

# Documento orientativo presentado a la Comisión de Planificación

Consejería de Economía, Industria y Energía.  
Oficina de Planificación.

## INDICE

1. **La economía andaluza: rasgos básicos y evolución en 1982.**
  - 1.1. Un comentario a los principales agregados económicos de Andalucía.
  - 1.2. Evolución coyuntural: el perfil de 1982.
  - 1.3. Principales características del sistema financiero en Andalucía y evolución reciente.
2. **Objetivos generales y estrategia de la planificación económica en Andalucía.**
  - 2.1. Un punto de partida.
  - 2.2. Objetivos.
3. **Sectores económicos.**
  - 3.1. Agricultura.
  - 3.2. Pesca.
  - 3.3. Industria.
  - 3.4. Energía.
  - 3.5. Construcción.
  - 3.6. Servicios.
4. **Ordenación del Territorio.**
  - 4.1. Síntesis y directrices poblacionales.
  - 4.2. Análisis territoriales de la actividad económica: condiciones espaciales y principales problemas.
  - 4.3. Objetivos.
  - 4.4. Actuaciones.
5. **Equipamientos sociales y colectivos.**
  - 5.1. Vivienda.
  - 5.2. Educación, cultura y ocio.
  - 5.3. Sanidad y asistencia social.
  - 5.4. Infraestructura de Transportes.
  - 5.5. Obras hidráulicas, regadíos u ordenación de las estructuras agrarias.
6. **Recursos financieros.**
  - 6.1. Hacienda Pública.
  - 6.2. Empresas Públicas.
  - 6.3. Sistema financiero.
7. **La elaboración de un Plan Económico para Andalucía, en la perspectiva de la adhesión a la C.E.E.**

## 1. LA ECONOMIA ANDALUZA: RASGOS BASICOS Y EVOLUCION EN 1982.

(No se reproduce esta parte del documento, pues su contenido está recogido en los artículos «La economía de Andalucía: rasgos básicos y evolución en 1982» y «Evolución monetaria reciente» publicados en el Boletín Económico de Andalucía n.º 0, páginas 29 a 40).

## 2. OBJETIVOS GENERALES Y ESTRATEGIA DE LA PLANIFICACION ECONOMICA EN ANDALUCIA.

### 2.1. UN PUNTO DE PARTIDA.

El paso previo y absolutamente necesario a la elaboración de un programa económico para Andalucía debe ser el interrogante sobre la naturaleza de la situación actual, resultado de una determinada evolución histórica. Sólo mediante un examen profundo de las características y problemática especiales de la economía andaluza será posible investigar y deducir las soluciones más adecuadas a su situación económica y social, así como conseguir dar una mínima coherencia interna al complejo entramado de acciones globales, sectoriales y espaciales que han de desarrollarse posteriormente.

Parece innecesario hacer observar que a Andalucía siempre se le ha considerado como una región potencialmente rica. Si se acepta esta premisa, la respuesta lógica, desde el punto de vista económico, a la pregunta de por qué se encuentra, sin embargo, en el estado actual de postración y pobreza, es que debe existir un «mal aprovechamiento» de sus recursos.

Sin embargo, ¿en base a qué argumentos, a finales del siglo XX, situada en el contexto geográfico de sociedades económicamente avanzadas, podría explicarse por qué no se han utilizado de forma medianamente correcta, al menos, las potencialidades de nuestra región? La clara contradicción que esta pregunta plantea a la propia racionalidad del sistema económico conduce a una

simple, si se quiere, pero trascendental reflexión: es lógico suponer, y está suficientemente contrastado por lo demás, que en el contexto descrito, los recursos andaluces se han venido aprovechando en forma razonablemente correcta (minería, productos agrícolas, capitales, fuerza de trabajo, etc...); pero también es evidente, por consiguiente, que los beneficios obtenidos no han sido orientados en función de los intereses de la propia Andalucía.

En otras palabras, no se puede decir que Andalucía está en una situación de *atraso* económico relativo, esperando su «despertar» económico, sino que su *subdesarrollo* proviene esencialmente de un proceso histórico paralelo y consustancial al desarrollo de otras áreas que tiene un carácter subordinado, acumulativo y que se reproduce a sí mismo. En este sentido, las manifestaciones económicas más importantes del subdesarrollo andaluz (desarticulación del tejido productivo, círculos acumulativos, «dualismos», etc...) no son, en lo fundamental, más que expresiones concretas del modelo de crecimiento extravertido y dependiente seguido por la sociedad andaluza tras la configuración de la división regional del trabajo que tuvo lugar en los albores de la industrialización en España.

Así, pues, la ruptura de las conexiones claves que impiden el aprovechamiento de los beneficios resultantes del proceso productivo, sustituyéndolas por otras que generan movimientos centrípetos en su economía, son las tareas fundamentales para el diseño de una política de desarrollo económico para Andalucía.

## 2.2. OBJETIVOS.

Las soluciones adecuadas para modificar el sentido de estas características fundamentales de la economía andaluza, no pueden ser instrumentadas sólo a corto plazo, sino que necesitan de una acción persistente y muy dilatada en el tiempo. Un plan cuatrienal, ciertamente, no tiene el horizonte temporal necesario para romper las inercias del subdesarrollo, objetivo tanto más problemático de conseguir en cuanto que se trata de un espacio económico abierto, con todas las limitaciones que ello representa a la hora de instrumentar las políticas adecuadas. No obstante, se considera imprescindible la incorporación de una perspectiva a largo plazo que sirva de hilo conductor para los sucesivos procesos de planificación económica que se desarrollen por el Gobierno andaluz.

### 2.2.1. Objetivos a largo plazo.

Este tipo de objetivos tiene el carácter de directrices informadoras del plan y son el marco de

referencia obligado de las soluciones a problemas urgentes, es decir, de los objetivos a corto plazo. Esto no quiere decir, en absoluto, que el objetivo prioritario del Gobierno andaluz no continúe siendo la lucha contra el paro. Todo lo contrario; puesto que el paro en Andalucía, aunque agravado por la crisis, es uno de los principales resultados del subdesarrollo andaluz, los objetivos a largo plazo, encaminados a solucionar los problemas de fondo de la economía andaluza, son, por añadidura, la forma más adecuada de erradicar el paro andaluz como problema estructural.

Los objetivos a largo plazo del plan son:

1.º) Generación de una dinámica autocentrada en la sociedad y economía andaluzas, tendente a conseguir un mayor grado de autonomía para el sistema socioeconómico andaluz.

Huyendo de cualquier tipo de veleidades autárquicas carentes de sentido, se trata de internalizar al máximo los resultados del proceso económico y conseguir una mayor capacidad de decisión sobre la orientación de la economía andaluza por parte de los agentes económicos de la región, tanto privados como públicos.

Este objetivo final plantea como objetivo intermedio fundamental el incremento del valor añadido producido, retenido y controlado en la región.

2.º) Integración del sistema productivo: Se trata de un objetivo a largo plazo que, en cuanto coadyuda a la consecución del anterior, también puede ser considerado como intermedio.

La pérdida de actividad económica por causa de la falta de relaciones entre los distintos sectores e industrias de la economía andaluza va en detrimento de la generación de renta y empleo en la región. A su vez, esa falta de integración impide la generación de un proceso de crecimiento articulado y autosostenido.

Se hace, pues, imprescindible la consecución de una mayor integración vertical de las actividades, mediante el diseño de una política industrial que cubra los huecos existentes en el entramado productivo aprovechando mejor los recursos locales y la creación de nuevas actividades complementarias que favorezcan la integración horizontal del mismo.

3.º) Reordenación del modelo territorial: Andalucía está desarticulada también espacialmente, pero, además, esta desarticulación define distintos niveles de desarrollo que dibujan un espacio diferenciado con problemáticas distintas, tanto desde el punto de vista cuantitativo como del cualitativo.

La reordenación debe hacerse de acuerdo con los siguientes objetivos intermedios:

- Mejora de la articulación espacial.
- Revalorización del sistema urbano andaluz.
- Favorecer el mejor aprovechamiento y utilización de los recursos.
- Preservar el medio ambiente y los valores naturales.

### 2.2.2. Objetivos a corto y medio plazo.

1.º) Empleo: Los efectos sobre el empleo de la prolongación de la crisis económica, con la subsiguiente caída de la ocupación, se ven agravados por la interrupción de los movimientos migratorios y la presión demográfica sobre el mercado de trabajo. Se hace, pues, imprescindible que la creación de puestos de trabajo sea el objetivo prioritario de la política económica del Gobierno andaluz con objeto de que no aumente la tasa de paro en la región.

2.º) Reestructuración productiva, llevando a cabo las acciones pertinentes para la modernización de la agricultura, la reconversión de industrias en crisis, encomendada a la SOPREA, y la adaptación sectorial ante la integración en la C.E.E.

3.º) Mejora de los equipamientos colectivos, servicios sociales e infraestructura, reduciendo o cubriendo el déficit existente.

