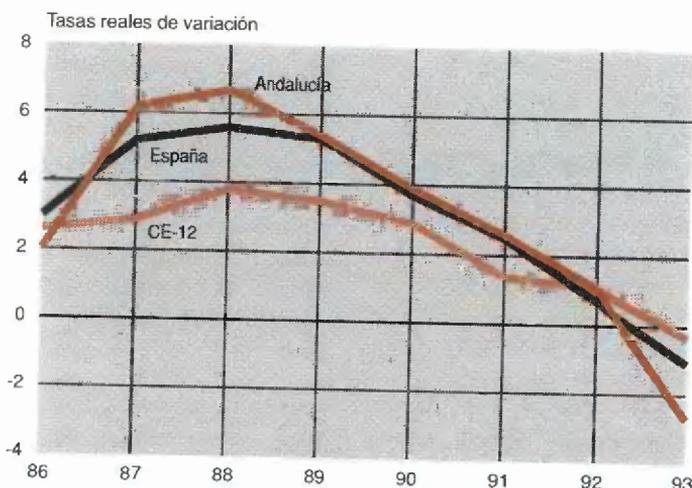
III. LA ECONOMIA ANDALUZA DURANTE 1993

La desaceleración del ritmo de crecimiento que se inicia en 1989

constituye un anticipo del cambio drástico que, con el tiempo, iba a tener lugar en el tono vital de la economía regional. En el comportamiento expansivo de finales de los ochenta tuvieron un notable protagonismo, como también ocurrió en la mayor parte del país, algunos componentes de la demanda, fundamentalmente la externa y la de capital, así como también la reacción de la oferta fue notablemente acusada en la construcción, como consecuencia de los importantes componentes inmobiliario y de obras públicas en la formación bruta de capital que se realiza en algunas industrias (Aurioles, 1993).

En los años noventa, son los mismos protagonistas los que fuerzan la tendencia depresiva del ciclo, y lo hacen con tal intensidad que al finalizar 1993 buena parte de los beneficios acumulados durante la etapa anterior quedan absorbidos por la rece-

GRAFICO 1
EL COMPONENTE CICLICO
DE LA CRISIS ANDALUZA. EVOLUCION
DEL PIB EN ANDALUCIA, ESPAÑA Y CE-12
1986-1993



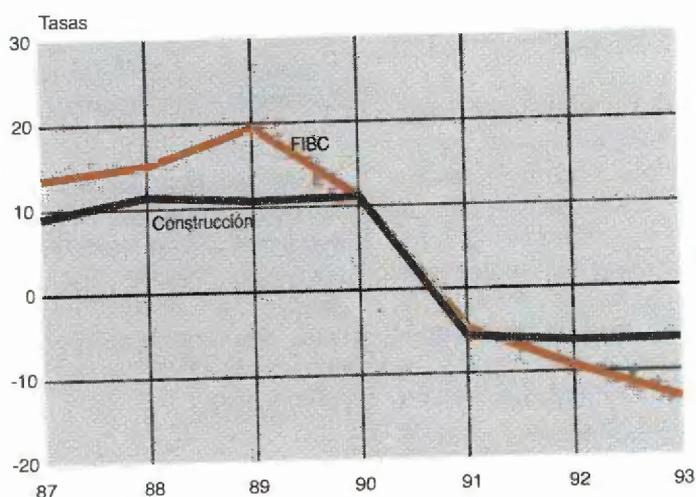
Fuente: Fundación FIES y OCDE.

sión. Especialmente significativa resulta la evolución del mercado de trabajo, en el que la tercera parte (137.000) de los más de 400.000 empleos que se crean entre 1986 y 1991 se destruyen entre 1992 y 1993. Este cambio de tendencia, por otro lado, incorpora la generalización del proceso de destrucción de empleo a la totalidad de las grandes ramas de producción, incluida, como hecho insólito, la de servicios.

Como se ha indicado, el perfil de ciclo económico regional coincide con el europeo y el nacional en sus elementos fundamentales, aunque se diferencia de éstos en la mayor intensidad de las oscilaciones (gráfico 1). Como también se ha sugerido, y en lo que se refiere a la etapa posterior a 1990, una parte considerable del deterioro del nivel de actividad en el conjunto de la economía es inducida por la caída de la inversión y por la profunda recesión que afecta a la construcción (gráfico 2) (1). En 1993, sin embargo, se produce la coincidencia de un conjunto diverso de circunstancias que amplifican la potencia depresiva de estos elementos.

La primera de ellas es el desfavorable comportamiento del sector agrario, especialmente el subsector agrícola, como consecuencia de las restricciones climáticas y de su repercusión tanto sobre los rendimientos como sobre la superficie cultivada. En estimación de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, la producción final agraria en la última campaña ha registrado un crecimiento negativo del 8,6 por 100, mientras que la renta agraria lo ha hecho en un 9,5 por 100, también negativo. Este resultado se produce a pesar de que la PAC contribuye de ma-

GRAFICO 2
EVOLUCION DEL INDICADOR
DE ACTIVIDAD EN CONSTRUCCION
Y DE LA FIBC



Fuente: Elaboración propia.

