

NOTAS, NOTICIAS y COMENTARIOS

EL PROGRAMA DE DESARROLLO REGIONAL DE ANDALUCIA (PADE), 1987-1990

La constitución de Andalucía en Comunidad Autónoma ha generado una serie de transformaciones en las instituciones básicas, que modificarán de manera importante la forma de organizarse de la sociedad y la marcha de la economía; y en consecuencia, la planificación territorial. Esto se explica porque el derecho a la autonomía encierra entre otros aspectos el principio de la redistribución del poder y, en definitiva, tiende a un mejor reparto de la riqueza. En este sentido, podemos decir que el nuevo Estado despertó desde un principio grandes esperanzas, sobre todo en las Comunidades Autónomas deprimidas, ante la posibilidad de resolver los problemas que venían arrastrando desde tiempos pasados.

Pero, aunque hemos aludido a la Constitución para situar el origen de las autonomías, el período 1975-1986 supone una etapa de transición en la planificación regional y territorial hasta desembocar en la entrada del Mercado Común y la elaboración de los Programas de Desarrollo Regional (a partir de 1987). En realidad, el Plan Urgente para Andalucía (1980) y el Programa Económico Regional (1984-1986) son planificaciones de tipo sectorial que apenas tienen incidencia territorial. En general se trata de una etapa en que los equipos técnicos de planificación carecen de experiencia suficiente para desempeñar su labor.

Todo proceso de planificación tiene como finalidad la adopción de un conjunto de medidas y el establecimiento de prioridades en sus objetivos, de acuerdo con el volumen de recursos y la duración del programa de desarrollo; por ello, deberían incluir un calendario de realidades, a ser posible cuantificadas. Así pues, una de las tareas básicas de todo Plan es realizar un diagnóstico que enfoque correctamente los problemas que se desean solucionar.

Uno de los aspectos positivos del PADE (1987-1990) es que las metas aparecen jerarquizadas en función de la importancia que tienen para Andalucía:

- 1) Conseguir el pleno empleo.
- 2) Alcanzar un adecuado nivel de bienestar y la mejora de la calidad de vida.
- 3) Desarrollar acciones directas para intentar una mayor integración del sistema productivo.
- 4) Modificar los desequilibrios regionales.

El paro en Andalucía, o lo que es lo mismo, la falta de creación de empleos en número suficiente, de acuerdo con el crecimiento de la población, es un problema estructural que tiene raíces profundas y que se agudiza con la crisis de 1973. De la misma forma el nivel de renta y de calidad de vida constituyen dos de los parámetros explicativos del subdesarrollo andaluz que nos están indicando que los recursos endógenos no se utilizan a pleno rendimiento.

Es decir, estamos hablando de graves problemas seculares de la sociedad andaluza, que se pretenden solucionar en un plazo corto, de cuatro años, con unos recursos que en términos globales son los segundos del Estado (cuadro I), en cuanto a volumen (después de Cataluña). Pero que teniendo en cuenta la extensión de Andalucía, su población y la importancia de los problemas a resolver, apenas sirven para hacer frente a las competencias transferidas; ya que no sólo deben mantener el nivel de equipamiento social existente, sino procurar disminuir la distancia que le separa de las comunidades mejor dotadas y del resto de países de la CEE.

CUADRO I

APLICACION DE LOS RECURSOS FINANCIEROS A LOS PROGRAMAS DE ACTUACION, AGRUPADOS POR AREAS (RESUMEN) (CIFRAS EN MILLONES DE PESETAS)

Areas	Dotación 1987	Dotación 1988	Dotación 1989	Dotación 1990	Dotación Total
Fomento del empleo	7.140	8.788	8.579	9.699	34.206
Apoyo a la actividad empresarial	3.302	3.864	3.935	3.980	15.081
Adecuación y desarrollo tecnológico	859	978	1.105	1.260	4.202
Coordinación y apoyo a las CC.LL.	445	520	540	570	2.075
Sector agrario y pesquero	21.625	23.662	24.900	28.410	98.597
Industria	2.648	4.973	5.054	5.681	18.356
Turismo	910	2.550	3.266	4.008	10.734
Comercio	1.041	1.240	1.409	1.562	5.252
Transportes y comunicaciones	1.515	1.510	1.500	1.500	6.025
Infraestructuras	28.480	33.558	37.738	40.795	140.571
Equipamientos colectivos (Educación, Sanidad y Viviendas)	43.260	44.467	45.757	46.727	180.211
Servicios Sociales	22.979	24.236	24.675	25.112	97.002
Análisis y Planificación Territorial	427	415	428	438	1.708
Protección del Medio Ambiente	2.156	2.840	2.930	3.010	10.936
Cultura	7.953	11.553	10.822	10.863	41.191
TOTAL J. ANDALUCIA	144.740	165.154	172.638	183.615	666.147

Las estrategias adoptadas para conseguir los objetivos se apoyan en el desarrollo endógeno y, en consecuencia, el sector público juega un papel catalizador; esto es, de prestación de servicios que favorezcan el crecimiento. Ello supone dedicar un porcentaje significativo al desarrollo de servicios para las empresas: investigación, difusión de innovaciones, asesoramiento de empresas, acceso a la información, promoción del capital riesgo, formación técnica de los trabajadores, etc...