4.º) Solidaridad interterritorial, continuando la tarea iniciada con el Plan Extraordinario de Inversiones, para igualar los niveles de bienestar dentro del territorio andaluz. Este objetivo tendrá su marco legal adecuado en la futura ley del Fondo de Compensación Intercomarcal.

### 2.3. ESTRATEGIA BASICA.

La crisis económica iniciada en 1974 ha supuesto un cambio profundo en el contexto en el que se ha de desenvolver la política económica a nivel de Comunidad Autónoma. Los síntomas más patentes de la crisis son la reducción sustancial del crecimiento económico, el aumento brutal del paro, el mantenimiento de elevadas tasas de inflación y la persistencia de los déficits en los pagos exteriores, lo que ha situado al equilibrio en la balanza de pagos como el objetivo primario a conseguir. Esto último ha supuesto una brusca reducción del margen en el que se ha de mover la política económica nacional, lo que incide sustancialmente sobre el esquema general de las políticas de desarrollo regional.

Junto a los síntomas externos antes descritos, en España ha tenido lugar un fuerte debilitamiento de su posición competitiva, un acentuamiento de las incertidumbres y una reducción en el número de empleos acusadamente intensa. En este contexto económico tan poco favorable, las actuaciones económicas precisas para sacar a Andalucía de su tradicional subdesarrollo deben tomar cumplida nota, tanto de los rasgos básicos de la presente situación nacional e internacional, como del fracaso de las políticas económicas de corte tradicional, políticas apoyadas en actuaciones del sector público basadas en los puntos siguientes:

- Provisión de infraestructura económica y social a nivel regional.
- Actuaciones selectivas de las empresas públicas nacionales y de las sociedades de desarrollo regional.
- Estímulos de la Administración Central a la iniciativa privada.
- Desincentivos a la inversión privada en las grandes áreas metropolitanas más congestionadas.

El impacto de la crisis en las zonas más desarrolladas, el esfuerzo del Gobierno central en la reducción de los déficits públicos y de la balanza de pagos, implica también que actuaciones del tipo de las hasta aquí recogidas no pueden erigirse en la base sobre la que apoyar la política económica del Gobierno andaluz. La política económica precisa para reducir el diferencial de desarrollo de Andalucía con el resto de España habrá de estar basada en el estímulo endógeno preciso para que se produzcan las condiciones favorables en nuestra Comunidad Autónoma a fin de que ésta crezca al mayor ritmo posible y para que se realicen en su territorio las actuaciones precisas para provocar el ajuste de su economía a las nuevas condiciones económicas dominantes.

En este sentido, la estrategia económica general del Gobierno habrá de basarse en los puntos siguientes:

- Desarrollo máximo de los sectores productivos en los que Andalucía tiene ventajas comparativas netas: agricultura, turismo, ciertas ramas de la industria, etc.
- Enriquecimiento del tejido productivo andaluz favoreciendo un mayor desarrollo y participación de la industria, excluida construcción, en su estructura económica.

- Reducción de los estrangulamientos de infraestructura que se oponen al mayor desarrollo industrial.
- Consecución de una notable reducción de los desequilibrios internos de producto y renta per cápita existentes a nivel personal, territorial y sectorial.

Para conseguir los objetivos intermedios hasta aquí descritos será preciso conseguir el empleo más intenso posible de los recursos productivos existentes, en particular los de carácter financiero. La estrategia económica del Gobierno andaluz se encaminará a procurar la cobertura de las grandes deficiencias de equipamiento y a favorecer las actuaciones de promoción y reestructuración empresarial. La planificación debe procurar crear un clima favorable a la expansión económica y también realizar una tarea básica de información y coordinación de actuaciones, de forma que se consiga una movilización total de los factores causantes de un mayor y mejor crecimiento económico.

### 3. SECTORES ECONOMICOS.

La reestructuración del aparato productivo andaluz es un problema cuya solución ha de contemplarse en una perspectiva a medio y largo plazo que supera ampliamente el horizonte temporal del Plan para el periodo 1983-86. Sin embargo, las acciones a emprender durante estos años deben insertarse dentro de unas directrices que indiquen las opciones elegidas para orientar la configuración y desarrollo futuros de la estructura productiva de la economía andaluza. Tales directrices han de estar al servicio de tres objetivos interrelacionados: reconversión de los sectores en crisis y ordenación de sectores poco productivos y/o de demanda cambiante, potenciación de la integración sectorial de la economía andaluza y adecuación de la estructura productiva al marco económico de las Comunidades Europeas.

El respeto a estos objetivos exigirá la puesta en práctica de un programa coordinado de medidas de carácter tanto intrasectoriales como intersectoriales. Sin embargo, la determinación de las implicaciones que se derivan de tales objetivos para la fijación de las directrices de política sectorial que habrán de presidir la selección de medidas a aplicar, está sujeta a interpretación, variable a su vez en función de los sectores considerados. Por ello es necesario indicar aquí, aunque sea esquemáticamente, la forma en que se interpretan esas directrices para los diferentes sectores productivos.

### 3.1. AGRICULTURA.

#### ANALISIS.

- Peso destacado en la economía andaluza.
- Fuerte diversidad de situaciones.
- Peso reducido de la ganadería.
- Importancia relativa de cultivos:
  - Creciente del Sector Hortofrutícola.
  - Aceite (14'3%).
  - Cereales.
- Superficie notable de:
  - Olivares.
  - Cereales.
  - Cultivos industriales.

#### PROBLEMAS

- Fuerte presión del excedente de mano de obra existente.
- Insuficiencia de la industrialización y de la comercialización de productos agrarios.
- Escaso desarrollo ganadería industrial.
- Insuficiente utilización de las ventajas del suelo y del clima.

#### ACTUACIONES

(Versión CEE)

- Ordenación de cultivos e intensificación de producciones.
- Desarrollo de las producciones de más valor.
- Desarrollo de la Industria Agroalimenticia.
- Areas deprimidas:
  - Ganadería extensiva.
  - Repoblación forestal.
- Investigaciones agrarias.

### 3.2. PESCA.

#### ANALISIS.

- 175.000 empleos.
- Excesivo número de embarcaciones.

- Peso importante de Andalucía en la pesca española, con tendencia decreciente.
- Fuerte dependencia del consumo de Madrid-Barcelona.
- Escaso desarrollo de la industria pesquera.

### *PROBLEMAS.*

- Oferta:
  - Exceso de flota.
  - Carácter primario de la empresa media agraria.
  - Esquilación de capturas.
- Demanda:
  - Irregularidades de canales de comercialización.

### *ACTUACIONES (Versión CEE)*

- Control y orientación de la explotación de los recursos.
- Desarrollo tecnológico y organizativo.
- Desarrollo de actividades de transformación en Andalucía.
- Promoción de Cooperativas.
- Reconversión de flota.

### 3.3. INDUSTRIA.

#### *ANALISIS.*

- Menos peso en la economía andaluza que en el resto de España.
- Alimentación, Bebidas y Tabacos es el Sector de mayor peso; predomina sólo la primera fase de la transformación (Industrias «enclaves»; poco integradas).
- Productividad inferior a la media nacional.
- Menor VAP/PB.
- Mayor consumo energético /PB.

#### *PROBLEMAS.*

- Necesidad de mejorar las infraestructuras industriales.

- Necesidades de canalizar más financiación a la industria.

### *ACTUACIONES.*

- Presencia del Gobierno andaluz en los programas de reconversión industrial.
- Apoyo a una mejora de la tecnología.
- Coordinación total, mediante el IPIA, de los instrumentos de promoción industrial.
- Planer.
- Actuaciones coordinadas con las CC. LL.
- Canalización de recursos de las instituciones financieras hacia la industria.
- Potenciación del sector público industrial andaluz.

### 3.4. ENERGIA.

#### *ANALISIS*

- Situación de profunda dependencia y reducido autoabastecimiento.
- Menor elasticidad consumo-energía /PIB.
- Fuerte concentración del consumo energético en sector primario y usos domésticos.
- Escasos recursos carboníferos.
- Gas natural: hay recursos, cuya explotación más intensiva depende de la creación de una red de transportes.

Hay potencialidad de incremento de la producción hidroeléctrica.

- Hay amplias posibilidades en energía solar.

#### *PROBLEMAS.*

- Mejorar la situación de dependencia.
- Aprovechar todas las energías alternativas.
- Conveniencia de potenciar el ahorro energético.

#### *ACTUACIONES.*

- Convenios con organismos estatales competentes.
- Red de gas natural.

- Fomento de investigación en energía solar.
- Centrales termoeléctricas de carbón local.

### 3.5. CONSTRUCCION.

#### *SITUACION.*

##### *Andalucía:*

8% PIB 10'2% empleo

##### *Respecto España*

13'8% PIB 15% empleo

- Peso importante en la economía andaluza.
- Sector donde el empleo creció con mayor rapidez.
- Carácter de sector-puente: refleja el paro de otros sectores.
- Vulnerabilidad fuerte del sector ante la coyuntura económica.
- 1975: inicia un período de fuertes descensos en el número de viviendas terminadas y de la licitación oficial.
- Desde 1981 parece haberse recuperado algo el sector.