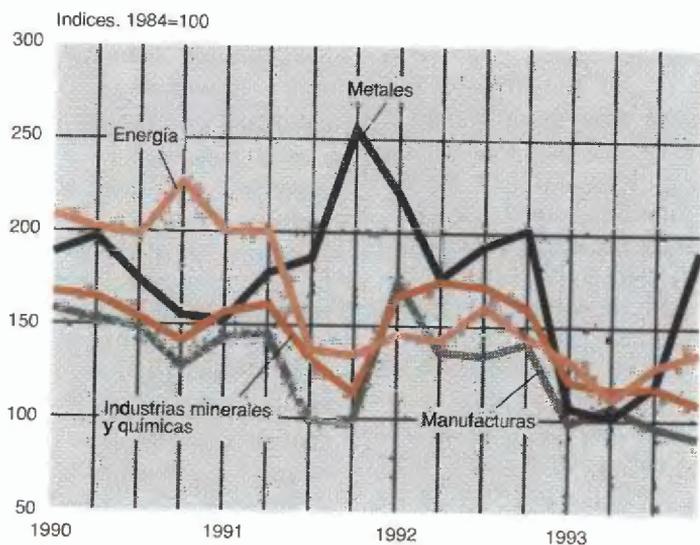
nera significativa al sostenimiento de las rentas, con un incremento en el volumen de subvenciones del 24 por 100 con respecto a 1992. Hay que destacar, en este sentido, que el sector ha evaluado positivamente el funcionamiento de la nueva orientación de la PAC en una situación de sequía como la pasada. Sin embargo, las ventajas obtenidas por los agricultores andaluces resultan reducidas si se comparan con las de otras comunidades autónomas en las que la ausencia de restricciones para el riego ha permitido un crecimiento espectacular de la superficie cultivada de oleaginosas (800.000 Ha. en toda España) y el crecimiento de las subvenciones en casi un 100 por 100 con respecto al año anterior (Consejería de Agricultura y Pesca, 1993).

En segundo lugar, la negativa aportación del sector industrial a

la producción regional refleja el mantenimiento de la desfavorable tendencia que comienza apreciarse en el segundo semestre de 1992, cuando el IPIAN se sitúa en el nivel más bajo desde 1988, e incorpora el efecto de las convulsiones empresariales o, más propiamente dicho, de factorías específicas situadas en la Región que tienen lugar durante este año.

El comportamiento del sector en los últimos años ha estado muy marcado por el de la industria de metales y, en general, por la fuerte caída que registran las industrias de bienes de equipo desde 1991. A este primer síntoma de inflexión va a seguir otra muy intensa caída a finales de 1992, y una notable inestabilidad durante todo el año siguiente (ver gráfico 3). A lo largo de 1993, el tono de la industria se mantiene en niveles muy reducidos, que

GRAFICO 3
INDICE DE PRODUCCION INDUSTRIAL
DE ANDALUCIA. DIVISIONES
1990-1993



no impiden ligeros síntomas de recuperación en el último trimestre, apoyados en un nuevo movimiento alcista en la división de metales y maquinaria y, en menor medida, en la de energía. El resto (manufacturas, industrias de los minerales no metálicos y químicas) sigue presionando negativamente sobre el nivel de actividad industrial medio. En cualquier caso, la recuperación sólo es perceptible si se toma como referencia el último trimestre de 1992, que, como se ha indicado, recoge los peores registros de los últimos seis años.

Una razón de peso en la explicación de este comportamiento se encuentra en la propia debilidad estructural del sector, entendida en términos de posición periférica dentro del esquema básico de encadenamientos productivos de la economía regional. Esta afirmación puede ser corro-

borada desde dos puntos de vista. En primer lugar, correlacionando la evolución de los valores añadidos de las actividades de construcción y turismo con las del conjunto de la industria entre 1986 y 1993 (2). Los resultados vienen a señalar que aproximadamente la mitad de las oscilaciones en el VAB industrial está explicada por el comportamiento de la construcción y el turismo. En segundo lugar, a partir del análisis de los multiplicadores *input-output* de la tabla andaluza de 1990, de donde se deduce que de la totalidad de *inputs* intermedios, tanto directos como indirectos, utilizados por la industria regional en su proceso productivo, sólo el 55 por 100 procede del propio sector industrial, y además se produce en Andalucía. El análisis de dichos multiplicadores pone de manifiesto que «las ramas con mayor capacidad de generación de efectos

inducidos [se refiere al lado de la demanda] son las de construcción (edificación y obras públicas), seguidas de un conjunto de actividades de servicios, entre las que destacan las vinculadas al turismo, los transportes, el comercio y los servicios a las empresas» (Instituto de Estadística de Andalucía, 1993, págs. 6-19).

Que entre los sectores con mayor capacidad de generación de efectos de arrastre aparezcan fundamentalmente ramas de servicios, y que las industriales hayan quedado desplazadas a un segundo término, es representativo del proceso de transformación experimentado por la economía andaluza en la pasada década. Ciertamente, Andalucía ha desarrollado un importante sector terciario, adaptándose a lo que ha sido uno de los rasgos característicos de las economías desarrolladas, aunque sin conseguir hacer lo propio con las actividades industriales. Al margen de los desequilibrios sectoriales implícitos en esta forma de evolución, se advierte que la debilidad estructural del sector está relacionada no sólo con su reducida participación en la formación del VAB regional, sino con la posición periférica del mismo en el esquema general de relaciones intersectoriales.

Desde otro punto de vista, en los últimos años ha tenido lugar un importante reajuste empresarial, cuyos elementos más significativos han sido la entrada de capital extranjero y, frecuentemente ligada a lo anterior, la crisis de centros industriales de primera magnitud en la Comunidad Autónoma. El capital extranjero industrial se ha dirigido mayoritariamente hacia actividades tradicionales o con centros consolidados en la Región, como son los casos de la minería (Riotinto

Minera), la industria química (grupo KIO), metálica y de maquinaria (Outokumpu, ABB, Suzuki-Santana, etc.) y agroalimentaria (aceites, azúcar y bebidas, entre otras), aunque también hacia nuevas actividades, como ha ocurrido en la fabricación de componentes electrónicos y de telecomunicaciones.