Sin embargo, debido al déficit de infraestructuras, de equipamientos y a la falta de empleos, la parte proporcional que se puede dedicar a la creación de economías externas es muy modesta. Tan sólo un 2,34 % del presupuesto sirve para apoyar a la actividad empresarial; un 0,59 % al desarrollo tecnológico; 3,02 % al fomento industrial; 1,54 % al turismo y un 14,82 % al sector agrario y pesquero, incluido la creación y consolidación de cooperativas.

Pero, a pesar de la escasez de recursos, la Junta de Andalucía ha procurado que el IFA (Instituto de Fomento Andaluz) se orientara de acuerdo con las tendencias actuales que se recomiendan a las sociedades de promoción y financiación de carácter público; y para ello, dicho organismo, lleva a cabo una política de promoción y suministro de determinados servicios, así como de asistencia técnica a las empresas.

Por todas estas razones, un aspecto a tratar en profundidad sería el del crecimiento endógeno. No existe un cuerpo doctrinal unificado, sino diferentes teorías, aunque la mayoría de ellas se basan en el supuesto de la existencia de un fuerte contraste entre la creciente movilidad de los bienes y la estabilidad de los entornos regionales. Caracterizados estos por factores tales como la cualificación de la mano de obra, las técnicas de producción y de organización, así como las estructuras sociales e institucionales. Y en ese sentido, los objetivos de las políticas regionales deberían ser el pleno empleo de los recursos propios y el aumento de la productividad de los mismos.

Un desarrollo endógeno, así entendido, es un proceso que contiene al menos tres dimensiones: una económica, en que las empresas endógenas demuestran capacidad para la organización de los factores productivos con niveles de productividad suficientes para competir en los mercados; otra, socio-cultural, en que los valores y las instituciones regionales sirven de base al desarrollo y, otra, política-administrativa, en la que los poderes autonómicos son capaces de crear un clima económico.

Así pues, en el crecimiento endógeno, no sólo es importante la cantidad de recursos disponibles, sino los aspectos cualitativos; sobre todo la capacidad humana, en función de los condicionantes históricos, sociales y naturales. Esto es, el capital fijo que tiene ese territorio: infraestructura, iniciativa, experiencia industrial, etc. Pero, a partir de la crisis de 1973, los países desarrollados empezaron a definir este tipo de crecimiento, fundamentalmente sobre la base de tres características: a) La capacidad que puede tener un espacio de crear innovaciones, b) De difundir los cambios tecnológicos y c) De modificar sus propias estructuras económicas, reasignando los recursos desde los sectores en declive hacia los más punteros.

En consecuencia, si Andalucía hace suya esta última proposición, serán los países desarrollados los que tendrán mayores ventajas comparativas, puesto que son los que llevan a cabo las innovaciones tecnológicas; mientras que, las zonas periféricas, como la comunidad andaluza, sólo están preparadas para llevar a cabo difusión de innovaciones y no en todas las partes de su territorio.

El PADE define el crecimiento endógeno como la capacidad de adaptación de una sociedad y de los agentes económicos que operan en ella a las exigencias del progreso técnico, a la difusión de innovaciones y a la evolución del mercado mundial. A esta definición habría que añadir los esfuerzos que deben realizar un territorio para que sus sistemas sociales estén preparados para llevar a cabo cambios estructurales y tecnológicos.

La Junta de Andalucía sigue en este caso las pautas de la CEE y adopta la postura que tomaría una zona desarrollada, puesto que es la única que puede seguir. ¿Pero es este el tipo de crecimiento endógeno que le conviene a Andalucía? A la hora de tomar decisiones sobre que estrategia de crecimiento escoger, surge la grave dificultad de emplazar a la comunidad andaluza en el estadio económico que le ha marcado la nueva división internacional del trabajo. Y observamos que se trata de una región situada en una zona crítica, puesto que no es ni un territorio plenamente subdesarrollado ni, como sabemos, industrializado, pero, que además forma parte de una comunidad de países desarrollados.

En este sentido, convendría relacionar la estructura económica andaluza con la del Mercado Común para establecer diferencias y estudiar las estrategias a seguir de cara al impacto que va a causar la entrada en la CEE y la implantación del mercado único. Y también con el objetivo de analizar si los sectores seleccionados para conseguir el desarrollo endógeno entran en colisión o no, con las pautas que marca la Comunidad.