#### *PROBLEMAS.*

- Escasa producción interior de inputs del sector en Andalucía, lo que reduce el efecto positivo que su recuperación podría originar.
- Persiste un importante déficit de infraestructura.
- El peso de la mano de obra ocupada en el sector es importante.
- Necesidad de cubrir los déficits de vivienda a la vez que de no proceder a aumentar la oferta sobrante.

#### *ACTUACIONES Y OBJETIVOS.*

##### *Objetivos a corto plazo:*

- Reducción del número de viviendas desocupadas.
- Selección de los puntos donde se han de construir nuevas viviendas.

- Política de rehabilitación del parque inmobiliario.
- Apoyo a la autoconstrucción.

##### *Objetivos a medio plazo:*

- Diversificación de la oferta.
- Desalentar las viviendas terminadas mientras no se reduzca el número de desocupadas.
- Mejor calidad en la oferta.
- Fomento régimen de alquiler a niveles asequibles.

### 3.6. SERVICIOS.

#### 3.6.1. Turismo.

#### *SITUACION.*

- Mayor peso de hostelería que a nivel nacional, con productividad más reducida por establecimientos.
- Excesiva concentración, pues hay zonas con potencialidad no aprovechada.
- Fuerte estacionalidad.

#### *PROBLEMAS.*

- Escasa infraestructura viaria y falta de saneamiento en el litoral.
- Reducida articulación con los restantes sectores.
- Bajo tamaño medio de las empresas.
- La demanda está en manos de mayoristas extranjeros.

#### *ACTUACIONES.*

##### *Objetivos:*

- Ordenación oferta.
- Promoción turística.
- Integración.

##### *Actuaciones:*

- Incentivos selectivos para mejorar la oferta.
- Mejora Formación Profesional.
- Creación empresa pública andaluza.

- Coordinación de las actuaciones de promoción.
- Mejora Red de Transportes.

### PROBLEMAS.

- Necesidad general de coordinación.
- Coordinación con política de Ordenación Territorial.

### 3.6.2. Comercio.

#### SITUACION.

- Excesiva atomización.
- Baja importancia del comercio mayorista.
- Baja cuota de mercado en términos nacionales.

#### PROBLEMAS.

- Minifundismo y poco asociacionismo.
- Baja productividad.
- Desigual localización espacial.
- Escasa conexión con mercados exteriores.

#### ACTUACIONES.

- Objetivos:
  - Reestructuración Sectorial.
  - Ampliación de mercado a los productos andaluces.
- Financiación privilegiada.
- Potenciar S.G.R.
- Mejora del equipamiento comarcal.
- Potenciar Instituciones FERIALES.

### 3.6.3. Transportes.

#### SITUACION.

- Carretera:
  - Atomización.
  - Envejecimiento.
  - Tarifas inadecuadas.
  - Mala infraestructura viaria.
- Urbano: Descordinación entre Transportes Urbanos e Interurbanos.
- Ferroviario: Escasa calidad y reducida implantación.
- Aereo: Déficit de líneas.

#### ACTUACIONES.

- Estímulo a Transportes Colectivos.
- Favorecer la movilidad de la población.
- Búsqueda del equilibrio económico.
- Apoyo a el transporte internacional de mercancías.

## 4. ORDENACION DEL TERRITORIO.

### 4.1. SINTESIS Y DIRECTRICES POBLACIONALES.

La población andaluza ha evolucionado en esta segunda mitad del siglo XX condicionada por un fuerte proceso emigrador que ha supuesto la pérdida de un volumen equivalente a la cuarta parte de la población actual. Tan enorme impacto ha generado importantes cambios en su cualidad y distribución regional.

En este período, se han incrementado desmesuradamente los desequilibrios entre los pesos poblacionales de los conjuntos provinciales, así como alterado su desarrollo evolutivo normal, resultando la siguiente estructuración:

- Poblaciones de mayor peso poblacional, mejores tendencias de evolución, jóvenes y en buen estado de regeneración (elevada fecundidad y baja mortalidad).

Sevilla	Cádiz	Málaga
(23,4%)	(15,2%)	(17,1%)

- Poblaciones de medio y bajo peso demográfico, con tendencia estabilizada y en proceso de envejecimiento:

Córdoba	Granada	Almería
(10,6%)	(11,6%)	(6,5%)

- Poblaciones de bajo peso demográfico, evolucionando desfavorablemente, envejecidas y con problemas de regeneración demográfica:

Jaén

Huelva

(9,1%)

(6,4%)

En la actualidad, las tendencias de evolución de la población andaluza, se hallan en intensa remodelación provocada por el retraimiento de la emigración y de la fecundidad, caracterizando con ello una etapa de transición demográfica, similar a la del conjunto nacional.

Este régimen de transición ocurre en un marco territorial, afectado de un fuerte proceso de despoblamiento ligado a las áreas de montaña (Serranías Béticas y Sierra Morena) y zonas rurales, correspondida con una intensa concentración de la población, en las aglomeraciones metropolitanas y zonas de la franja litoral.

La distribución de la población andaluza viene estructurada en las siguientes áreas:

#### A.-Áreas de concentración.

- Las tendencias actuales de concentración se manifiestan en las siguientes áreas:
  - Capitales de provincia.
  - Aglomeraciones metropolitanas: Sevilla, Málaga, Granada, Cádiz, Córdoba, Huelva y Almería.
  - Franja costera.
- Las grandes áreas de concentración territorial son:
  - Triángulo Huelva, Sevilla, Cádiz (Bajo Guadalquivir, Suroccidental de la Región).
  - Franja costero-litoral, con algunas excepciones determinadas por el relieve, la inconformabilidad climática, los espacios naturales protegidos. Zona de máxima concentración de la población en la época estival-turística, generándose importantes desequilibrios entre población y los servicios.

#### B. Zonas de transición.

- En este grupo se diferencian en primer lugar las *áreas estabilizadas*, de crecimiento positivo, y en segundo lugar *áreas en despoblamiento*, decrecimiento, cuya correspondencia geográfica es:
  - Periferia de las Aglomeraciones Metropolitanas y zonas de concentración.

- Valle del Genil.

- Zona de contacto de la franja litoral y el interior.

- Cabeceras de Comarcas de las Serranías: Aracena, Peñarroya-Pueblo Nuevo, Pozoblanco, Andújar, Ubeda, Cazorla, Olvera, Pruna, etc.

#### C.-Zonas en declive.

#### 4.2. ANALISIS TERRITORIAL DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA: CONDICIONES ESPACIALES Y PRINCIPALES PROBLEMAS.

El marco que configura la realidad territorial andaluza ha sido el resultado de un doble proceso caracterizado por:

- El papel económico que se le ha otorgado a Andalucía, de sustento del desarrollo de otras regiones más avanzadas de nuestro país -fuente de mano de obra y de materias primas-.
- La configuración del modelo productivo, basado exclusivamente en la obtención de la máxima eficiencia económica, la rentabilidad a corto plazo.

Ambos aspectos unidos se definen en lo territorial en nuestra región como una peculiaridad propia, cuyos rasgos más sobresalientes se traducen en:

##### 4.2.1. La desarticulación territorial.

Andalucía no sólo se encuentra desarticulada económicamente sino también a nivel espacial.

Esta desarticulación define cuatro zonas, en términos provinciales, en las que a pesar de las diferencias existentes, se encuentran un grado de integración y unas tendencias coherentes que permiten definir dinámicas globales para cada una. (Mapa 1).

Esta zonas son:

- *El eje interior*: está formado por las provincias de Córdoba, Jaén y Granada, tiene un marcado carácter regresivo, concentra la mayor parte de la población y actividad económica en las cabeceras de provincias y cuenta con una importante incidencia del sector agrícola, con baja productividad y elevado desempleo.

- *La Andalucía del Estrecho*: comprende las provincias de Sevilla, Cádiz y Málaga, presenta

un cierto dinamismo demográfico y es en conjunto el área más desarrollada, integrada y diversificada de la región, concentrando la mayoría de las actividades industriales con algún dinamismo en los últimos años y el grueso de las actividades turísticas y terciarias.

– *La Andalucía Atlántica*: es la provincia de Huelva y se encuentra altamente polarizada, siendo sus polos más sobresalientes: la química, la minería, el subsector forestal y la pesca.

– *La Andalucía Levantina*: es otro caso singular, se trata de la provincia de Almería, también fuertemente polarizada, donde la agricultura juega un papel más importante que en cualquier otra provincia andaluza. El desarrollo de este área se debe a la importancia de la agricultura familiar minifundista de alto rendimiento, principalmente de primor y generalmente fuera de temporada.

A la definición de estas cuatro zonas se une la evidencia territorial de la existencia de dos grandes espacios de dispersión que separan las áreas más desarrolladas de Cádiz, Jerez, Sevilla y Huelva, de Algeciras y de Málaga y ambas zonas del eje interior, dejando un enorme vacío económico que comprende todo el conjunto de comarcas en profundo subdesarrollo: interior de Almería, Norte de Granada y Serranía de Huelva, Sevilla, Córdoba y Jaén. (Mapa 1).