Las principales consecuencias positivas de este flujo de capitales han sido las de consolidar la permanencia en el mercado de un considerable número de centros productivos de primera magnitud en la Región —completando el, en algunos casos insuficiente, proceso de saneamiento financiero resultante de la reconversión industrial de los ochenta— e impulsar la adaptación de sus estructuras productivas y comerciales al marco de competencia del mercado interior europeo. El creciente número de expedientes de crisis en los dos últimos años ha puesto, sin embargo, de manifiesto algunos de sus efectos más negativos, entre los que resulta evidente que el carácter periférico de la industria andaluza es ahora más acentuado que antes. La principal consecuencia de este fenómeno es que se constituye en un elemento de fragilidad añadido en el modelo de desarrollo regional, por cuanto incrementa su dependencia respecto de variables difícilmente controlables, debido a la ubicación de los centros de decisión en el exterior de Andalucía. Conviene recordar aquí que, justamente durante 1993, se hacen evidentes algunos de los riesgos, anunciados hace ya algunos años, asociados a la creciente perifericidad de la industria regional en el sentido de que «este proceso puede verse impulsado por la realización del mercado interior... si no son descartables los movimientos

de concentración industrial a escala europea, proceso que apuntará con toda probabilidad hacia los países centrales» (Auriolles, 1992, página 152).

Por lo que se refiere a las actividades de construcción y de servicios, hay que constatar la impresionante caída de la demanda, que en el caso de la primera significa la continuación de la tendencia iniciada en 1991, pero que en el de los servicios supone su plena integración en la tónica depresiva general. Como en el caso de la industria, los síntomas de fuerte recesión en las actividades terciarias se perciben en el comportamiento de los indicadores de las actividades turísticas hacia finales de 1992, en lo que se ha dado en llamar la *resaca de los acontecimientos del 92*. Esta circunstancia ha sido interpretada como determinante de que Andalucía y Cataluña hayan sido las comunidades con peores resultados durante 1993, «aunque sus efectos deban analizarse en los años que vienen, que deberán probar en qué medida esos gastos de 1992 han afectado positivamente o no a sus posibilidades de desarrollo a largo plazo» (Fundación FIES, 1994, pág. 135).

IV. LA CRISIS EN EL CONTEXTO EXTERIOR

La sensibilidad de la economía andaluza a la coyuntura nacional e internacional y el endurecimiento de las condiciones de financiación exterior constituyen elementos claves para la comprensión de sus problemas a lo largo de los últimos tres años, y sobre todo para identificar las opciones reales de recuperación.

Estados Unidos y los países anglosajones de la OCDE conso-

lidan durante 1993 las expectativas de recuperación existentes a finales del año anterior, y las de 1994 superan ampliamente las esperadas como promedio para el conjunto de los países industrializados. Europa y Japón, por su parte, cierran el ejercicio del 93 con crecimientos negativos del 0,3 y 0,5 por 100 (3), respectivamente, sin que terminen de confirmarse indicios claros de reactivación. Si se amplía el espectro a países en vías de desarrollo, fundamentalmente asiáticos, el carácter asimétrico de la crisis es mucho más evidente, hasta el punto de resultar más apropiado hablar de crisis regionales, en lugar de mundial, para describir la situación actual o, como señala el FMI, de «desincronización en la marcha de la reactivación».

En el caso concreto de Europa, los elementos de singularidad se perciben en dos aspectos, fundamentalmente. En primer lugar, en su fuerte repercusión sobre el empleo, de forma que en 1993 la tasa de paro en la Unión Europea alcanza el 11,7 por 100 de la población activa, y en 1994 se espera superar la barrera del 12 por 100. En segundo lugar, se trata de una crisis de estructuras cuyas manifestaciones más claras son el citado mercado de trabajo y los desequilibrios en las cuentas públicas. Las dificultades europeas para afrontar la recuperación están precisamente relacionadas con la diversidad de los desequilibrios y con la existencia de diferencias de prioridades entre los distintos países, fundamentalmente Alemania y el resto de la UE, en la orientación de las políticas económicas.

Las tensiones inflacionistas en Alemania, como consecuencia del déficit fiscal derivado del coste de la reunificación, han llevado al Bundesbank a adoptar una po-

lítica monetaria rigurosa, con el consiguiente mantenimiento de los tipos de interés en niveles muy elevados. Esto sucede cuando en Estados Unidos los tipos descienden hasta mínimos históricos, y en el resto de Europa la principal preocupación es el enfrentamiento a los problemas de desempleo y de déficit público, aunque dentro de una razonable capacidad de control de la inflación. El estrecho margen de autonomía monetaria que, por otra parte, impone el mecanismo de tipos de cambio del SME, y la sólida posición del marco alemán dentro de éste, han constituido un obstáculo de hecho a la posibilidad de impulsar la recuperación de la actividad y del empleo desde las políticas económicas nacionales. Esto se debe a que, por un lado, es difícil, en estos momentos, cuestionar el sesgo contractivo de la política fiscal, puesto que la magnitud de los desequilibrios financieros públicos hace inaplazable la consolidación presupuestaria; por otro lado, a que los elevados tipos de interés alemanes impiden una orientación expansiva de las políticas monetarias que estimulen el crédito y la inversión. El carácter procíclico de las políticas económicas europeas entre 1990 y 1993 ha supuesto, en consecuencia, una severa restricción al comienzo de la recuperación.

Los problemas señalados son trasladables en su totalidad a la economía española, aunque con algunos elementos adicionales (deficiencias estructurales específicas en el sistema financiero, en el sector primario, en las dotaciones de capital público, medio ambiente y recursos naturales y, por la magnitud del desequilibrio, en el mercado de trabajo). En cualquier caso, tras las devaluaciones de los dos últimos años

y la ampliación de la banda de fluctuación dentro del SME, se abren mayores posibilidades de autonomía política, que algunos países están consiguiendo transformar en ventajas coyunturales. En el caso de la economía española, se asiste a una revitalización de la demanda externa y del turismo, que deben contribuir decisivamente a la vuelta a tasas positivas de crecimiento en 1994, aunque todavía lejos de acabar con el proceso de destrucción de empleos. Es significativo, en este sentido, que hayan sido precisamente los países que devaluaron sus monedas (España, Portugal y países nórdicos) y los que se salieron de la disciplina del SME (Reino Unido e Italia) los que mejores resultados, en términos de ganancias de cuota de mercados exteriores, hayan conseguido durante 1993.

