

Andalucía y la UE: balance económico de quince años de adhesión

Eduardo Ramos
Rosa Gallardo
José Juan Romero
Universidad de Córdoba

BIBLID [0213-7525 (2002); 63; 195-228]

PALABRAS CLAVES: Andalucía, Ampliación de la Unión Europea, Economía Regional, Modernización, Efectos económicos, Convergencia.

KEY WORDS: Andalusia, European Union enlargement, Regional Economics, Modernisation, Economical effects, Convergence.

RESUMEN:

La incorporación de España a la Unión Europea ha tenido efectos positivos muy claros sobre su sistema económico y social. El análisis de estos efectos tiene especial interés cuando se realiza a escala de sus regiones. Debido al alto grado de descentralización administrativa del Estado español, el papel de los gobiernos regionales en el proceso de modernización de las estructuras aporta a cada caso unas condiciones y un ritmo diferente. Andalucía, como región retrasada con fuertes déficits y limitaciones ha sido el destino prioritario de los fondos estructurales que han llegado a España desde la adhesión.

En este trabajo se ofrece una panorámica de los principales aspectos económicos que la adhesión de España a la UE ha tenido sobre la región andaluza. Entre estos aspectos se analizan las transferencias recibidas, así como la evolución de la producción regional y sectorial, la del empleo y la del consumo. Finalmente, se presenta un análisis de la convergencia de la región como síntesis de los efectos de las cuestiones anteriores.

ABSTRACT:

Since Spain joined the European Union there have been observed positive effects on the economic and social systems in this country. The analysis of these effects have special interest when applied at the regional level. Because of the administrative decentralisation of Spain, the role of the autonomic governments in the modernisation processes results in different ways of implementation in each case. Andalusia, a region showing strong limitations and deficits for development, has been the primary destination of the EU structural funds within Spain.

This work presents an overview of the main economical aspects that has been observed in Andalusia throughout the joining process to the EU. Among those, the public transfers from the EU, the gross regional product, the employment and consumption tendencies are analysed. As a conclusion of all the above subjects, the convergence process of the region will be discussed.

1. INTRODUCCIÓN: UNA REGIÓN PECULIAR

En el año 2002 se cumplen ya más de quince años desde la adhesión de España a la Unión Europea. En este lapso de tiempo nuestro país ha vivido un rápido y profundo proceso de modernización, sin precedente en nuestra historia, en el que ha logrado modernizar muchas de sus estructuras tradicionales. Sin embargo, estas evoluciones ni han afectado por igual a todos los sectores ni han impactado de equivalente manera a las diversas regiones. Estas transformaciones han sido posibles gracias al efecto combinado de los intercambios mantenidos con el resto de los Estados miembros, a los flujos financieros recibidos y, sobre todo, a la pertenencia a un bloque económico y político de enorme relevancia internacional.

Con la perspectiva temporal que ofrece más de una década y media, el análisis de algunos aspectos económicos de tales procesos de cambio alcanza cierta relevancia. Dado que los Estatutos de Autonomía conceden a las Comunidades Autónomas un significativo margen de flexibilidad, que les permite imprimir un enfoque y un ritmo propio a los grandes procesos que se experimentan en el conjunto del Estado, el análisis mencionado cobra particular interés si se realiza a escala regional¹. Sin embargo, el balance de los aspectos económicos que sobre Andalucía ha tenido la adhesión de España a la UE, no puede entenderse al margen de los procesos que se han producido y se producen en el conjunto del Estado español. Por tanto, y para conciliar ambas cuestiones, este trabajo se centrará en el análisis de los aspectos económicos de las relaciones de Andalucía con la UE, pero considerando la naturaleza y la intensidad de los flujos que se mantienen a escala del Estado.

Según la nomenclatura de la Dirección General REGIO, Andalucía es una región NUT2 que presenta fuertes rasgos de identidad propios a la vez que una importante diversidad interna, lo que supone una fortaleza y una oportunidad. Sin embargo, la región se enfrenta a las limitaciones derivadas de su posición geográfica periférica, que acentúan sus debilidades históricas en materia de estructura económica y de capacidad productiva, lo que supone una amenaza en un escenario mundial de globalización.

En el retraso relativo de la región (Martín, 1993) intervienen los cuatro problemas siguientes: a) las limitaciones del sistema económico regional para generar empleo al ritmo que exige su fuerte crecimiento vegetativo; b) el progresivo agravamiento de las disparidades intracomarcales (el 38% de la población ocupa sólo el 4% del territorio, mientras que la concentración de renta significa que el 13% de la

1. Para una completa visión de la estructura económica de Andalucía puede consultarse el trabajo de Martín (1993). Por su parte, los trabajos de Alcaide (1999), Aranda (1998), Equipo Hispalink (1997), Ferraro (1994) y Vallés (1997) aportan interesantes análisis bajo la perspectiva regional.

población posee el 75% de la renta); c) como consecuencia de los dos problemas anteriores, la región presenta una fuerte dependencia de las ayudas públicas, que restan dinamismo a su sistema económico; d) el modelo de desarrollo económico basado en la explotación de sus recursos naturales está próximo a agotarse sin que se haya definido y evaluado un modelo alternativo que lo sustituya.

En sentido opuesto, Andalucía cuenta con dos fortalezas muy marcadas y significativamente diferentes frente a otras regiones: su dinámica de crecimiento vegetativo y su sistema de ciudades. Respecto al primer punto, la región es la más poblada del Estado español y en los últimos años concentra la mitad del crecimiento vegetativo total del país; este hecho se traduce en la oportunidad de contar con una pirámide de población de las más rejuvenecidas de la UE, pero significa una debilidad en la medida en que el sistema productivo y el de formación no sean capaces de lograr un equilibrio adecuado entre la oferta y la demanda de empleo. En el año de la adhesión a la UE, Andalucía presentaba una alarmante tasa de paro que no sólo era la mayor de todas las regiones de la Europa unida, sino que constituye una triste constante en la historia económica de la región.