Esta desarticulación queda también evidenciada con el sistema de comunicaciones, con una disposición radial, que facilita la salida de los productos de la región pero se manifiesta incapaz para conectar los núcleos más dinámicos entre el Este y el Oeste y por tanto para logra la integración interior de la economía.

#### 4.2.2. La desertización del territorio andaluz.

Se viene efectuando en un período relativamente reciente debido tanto a la crisis del sistema agrario tradicional y al abandono de las actividades mineras como al desarrollo de las actividades industriales terciarias.

Su consecuencia es la despoblación de las serranías y campiñas andaluzas –constituyéndose en áreas que ya se podrían denominar en extinción demográfica– y la correlativa concentración de población en las cabeceras provinciales y municipios costeros, así como la decadencia de gran cantidad de núcleos y de cabeceras que polarizaban en torno suyo a importantes áreas comarcales, en favor de las grandes concentraciones que extienden su radio de acción e influencia.

El resultado del proceso es el coste social generado que supone el abandono subsiguiente o su-

bexplotación de los recursos, y el deterioro improductivo de capital fijo –viviendas, equipamientos e infraestructuras– y la congestión y saturación cuando no la falta de estos mismos equipamientos en las grandes ciudades.

#### 4.2.3. La insuficiencia en el aprovechamiento y transformación de los recursos.

La propia situación de subdesarrollo es obviamente la causa fundamental de la subutilización, cuando no desempleo, de nuestros recursos productivos.

Sectores primarios, como la agricultura o minería, en los que Andalucía representa una evidente especialización, son poco productivos.

En la agricultura se evidencia la deficiente utilización de la tierra y la posibilidad de aumentar su productividad con la intensificación de regadío.

En minería la existencia de yacimientos explotados o la baja productividad de otros, es quizás uno de los aspectos más notorios.

De los recursos naturales es de destacar también la deficiente utilización de los recursos hídricos.

#### 4.2.4. La desigualdad territorial.

Andalucía une a su condición de región subdesarrollada en el contexto español, la de ser un área con profundos desequilibrios internos y en la que un importante porcentaje de su territorio puede calificarse como bolsas de pobreza.

El mapa 2 evidencia las siguientes características de desequilibrio regional según el grado de desarrollo económico (\*).

- Todas las comarcas limítrofes de Andalucía con otras regiones se consideran deprimidas, excepto en la provincia de Huelva, en la que en todo caso, se trata de comarcas en vías de desarrollo y con un nivel socio-económico inferior al alcanzado en el resto de la provincia.
- Las comarcas con los niveles de desarrollo más elevados se sitúan en el valle del Guadalquivir, en particular en su curso bajo, y en los dos litorales, con excepción de la comarca de Granada (o de la Vega).

(\*) Tanto la comarcalización como los indicadores de desarrollo y la clasificación en áreas utilizados han sido tomados del Ministerio de Economía.





- Las áreas más desarrolladas no se encuentran comunicadas entre sí constituyendo islotes rodeados de zonas deprimidas.
  - Existen graves dificultades para la difusión de efectos económicos expansivos en la región, procedentes del exterior, así como para la difusión de efectos en el interior de la región a partir de las zonas deprimidas.
  - Las comarcas con niveles de desarrollo más bajo se concentran en cuatro provincias (Granada, Jaén, Almería y Córdoba) que son precisamente aquellos porcentajes más elevados de población ocupada en la agricultura; dentro de este área, las bolsas de pobreza se localizan en las provincias de mayor altimetría.
- 3.-Revalorización del sistema urbano –mejorando la articulación espacial del territorio adecuando infraestructuras– y dotando de equipamientos y servicios a los núcleos de población.
  - 4.-Favorecer el mejor aprovechamiento y utilización de los recursos, potenciando y articulando tanto el desarrollo de actuaciones como compromisos de inversión para su explotación.
  - 5.-Preservar el medio ambiente y los valores naturales y culturales. Actuación que se llevará a cabo mediante el desarrollo de planes de protección que sean compatibles con la utilización del medio natural.

#### 4.4. Actuaciones.

La institucionalización de la comarca, como hábito territorial de acción administrativa y como ámbito e instancia territorial de gestión y protección de servicios públicos, se considera la primera medida que debe ser tenida en cuenta en la política de ordenación territorial.

Para la consecución de las anteriores se señalan las siguientes líneas de actuación:

- Para paliar la desertización territorial:
  - Concentrar la actuación en el sistema urbano, en los núcleos principales de las áreas donde el despoblamiento se ha iniciado recientemente y/o no es un fenómeno irreversible, potenciando a corto plazo los núcleos urbanos centrales de los espacios intermedios entre los focos de concentración y las zonas de mayor despoblamiento.
  - En las áreas rurales más deprimidas y de montaña, potenciar los núcleos cabeceras de mayor importancia económica relativa, mediante dotaciones de equipamientos e infraestructuras que mejoren la calidad de vida así como de medidas de compensación económica que contribuyan al anclaje de la población.
  - Desarrollo de la red básica viaria regional, que articule las comunicaciones entre la Andalucía interior y la costa, y entre la Andalucía Oriental y Occidental.
- Para mejorar el aprovechamiento de los recursos:
  - Desarrollo de la investigación para la más completa evaluación de los recursos disponibles.

#### 4.2.5. El deterioro medioambiental.

El deterioro medioambiental en la región, tiene una incidencia desproporcionada con la situación de subdesarrollo, afecta de manera grave al medio ambiente y a los recursos naturales.

La contaminación de las aguas marinas y continentales debido a los vertidos urbanos e industriales, la tala del bosque mediterráneo y su restitución por especies inadecuadas, la urbanización de parajes naturales, la desecación de las lagunas y marismas, la degradación por erosión, ya antes mencionada, etc., son hechos que obligan a establecer necesarias medidas protectoras y compatibilización de usos en el territorio.

#### 4.3. OBJETIVOS.

Los problemas arriba apuntados, requieren la adopción de medidas de actuación tendentes a la reordenación del modelo territorial acorde a los objetivos de:

- 1.-Moderar el proceso de concentración de la población en las Area Metropolitanas (en especial en las de Cádiz, Sevilla y Málaga), a través de una mejor y más adecuada distribución del empleo y de la riqueza.
- 2.-Corregir las desigualdades territoriales, tanto internamente, tratando de equilibrar las distintas partes del territorio, contribuyendo a una más homogénea distribución de la población, la renta, el consumo y el empleo, como externamente contribuyendo a la eliminación de la dependencia regional.

- Elaboración de los planes sectoriales -energía, recursos industriales, etc.- acordes con las directrices territoriales, que señalen los principales déficits y prioridades, definan objetivos y evalúen las actuaciones principales a desarrollar.
- Para el desarrollo de la equidad territorial:
  - Establecer acciones prioritarias en favor de las áreas desfavorecidas y deprimidas: inversiones de mejora en la electrificación y vivienda rural, dotación de equipamientos de carácter supramunicipal, etc. y en general todas aquellas actuaciones que influyen en la «calidad de vida».
  - Apoyo a las actividades primarias, artesanales e industriales, mediante incentivos económicos y desgravaciones impositivas que posibiliten el empleo y la mejora de los niveles de renta.
- Contra el deterioro del medio ambiente y de la naturaleza:
  - Desarrollo de medidas legislativas tendentes a impedir las acciones que gravan y deterioran el medio ambiente: contaminación atmosférica, vertidos urbanos, etc.
  - Establecimiento de áreas naturales protegidas y definición de usos compatibles con la integridad del medio físico.
  - Formulación de actuaciones tendentes a evitar la erosión del suelo y la deforestación: replantaciones arbóreas con especies adaptadas al medio natural, ordenación de las actividades forestales, encauzamiento de las torrenteras, etc.

## 5. EQUIPAMIENTOS SOCIALES Y COLECTIVOS.

La región andaluza padece serios problemas de déficit en prácticamente todos los tipos de equipamientos sociales y colectivos. La provisión de infraestructura social y económica para paliar esos déficits, exigirá un esfuerzo inversor que habrá de aplicarse teniendo en cuenta los desequilibrios económicos y sociales existentes entre las diferentes zonas de la región. Una evaluación de las inversiones necesarias durante el período 1983-86 para hacer frente al déficit de equipamientos colectivos en Andalucía se cifran en una cuantía aproximada de 1,075 billones de pesetas de 1980. Este volumen de inversión es coherente en líneas generales con las necesidades de formación de capital en el sector de construcción y obras públicas para los objetivos de política de producción y em-

pleo. Sectorialmente, este volumen de inversión, en función de las necesidades relativas de cada tipo de equipamiento, se distribuiría del siguiente modo:

- Vivienda .....	42,2%
- Educación, cultura y ocio.....	11,1%
- Sanidad y asistencia social .....	6,1%
- Transportes.....	14,0%
- Obras hidráulicas, regadíos y ordenación de las estructuras agrarias .....	10,6%
- Estructuras y servicios urbanos.....	13,5%
- Otros.....	2,5%

Las inversiones dirigidas a financiar estos equipamientos engloban tanto las realizadas por el sector público como por el sector privado. Aunque para la mayoría de los epígrafes anteriormente relacionados el esfuerzo inversor ha de descansar fundamentalmente en la actuación del sector público, en el sector de la vivienda, que es el que reclama unas mayores necesidades financieras, la participación del sector privado es tan o más importante que la del sector público.