Si estudiamos, también, en que parte del territorio andaluz se podría desarrollar un crecimiento endógeno basado en la capacidad de realizar cambios estructurales y tecnológicos, nos daremos cuenta que dicha zona habría que situarla en el triángulo Sevilla-Huelva-Cádiz y en Málaga. Puesto que es el área más urbanizada, dotada de infraestructuras y de equipamientos de todo tipo, así como de mano de obra cualificada.

Sin embargo, el PADE pretende atenuar las desigualdades territoriales de renta, generando un eje de desarrollo que compense la polarización del crecimiento en las zonas del litoral y en el triángulo Sevilla-Huelva-Cádiz. Eje que está formado por la Depresión Intrabética, zona Nororiental y las áreas de Sierra Morena correspondientes a las provincias de Córdoba, Sevilla y Huelva. Y para ello dedica un 20,32 % del presupuesto a la dotación de infraestructuras y de equipamientos en parte de las zonas anteriormente aludidas.

El último de los objetivos del PADE consiste en orientar sectorialmente parte de los incentivos regionales hacia las actividades con mayor potencial; bien por su fuerte implantación local o bien por su futuro esperanzador. De ahí que una de las finalidades de la política regional sea seleccionar la distribución más eficiente de los recursos productivos y fomentar los cambios tecnológicos con miras a aumentar la competitividad.

Estas actividades son las relacionadas con el complejo agroindustrial, donde existen grandes posibilidades de innovación y de diversificación intrasectorial vía insumos; por ejemplo en investigación de semillas, maquinaria agrícola, piensos y abonos, sistemas de riego y regulación térmica. Otro de los sectores con potencial endógeno es el turismo y ciertas industrias emergentes, como seguidamente veremos, con capacidad tecnológica y de innovación.

En este sentido, el turismo tiene a corto y medio plazo un brillante porvenir por el marco físico, la imagen, y los contenidos culturales. Y, además, puede y debe estar relacionado con el desarrollo del terciario y las actividades agroalimentarias,

estableciéndose una estrecha colaboración entre las tres. Sin embargo, conviene tener presente que la potenciación del complejo agroindustrial y el turismo es una estrategia que en principio deberían optar los países mediterráneos como fórmula de salida del subdesarrollo; puesto que son las únicas en que pueden presentar ventajas comparativas, frente al resto de países desarrollados.

Por otra parte, existen algunos sectores emergentes con capacidad innovadora (acuicultura, cultivos intensivos, energía solar, etc...) que, junto con la microelectrónica, las tecnologías de la información y un grupo de empresas con futuro, como la industria aeronáutica, la del automóvil, etc..., interesa que se desarrollen y se integren en Andalucía.

Efectivamente, en los países industrializados todas estas actividades experimentaron una fuerte demanda en los últimos quince años, con crecimientos medios anuales de un 7 % y no se han visto afectados por la crisis. Además, las nuevas tecnologías basadas en la microelectrónica se pueden aplicar a los sistemas descentralizados, incrementando la flexibilidad y la capacidad de innovación de la pequeña y mediana empresa.

Por último, si analizamos los aspectos espaciales del PADE, vemos que la planificación de las intervenciones públicas adolecen con frecuencia de un marco territorial de referencia. Así por ejemplo, aunque se haya escogido la Depresión Intrabética, la zona Noroeste, etc... como eje de desarrollo, no existe un buen ajuste entre los programas de actuación y los problemas estructurales (estudiados en la primera parte del PADE), de un lado, y las actuaciones del sector público desde el punto de vista espacial.

En consecuencia, hace falta una mayor coordinación entre las distintas consejerías y la dirección general de Economía, de forma que se pueda encardinar mejor todas las actuaciones de la Junta. De la misma forma que debe haber una mayor cooperación entre los diferentes niveles administrativos, Ayuntamientos-Junta y Junta-Administración Central que permita la utilización óptima de los recursos públicos.

De lo expuesto anteriormente, se puede deducir, que no basta con elaborar un buen Programa de Desarrollo Regional para obtener unos resultados satisfactorios. A la hora de conseguir una mejor racionalidad de los recursos y un efectivo control de las medidas desarrolladas hace falta, de un lado, una mayor coordinación a todos los niveles, y de otro, que los instrumentos y las medidas autonómicas sean complementarias y estén en estrecha relación con las de carácter nacional.

Porque, al fin y al cabo, tampoco conviene olvidar que la economía mundial está cada vez más internacionalizada y los grandes centros de decisión escapan de las planificaciones nacionales. En esta situación, la capacidad de desarrollar políticas económicas regionales resulta difícil.

ROSA JORDA BORRELL

Profesora Titular de Análisis Geográfico Regional
Universidad de Sevilla