

Una operación integrada de desarrollo para Andalucía

Enrique Hernández Pavón

Jefe del Servicio de Planificación de la Secretaría General de Economía de la Consejería de Economía y Fomento

1. INTRODUCCION

En septiembre de 1986 la Comisión de las Comunidades Europeas comunicaba al Estado español, a través de la Dirección General XXII, de Coordinación de los Instrumentos Estructurales, la disponibilidad de fondos, dentro de la línea presupuestaria 5410, para realizar estudios preparatorios de Operaciones Integradas de Desarrollo (O.I.D.), dentro de las zonas asistidas a efectos de intervención del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

El Gobierno de la nación y el de la Comunidad Autónoma de Andalucía, vieron la oportunidad, con motivo de esa comunicación, de emprender una O.I.D. en Andalucía. Para ello solicitaron de la Comisión una subvención al objeto de acometer el estudio preparatorio correspondiente. Dicha subvención fue concedida mediante Decisión de la Comisión de 30-12-1986, y en breve se comenzará el estudio que servirá de base para la ejecución de la O.I.D.

El Gobierno andaluz eligió como espacio para la realización de la O.I.D. la zona Sur y Este de la provincia de Jaén y Norte de la provincia de Granada. Esta elección estuvo motivada por las propias características socioeconómicas de la zona, que la sitúan entre una de las más deprimidas del Estado español.

Con la realización de la O.I.D. se pretende impulsar el desarrollo de este espacio geográfico, dando respuesta a los objetivos finales del Programa Andaluz de Desarrollo Económico 1987-1990: creación de empleo; incremento de la renta con una mayor integración del sistema productivo; y la mejora de la calidad de vida con una distribución social y territorial más equitativa.

Aunque no cabe duda de que las acciones de desarrollo que se emprendan dentro de la O.I.D. van a colaborar directamente a la consecución de

los dos primeros objetivos, es precisamente al tercero al que va más unida, ya que al tratarse de una de las zonas más deprimidas de la Comunidad Autónoma, sus beneficios supone especialmente el logro de una distribución más justa y equitativa de la renta y de la riqueza regional. La zona presenta, además, un cierto grado de homogeneidad suficiente para considerarla como un todo, susceptible de aplicación de acciones conjuntas y coordinadas.

La zona se ha visto afectada en el pasado por diversas acciones de desarrollo regional, planteadas en la mayoría de los casos de forma aislada. De entre ellas cabe destacar por su importancia y por el alcance que ha tenido sobre gran parte de este espacio geográfico, el denominado Plan de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de la Provincia de Jaén. Este Plan, junto con las actuaciones llevadas a cabo en Badajoz, es el primer instrumento de acción regional que, con carácter integrador, se pone en práctica en España después de la Segunda Guerra Mundial.

La selección de dicha provincia obedeció al escaso nivel de renta existente en la misma, centrandose sus principales actuaciones en obras hidráulicas, mejora de la red de ferrocarriles y transformación y colonización agrícola.

El principio inspirador del Plan se centraba en la coordinación de proyectos y en el aprovechamiento de recursos naturales, agrícolas, industriales e infraestructurales de la provincia.

La escasa integración de los sectores productivos financiados por el Plan Jaén, su orientación hacia economías externas al propio Plan, e incluso de la provincia, la ausencia de sectores manufactureros intermedios y las escasas acciones en sectores con amplias posibilidades (madera, materiales de construcción, etc.) fueron las causas principales de la mínima incidencia que en el nivel de industrialización y desarrollo de la provincia tuvo este Plan.

La vigencia de este Plan coincidió un tiempo

con el principal instrumento de la política de Desarrollo Regional en España: los Polos de Desarrollo y Promoción Industrial, no afectando ninguno de los andaluces a la zona.