Establecidos y cuantificados los objetivos genéricos en materia de equipamiento y servicio colectivo, reseñaremos a continuación los rasgos genéricos más destacables de las actuaciones a emprender en los principales sectores de las mismas.

### 5.1. VIVIENDA.

La gravedad del déficit andaluz en materia de vivienda reside, en buena medida, no tanto en una insuficiencia del número total de las mismas, cuanto en muchas de ellas no reúnen las condiciones mínimas de higiene y habitabilidad. Una parte importante de las inversiones reclamadas en este campo han de dirigirse precisamente a la restauración, actuación o reposición de estas viviendas que se encuentran por debajo del estándar mínimo exigido.

El déficit en viviendas es más acusado en Andalucía Oriental que en Andalucía Occidental, alcanzando sus cotas más altas en algunas comarcas de la provincia de Granada, y, en general en las zonas rurales más que en las urbanas.

La situación presente de la vivienda en Andalucía puede sintetizarse en los siguientes puntos:

- Grado elevado de envejecimiento y déficit de conservación del parque de viviendas en Andalucía, que cobra especial importancia

en Cádiz y Málaga y en términos generales en todos los municipios inferiores a 20.000 habitantes.

- Nivel aceptable en las dotaciones de servicios, excepción hecha de la provincia de Almería.
- Incremento progresivo de las viviendas desocupadas en Granada, Jaén, Almería y Málaga.
- Concentración de la infravivienda en la provincia de Granada.
- Uniformidad en la tipología de la vivienda en oferta y elevado porcentaje de hacinamiento de las familias con cuatro o más miembros.
- Preponderancia del régimen de tenencia en propiedad frente al alquiler.

Para abordar los problemas presentes en este campo es necesario seguir unas líneas de actuación dirigidas a:

- a) Desarrollo de una política de suelo en relación a la vivienda, que establezca en los planes generales de las grandes ciudades reservas de suelo urbanizable destinado a vivienda de protección oficial.
- b) Creación de un marco de gestión descentralizado –convenios con entes locales– para la promoción y financiación de la vivienda.
- c) Medidas encaminadas a aumentar la solvencia de la demanda mediante la mejora de las condiciones financieras.
- d) Reestructuración de la oferta, promoviendo un abanico de tipologías adecuadas a los distintos niveles de necesidades funcionales y diversificadas según estratos de renta.
- e) Potenciación de la vivienda de alquiler, estimulando la oferta inmobiliaria privada y orientando la promoción oficial.
- f) Política de rehabilitación y mejora del parque de viviendas. Apoyo financiero para la rehabilitación de la vivienda rural.
- g) Programa de ayuda a la autoconstrucción de viviendas.
- h) Aprovechamiento del parque de viviendas existentes y desocupadas.

## 5.2. EDUCACION, CULTURA Y OCIO.

Sin perjuicio de atender las necesidades de cubrir los déficits de plazas existentes en los diversos

niveles educativos, es preciso prestar una mayor atención que la otorgada en el pasado a diversos capítulos que por las elevadas economías externas que presentan para el desarrollo económico de la región, o por su alta contribución a la mejora de la calidad de vida, merecen un interés específico. Entre ellos se incluyen los siguientes:

- Gastos en educación dirigidos a mejorar la formación y capacitación profesional, reeducación y readaptación de los obreros ocupados en sectores en crisis o en paro, planes especiales de educación profesional para jóvenes en paro y agricultores, etc. La importancia de los gastos en este capítulo ha sido ya puesta de manifiesto al examinar las distintas políticas sectoriales.

- Gastos en investigación básica y aplicada y en formación de personal investigador. La importancia de los gastos destinados a esta función fueron señalados en el examen de la política industrial. Sólo resta añadir la importante labor de coordinación y promoción que tiene la Junta de Andalucía en este terreno.

- Educación especial para minusválidos. El retraso que nuestra región en particular, y nuestro país, en general, ofrecen en este aspecto frente a los demás países europeos es notorio. En el marco de un plan nacional de atención a los minusválidos, ya que el problema planteado se sitúa dentro de la solidaridad nacional, a la Junta le compete ejecutar y estimular la aplicación del referido plan en el ámbito andaluz.

- Infraestructura deportiva y cultural. La civilización del ocio que en parte disfrutamos y que, sobre todo, alcanzará una creciente importancia en el futuro, demanda la provisión de equipamientos colectivos que permitan a los ciudadanos el mejor disfrute de su tiempo libre. Entre tales equipamientos destacan por su elevada contribución a la mejora de la calidad de vida las instalaciones deportivas y culturales (bibliotecas; centros culturales; salas de exposiciones; instituciones y salas de arte, para la práctica del teatro, danza, música; centros culturales para la tercera edad, etc.).

## 5.3. SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL.

Las inversiones destinadas a cubrir los déficits existentes en este campo pertenecen a muy diversas categorías: área sanitaria general, área asistencial, área de salud en la infancia, área de salud en el trabajo, área de salud mental y área de salud colectiva. Los déficits principales se manifiestan en la insuficiencia de hospitales y ambulatorios. Por el ámbito de sus servicios podemos distinguir los hospitales de ámbito regional, los hospitales

provinciales y los hospitales comarcales. Las mayores necesidades de inversión se presentan en el segundo de estos tipos, seguidas de cerca por los correspondientes a los hospitales de ámbito local. En cuanto a la distinta intensidad del déficit hospitalario por zonas geográficas, Andalucía Occidental presenta en conjunto una carencia de camas hospitalarias relativamente más grave que Andalucía Oriental.

#### 5.4. INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTES.

Especial interés estratégico tienen las inversiones en transporte como medio de contribuir al objetivo de lograr una mejor integración territorial y económica de la región. Sabido es que uno de los principales problemas de la economía andaluza es su desarticulación y falta de integración territorial, y que una de las causas básicas de este estado de cosas es el diseño del sistema andaluz de transportes, orientado a facilitar las comunicaciones de la región con el centro de la península, mientras que la comunicación intrarregional y de Andalucía con otras regiones periféricas es muy deficiente. El objetivo genérico de vertebrar una buena red de comunicaciones intrarregionales y de mejorar las conexiones con otras regiones, requiere acometer una serie de objetivos específicos en los los diferentes subsectores de transportes.

##### 5.4.1. Carreteras.

Las actuaciones principales a seguir pueden dividirse en varios grandes apartados:

- a) Jerarquización y articulación de la red atendiendo prioritariamente al trazado ya existente, independientemente del nivel o rango de importancia que actualmente tenga y del organismo del que depende.
- b) Mejora del actual trazado de la red y de la accesibilidad a las diferentes partes del territorio, aprovechando especialmente, los pasillos intra-interregionales infrutilizados.
- c) Adecuación de las líneas que recorren Andalucía en sentido longitudinal.
- d) Comunicación entre los ejes longitudinales mediante los ejes transversales al este y al oeste.
- e) Lograr un modelo de difusión que palíe la desequilibrada concentración de la red de carreteras nacionales en torno a las capitales de provincia y los lugares intermedios de tránsito.

- f) Corregir las características del trazado de las redes de nivel comarcal y provincial, dado que, en general, no presentan la adecuada complementación y subsidiaridad.
- g) Evitar los cuellos de botella en la red de acceso a los centros principales que produce la disposición radial de la red en torno a la capital de la nación –a nivel interregional– y a las capitales de provincia –a nivel intrarregional– y más que una política de sucesivas rondas, ir a ejes alternativos para tráfico de paso.
- h) Dotación de nuevas comunicaciones a los puertos andaluces con sus respectivos «hinterlands».

##### 5.4.2. Ferrocarril.

En el momento tecnológico actual, se impone como medio de transporte más barato y accesible el automóvil. La ampliación de la red de ferrocarril está restringida, por este modelo y los altos costes de inversión y mantenimiento en la creación de nuevos tramos, a aquellos trayectos que soportan un volumen considerable de tráfico de mercancías y pasajeros. Considerando esta condicionante, la ampliación de la red resulta aconsejable prioritariamente en las siguientes actuaciones:

- a) Descongestión del tráfico en algunos trayectos principales (doble vía entre Córdoba-Lora del Río y Sevilla-Utrera-Jerez-Cádiz).
- b) Nuevos accesos a la Meseta (tramos Brazatorres-Córdoba y Ubeda-Albacete).
- c) Continuación del eje ferroviario del litoral andaluz (enlace Algeciras-Cádiz, creación del puente mixto ferrocarril-automóvil entre Ayamonte y Vila Real de San Antonio).

Junto a estas acciones, dos problemas importantes a atender en una política de ferrocarriles para Andalucía son el reequilibrio en materia de servicios en favor de Andalucía Oriental y el aislamiento casi completo de la Costa con el interior.