Respecto al sistema de ciudades, Andalucía presenta una serie de núcleos intermedios interiores que cubren la práctica totalidad de su territorio (López Ontiveros, 1994 y PDR, 2000-2006)². Esta peculiar distribución de los núcleos de población permite organizar los servicios y equipamientos públicos en condiciones mejores que las que se derivan de espacios dualizados, en los que las grandes aglomeraciones urbanas conviven con espacios desertizados y desertificados.

La dimensión e intensidad de los problemas anteriores se manifiesta de forma diferente en la región, de manera que la gran diversidad andaluza ha sido sintetizada en tres tipos de zonas: las dinámicas, las estancadas y las marginales³. La mayor concentración de población y de dinamismo empresarial corresponde a las zonas litorales, mientras que el valle del Guadalquivir es el principal referente de las zonas estancadas, en las que la orientación productiva agraria con cultivos fuertemente protegidos es su característica más clara. Las zonas serranas completan este conjunto concentrando los territorios más retrasados de la región.

Aunque en términos de generación de empleo y de aportación al Producto Regional hace mucho que Andalucía se caracteriza por la dominancia del sector servicios, sin embargo, la actividad agropecuaria y pesquera mantiene una importancia social, territorial y cultural que trasciende con mucho los meros datos eco-

2. El sistema de ciudades interiores andaluzas de tamaño mediano y con preponderancia del sector primario en sus actividades productivas, fue calificado con acierto de "agrociudades", queriendo expresar con este término su doble condición urbana y rural según se atiende a su dimensión y dotación de servicios o a su grado de modernización y dinamismo económico y social.
3. Junta de Andalucía (1990): Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía.

nómicos. Esta circunstancia, unida a su carácter periférico, a las rigideces estructurales y a la escasa diversificación del sistema productivo hablan de retrasos y déficits de modernización que la sitúan en las posiciones de cola de la UE. Por eso, la necesidad de acometer cambios estructurales que solventen esas limitaciones constituye un objetivo prioritario y la adhesión a la UE significó una excelente oportunidad para ello.

El momento en que se produjo la adhesión fue muy oportuno, ya que poco más tarde se produciría la Reforma de los Fondos Estructurales que establecería los mecanismos y los recursos para apoyar a las regiones menos desarrolladas. El grado de retraso relativo de la mayoría de las regiones españolas en general, y de Andalucía en particular, ha significado una transferencia constante de fondos europeos para inducir y acelerar la modernización de sus sectores y territorios más atrasados.

En el debate sobre las posibles dimensiones del proceso de construcción europea⁴, la Comunidad Autónoma andaluza ha demostrado siempre una especial sensibilidad hacia el objetivo equidad, aunque sin abandonar una voluntad de crecimiento económico mantenido. Por eso, los aspectos económicos que la adhesión de España a la UE presenta en Andalucía ofrecen interesantes lecciones en la controversia sobre el alcance y los efectos de potenciar la competitividad (exigencia de la globalización económica) frente al alcance del principio de subsidiariedad. Algunos de los temas directamente relacionados con estas cuestiones, y que hoy centran el debate del proceso de ampliación hacia el Este, tienen también su dimensión económica, aunque inicialmente no se plantean en ese plano. Entre ellos son de especial interés los siguientes: la posible renacionalización de la Política Agraria Común, el grado de autonomía de los Estados miembros y de las Regiones a cambio de cofinanciación de políticas estructurales, la contradicción real o aparente entre los procesos de integración política y económica y los de descentralización administrativa, etc.

Este trabajo aborda los aspectos económicos de las relaciones de Andalucía con la UE tras la adhesión de España. Siguiendo este objetivo, se presentan los principales aspectos que tienen que ver con la renta y con la producción, para lo que el artículo se ha dividido en los puntos siguientes: las transferencias públicas de la UE, el producto regional y sectorial y la remuneración de los factores, el comercio exterior y, en último lugar, un análisis de la convergencia de la región, presentado como efecto y corolario de los puntos anteriores.

4. De mayor a menor grado de implantación y apoyo institucional las dimensiones de la construcción europea pueden considerarse las siguientes: Económica, Institucional, Política, Social y Cultural.

2. TRANSFERENCIAS: ¿EL “MANÁ” COMUNITARIO?

La amplitud del proyecto de integración que representa la Unión Europea implica una gran diversidad de territorios que se traduce en una amplia gama de problemas y necesidades que afectan de modo distinto a los Estados y a sus regiones. La complejidad del proyecto consiste precisamente en conciliar y compatibilizar esta fuente de divergencia. Por eso, este nivel de variedad regional es uno de sus principales activos, pero constituye a la vez una fuente importante de problemas de cara a su desarrollo futuro. De hecho, los intentos de profundización en el proceso de integración chocan sistemáticamente con la existencia de fuertes disparidades regionales. Así, para lograr la convergencia regional en un proceso de estas características, resulta imprescindible una política regional que permita la transferencia de fondos a las regiones menos ricas. Esta afirmación se apoya en las tesis que defienden que *“al crearse áreas económicas más grandes, la libre competencia dirige los factores productivos hacia las regiones más avanzadas, acentuando las divergencias económicas entre los distintos territorios”*⁵ (Ramón y García, 2001). De acuerdo con este enfoque, las disparidades regionales deben superarse mediante un sistema de transferencias que incida principalmente en las infraestructuras básicas y en el capital humano, y que permita a las regiones más atrasadas alcanzar en un plazo razonable niveles de renta similares a los de las regiones más desarrolladas. Esta es la idea esencial que guía la estrategia de la política regional de la Unión Europea y que fundamenta el principio de cohesión económica y social. Así, la línea de pensamiento en la que se apoya la denominada “no convergencia automática”⁶, apuesta por los efectos positivos de los Fondos Estructurales sobre la convergencia económica de las regiones europeas.