La aplicación práctica de la Teoría de Polos se concretó en una serie de disfuncionalidades, cuya corrección se pretendió mediante la instauración de las Grandes Areas de Expansión Industrial, generalizando a un mayor número de puntos en el territorio una serie de beneficios cuyo objetivo era la promoción de actividades empresariales. El Gran Area de Expansión Industrial de Andalucía se reguló por Real Decreto de 30 de octubre de 1976, ampliándose los municipios en 1977, y estableciendo un conjunto de municipios preferentes en 1981. Del espacio geográfico al cual se va a aplicar la O.I.D. eran municipios preferentes del GAEIA los siguientes: Loja y Guadix, en Granada; en Jaén, Ubeda, Martos, Alcalá la Real y la propia capital.

Por provincias, la incidencia del GAEIA ha sido bastante débil en Jaén y Granada, con un volumen bastante escaso de inversión.

Otra actuación con finalidad regional fue la declaración de toda la provincia de Jaén como Zona de Preferente Localización Industrial. Las comarcas de Montefrío e Iznalloz, de Granada, fueron declaradas ámbitos territoriales preferentes en el marco de las zonas de Preferente Localización Industrial y comercialización de Productos Agrarios.

Por último cabe destacar, a pesar de su orientación sectorial, la declaración de Comarcas de Reforma Agraria desarrollando la Ley 6/1984 de Reforma Agraria del Ejecutivo Andaluz, que afecta a la de Montefrío-Iznalloz, en Granada (Decreto 273/85 de 26 de diciembre). En este caso, en el Decreto de Actuación se hace referencia explícita, como una de las causas que motivan la declaración de Comarca de Reforma Agraria, a los agudos problemas sociales de regresión demográfica y envejecimiento de la población y la depresión económica que padece la zona.

2. LAS OPERACIONES INTEGRADAS DE DESARROLLO

La Comisión de las Comunidades Europeas viene propiciando desde 1978 el enfoque integrado en las intervenciones comunitarias y nacionales, con la finalidad de aumentar el impacto de las mismas y aprovechar los efectos sinérgicos que su utilización conjunta ha de producir. Con este enfoque se

emprendieron las principales Operaciones Integradas de Desarrollo, que tuvieron como destino las ciudades de Belfast y Nápoles, dentro del marco de la política regional. Más tarde, en 1981, se acometieron otros Programas de Desarrollo Integrados en el marco de la política agrícola: Western Isles (Escocia), Lozere (Francia) y el Sudeste de Bélgica.

En marzo de 1984 el Consejo de Europa declaró que la coordinación de las acciones de los fondos estructurales deberían continuar prioritariamente en la forma de programas integrados. Y el nuevo Reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, aprobado por el Consejo en junio de 1984, da una prioridad a las inversiones y medidas que se inscriban en el marco de un enfoque de desarrollo integrado.

En 1985 se dio un paso decisivo en el impulso del enfoque integrado con la aprobación del Reglamento para la aplicación de los Programas Mediterráneos Integrados. Y en un futuro inmediato, el desarrollo del enfoque integrado será uno de los temas que acometerá la Comisión, en cumplimiento del artículo 130 del Acta Unica Europea. Este artículo requiere a la Comisión para que «presente al Consejo una propuesta global encaminada a reforzar la eficacia de los fondos estructurales y coordinar las intervenciones entre los mismos y con las de los instrumentos financieros existentes».

Las Operaciones Integradas de Desarrollo persiguen dos objetivos básicos: poner de manifiesto el potencial de desarrollo endógeno de una zona; y concentrar los flujos financieros, especialmente comunitarios, en favor de una región. Estos objetivos se alcanzarán mediante una estrategia de acción, que se basa fundamentalmente en los siguientes pilares:

- creación o fortalecimiento de las bases para la asociación entre la Comisión y los poderes públicos nacionales, regionales y locales en el proceso de desarrollo.
- complementariedad de las intervenciones de los instrumentos financieros estructurales de la CEE con las fuentes de financiación nacionales, regionales y locales, que permita aumentar en consecuencia su eficacia e impacto.
- desarrollo de una programación económica plurianual para reducir los obstáculos administrativos y acelerar el desarrollo.