##### 5.4.3. Aeropuertos.

El desarrollo actual aeroportuario de nuestra región, se ha producido sin la necesaria armonización con los otros medios de transporte. Los aeropuertos se han concebido como aeropuertos-ciudad y no están insertos adecuadamente en la red general de transportes de superficie.

Para incrementar la repercusión territorial de este medio de transporte se debe fomentar el desarrollo del Aeropuerto-Región para los grandes

areoportos, asegurando la conexión con los principales ejes viarios e infraestructuras de transporte de las áreas metropolitanas de modo directo y fluido, y el acceso desde el resto del sistema urbano, lo que supondría un incremento del área de influencia y nivel de funcionalidad del transporte aéreo dentro de la región.

A escala de pequeños aeropuertos deportivos y en los militares de uso restringido, se debe fomentar la realización de planes de gestión que posibiliten múltiples usos, tanto para transporte de mercancías a cortas distancias, como de actividades, de ocio, turismo y deporte (paracaidismo, aeromodelismo, visitas turísticas...).

#### 5.4.4. Puertos.

Se hace preciso prever las necesidades actuales y futuras de suelo, así como su integración racional dentro del tejido urbano.

Se hace preciso igualmente, integrar la infraestructura portuaria con la red de transportes terrestres de superficie y el resto de las infraestructuras fijas (Estaciones de Autobuses, RENFE, Aeropuertos) para fomentar la mejora de su accesibilidad y el acrecentamiento de su área de influencia.

A corto/medio plazo se debe aplicar una estrategia especial de Puertos Regionales que contemple:

- a) La coordinación de las funciones de especialización y complementariedad en el tráfico marítimo de mercancías y/o pasajeros en la región.
- b) La previsión de las infraestructuras físicas y de carácter técnico: modernización paulatina de las instalaciones y realizar su ordenación interna.
- c) Planes de modernización de las instalaciones y Ordenación interna de los diferentes espacios del Puerto según las necesidades de oferta y demanda previsibles.

#### 5.5. OBRAS HIDRAULICAS, REGADIOS Y ORDENACION DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS.

Las especiales condiciones climatológicas de Andalucía, que determinan la existencia de dificultades a veces graves en la oferta de recursos hidráulicos, unida a la relativamente elevada demanda de los mismos, tanto para necesidades de abastecimiento y saneamiento de una población comparativamente densa, sobre todo en algunas zonas y en la época veraniega cuando más grave

es el problema del suministro, como para las necesidades de regadío del sector agrario andaluz, cuya importancia presente y futura para la economía regional es manifiesta, todo ello convierte a los equipamientos en obras hidráulicas y de regadíos en un factor estratégico para el desarrollo social y económico de Andalucía.

Las ventajas derivadas de estos equipamientos se proyectan en varias direcciones: abastecimientos y saneamientos, mayores posibilidades de producción energética, transformación en regadíos, mejora del medio ambiente y de instalaciones recreativas y de interés turístico, etc., Sin menoscabo del interés que merecen todas ellas reviste particular importancia la extensión de las áreas regables del campo andaluz. Existen en la actualidad, según los trabajos técnicos realizados, 137.000 hectáreas potencialmente regables y que cuentan con un estudio de previabilidad técnica y económica. Las ventajas económicas de la puesta en regadío de una extensión como la señalada, por citar las principales, son fundamentalmente dos. En primer término, y tal como se analiza en el apartado de política agrícola, de cara al futuro, una vez integrado nuestro país en las Comunidades Europeas, los productos agrícolas cultivados en regadíos son los que ofrecen en general unas mejores perspectivas de competitividad en los mercados europeos. Ello además, naturalmente, de la elevación en los niveles de rendimiento de las explotaciones transformadas de secano en regadío. En segundo lugar, la provisión de este tipo de equipamientos contribuye a la generación de empleo de forma transitoria, mientras dure la ejecución de las obras.

#### 6. RECURSOS FINANCIEROS.

Los elevados recursos necesarios para la aplicación del Plan Económico 1983-86 requieren el diseño y ejecución de una política financiera activa y exigente tanto en el ámbito de la movilización de recursos financieros públicos como en la de los privados. Un primer objetivo cuantitativo, compatible con los objetivos económicos apuntados en epígrafes anteriores, sería el de elevar el volumen actual de inversión en un 30% durante el período del Plan.

Para hacer posible la consecución de este objetivo, así como la de otros objetivos cualitativos ligados al anterior, es preciso seguir unos criterios de actuación en materia de Hacienda Pública, Empresa Pública y Sistema Financiero que sintetizamos a continuación:

## 6.1. HACIENDA PÚBLICA.

Los criterios o principios básicos que deben guiar las actuaciones a seguir en materia de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía son:

- Autonomía financiera de la Junta de Andalucía.
- Eficiencia en la utilización y administración de los recursos públicos regionales.
- Solidaridad entre territorios con diferentes niveles de desarrollo y equipamientos colectivos.
- Contribuir al desarrollo económico de Andalucía.

Estos criterios de actuación plantean, en la doble vertiente de los ingresos y gastos públicos, una serie de actuaciones que pasamos a concretar:

### 6.1.1. Autonomía financiera.

La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, consagrada en la Constitución, tiene una doble proyección según se refiera a la capacidad de fijar la cuantía y estructura del gasto público o de los ingresos públicos. Ciertamente, el principio de autonomía financiera tiene un alcance muy distinto según se trate de uno u otro apartado, pudiendo afirmarse que, así como existe una amplia descentralización en materia de gasto público, en cuestión de ingresos la uniformidad de su estructura en todo el territorio nacional es la nota dominante. Por tanto, en materia de ingresos públicos la autonomía financiera debe entenderse más bien como el grado de cobertura que los recursos propios de la Comunidad Autónoma representan sobre el total de sus gastos.

Con estas precisiones previas, las actuaciones dirigidas a la potenciación de la autonomía financiera de la Junta de Andalucía deben contemplarse en una doble perspectiva según se refiera a la situación en el período transitorio en la fase definitiva:

- En el período transitorio, la amplitud de la autonomía financiera, en la doble vertiente presupuestaria de gastos e ingresos públicos, está estrechamente ligada al proceso de traspaso y asunción de competencias, de suerte que el reforzamiento de esa autonomía exige acelerar al máximo el ritmo de traspaso de competencias en número e importancia y, paralelamente, obtener un volumen de recursos financieros que corresponda a una valoración correcta y adecuada de los servicios transferidos.

- En la fase definitiva, la autonomía financiera dependerá esencialmente de las fórmulas que se apliquen para fijar el porcentaje de participación en los impuestos estatales no cedidos, debiendo potenciar al máximo el juego de los criterios enriquecedores de la solidaridad interterritorial que figuran en el artículo 13.1 de la LOFCA.

### 5.1.2. Eficiencia en la utilización de los recursos públicos.

La eficiencia en la administración de los recursos de la Hacienda Autonómica constituye la razón principal que da sentido a su propia existencia. En efecto, la aparición de un nuevo nivel territorial de la Hacienda Pública, las Haciendas Regionales, descansa en gran medida en las ganancias de eficiencia económica que proporciona la gestión de una parte del gasto público por los gobiernos regionales. Y esto hasta el punto de que la eficacia en la administración de los recursos públicos deben ser un punto de referencia permanente para juzgar la actuación de la Junta de Andalucía.

Por esta razón, el fortalecimiento y consolidación de nuestra autonomía exige que se arbitren todos los medios que aseguren una administración eficaz de sus fondos. Ello, a su vez, plantea la necesidad de acometer dos temas principales.

- Establecer los objetivos a los que se subordinan los gastos públicos regionales y fijar, en función de los mismos, unos criterios generales para jerarquizar y seleccionar los programas de gastos.
- Diseñar e implantar un proceso de programación, ejecución y control del presupuesto de la Junta presidido por criterios de racionalidad económica y financiera, de suerte que se maximice la relación entre los beneficios y los costes de los programas de gasto público.

### 6.1.3. Solidaridad interterritorial.

La solidaridad financiera interterritorial debe interpretarse, y tenerse en cuenta, en el doble sentido de la solidaridad que debe presidir las relaciones entre Andalucía y otras nacionalidades y regiones, y la solidaridad que debe existir dentro de Andalucía entre las diferentes comarcas y territorios.

En el primer plano, hay que partir del reconocimiento de que el sistema de ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas diseñado en nuestro país, sistema perteneciente a los basados

sobre los ingresos de cada región más bien que a los fundamentos sobre los gastos necesidades fiscales, no ofrece unas perspectivas especialmente halagüeñas para la efectiva igualación fiscal interregional. Por ello se hace necesario exigir escrupulosamente el cumplimiento del principio de solidaridad financiera interterritorial consagrado en nuestra Constitución y que ha de afectar al volumen de los recursos destinados a Andalucía provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial y de los asignados para cubrir un nivel mínimo de los servicios públicos y, en su día y como ya se ha apuntado, a la participación de nuestra Comunidad Autónoma en los impuestos estatales no cedidos.