Que estos elementos puedan constituir o no puntos decisivos a favor del comienzo de la recuperación es, sin embargo, bastante discutible. En la medida en que la responsabilidad de la reactivación sea asumida exclusivamente por el componente exterior de la demanda, y que ello se base en la mejora de competitividad que han proporcionado las devaluaciones de la peseta —hay que tener en cuenta que el efecto inflacionario ha sido despreciable—, habría que esperar una progresiva pérdida de vigor de sus consecuencias, hasta desaparecer. No obstante, y tomando como referencia la devaluación de 1982, cuyos efectos fueron perceptibles hasta 1985, podría ser aceptable un período de aproximadamente dos años para confiar en que durante este tiempo pudiera tener lugar la reactivación definitiva de las economías europeas, y se consolidase un entorno exterior favorable para la andaluza.

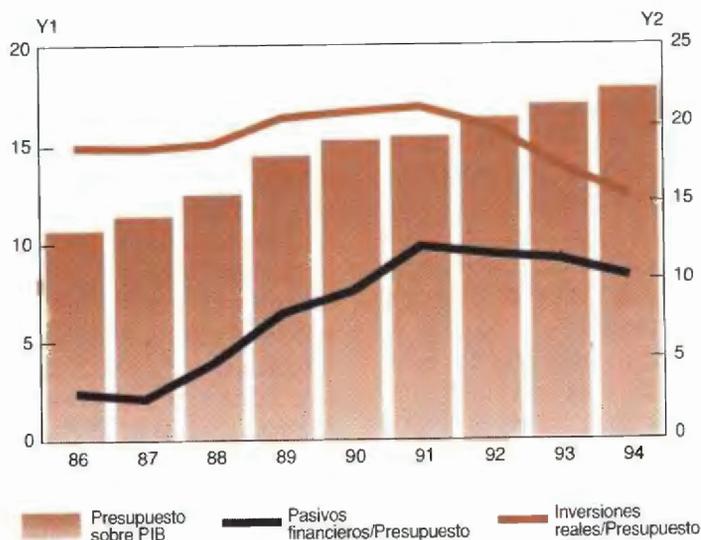
V. LA CRISIS INSTITUCIONAL

Las constantes en el comportamiento del sector público regional desde mediados de la década de los ochenta han sido, por un lado, el crecimiento continuado de los fondos administrados a través del presupuesto de la Comunidad Autónoma y, por otro, su también creciente participación en la actividad económica de la Región (ver gráfico 4). Entre los elementos que se modifican, hay que destacar, en primer lugar, el paréntesis en la política financiera de la Junta de Andalucía entre 1989 y 1991, a lo largo del cual el nivel de endeudamiento crece de forma acelerada, así como la retención que se produce posteriormente, y que supuestamente debe prolongarse, al menos, durante 1994, con una reducción simbólica en el volumen de pasivos financieros. En segundo lugar, la inflexión en la participación de los capítulos de inversión dentro del total del Presupuesto al comenzar la década actual.

Este comportamiento es el reflejo de la necesidad de dedicar recursos financieros crecientes al servicio de la deuda, en un contexto de restricción presupuestaria. Desde una perspectiva global, en el diseño de los dos últimos presupuestos es apreciable la voluntad del gobierno regional de abordar el problema financiero de forma urgente y decidida —el mayor saldo vivo de deuda pública en 1992 de todas las comunidades autónomas, dentro del Escenario de Consolidación Financiera 1992-1996, correspondía a la Junta de Andalucía (AFI, 1994, pág. 46).

La desigual evolución de los porcentajes de participación del endeudamiento y de la inversión en el Presupuesto es ya, en sí

GRAFICO 4
LA INTERVENCION DEL SECTOR PUBLICO
REGIONAL EN LA ECONOMIA
Presupuesto sobre el PIB (porcentaje eje Y1)
pasivos financieros e inversiones reales
sobre Presupuesto (porcentaje eje Y2)



Fuente: Consejería Economía y Hacienda. Junta de Andalucía. 1993 y 1994, Presupuestos iniciales.

misma, lo suficientemente sugerente como para reclamar un análisis más profundo del que resulta pertinente en esta colaboración. Lo que parece claro, en cualquier caso, es que los objetivos financieros de la política de endeudamiento de la Junta de Andalucía van más allá de la cobertura de las necesidades de inversión del ejecutivo regional. Estos hechos conforman el argumento en el que se apoya el diagnóstico de crisis institucional, aunque de origen financiero, entre cuyas principales consecuencias figuran las limitadas posibilidades de la política económica, no ya para desarrollar una política de choque frente a la presión recesiva de la coyuntura, sino para abordar otros objetivos de mayor alcance,

entre los que se incluya la atención a los principales desequilibrios estructurales de la economía regional.

VI. LOS DESEQUILIBRIOS ESTRUCTURALES

Mercado de trabajo, estructura productiva, medio ambiente, sector público y desigualdades internas conforman los cinco vértices del cuadro de desequilibrios estructurales de la economía andaluza. Cada uno de ellos recoge un conjunto de problemas específicos y diferenciados de primera magnitud para la economía regional, pero todos confluyen en acentuar la marginación del medio rural, hasta el punto de que

el campo andaluz constituye en estos momentos el principal foco potencial de problemas económicos y sociales de Andalucía. Lo más grave, no obstante, es que la situación tiende a deteriorarse progresivamente como consecuencia de las cada vez más limitadas expectativas de futuro y, sobre todo, de alternativas a la explotación de recursos naturales y primarios, así como del ineficiente tratamiento del problema del desempleo.