Las sucesivas reformas de los Fondos Estructurales, la firma del Acta Única (Mercado Único Europeo), la del Tratado de Maastricht (creación del Fondo de Cohesión), la del Tratado de Ámsterdam y la aprobación de la Agenda 2000 son la manifestación política y administrativa del acuerdo con tales principios. Mediante esta sucesión de tratados se crean los instrumentos y se pretenden alcanzar las condiciones que permitan, por una parte, el progreso del proyecto de integración supranacional superando sus retos actuales⁷ y, por otra parte, la reducción de las disparidades internas entre las regiones europeas.

5. Estas tesis son defendidas por Krugman (1991), Krugman y Venables (1995), Romer (1986, 1990) y Grossman y Helpman (1991, 1994).
6. Los defensores de las “tesis de convergencia” por el mercado consideran que “deben abandonarse las transferencias comunitarias, dado que dificultan la movilidad geográfica y sectorial de los factores, en especial la mano de obra, y hacen que los precios relativos no sean correctos” (Ramón y García, 2001).
7. La Agenda 2000 explicita estos retos y los concentra en la ampliación hacia el este, en un nuevo marco financiero y en la mejora de las políticas propias de la Unión.

Por la importancia de los flujos y por la trascendencia de sus efectos, el capítulo de transferencias públicas hacia Andalucía ocupa un lugar destacado en cualquier análisis sobre las relaciones económicas de la Comunidad Autónoma con la Unión Europea⁸. Efectivamente, el elevado porcentaje del presupuesto europeo que se recibe en ejecución de los Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA) y de otras acciones de política estructural, se une cada año a las ayudas que ofrece la sección Garantía del FEOGA, para ejecutar las medidas de la Política Agraria Común (PAC). La importancia de estas inyecciones financieras en la formación de la renta regional en general, y de la renta agraria en particular, son de una importancia tal, que como se verá más adelante, no podría entenderse la dinámica actual de la región al margen de tales hechos.

En Andalucía, como una región retrasada, grande, muy diversa⁹, muy poblada, y en la que la agricultura mantiene una gran importancia, la evolución de la política regional europea ha propiciado una mejora muy significativa de su tejido productivo. Esta circunstancia ha permitido el constante incremento en los niveles de ayuda, lo que unido a la mejora de la eficacia en la gestión de las mismas ha facilitado el progreso de Andalucía en el proceso de convergencia.

Por su condición de región del Objetivo 1¹⁰, Andalucía se ha beneficiado de importantes fondos de política estructural, mientras que los cultivos extensivos y el olivar justifican la llegada de cuantiosos recursos de la PAC. Ante esta situación, mantenida en el tiempo, la congelación de recursos que se aprobó en la cumbre de Berlín¹¹ y el posible cambio de destino de los Fondos Estructurales a partir del año 2006 han generado inquietud en diferentes sectores y estamentos de la región.

Los Fondos Estructurales han permitido¹² mejorar sensiblemente la red regional de transportes y comunicaciones, la accesibilidad de los productos andaluces a los mercados europeos, la cualificación de la mano de obra, las infraestructuras hidráulicas y medioambientales, la generación de puestos de trabajo, etc. Por lo que se refiere al mercado de trabajo, todas las variables representativas de su evolución crecen en esta región a un ritmo considerablemente superior al que corres-

8. La importancia y la forma de estas relaciones aparece analizada en el trabajo de Cejudo y Maroto (2000)
9. Para una perspectiva histórica de las diferencias internas de Andalucía puede consultarse Lacomba (1999). Por otra parte, el trabajo de Zoido (2001) ofrece una rica perspectiva de las componentes que constituyen las diferencias de la región.
10. Dado que el PIB per cápita andaluz se sitúa muy por debajo del 75% de la media comunitaria (en torno al 55,5%) la región fue incluida en el Objetivo N° 1 de actuación de los Fondos Estructurales.
11. Entre los acuerdos de la Cumbre de Berlín destaca la congelación de los recursos propios de la UE al 1,27 % del Producto Nacional Bruto agregado de la Unión.
12. Para profundizar en los efectos multiplicadores en la economía andaluza de las actuaciones derivadas de los Fondos Estructurales puede consultarse el trabajo de Ramón y García (2001) "Convergencia Real en Regiones Españolas: Un Análisis del impacto de los Fondos Estructurales".

ponde al resto de España, desde la incorporación de Andalucía a la Unión Europea. Es decir, se han recortado las distancias en términos de actividad¹³ y de ocupación, pero las diferencias en términos de población desempleada se mantienen e incluso se amplían. En síntesis, estos recursos complementarios han ayudado al crecimiento de la capacidad productiva y de la competitividad de esta Comunidad Autónoma. Pero, a pesar de la indiscutible pertinencia de este tipo de transferencias, el debate actual se sitúa en las preguntas siguientes: ¿ha aprovechado adecuadamente la región los fondos recibidos? ¿se ha reducido razonablemente el diferencial de desarrollo entre la región y la media europea? ¿ha podido Andalucía completar el proceso de modernización de sus estructuras, para enfrentarse en igualdad de condiciones al reto de la globalización? ¿el proceso de transferencias y de modernización está permitiendo que la región se desarrolle respetando sus tendencias y valores históricos?