En cuanto a la aplicación del principio de solidaridad territorial dentro de Andalucía, recogido inequívocamente en el artículo 12.3 del Estatuto de Autonomía, debe ser una preocupación constante de la política económica de la Junta. En este sentido son alentadas actuaciones como las del Plan Extraordinario de Inversiones de 1982, dirigido fundamentalmente a las comarcas andaluzas más deprimidas, y la anunciada futura remisión al Parlamento de Andalucía de un proyecto de ley que regulará un fondo de compensación intercomarcas andaluz.

#### **6.1.4. Contribución al desarrollo económico de Andalucía.**

Son muchas las formas y medidas fiscales, directas e indirectas, por medio de las cuales se puede influir sobre el desarrollo económico. Sin ánimo de hacer aquí una enumeración exhaustiva de las medidas recomendables a este fin, sí queremos destacar la importancia que para el desarrollo andaluz reviste la elaboración de un ambicioso programa sintético de inversiones públicas, que, formando parte de un plan económico de Andalucía a medio plazo, se coordine con los programas de inversiones públicas estatales y recoja las inversiones a realizar en los ámbitos provinciales, comarcales y locales. Dentro de ese programa de inversiones, una parte sustancial deberá reservarse para las funciones de reconversión y promoción de explotaciones económicas en todos los sectores, en las que la Junta intervendrá bien directamente, bien en apoyo de empresas mixtas, privadas o cooperativas.

La constitución, en el seno de la Junta, del Comité de Inversiones Públicas garantiza disponer de un cauce institucional adecuado para la mejor programación, coordinación y ejecución de las inversiones públicas en Andalucía.

## **6.2. EMPRESAS PUBLICAS.**

Las inversiones de las empresas públicas se encuadran dentro de las inversiones en capital directamente productivo, por más que en algunos casos la distinción entre esta clase de inversiones y la correspondiente a equipamientos sociales y colectivos no sea fácil de establecer. Es de manifiesto la débil presencia de la empresa pública, y en particular de la empresa pública industrial, en Andalucía. Sin olvidar las dificultades con que se enfrenta en la actualidad el sector público para ampliar sus inversiones, debido a las fuertes restricciones presupuestarias existentes, y sin olvidar tampoco las necesidades de reconversión del equipamiento productivo de las empresas públicas, estimamos que ambas circunstancias no impiden potenciar la actuación de la empresa pública en Andalucía.

En 1981, las inversiones totales de las empresas públicas españolas (sin incluir los organismos autónomos comerciales e industriales) ascendieron a 470.000 millones de pesetas. De ese total, puede considerarse que una cuarta parte, aproximadamente, no es regionalizable, quedando alrededor de 350.000 millones de pesetas como inversión regionalizable de las empresas públicas. La inversión realizada por las empresas públicas en Andalucía en el mismo período fue de 39.611 millones de pesetas, esto es, el 11,3% del total. Hay que recordar que esta cifra de realización fue notablemente inferior a la fijada en el Acuerdo del Consejo de Ministro de 13 de noviembre de 1980, por el que se establecía la inversión de las empresas públicas en Andalucía durante 1981 en una cuantía de 54.359 millones de pesetas lo que representaba el 14% de la inversión regionalizable prevista de las empresas públicas.

Dos puntos interesa destacar de los datos anteriores. Por una parte, hay que señalar que el grado de realización de las inversiones previstas de las empresas públicas en Andalucía ha sido muy inferior al del conjunto nacional. De otro lado, ni tan siquiera para las cifras de inversión previstas, y mucho menos para las realizadas, se cumple un objetivo mínimo consistente en que Andalucía recibiera el 15% de la inversión nueva de las empresas, especialmente de las industriales. Refiriéndonos en concreto al grupo del INI, la inversión realizada en Andalucía en 1981 ha representado el 8% de su inversión total y el 10% de la que podemos considerar inversión total regionalizable.

Para 1982, la cifra de inversión de las empresas públicas previstas para Andalucía fue de 58.040 millones de pesetas, cuantía que en términos reales es inferior a la acordada para 1981 que, como ya se ha señalado, no alcanza para cubrir

los objetivos mínimos del Plan. Como cifra meramente tentativa y de referencia, el cumplimiento de estos objetivos hubiera demandado una inversión de las empresas públicas en 1982 superior en un 30% a los 58.040 millones de pesetas previstos.

### 6.3. SISTEMA FINANCIERO.

Antes de entrar en detalle acerca de las medidas concretas previstas conviene situarnos en el marco de referencia adecuado que matizarán y condicionarán dichas actuaciones. En la lucha contra el paro, que es el objetivo prioritario con que se enfrenta el Gobierno Andaluz, debe tenerse en cuenta lo mencionado por el Presidente Escudero en su discurso de investidura cuando hablaba de que «no puede haber autonomía política basada en dependencia financiera». En la conjunción de estas dos ideas no hay que olvidar las limitaciones inherentes dentro del ámbito financiero. Es evidente que nos desenvolvemos en un nivel regional del sistema financiero, más que en un sistema financiero regional. Por otra parte nadie duda que la expansión de los instrumentos financieros (íntimamente unida al crecimiento económico) facilita la movilización de los recursos reales de la economía. Esta interacción, en la actualidad se inserta en una etapa de profunda crisis. En el terreno financiero, los poderes públicos (cualquiera que sea su ámbito territorial de actuación) deben orientar sus líneas de acción a la consecución de un fin primordial: la defensa del sistema de pagos de la economía española y el mantenimiento de la confianza que es el elemento básico del sistema financiero. El control del sistema financiero parece ser una pieza clave en una estrategia de saneamiento que sienta las bases de un relanzamiento posterior.

En el caso concreto de Andalucía, a pesar de que la propensión media al ahorro es evidentemente menor que en regiones más desarrolladas, es innegable que parte del ahorro andaluz ha venido canalizándose de forma sistemática hacia otras áreas del Estado español, agravando las consecuencias de los límites endógenos a la generación de capital.

En estas coordenadas y sin olvidar el previsible perfeccionamiento normativo del sistema financiero (nueva ley de Crédito Cooperativo, nueva definición de los coeficientes de inversión, perfeccionamiento de la normativa cautelar de la Banca, nueva ley de órganos rectores de las Cajas de Ahorros, regulación de los Fondos de Sociedades de Inversión y de los Fondos de Pensiones, etc.) deben encuadrarse las medidas que se expondrán a continuación para conseguir una mejora en las condiciones de financiación en Andalucía.

#### 6.3.1. Banca.

Aunque respecto a la Banca Privada el Gobierno Andaluz no tiene, prácticamente, competencias específicas se formalizó su colaboración en el aseguramiento y colocación de parte de la emisión de deuda pública de la Junta de Andalucía.

Existen relaciones para entablar en un futuro próximo un convenio para proveer de circulante a los Ayuntamientos andaluces y otro para financiar a las PYMES.

La concertación con la totalidad de las instituciones financieras se llevarán a cabo en el ámbito del Consejo Andaluz del Crédito. Este órgano se concibe como un instrumento de consulta, asesoramiento, integración y coordinación entre los responsables del gobierno andaluz en dichas cuestiones y las entidades financieras que operen en la demarcación territorial de la Comunidad Autónoma andaluza.

#### 6.3.2. Posible creación de un Banco de Desarrollo Regional Andaluz.

Por lo que respecta a la posible creación de un Banco de Desarrollo Regional Andaluz, a partir de los Bancos de RUMASA, debe señalarse que puede ser un proyecto interesante. En este sentido parece ser que los diecisiete bancos del grupo RUMASA van a quedar reducidos a diez marcas, circunscritos a un ámbito regional muy estricto. El único banco que operaría en Andalucía podría convertirse en un instrumento idóneo para colaborar en el cumplimiento de los objetivos de la política económica del gobierno andaluz. En este posible Banco Regional Andaluz la Comunidad Autónoma deberá tener una presencia importante. Su estrategia de actuación tendría que centrarse en la inversión en los núcleos centrales del proceso de desarrollo, de donde surja una inversión inducida.

#### 6.3.3. Cajas de Ahorros.

La política financiera de la Junta de Andalucía se articula en la actualidad de forma prioritaria a través de las Cajas de Ahorros, respecto a las cuales está ya en marcha la asunción de competencias reservadas al gobierno andaluz. Es previsible que la nueva legislación en esta materia, conservando la forma de fundación, introduzca el carácter de «utilidad pública» de estas entidades financieras.

Al margen de una labor de seguimiento se ha iniciado una política de convenios con las Cajas de Ahorros andaluzas, plasmada por ahora en la

concesión de préstamos a los Ayuntamientos (pequeños y medianos, pues para los grandes está prevista la emisión de deuda pública) andaluzes, promoción y modernización de estructuras comerciales y que puede extenderse en el futuro a otro convenio para financiar a las PYMES.

Asimismo se profundizará en las relaciones con la Federación de Cajas de Ahorros Andaluzas para contribuir a la agrupación de voluntades en torno a los proyectos económicos del Gobierno Andaluz.