El análisis detenido de todos y cada uno de ellos excede las aspiraciones de esta colaboración y, en lo que se refiere al sector público, ya se han expuesto algunas de las consecuencias que se derivan de los desequilibrios financieros que soporta. Por otra parte, una publicación reciente de la Agencia del Medio Ambiente recoge un conjunto de aportaciones de diferentes especialistas regionales sobre las relaciones entre la estructura productiva de Andalucía y el medio natural (Agencia del Medio Ambiente, 1993). Resulta obligado insistir, sin embargo, en las cada vez mayores restricciones ambientales que se proyectan sobre un sistema productivo excesivamente vinculado a la explotación del medio natural y en las singulares repercusiones que este hecho tiene, y va a tener, en el mundo rural como consecuencia del inevitable proceso de abandono de tierras. Dedicaremos, en cambio, mayor atención a exponer las formas que adoptan los otros tres desequilibrios señalados.

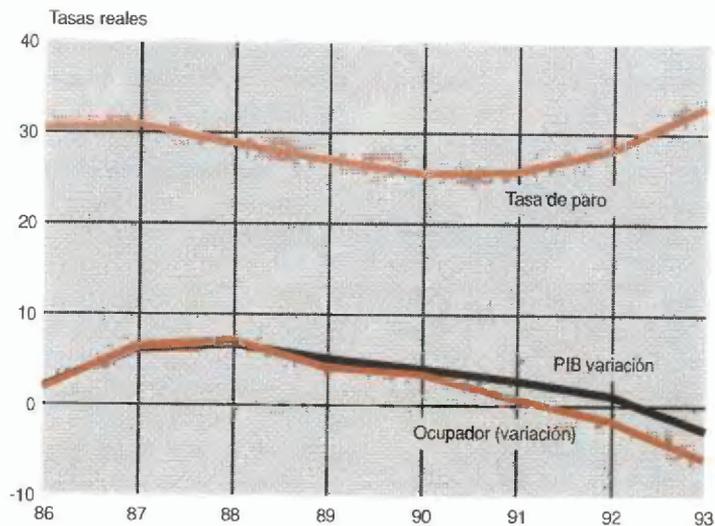
1. Mercado de trabajo

El gráfico 5 muestra la evolución de la banda del desequilibrio en el mercado de trabajo de Andalucía entre 1986 y 1993. Des-

pués de una etapa de estrechamiento que es claramente perceptible hasta 1990, se inicia la del ensanchamiento hasta llegar a 1993, en que sólo dos de cada tres andaluces dispuestos a trabajar consiguieron hacerlo, pasando el resto a integrar la banda central del gráfico. Como se ha indicado, la crisis económica ha puesto de manifiesto las importantes rigideces del mercado de trabajo en el conjunto de Europa, pero todavía mucho más en España y, dentro de ésta, en Andalucía. Existen, por lo tanto, factores comunes a los tres ámbitos que dificultan notablemente las posibilidades de ajuste en el mercado, y cuya reconducción exige reformas de carácter estructural en cada uno de ellos. En el caso de España, se han dado los primeros pasos hacia la flexibilización de las relaciones laborales, que deben eliminar algunas de las actuales restricciones al proceso de ajuste. En el ámbito regional, las posibilidades son más limitadas, aunque existen orientaciones claras para la actuación en algunas manifestaciones concretas del problema, como es el caso del desempleo rural.

Aunque existen otras formas de desempleo cuantitativamente más importantes (por ejemplo, la dramática situación del desempleo urbano en barriadas marginales), el paro agrario en Andalucía presenta dos características especialmente trascendentes. En primer lugar, se trata de un problema que sólo está presente en Andalucía y Extremadura, las únicas comunidades donde la figura del asalariado agrario es significativa. En segundo lugar, la depresión del campo y la creciente marginación respecto del medio urbano imponen una dinámica regresiva en la que resulta difícil percibir la posibilidad de un cam-

GRAFICO 5
LA SENDA DEL DESEQUILIBRIO
EN EL MERCADO DE TRABAJO
ANDALUCIA, 1986-1993



Fuente: EPA y Fundación FIES.

bio de tendencia en el medio plazo. En cuanto a la distribución comarcal del desempleo, se aprecia una fuerte concentración de éste en el tramo medio del Valle del Guadalquivir, que es donde mayores son los índices de trabajo agrario asalariado, por la mayor dimensión de las explotaciones.

Dentro de este marco general, el colectivo campesino aparece especialmente perjudicado como consecuencia, en primer lugar, del abandono de que es objeto en la reciente reforma de la PAC y, en segundo lugar, de la actual instrumentación del Plan de Empleo Rural. Es obvio que la razón última del problema del desempleo agrario se encuentra en la ausencia de oportunidades que ofrece el medio rural y en el casi inevitable recurso a la emigración que exige el acceso a un puesto de trabajo, con el consiguiente

coste personal y económico. Cualquier marco de relaciones laborales debe contemplar, al menos, un sistema de protección al desempleado y otro de acceso al mercado de trabajo. El PER supone una forma de respuesta al primero de los requisitos indicados, tanto más apreciable cuanto mayor es el estado de marginación de los jornaleros tras la reorientación de la PAC hacia la garantía de las rentas de los agricultores-propietarios, pero en modo alguno proporciona una solución satisfactoria al problema de fondo, que no es otro que la escasez de oportunidades de empleo en el medio rural andaluz.