No resulta sencillo responder a tales preguntas, pero sí puede decirse que en un momento en que el debate político en la UE expresa las discrepancias entre sus Estados miembros ante cuestiones tales como la ampliación hacia el Este, el fomento de la competitividad, para garantizar el acceso de las producciones europeas a los mercados mundiales (especialmente significativo en los mercados de *commodities* del sector agrario) o la necesidad de ofrecer al consumidor alimentos sanos, que no atenten ni a la salud ni al medio ambiente, la región andaluza acusa un proceso de modernización no completado y se debate por definir y consensuar su papel ante los nuevos retos europeos.

2.1. La Política Regional

La transferencias que ha recibido la Comunidad Autónoma andaluza a través de la Política Regional europea pueden dividirse, en función de los objetivos, métodos e instrumentos de la política europea de cada momento, en los cuatro periodos siguientes:

- A) 1986 – 1988: Desde la incorporación de España a la UE, hasta la Reforma de los Fondos Estructurales
- B) 1989 – 1993: Reforma de los Fondos, Primer Marco Comunitario de Apoyo y Plan de Desarrollo Regional (PDR) 89-93.
- C) 1994 – 1999: Segundo MCA y PDR 94-99
- D) 2000 – 2006: Tercer MCA y PDR 00-06

13. La Tasa de actividad en Andalucía se ha incrementado desde 1986 en más de 4,5 puntos, lo que supone más del doble del incremento a escala nacional.

A) 1986 – 1988. En el primer periodo, Andalucía recibió recursos de los tres Fondos Estructurales, proviniendo del FEDER la mayor aportación financiera. El flujo de 144.368,2 millones de pts de este fondo se dedicó prioritariamente a atender las necesidades en materia de infraestructuras, por ser el estrangulamiento que se consideró de mayor importancia en ese momento. Del esfuerzo realizado en infraestructuras en ese trienio, el 64,3% se concentró en carreteras, ferrocarriles y aeropuertos, mientras que la inversión en obras hidráulicas fue el segundo destino prioritario, alcanzando casi el 25% de las transferencias del fondo. En segundo lugar de importancia, el FSE destinó 41.138 millones de pts a los Programas de Formación Ocupacional y Fomento del Empleo, con el objetivo de responder a la imperiosa necesidad de mejorar la formación de los recursos humanos y de favorecer la integración de los colectivos sociales mas desfavorecidos en el mercado laboral. En ultimo lugar, la aportación de la sección Orientación del FEOGA significó el 7,5% del total, concentrando sus ayudas en la comercialización agraria, las zonas desfavorecidas y de montaña y la reconversión del viñedo.

B) 1989 – 1993: En este periodo se produce una profunda reforma de los Fondos Estructurales basada en el principio de programación. En aplicación de este principio se ponen en marcha los Marcos Comunitarios de Apoyo y las Iniciativas Comunitarias. Los MCA se crearon para lograr una coordinación eficaz entre las diferentes Administraciones Públicas competentes (europea, nacional y regional) a través de una negociación que condujera a un Plan de Desarrollo Regional, en el que las aportaciones de cada Administración vinieran claramente recogidas en las correspondientes fichas financieras. El PDR español para el quinquenio 89-93 contiene un submarco plurirregional y otro regional. En el primero, se recogen las actuaciones de la Administración del Estado, que se llevarán a cabo en las diferentes regiones, mientras que el submarco regional lo constituyen las iniciativas de competencia propia de cada Comunidad Autónoma. Por su parte, las Iniciativas Comunitarias nacieron, como su nombre pretende indicar, para hacer posible la ejecución de determinadas acciones que la Unión Europea consideraba de una importancia tal que no se juzgaba oportuno supeditarla a los intereses, capacidades o limitaciones de los diferentes Estados miembros.

El PDR 89-93 significó para Andalucía muchas cosas positivas: en primer lugar, la continuación de la recepción de transferencias, que llegaron a multiplicar por cinco la capacidad de inversión regional, en segundo lugar, el mantenimiento del esfuerzo inversor al reforzarse las acciones emprendidas en el trienio anterior y, no menos importante, la incorporación de la región a un proceso de programación y de disciplina presupuestaria, en el que pudo ejercer con voz propia el papel de definir prioridades y ejecutar programas en el ámbito de sus competencias autonó-

micas. Gracias a estas circunstancias, la región se benefició de 810.248,9 millones de pesetas en gasto comprometido, de los que la mayoría (774.083,93) correspondieron a los Ejes del PDR¹⁴ y el resto a las Iniciativas Comunitarias.

En la distribución de estas cantidades el FEDER asumió la mayor parte de los recursos destinados a la región (casi tres cuartas partes del gasto público europeo) concentrando casi la mitad de su esfuerzo en el eje de infraestructuras de articulación territorial, mediante su apoyo a las redes de transporte y comunicación. El resto del apoyo de este fondo se dedicó preferentemente al eje de infraestructuras de apoyo a la actividad económica, destacando entre sus actuaciones los Programas Operativos Local y de Dotación de Infraestructuras Científicas.

En segundo lugar, el FSE aportó algo más del 15% del gasto público comunitario, centrándose en los objetivos de creación de empleo, superación del paro de larga duración e inserción de jóvenes en el mercado laboral. Por su parte, el FEOGA-Garantía contribuyó con 79.062,5 millones de pts (8,4% del total de FFEE) para ayudar a la diversificación de la agricultura regional, poniendo el acento en la reestructuración de cultivos, en la mejora y modernización de canales de comercialización y en infraestructuras de regadío. Por último, Andalucía recibió a través de las Iniciativas Comunitarias¹⁵ otros 36.200 millones de pts de inversión pública, para desarrollar actuaciones en el campo de esos programas.