Entre las actuaciones llevadas a cabo con las Cajas cabe destacar:

1. Colaboración en el aseguramiento y colocación de futuras emisiones de deuda pública por parte de la Junta de Andalucía computables en el coeficiente de fondos públicos.
2. Calificación de proyectos de inversión de empresas privadas mediante la emisión de títulos de renta fija que serán computables en el coeficiente de fondos públicos. Se estudia la posibilidad de normalizar y planificar el estudio de los proyectos de inversión remitidos por la empresas mediante el procedimiento formal de resoluciones no vinculantes que «precalifiquen» dichos proyectos.

Por otro lado entre las posibles iniciativas a realizar cabe señalar:

1. Liberar fondos computables en el subcoeficiente de préstamos de regulación especial mediante negociaciones con los E.O.C., con objeto de disponer de recursos financieros que permitan el establecimiento de convenios con aquellos sectores que se consideren prioritarios.
2. Analizar la posibilidad de sustituir un 1% del Coeficiente de Depósitos Remunerados (recientemente modificado y situado en el 4%), por inversiones directas en la región para las Cajas andaluzas, con lo que se liberarían fondos para Andalucía por valor de 5.500 millones de pesetas aproximadamente.

#### 6.3.4. Cajas Rurales.

Dado el importante peso que las Cajas Rurales tiene en Andalucía cualquier cambio en la normativa vigente sobre dichas instituciones financieras tendrá una repercusión especialmente relevante en Andalucía.

Por lo cual antes de asumir las competencias previstas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía se ha adoptado una actitud de espera ante la inminente modificación de las normas legales que las regulan. Al respecto será determinante el papel atribuido a las Comunidades Autónomas y al Banco de Crédito Agrícola. En cualquier caso ya se han iniciado contactos con dichas instituciones que faciliten la comunicación entre la Junta de Andalucía y las Cajas Rurales andaluzas.

#### 6.3.5. Sociedades de Garantía Recíproca (S. R. G.).

Siguiendo las directrices contempladas en el Decreto sobre participación de la Junta de Andalucía en las S.G.R. se actuará tratando de facilitar el acceso al crédito de las PYMES. Como instrumento para alcanzar ese objetivo se ha potenciado la constitución S.G.R. en las distintas provincias andaluzas que vinculen y potencien a las PYMES.

#### 6.3.6. Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES).

En los momentos actuales puede considerarse a las PYMES como elementos dinamizadores del proceso productivo. Pero también debe considerarse al colectivo de pequeñas y medianas empresas como factores estabilizadores de la economía en su conjunto y de la sociedad. Tanto es así que puede ser el sector que incorpore mayor número de puestos de trabajo de nueva creación.

En este apartado resulta imprescindible la coordinación entre las medidas que adopte el gobierno central y las que lleve a la práctica el gobierno andaluz. Estas se orientarán según las premisas siguientes:

1. Paliar el problema de las garantías profundizando en la política de apoyo a las S.G.R.
2. Se pretende que las PYMES andaluzas puedan obtener préstamos de las Cajas de Ahorros con cargo a fondos que sean computables en el subcoeficiente de préstamos de regulación especial, siempre que ello se haga siguiendo las directrices de planificación del gobierno andaluz.
3. Establecimiento de convenios entre el gobierno andaluz y las instituciones financieras andaluzas en las que, si se reúnen ciertos requisitos, se obtenga algunas ventajas en la financiación de proyectos.
4. En relación con las actividades de la SO-PREA cabe destacar las siguiente:

- a) Podrá participar en el capital de ciertas PYMES.
- b) Concederá créditos a PYMES.
  - Para nuevas actividades o ampliación a un coste superior en un punto al coste del dinero de la Junta.
  - Para reconversión en condiciones más flexibles y ventajosas. Ello dependerá del estudio de cada plan de viabilidad.
  - Concesión de avales. El coste del aval será de carácter casi simbólico: 1% ó 2%.

#### 6.3.7. Bolsa.

Se considera la posibilidad de flexibilizar la contratación mobiliaria, de forma que se reduzca la necesidad de desplazamientos a Madrid para los agentes implicados, mediante la intervención de fedatarios públicos que actúen en Andalucía. En este sentido se están estudiando las ventajas y los inconvenientes de la constitución de una Bolsa de contratación en nuestra Comunidad que contribuya a crear un cierto «clima» financiero.

#### 6.3.8. Entidades Oficiales de Crédito (E.O.C.).

En cuanto a la financiación vía entidades de Crédito Oficial es evidente la urgencia de una mayor descentralización del proceso de concesión de créditos y una mayor precisión respecto a la actuación territorial de dichas entidades, así como intentar reducir los largos períodos de tramitación de los préstamos que obviamente perjudican a los solicitantes con menores posibilidades de obtener financiación privada.

Se está negociando un acuerdo entre el Banco Hipotecario de España y las Cajas de Ahorros andaluzas con el objeto de facilitar la financiación a la vivienda. Se establecerán unos topes por promoción en términos del número de viviendas y del coste total y se hará una distribución provincial.

Acciones similares se establecerán próximamente con el Banco de Crédito Agrícola y el Banco de Crédito Industrial.

#### 6.3.9. BEI (Banco Europeo de Inversiones).

Se está ultimando la formalización del préstamo concedido por el BEI, por un importe de 2.100 millones de pesetas, que forma parte de las fuentes de financiación de los programas acogidos al PEI (Plan Extraordinario de Inversiones).

Para el futuro el BEI está llamado a ser una fuente importante de financiación de la Comunidad Autónoma andaluza, que puede completarse en el futuro con otros instrumentos financieros comunitarios.

### 7. LA ELABORACION DE UN PLAN ECONOMICO PARA ANDALUCIA, EN LA PERSPECTIVA DE LA ADHESION A LA CEE.

La integración de España en la Comunidad Económica Europea comportará importantes modificaciones del marco de desenvolvimiento de la economía andaluza. En particular, interesa resaltar tres categorías de efectos que se derivarán de la adhesión y cuyo signo e intensidad no pueden a priori valorarse, de manera global:

1. Los efectos derivados de la inserción en un mercado más amplio, que pueden resumirse en los siguientes:
  - 1.1. Abaratamiento de los inputs importados de la CEE y de terceros países que gozan de concesiones arancelarias en el área comunitaria.
  - 1.2. Incremento de la competencia de productos procedentes de la CEE y de los países arriba indicados, en el mercado andaluz.
  - 1.3. Posibilidad de aumentar el acceso de los productos andaluces a los mercados comunitarios, tras la eliminación de las barreras hoy existentes.
  - 1.4. Mayor apertura a la presencia de capital comunitario en el ámbito de la región.
  - 1.5. Libertad de acceso de los andaluces al mercado de trabajo comunitario y de los comunitarios al mercado de trabajo andaluz.
2. Los efectos derivados de las modificaciones en cuanto a las modalidades de intervención en la actividad económica, y en particular:
  - 2.1. La incorporación a la Política Agrícola Comunitaria, en lo que se refiere a las actuaciones en materia de precios y de mercados.
  - 2.2. La aplicación de la normativa comunitaria en materia de defensa del consumidor, de protección del medio ambiente y de patentes industriales.

3. Los efectos derivados de la posibilidad de acceso a nuevas fuentes de financiación del desarrollo de la región, y en particular de las siguientes:

- 3.1. Las ayudas canalizadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, sea en su sección «bajo cuota» que en la sección «fuera de cuota», dirigidas básicamente a mejorar las infraestructuras de la región.
- 3.2. Las ayudas otorgadas por el Fondo Social Europeo, en concreto las que corresponden a regiones con problemas permanentes de empleo, así como las ayudas destinadas a favorecer los procesos de reconversión de sectores en crisis.
- 3.3. Las ayudas procedentes de la Sección Orientación del FEOGA y destinadas a la mejora de las estructuras agrarias.
- 3.4. Otras fuentes de financiación, orientadas a estimular el desarrollo regional, y en particular el Banco Europeo de Inversiones.

El diseño de la política económica regional a medio plazo debe incluir una adecuada instru-

mentación de este conjunto de efectos derivados de la adhesión de la CEE. En ningún caso estos efectos repercutirán favorablemente para la economía andaluza a menos que se lleven a cabo acciones que permitan:

- a) Mejorar la competitividad de las empresas andaluzas frente al exterior, en los aspectos financieros, tecnológicos y comerciales.
- b) Aprovechar los fondos comunitarios disponibles, cuya movilización exige la adecuada presentación de proyectos y la aportación de la parte de la financiación no cubierta para dichos fondos.

Ambas líneas de actuación están presentes en los planteamientos de base del Plan 1983-86, que constituirá además el documento imprescindible para que Andalucía sea tenida en cuenta en todas las iniciativas comunitarias de alcance regional. (acciones de desarrollo integral, política regional mediterránea...). Es necesario destacar, por último, que la elaboración y seguimiento del Plan deben impulsar la mejora y ampliación de las estadísticas regionales, de forma que permitan un más exacto conocimiento de la realidad andaluza, punto de partida necesario para incidir adecuadamente sobre ésta.