Desde una perspectiva estrictamente económica, el PER interfiere negativamente en el proceso de ajuste del mercado de trabajo, por cuanto se trata de un mecanismo incentivador de la permanencia en el desempleo, al

contribuir, aunque a todas luces insuficientemente, a cubrir unas condiciones mínimas de subsistencia para la población desempleada. Desde una perspectiva social, la no existencia del PER tendría consecuencias no deseables y haría inevitable el recurso a la emigración, además de acentuar las desigualdades territoriales y, más específicamente, los desequilibrios campo-ciudad. Lo que resulta incuestionable, desde cualquiera de los dos puntos de vista, es que el tratamiento del desempleo rural exige complementar el actual enfoque, centrado en la cobertura del problema social, con otras medidas que atiendan al problema de fondo, y que, necesariamente, deben incluir incentivos a la búsqueda activa de empleo y la quiebra de la tendencia hacia la creciente marginación del medio rural en beneficio del urbano (4).

mente relacionadas con el peso de la industria, e inversamente con el de la agricultura. Desde este punto de vista, la posición de Andalucía es claramente desfavorable, y a lo largo de la década de los ochenta la situación se ha deteriorado en términos relativos. Si en 1980 el sector agrario andaluz representaba el 22 por 100 del nacional, en 1990 esta participación se eleva hasta el 26, y ello en un contexto de crecimiento relativamente superior en Andalucía que en España (la participación de Andalucía en el PIB nacional se incrementa desde el 12,8 al 13,7 por 100 entre 1980 y 1990). Es cierto, sin embargo, que el peso relativo en la formación del PIB se ha reducido desde el 12,8 por 100 al 9,1 y que la mayor contribución al crecimiento en la participación nacional se ha debido a la expansión de las agriculturas más rentables (hortofru-

tícolas, olivar y Valle del Guadalquivir). Es preocupante, sin embargo, que durante este período la capacidad manufacturera de la Región haya venido sistemáticamente reduciéndose en términos relativos, acentuando el desequilibrio en la estructura de la producción por el excesivo peso de las actividades terciarias y de la construcción (gráfico 6).

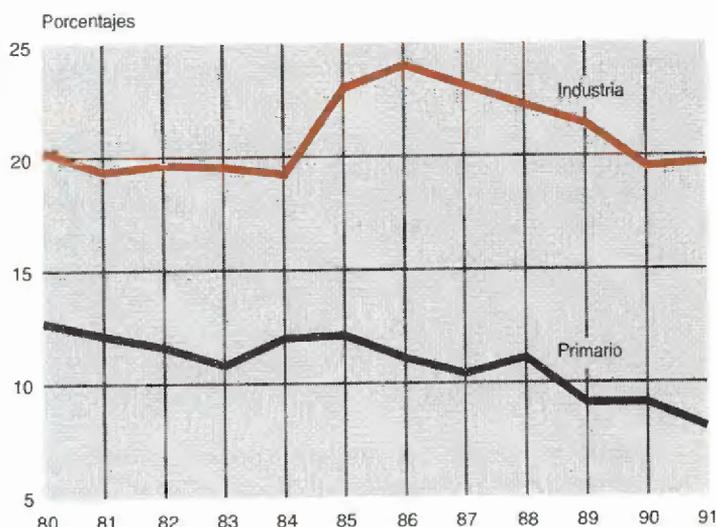
Entre 1980 y 1990 hay que destacar, sin embargo, un importante proceso de transformación tecnológica en el sector agrario, que se manifiesta en la mayor complejidad de su estructura productiva (incremento de la participación relativa de los *inputs* intermedios). En el caso del sector industrial, sin embargo, el proceso ha sido el contrario, observándose una menor complejidad tecnológica en la industria regional de los años noventa que a

2. Estructura productiva

Los resultados de los trabajos de Más, Maudos, Pérez y Uriel (1993) y de Dolado, González-Páramo y Roldán (1993), acerca de la convergencia regional y provincial en España, han puesto de manifiesto que la existencia de procesos divergentes puede explicarse como consecuencia de un conjunto de factores que amplifican las diferencias en materia de productividad entre los distintos espacios. Entre estos factores hay que destacar el capital humano, la proximidad a Europa, la estructura productiva y, con mayores discrepancias, las dotaciones de capital público e infraestructuras en general.

En lo que se refiere a estructura productiva, las oportunidades de participación en el crecimiento nacional están directa-

GRAFICO 6
PARTICIPACION DE LAS ACTIVIDADES
PRIMARIA E INDUSTRIAL EN EL PIB REGIONAL.
1980-1991



Fuente: Contabilidad Regional INE.

comienzos de la década. Esta circunstancia se explica por la reestructuración que experimenta el sector hacia una mayor presencia de industrias de menor tamaño y mayor especialización productiva, en detrimento de las actividades pesadas y de mayores dimensiones (astilleros, metálicas en general, químicas y textil).

3. Desigualdades territoriales

En los últimos tiempos, se han hecho públicos los resultados de algunas investigaciones sobre desigualdades internas dentro de Andalucía promovidas tanto por la Administración regional, inicialmente a través de la Dirección General de Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, como por grupos universitarios e instituciones privadas. Como conclusiones generalizables al conjunto de ellas, pueden extraerse las siguientes:

1) El documento de *Bases para la ordenación del territorio de Andalucía* (Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1990) sintetiza los elementos que caracterizan el proceso de desarrollo desigual dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía, señalando que «el crecimiento no ha afectado de manera uniforme a todas las áreas, lo que ha supuesto que se asista a la agudización de un proceso de desarrollo desigual entre los diferentes territorios que origina problemas para un crecimiento duradero, autosostenido y equilibrado a medio-largo plazo del conjunto de la región» (pág. 109).

2) Reiterando esta evaluación, la investigación de ESECA sobre crecimiento reciente de la economía andaluza y distribución de renta disponible (ESECA,

1993, págs. 238-295) pone de manifiesto un aumento de la concentración de la renta comarcal entre 1981 y 1991, y de la desigualdad en la distribución de la renta per cápita. Aunque la publicación no proporciona una perspectiva geográfica de los desequilibrios, señala que «el tamaño medio de los municipios disminuye con su nivel de renta per cápita» (pág. 273), destacándose que los 61 municipios con más de 20.000 habitantes se sitúan por encima de la media regional, mientras que los 179 con menos de 1.000 habitantes no alcanzan el 70 por 100 del promedio. Estos resultados, en definitiva, proporcionan un soporte empírico a la cuantificación de las desigualdades, del que se infiere una deficiente posición de las zonas con menor peso poblacional.