C) 1994 – 1999: Con motivo del segundo Marco Comunitario de Apoyo, el Plan de Desarrollo Regional para Andalucía concentra su diagnóstico en los problemas estructurales de la región y en la necesidad de mantener el esfuerzo para superarlos de cara a avanzar en el objetivo de cohesión económica y social. Los principales desequilibrios regionales que fueron planteados en este PDR son los siguientes: a) escasa diversificación sectorial, concentrándose la actividad en el sector primario y en la construcción y con un sector secundario de bajo peso relativo; b) elevada tasa de desempleo en el mercado de trabajo; c) cualificación insuficiente de los recursos humanos; d) dotación de infraestructuras y equipamientos que refuerza la tendencia a la polarización de la actividad regional. Frente a estas debilidades se identificaron una serie de potencialidades centradas en el posicionamiento estratégico de la región, en la potencialidad productiva no suficientemente aprovechada de diferentes sectores, en las oportunidades que presentan el turismo y el sector industrial y, finalmente, en la fortaleza del estrato más joven de su pirámide de población.

14. Los Ejes del PDR 89 – 93 fueron: 1) Integración y articulación territorial (infraestructuras de transporte y telecomunicaciones), 2) Industria, servicios y artesanía, 3) Turismo, 4) Agricultura y Desarrollo Rural, 5) Infraestructura de Apoyo a la Actividad Económica, 6) Valorización de Recursos Humanos, 7) Asistencia técnica, seguimiento e información, 8) Objetivos 3 y 4.
15. Las primeras Iniciativas Comunitarias de las que se pudo beneficiar Andalucía fueron: ENVIREG, INTERREG, PRISMA, TELEMÁTICA, STRIDE, RETEX, LEADER, NOW, HORIZON y EUROFORM

Las actuaciones correspondientes a los Ejes¹⁶ de este PDR significaron una aportación europea, en términos de gasto comprometido, de casi 2.600 Mecus, incluyendo la parte del Submarco Regional y la Ayuda Extraordinaria a Doñana, fuera del MCA. Con esta cantidad ha sido posible abordar los Programas Operativos siguientes: a) Andalucía, b) Doñana Fase II y Subvención Global de Andalucía (del FEDER), c) Valorización de Recursos Humanos (del FSE), d) Agricultura y Desarrollo Rural, y e) PRODER (del FEOGA-O).

Pero la cuantía de los recursos recibidos por Andalucía en el periodo ha sido mucho mayor. Si a las cifras anteriores se suma el importe de los fondos regionalizables del Submarco plurirregional (4.449 Mecus) y el de las Iniciativas Comunitarias (173 Mecus), resulta que la región recibió el 24,3% del total de los recursos dedicados a las regiones españolas por los Fondos Estructurales en ese periodo. Y este porcentaje es aún mayor si se incluyen los más de 200 Mecus del Fondo de Cohesión aplicados a la región.

D) 2000 – 2006: La experiencia acumulada en los dos PDR anteriores ha permitido elaborar un diagnóstico regional de mayor detalle para este periodo a la vez que supone la posibilidad de reforzar y consolidar los resultados alcanzados con los periodos de programación precedentes. El Plan de Desarrollo Regional de Andalucía 2000-2006¹⁷ se presenta utilizando el enfoque de capitales y propone una estrategia de acción que permita la compatibilidad de los objetivos crecimiento, equidad y sostenibilidad. De acuerdo con esta orientación, la estrategia andaluza para el periodo se articula en torno a los seis conceptos siguientes: Desarrollo Sostenible, Cohesión Económica y Social, Convergencia Real, Capacidad de Crecimiento, Competitividad y Creación de Valor. Como se exponía en el apartado de Introducción, la particular sensibilidad de la Comunidad andaluza hacia los temas de equidad y medio natural no sólo es retórica sino que se expresa en documentos de acción como este PDR al explicitar la deseable compatibilidad entre objetivos de desarrollo económicos y no económicos.

En el diagnóstico regional se clasifican los problemas en tres grandes categorías: el capital humano y tecnológico, el capital organizativo y el territorio. En el primer apartado se apuntan las carencias que existen tanto en las disonancias entre las características formativas de la fuerza laboral y las exigencias del mercado de trabajo, como en las dificultades para la innovación y asimilación tecnológica del

16. Los Ejes del PDR 94-99 fueron: 1) Integración y articulación territorial; 2) Industria, servicios y artesanía; 3) Turismo; 4) Agricultura y Desarrollo Rural; 5) Sector pesquero; 6) Infraestructuras de apoyo a las actividades comerciales; 7) Valorización de los recursos humanos.

17. Para conocer los detalles y los fundamentos de esta estrategia puede consultarse: Ministerio de Hacienda 2000, págs 480 y siguientes.

sistema regional de innovación. En relación con el segundo tema, se apuntan las deficiencias para el crecimiento, que son consecuencia del déficit de capital organizativo y que se manifiestan en la estructura sectorial y en las debilidades del tejido empresarial. Por último, en relación con el modelo territorial y ambiental, se reconocen las oportunidades derivadas de la situación geoestratégica y de la abundancia de recursos ambientales y culturales potenciados en los PDR anteriores, pero se señalan las disfuncionalidades que aun existen y que amenazan la conectividad exterior y el equilibrio territorial.