En definitiva, las O.I.D. exigen un esfuerzo para promover la coherencia entre los diferentes objetivos, actores y políticas asociados al desarrollo económico y social de una zona. La coherencia

entre los objetivos se evaluará en función de que éstos puedan alcanzar la integración socio-económica de base que se persigue, por ejemplo entre inversiones y actividades para crear y explotar al máximo sinergias y efectos multiplicadores. Los actores de las O.I.D. son: los poderes públicos comunitarios, nacionales, regionales y locales, junto con otros agentes sociales y económicos de la zona, empresarios, sindicatos y otras instituciones. Todos ellos deberán intervenir simultáneamente en la acción integrada.

La materialización concreta de una O.I.D. debe plasmarse en un conjunto de elementos que constituyen el contenido básico de la misma:

- a) Programa global de medidas públicas y privadas, y las inversiones que éstas originan para su puesta en práctica durante el horizonte temporal de su ejecución, respondiendo a exigencias de coherencia entre ellas y con las políticas comunitarias, nacionales y regionales, y a los problemas específicos de la zona.
- b) Programación financiera integrada, dentro de un calendario para la utilización coordinada de los recursos financieros de los actores afectados y que traduzca en términos financieros los compromisos de cada actor con el programa global.
- c) Plan de ejecución, con el establecimiento de una coordinación organizada y de la asociación, a todos los niveles, en la aplicación del programa de medidas, en particular el establecimiento de una coordinación organizada entre los organismos comunitarios, nacionales, regionales y locales, responsables de la gestión de las medidas financieras.

Es muy importante, también, la creación de un Comité de Seguimiento para controlar la aplicación de la Acción Integrada y responsabilizarse de la evolución y de las reacciones suscitadas.

El enfoque integrado está relacionado con una zona geográfica afectada por problemas especialmente graves que incluya, en particular, un retraso en el desarrollo o un declive urbano que pueda afectar el desarrollo de la zona. Sin embargo, el enfoque integrado no es una receta simple debido a su ambición y rigor, y en consecuencia se excluye su utilización sistemática en cualquier situación. Se requiere una total reciprocidad en el compromiso entre la CEE y los poderes públicos nacionales, regionales y locales, junto con un esfuerzo continuado de coordinación. Las situaciones en las que se

aplicará el enfoque integrado exigen una concentración de esfuerzos y unos recursos financieros limitados.

3. SITUACION SOCIOECONOMICA DE LA ZONA

La zona propuesta para la aplicación de una O.I.D. en Andalucía tiene una extensión de 10.527'9 Km.², tenía una población de 518.964 habitantes en 1981, con una densidad de 49 hab/Km², y está insertada en las provincias de Jaén y Granada, sur y este de la primera y norte de la segunda. Comprende 16 comarcas, según la propuesta de comarcalización de la Junta de Andalucía, y 104 municipios, 55 de Jaén y 53 de Granada.

Se trata de una de las zonas más deprimidas de Andalucía, que exige la puesta en marcha de medidas urgentes que mejoren su situación. Es un territorio con escasos recursos naturales, con una agricultura poco desarrollada, que constituye la principal actividad económica, con poca productividad, que se traduce en un nivel de renta muy bajo, inferior a la media de la Comunidad Autónoma, excepto Jaén capital, aunque en este caso sólo la supera en tres puntos.

Desde la perspectiva de la renta se dan dos realidades en la zona. De una parte, existe una subzona deprimida, que la compone las comarcas granadinas y la jiennense de Jódar, con una renta que oscila entre el 67% y el 77% de la media andaluza. Por otro lado, se da otra subzona de mayor nivel de renta, compuesta por las comarcas jiennense, entre el 82% y el 103% de la media regional. Dentro de las comarcas granadinas, las de Montefrío, Pedro Martínez y Alquife-Lacalahorra presentan los niveles más bajos del conjunto, y de los más bajos de la clasificación comarcal de Andalucía.

La débil generación de riqueza, ha motivado un fuerte proceso de despoblamiento, con una dinámica poblacional muy regresiva, que se ha hecho especialmente intensiva por los fuertes procesos migratorios que tuvieron lugar en la segunda mitad del siglo XX, lo que supone una elevada desarticulación de la estructura de la población, con un alto índice de envejecimiento y baja tasa de natalidad. Sólo la aglomeración urbana en torno a la capital de Jaén ha tenido una dinámica poblacional de moderado crecimiento en esta segunda mitad del siglo XX, siendo su población actual de 106.853 habitantes, que representa un 123% de los que había en 1950.