3) La explotación de los atributos productivos de la población andaluza a partir del *Censo de Población de 1991* (Instituto de Estadística de Andalucía, 1992) permite una aproximación al potencial de desarrollo de los distintos espacios intrarregionales, explicado por las características de la población. Los resultados también ponen de manifiesto la existencia de una fuerte asimetría en la distribución de las potencialidades, con los niveles más elevados localizados en el sistema urbano y litoral, mientras que los más reducidos se identifican en el medio rural. Los desequilibrios sociodemográficos en este último se producen en la totalidad de las variables analizadas: cualificación, estructura de edades, estructura social y dinamicidad demográfica (Aurióles y Robles, 1993).

4) El Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 y el Plan de Desarrollo Regional 1994-1999 an-

ticipan la configuración del futuro mapa español de regiones impulsado desde el gobierno central; en ellos subyace, como estrategia de fondo, el aprovechamiento del potencial expansivo de los principales ejes de desarrollo del país. La posición de Andalucía es ambigua, como consecuencia, por un lado, de la identificación de dos ejes con potencialidades en el triángulo Cádiz-Sevilla-Huelva y en el corredor mediterráneo andaluz y, por otro, de la discontinuidad existente entre ellos y con los restantes ejes expansivos de la economía nacional. La réplica del gobierno andaluz a las iniciativas del central en esta materia se recogen en el Plan Andaluz de Infraestructuras 1994-2007. En los tres proyectos citados, las actuaciones sobre el medio urbano aparecen como ejes centrales de la intervención, unas veces incidiendo genéricamente en las relaciones interurbanas y otras, de forma específica, en la consolidación de las principales áreas urbanas de España y de la Región.

No es cuestionable la urgencia en la recuperación del medio urbano, e incluso la necesidad de ampliar el tradicional enfoque de la política urbana mediante el reforzamiento de las consideraciones económicas dentro de la misma, especialmente en aspectos concretos como el anteriormente mencionado tratamiento del desempleo en áreas urbanas marginales. No puede ocultarse, sin embargo, el riesgo de que la concentración de iniciativas públicas en las ciudades contribuya a profundizar las desigualdades territoriales y, en particular, los desequilibrios campo-ciudad. Es significativa, en este sentido, la interpretación del propio PDI del «desplazamiento de la noción clásica de competitividad entre eco-

nomías nacionales, basada esencialmente en las ventajas comparativas entre empresas, hacia el concepto de competitividad en los territorios...». En el caso de Andalucía, como en el de otras regiones, las inversiones públicas se han dirigido preferentemente hacia el medio urbano, contribuyendo a alterar, en favor de éste y en contra del rural, las productividades relativas de cada uno de ellos. La clásica concepción de Meade acerca del carácter de «factor productivo no remunerado» del capital público se encuentra en el trasfondo de este razonamiento, y contribuye a explicar la sistemática marginación de las áreas rurales de los principales circuitos económicos de la Región y, más específicamente, del capital privado.

VII. CONCLUSIONES

1. Los indicios de recuperación económica en Europa no han terminado de confirmarse a lo largo de 1993. En los meses transcurridos de 1994 se aprecia, sin embargo, una considerable mejora en la capacidad de control de la inflación por parte de Alemania, lo que, junto con la mayor autonomía de las políticas económicas nacionales tras la ampliación de la banda de fluctuación de las monedas en el SME, han provocado una presión a la baja en los tipos de interés, tanto más significativa cuanto más evidente resulta la proximidad del comienzo de la elevación de los americanos.

En el caso concreto de España, como en el de otros países que han realizado ajustes cambiarios, la demanda externa se presenta como el principal activo para frenar el declive general de la economía. Aunque estas circunstan-

cias apuntan hacia la definición de un entorno más favorable a la recuperación, hay que tener en cuenta que la permanencia de los grandes desequilibrios estructurales va a impedir que el mercado de trabajo modifique su actual ritmo de deterioro y que las políticas fiscales suavicen sus actuales sesgos contractivos, al menos durante 1994.

2. Si el coste del conflicto entre las prioridades alemanas y del resto de Europa en el tono de sus políticas económicas, al que se ha inculcado de retrasar la recuperación, se mide en términos de destrucción de empleos y de contracción en el PIB, hay que concluir que las consecuencias sobre Andalucía han sido considerablemente más graves que sobre el resto de España y de Europa. Hay que precisar, no obstante, que la mayor sensibilidad de la economía y del empleo regionales a los impulsos cíclicos recibidos del exterior se percibe tanto en la expansión como en la contracción. Esto quiere decir que si bien la destrucción de empleos en el período 1991-1993 ha sido más intensa en Andalucía, también lo fue la creación en el período anterior. El análisis del comportamiento de ambas variables en los últimos ocho años muestra que la tasa de crecimiento de la economía andaluza compatible con la creación de empleo se sitúa en el 1,8 por 100, mientras que en España y en Europa se eleva hasta el 2,2 y 2,5, respectivamente, lo que significa que la recuperación de las tasas de crecimiento, bajo el mismo esquema de relaciones entre el sector productivo de la economía y el mercado de trabajo, debería hacer que Andalucía iniciara la creación de empleo con mayor facilidad que los otros dos ámbitos citados.

3. Al margen de la eventualidad de la recuperación, los problemas de fondo de la economía andaluza se encuentran en la magnitud de sus desequilibrios fundamentales, y esta restricción es tan grave que la vuelta a tasas elevadas de crecimiento no puede ser considerada como un objetivo satisfactorio si, paralelamente, no se consigue la corrección de los citados desequilibrios. Una característica común a todos ellos es la confluencia en el deterioro sistemático del medio rural, que progresivamente se consolida como el más importante de los grandes retos a los que debe hacer frente la política regional.