Sobre los puntos anteriores, en el último PDR, las limitaciones de la región para generar valor y progresar adecuadamente en el camino de la convergencia real se resumen en los tres grandes ámbitos siguientes:

- Déficit de capital organizativo
- Carencias de capital humano y tecnológico
- Modelo económico-territorial que restringe el potencial de generación de valor

En coherencia con este análisis se proponen una serie de actuaciones agrupadas en torno a los diez Ejes¹⁸ en que se estructura el Plan. En aplicación del artículo 6 del Reglamento CE 1260/1999, el desarrollo de estas acciones debe programarse conforme a los criterios siguientes:

- La mayor parte de los recursos del FEDER se canalizarán a través de un Programa Operativo monofondo para cada región. Además se plantearán Programas Operativos Plurirregionales para el conjunto de las regiones Objetivo 1, en aquellas materias en las que la regionalización no pueda establecerse *a priori*.
- La intervención del FSE se hará también a través de Programas Operativos Regionales (uno por cada Comunidad Autónoma) y Programas Horizontales (o plurirregionales). Los programas horizontales se definirán con un enfoque básicamente temático.
- En relación con el FEOGA-O las acciones se articularán a través de un programa horizontal, con carácter de monofondo enfocado a la *Mejora de la Estructura Productiva y del Uso de los Recursos Hídricos*, que será de

18. Los Ejes del PDR 00-06 son: 1) Mejora de la competitividad y desarrollo productivo; 2) Sociedad del conocimiento y telecomunicaciones; 3) Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos; 4) Desarrollo de los recursos humanos, empleabilidad e igualdad de oportunidades; 5) Desarrollo local y urbano; 6) Redes de transporte y energía; 7) Agricultura y desarrollo rural; 8) Estructura pesquera y acuicultura; 9) Turismo y patrimonio cultural; 10) Construcción de equipamientos colectivos y de bienestar social.

aplicación en todas las regiones del Objetivo 1, menos Cantabria, y nueve Programas Operativos Regionales en materia de *Agricultura y Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza*, en el que participará también el FEDER.

En términos de presupuesto, los Ejes que concentran la mayor parte de los recursos (66,5 %) son los que se orientan a mejorar la convergencia real a través de la competitividad empresarial y territorial (Ejes 1, 5, 6, 7, 8, 9 y una parte del Eje 2). El total del gasto elegible del Programa de Andalucía se cifra en 47.212,5€ (unos 7.900 millones de pts) de los que 22.814,2€ corresponden a la Comunidad Autónoma. En la distribución regional del Gasto del PDR, la cuantía total correspondiente a Andalucía significa el 29,78% del total del Estado, lo que una vez más sitúa a la región en el primer lugar como destinataria de la política regional.

2.2. La Política Agraria Común

Aunque la Política Regional es el instrumento del que se ha dotado la Unión Europea para mejorar la cohesión de su territorio, la Política Agraria Común presenta una gran importancia en la consecución de ese mismo objetivo, dado el peso de sus ayudas en el presupuesto europeo y su distribución a lo largo y ancho de las áreas rurales de la Unión. Sin embargo, la PAC viene experimentando una crisis de legitimidad social desde mediados de la década de los ochenta, debido a sus efectos perversos que la han venido distanciando de los objetivos consensuados en la Cumbre de Stresa. Esta situación de debilidad interna, explica el intento de algunos gobiernos y de ciertos sectores sociales (naturalmente, de los que menos se benefician de ese instrumento) por reducir el montante de las ayudas y, en todo caso, por llegar a fórmulas de cofinanciación nacional que, de hecho, significarían la renacionalización de esta política. Sin embargo, el Desarrollo Rural, como *segundo pilar* de la PAC constituye, desde la Agenda 2000, una oportunidad para superar esta crisis de legitimidad a través de la aplicación real del principio de *multifuncionalidad* de la agricultura.

Dada la importancia que el sector agrario tiene en Andalucía, el impacto de esta Política sectorial en la región es muy relevante. La superficie de la Comunidad Autónoma andaluza representa el 13,5% del territorio español y el 2,3% de la superficie total de la Unión Europea. El empleo agrario andaluz supone casi la cuarta parte del empleo agrario nacional, mientras que el empleo total no supera el 15% del total español. En lo que a participación del VAB agrario en el VAB total se refiere, en Andalucía el dato regional duplica al correspondiente al nivel nacional (7,2 en Andalucía, frente a 3,6 en España). Estos datos, permiten una primera aproximación a la gran importancia relativa que la actividad agraria tiene en el conjunto de la economía andaluza.

Si los recursos de las políticas estructurales significan aproximadamente una tercera parte del presupuesto europeo, los recursos del FEOGA-Garantía significan una cantidad aun mayor, que se dedica, en su mayor parte, a las medidas de apoyo a precios y mercados. En cuanto a la distribución del apoyo por partidas, las ayudas al sector del aceite de oliva son las más importantes, tanto por el volumen que representan como por el número de productores que se benefician de ellas. Le siguen en importancia las correspondientes a los cultivos herbáceos que representaban en 1998 cerca del 25% del total. Especial atención merece el sector hortofrutícola ya que, contribuyendo en un tercio a la Producción Final Agraria regional, percibe únicamente el 2% del total de estas ayudas. Las razones de esta aparente paradoja hay que buscarlas en las profundas diferencias existentes entre los mecanismos de apoyo a los “sectores continentales” frente a los que se dedican a los llamados “sectores mediterráneos”.

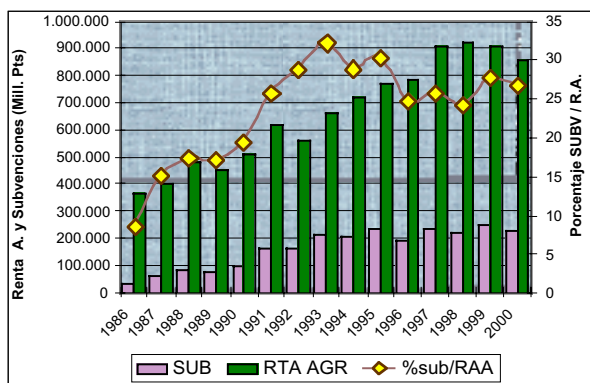
CUADRO 1
DISTRIBUCIÓN DE LOS PAGOS DEL FEOGA-G EN ANDALUCÍA
POR CAPÍTULOS (EJERCICIO 1998)