El mercado de trabajo dentro de la zona presenta también desequilibrios importantes. La tasa de actividad de la zona era, en 1984, prácticamente igual a la media regional (43%). Esta realidad puede ser explicada por el fuerte proceso migratorio, que restó numerosos activos del mercado de trabajo.

La distribución de la población ocupada por sectores refleja la existencia de una cierta homogeneidad de la estructura productiva, con la salvedad de las comarcas de Jaén capital, Baeza, Ubeda y Alquife. La casi totalidad de las comarcas de la zona se caracterizan por un peso muy elevado del sector agrícola en su estructura de empleo, en algunos casos este sector absorbe más de la mitad de la población empleada. El sector industrial presenta porcentajes muy bajos, excepto en Martos-Torredonjimeno, Baeza y Mancha Real, que se pueden caracterizar como los núcleos industriales más importantes del conjunto, así como en Alquife por su exclusiva dedicación minera. Para todas estas comarcas la población que trabaja en el sector servicios está muy alejada de la media regional, a excepción de Jaén capital y Ubeda, que constituyen centros de servicios de la zona.

Estamos, por tanto, ante un territorio eminentemente agrícola, en lo referente a la distribución del empleo, reflejo de su escaso desarrollo, con unos sectores industriales y de servicios muy débiles que absorben poco empleo.

La estructura productiva se caracteriza por la preponderancia del sector primario, donde el principal uso de la tierra es el de los cultivos, fundamentalmente olivar y cereales. Sigue en importancia la superficie ocupada por prados naturales y pastizales, especialmente en la mitad oriental, siendo la ganadería de tipo extensivo el principal aprovechamiento de estos recursos forrajeros. La superficie forestal es relativamente importante en el área de Santisteban del Puerto, Jódar, Mancha Real, Huelma, Jaén, Iznalloz, Pedro Martínez y Guadix.

A un nivel más concreto se pueden distinguir cuatro subzonas:

- a) Una subzona ganadera en la comarca de Santisteban del Puerto y en algunas áreas de Iznalloz, Pedro Martínez, Guadix y Huelma. La principal especie ganadera es el ovino, de aptitud cárnica, con índices de producción muy bajos, inferiores a un cordero vendido por oveja y año.
- b) Otra subzona en la que el regadío tiene cierta importancia y donde se cultiva el olivar, los

cereales, las forrajeras, hortalizas, tabaco y otros cultivos industriales. Los regadíos presentan problemas de dotación, deficiencias en el sistema de riego utilizado y manejo, por lo que no se consiguen incrementos significativos de la productividad de la tierra. Estos regadíos están divididos en dos áreas: la comarca de Loja y el área central de las comarcas de Ubeda, Baeza y centro-norte de Mancha Real.

- c) La subzona olivarera (Ubeda, Baeza, Jódar, Mancha Real, Huelma, Jaén, Martos-Torredonjimeno, Alcalá la Real y Montefrío), en la que el olivar existe como monocultivo en grandes superficies, que con frecuencia se presentan como marginales. Donde se constituye como la base económica más importante para las comarcas de esta subzona, con producciones y rentabilidad muy diferentes, determinadas por las condiciones climatológicas y edafológicas.
- d) Subzona cerealícola: Pedro Martínez, Guadix y Porcuna. En este área los principales cultivos son la cebada y el trigo, que dado el rigor climático que sufre y la escasa retención hídrica de los suelos, tiene muy baja productividad. En los últimos años está teniendo un desarrollo importante el girasol.

Finalmente, destacamos como uno de los principales problemas del sector la reducida dimensión de las explotaciones. Más del 60 por ciento tienen una superficie inferior a 6 Has., siendo superior al 90 por ciento las explotaciones con menos de 20 Has.