Por una parte, su elevada participación relativa en la formación del PIB regional, junto con la reducida de la industria, constituye una desventaja de partida en la posición de la Comunidad Autónoma para incorporarse a las actuales características de los procesos de crecimiento económico. Desde un punto de vista puramente estratégico, habría que apostar, en consecuencia, por una economía cada vez menos agraria, que, al mismo tiempo, sería consistente con otros objetivos deseables, como: *a)* la necesidad de limitar el actual grado de vinculación del sistema productivo regional a la base primaria y natural; *b)* problemas de determinados excedentes agrarios a escala comunitaria; *c)* los programas de retirada de tierra de cultivos, y *d)* restricciones que impone la disponibilidad de recursos naturales, fundamentalmente hídricos y de suelo.

Por otra parte, una orientación productiva alternativa choca con múltiples inconvenientes como consecuencia, en unos casos, de las deficientes condiciones existentes (en materia de recursos

humanos, capital público y privado, etc.) y, en otros, del sistemático deterioro relativo de dichas condiciones por la pérdida de competitividad relativa con respecto a los espacios urbanos, y por el estímulo a la permanencia en el paro que representa, en estos momentos, el actual sistema de cobertura del desempleo agrario.

4. Si en las etapas de crecimiento acelerado las principales restricciones a la eficiencia del conjunto del sistema productivo se identificaron con el deterioro del medio urbano, con la insuficiencia del capital público y con las conflictivas relaciones entre el medio natural y las actividades productivas, en los años de depresión se hace más evidente la repercusión de ésta sobre un medio rural extremadamente vulnerable. Por otra parte, la existencia de éste en las condiciones señaladas no sólo es una manifestación de los desequilibrios más característicos de la economía andaluza, sino también un factor con notable capacidad desequilibradora. Se trata, en consecuencia, del problema que con mayor urgencia reclama intervenciones correctoras, aunque su evidencia no puede ocultar la necesidad de atender los otros ámbitos en que operan los desequilibrios estructurales de cara al mejor posicionamiento de la economía regional frente a la eventual consolidación de la recuperación del entorno.

NOTAS

(1) El indicador de actividad de la construcción se elabora a partir de los datos del índice de producción industrial de Andalucía de la rama 24 (industria auxiliar de la construcción), consumo de cemento, vivienda nueva, licitación oficial (fuente, SEOPAN) —ponderados estos dos últimos con los pesos de las ramas de edificación y obras públicas en la TIO de Andalucía 1990— y con un retardo temporal de un período (el valor del indicador en el año anterior) que recoge la obra en ejecución. Se identifica la FBC con la FIBC y se estima como una media ponderada con los pesos de la TIO de Andalucía 1990 de la serie de IPIAN, bienes de equipo, y del indicador de actividad de la construcción.

(2) Como indicador del nivel de actividad turística, se ha utilizado el promedio de viajeros alojados, pernoctaciones y grado de ocupación. En construcción e industria, se toma el VAB estimado por la Fundación FIES.

(3) OCDE, diciembre de 1993.

(4) El Plan de Desarrollo Rural de Andalucía constituye una oportunidad en este sentido, de la misma forma que la revitalización de las iniciativas locales de empleo.

BIBLIOGRAFÍA

- AFI (1994), «Perspectivas para el endeudamiento de las comunidades autónomas», *Cuadernos de Información Económica*, número 84, marzo, págs. 43-51.
- AGENCIA DEL MEDIO AMBIENTE (1993), «Análisis medioambiental de la estructura económica de Andalucía», *Monografías de Economía y Medio Ambiente*, n.º 5, Dirección General de Planificación, Consejería de Cultura y Medio Ambiente, Junta de Andalucía.
- ALCAIDE, J. (1994), «Cómo han vivido la recesión las autonomías españolas», *Cuadernos de*

Información Económica, n.º 84, marzo, páginas 8-29.

AURIOLAS MARTÍN, J. (1992), «La economía andaluza en 1991. Nuevo cambio de rumbo hacia un futuro incierto», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 51, págs. 138-153.

— (1993), «Andalucía 1986-1992. Balance de situación», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 55, págs. 84-100.

— y ROBLES TEJEIRO, L. (1993), «Población y potencial endógeno», *Boletín Económico de Andalucía*, n.º 16, págs. 51-60.

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA (1993), «Macromagnitudes agrarias de Andalucía 1993 y revisión de 1992», resultados provisionales, Servicio de Estudios, mimeo.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1990), *Bases para la ordenación del territorio de Andalucía*, Junta de Andalucía.

DOLADO, J. J.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y ROLDÁN, J. M. (1993), «Convergencia económica en las provincias españolas: evidencia empírica (1955-1989)», *VI Simposio de Moneda y Crédito*, Madrid, 17 y 18 de noviembre de 1993.

ESECA (1993), *Informe económico y financiero de Andalucía*, Caja General de Ahorros de Granada.

FUNDACIÓN FIES (1994), «La economía de las comunidades autónomas en el momento actual», *Cuadernos de Información Económica*, número 84, marzo.

HIRSCHMAN, A. O. (1973), *La estrategia del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica (3.ª ed.; orig., 1958).

INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE ANDALUCÍA (1992), *Censo de Población de Andalucía 1991*, resultados provisionales, Junta de Andalucía.

— (1993), *Contabilidad regional y tablas Input-Output de Andalucía 1990*, resultados provisionales, Junta de Andalucía.

MÁS, M. J.; MAUDOS, J.; PÉREZ, F., y URUEL, E. (1993), *Disparidades regionales y convergencia en las CC.AA. españolas*, IVIE.