Capítulo	Importe (Mill. Ptas)	Nº Agricultores/ Ganaderos
Cultivos herbáceos	66.171	61.646
Aceite de Oliva	140.736	205.034
Forrajes desec. Legumbres secas	2.053	
Plantas Textiles	28.226	10.734
Frutas y Hortalizas	5.404	17.902
Productos del Servicio Vitivinícola	54	2.842
Tabaco	1.659	1.727
Otros sectores vegetales	670	
Carne de Vacuno	7.840	6.906
Carne Ovino y Caprino	9.983	15.347
Carne Porcino	446	70
Medidas Complementarias	11.142	4.383
Varios	187	
TOTAL	274.571	326.591

Fuente: FAGA

De la partida de ayudas directas a la unidad productiva, Andalucía recibe una buena parte del total de los fondos que recibe España por este concepto, lo que significa una contribución muy importante a la Renta Agraria de la región. La evolución de la importancia relativa de las subvenciones en la renta agraria andaluza se recoge en la Figura 1. Para esta Comunidad Autónoma en especial, las consecuencias de la incorporación a la Unión Europea en este ámbito son evidentes: de una aportación del 8,5% de las subvenciones a la Renta Agraria en 1986, se ha pasado en la actualidad a valores relativos que se sitúan por encima del 25%. Es destacable, igualmente, la espectacular tendencia creciente de dichas ayudas en relación a la Renta Agraria en los años previos a la Reforma de la PAC de 1992. Esta tendencia se estabilizó posteriormente, no como resultado de la modificación de la política, sino como consecuencia del incremento en términos absolutos de la Renta Agraria. Aunque en los momentos previos a su aprobación la citada Reforma de 1992 fue muy cuestionada por distintas Administraciones y entidades, su aplicación demostró que no había motivo para tal alarma, ya que desde entonces se asiste a un incremento sostenido en el nivel de apoyo a la agricultura andaluza.

FIGURA 1
EVOLUCIÓN DE LA RENTA AGRARIA Y DE LAS SUBVENCIONES
AL SECTOR AGRARIO EN ANDALUCÍA

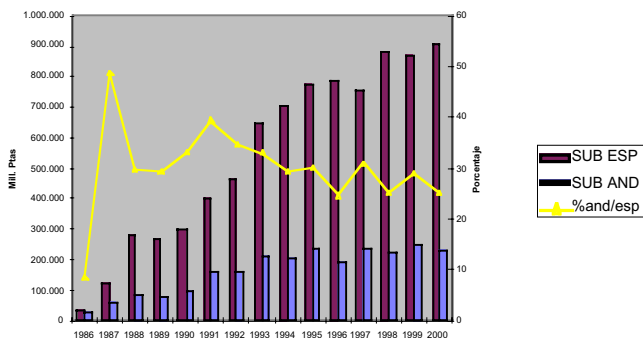


Fuente: IEA.

Sin embargo, a pesar de ser creciente la tendencia evolutiva en las ayudas agrarias que recibe la agricultura andaluza, el ritmo de crecimiento es inferior al que corresponde al conjunto de la agricultura española. La siguiente Figura refleja cómo

la importancia relativa de las subvenciones agrarias andaluzas en el total nacional se reduce constantemente a partir de los primeros años de la década de los noventa.

FIGURA 2
EVOLUCIÓN DE LAS SUBVENCIONES AGRARIAS
EN ESPAÑA Y ANDALUCÍA.

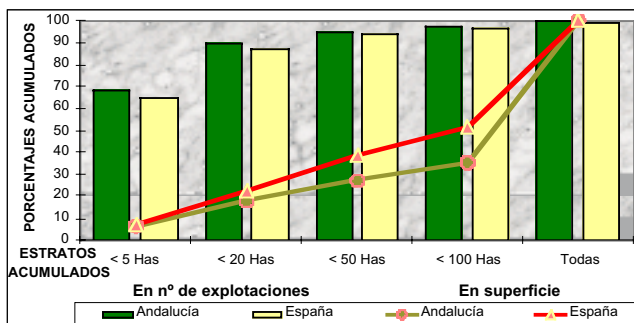


Fuente: INE, IEA.

Como ya se ha mencionado, la importancia de estas inyecciones de recursos financieros a través del sector agrario es positiva aunque no está exenta de algunos efectos negativos tales como: la concentración en manos de los agricultores de mayor dimensión económica, las agresiones al medio natural, la transformación en consumo o la inversión fuera del sector, las perturbaciones en los procesos de ajuste y modernización, etc. Entre estos aspectos cabe destacar el dualismo estructural de la agricultura de Andalucía, que se ha visto acrecentado, tanto por el desequilibrio en la distribución de ayudas agrarias a favor de las explotaciones de mayor dimensión, como por el fenómeno de la globalización al que está sometido todo el sistema agroalimentario (Delgado, 1999). La Figura 3 hace referencia a dicho dualismo estructural, presentando una comparación de la estructura de las explotaciones agrarias en España y en Andalucía. Puede observarse cómo la superficie ocupada por las explotaciones de mayor dimensión tiene una importancia relativa superior en la realidad regional que en la correspondiente al ámbito nacional. En este sentido, debe destacarse que casi el 50%¹⁹ de la superficie agraria andaluza corresponde a explotaciones con una dimensión que supera las 100 has.