El sector industrial no tiene gran relevancia en la zona, como se apuntaba al hacer referencia a la distribución sectorial del empleo, excepto alrededor de Jaén capital, extendiéndose a Martos y Alcalá la Real, por un lado, y, por otro, Baeza. Considerando la especialidad productiva de la zona, la actividad industrial se encuentra muy ligada a la transformación de productos agrícolas, fundamentalmente el olivar.

Tienen una cierta importancia las industrias auxiliares de la construcción y se localizan también en la zona industrias de la confección, en ambos casos incorporando un bajo valor añadido. Además, hay que añadir que, aunque tienen poca entidad, existen industrias locales de molinería, derivados cárnicos, etc.

Hay que destacar la existencia de una subzona minera que se localiza en Alquife-Lacalahorra, donde son importantes los recursos de mineral de hierro, cinc, antimonio y plomo. No obstante, el

escaso volumen de explotación minera, unido a que el mineral sale fuera de la región para su transformación, supone la inexistencia de actividades industriales auxiliares y de transformación.

El sector terciario no posee gran importancia en el conjunto de la zona, a excepción de Jaén capital y Ubeda. Las razones están en la débil dinámica industrial, que no ha podido impulsar el consecuente desarrollo de actividades terciarias que coadyuvan y refuerzan el sector.

Ubeda y Jaén son los centros comerciales más importantes de la zona, con una cuota de mercado del 17,6 por ciento de la provincia. Tienen, además, cierta importancia turística, aunque en general las potencialidades turísticas de la zona están muy poco explotadas. Otros centros importantes oferentes de servicios son: Martos, Guadix y Loja.

La red viaria en el territorio se caracteriza por tener una fácil conexión con el exterior, pero muy baja accesibilidad interna. En general, las vías de comunicación tienen un elevado nivel de ocupación, es decir, un alto valor de la relación intensidad-capacidad, y una baja velocidad de servicio.

Respecto a los equipamientos colectivos, la zona presenta amplias deficiencias de servicios sanitarios. Las tasas de escolarización de Enseñanzas Medias están por debajo de la media regional, aunque los centros no llegan nunca a una ocupación del 100 por cien, lo cual revela graves problemas de distribución territorial y accesibilidad a los equipamientos colectivos. La situación respecto a los niveles de Enseñanza Básica y Preescolar son bastante homogéneos en toda la zona.

4. CONSIDERACIONES FINALES

A pesar de caracterizarse la zona por una especialidad productiva eminentemente agrícola, existen en este espacio algunos núcleos de desarrollo

industrial, que pueden verse reforzados al plantear una acción de dinamización global y que pueden constituir puntos de arrastre del conjunto productivo equilibrando de esta forma el desarrollo del área, creando una mejor articulación entre los distintos factores y elevando el nivel de renta y riqueza de los habitantes.

Pensamos que puede ser de aplicación en la zona una estrategia de desarrollo basada en el mejor aprovechamiento de los recursos productivos autóctonos, es decir, en el denominado potencial endógeno, cuya identificación constituirá uno de los principales objetivos que ha de tratar el estudio preparatorio de la O.I.D. a efectuar.

En esta zona se detectan potencialidades amplias en un mejor aprovechamiento y transformación de sus recursos agrícolas, mejorando el rendimiento de los principales cultivos de la zona. La ganadería presenta perspectivas positivas que prácticamente no están explotadas, y un aprovechamiento integral del bosque en las áreas forestales constituye otro aspecto de indudable futuro.

En el terreno industrial, las potencialidades vendrían definidas por un mayor dinamismo de la industria agroalimentaria, una racionalización y reconversión de las industrias existentes, especialmente de las auxiliares de la construcción, y un mejor aprovechamiento de los recursos mineros de forma que se posibilite la realización de algunas transformaciones de los productos «in situ». Las actividades artesanas pueden tener un cierto interés en zonas con escasas potencialidades productivas y el turismo, enfocado como industria del ocio, presenta también claras posibilidades, lo cual exigirá una mejora sustancial del nivel de los equipamientos.

Por último, y no por ello menos importante, esta promoción integral exigirá un amplio esfuerzo en el impulso de la comercialización, que tiene un peso considerable para conseguir el máximo valor añadido de las actividades a promocionar.