19. Este porcentaje supera tímidamente el 30% a escala nacional.

FIGURA 3
COMPARACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LAS
EXPLOTACIONES AGRARIAS EN ESPAÑA Y ANDALUCÍA



Fuente: Censo Agrario 1989. (INE)

Bajo esta perspectiva, por una parte se consolida una “*agricultura competitiva*”, con una gran capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias, plenamente integrada en el mercado internacional y, por otra parte, una agricultura «*no competitiva*», relativamente estática y con muy escasa capacidad de respuesta ya que el mercado mundial, en el que ahora debe desenvolverse, poco o nada tiene que ver con los mercados locales o regionales en los que hasta ahora solía moverse (Caldentey y Gómez, 1996). De esta forma, se acentúan las ventajas de las explotaciones más competitivas, aquellas que reúnen tamaños y condiciones de eficiencia productiva, mientras crecen las dificultades para el resto, que progresivamente van siendo excluidas de los mercados (Ramos y Gallardo, 1999). La profundización de estas tendencias es lo que lleva a esperar que la *Agenda 2000*, se traduzca en una «drástica» disminución del número de explotaciones y del empleo para los próximos años en la agricultura de la Unión Europea, en general.

En los últimos años se han producido cambios muy importantes en la agricultura andaluza. En cuanto a su participación en el Valor Añadido Total regional, ésta se ha reducido del 13,1% en el periodo 1975-1985 hasta el 9,8% en el periodo 1991-1998, lo que expresa una dimensión de su menor importancia como fuente generadora de riqueza. A pesar de ello, su importancia relativa en el conjunto nacional se ha incrementado, pasando de una participación del 23,0% en la Producción Agraria Española en los años 80, a un 28% en los años 90, creciendo esta participación de una manera ininterrumpida.

La creciente especialización de la agricultura en Andalucía es una de sus características más claras. Existe una fuerte polarización creciente en torno a tres tipos de cultivos: Frutas y Hortalizas, Flores y Olivar. El conjunto de estas tres orientaciones productivas suponía en 1999 más del 75% de la Producción Final Agraria en Andalucía (ver Cuadro 2).

CUADRO 2
DISTRIBUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN FINAL AGRÍCOLA ANDALUZA
POR SUBSECTORES

Subsector	% PFA
Hortalizas	41,4
Aceites y derivados	23,7
Cultivos industriales	9,8
Vino y Mosto	5,9
Frutales	4,4
Cereales y pajas	4,1
Cítricos	3,6
Flor cortada y plantas ornamentales	3,0
Tubérculos	2,5
Aceituna de mesa	1,5

Fuente: Unicaja (2000). Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía, 1999

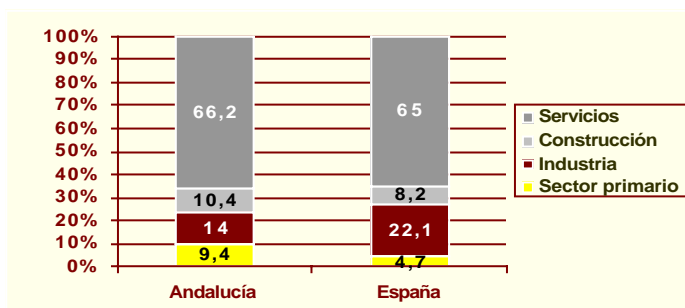
En relación con la ocupación territorial, un 11.2% de las tierras cultivadas están ocupadas por Frutas y Hortalizas y Flores, y en esa superficie se genera más de la mitad de la Producción Final Agraria andaluza. El ascenso de este tipo de productos, junto al declive de prácticamente el resto, y en especial de Cereales y Cultivos Industriales, concentra, sectorial y espacialmente, la especialización agraria en torno a cultivos intensivos que se producen dentro de un modelo que presenta características comunes (Delgado y Márquez, 2000).

3. PRODUCTO, FACTORES, CONSUMO Y COMERCIO EXTERIOR: UNA EVOLUCIÓN DISPAR

3.1. *Producto Regional y Sectorial*

La primera peculiaridad que debe destacarse en relación con la distribución sectorial del PIB de la región, frente a la tendencia dominante a escala del conjunto del Estado, consiste en el mayor protagonismo que presenta el sector primario (9,4% en Andalucía y 4,7% a escala nacional), y a una reducción llamativa de la importancia relativa del sector industrial (14% en Andalucía frente al 22,1% a escala nacional). Dado que la importancia de la construcción y del sector servicios presenta porcentajes similares en los contextos regional y nacional, puede interpretarse que en la región andaluza el déficit relativo de industrialización se ha saldado con una mayor importancia relativa del sector primario. Esta circunstancia no sólo genera efectos de índole económica ya que inevitablemente tiene sus consecuencias en la capacidad de innovación del tejido empresarial y en los patrones de consumo y comportamiento social.

FIGURA 4
COMPARACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL PIB ANDALUCÍA - ESPAÑA

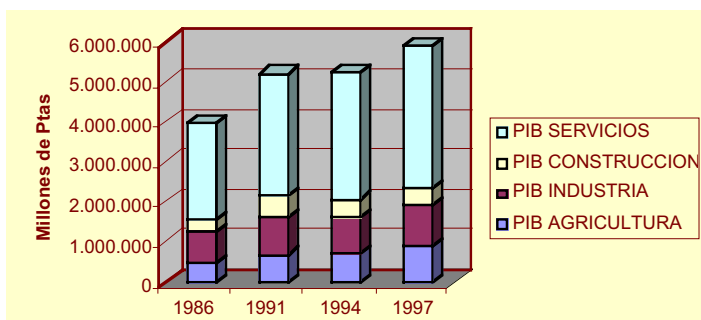


Fuente: Fundación La Caixa

Pero si el peso relativo de los sectores tiene importancia, su evolución en el tiempo también la tiene pues permite identificar tendencias de cambio o consolidación de patrones. Así, la evolución de la distribución del PIB por sectores (Figura 5) manifiesta que los incrementos más destacables corresponden al sector servicios y a la agricultura. En este Gráfico se observa que tanto la construcción como el sector industrial experimentan un relativo estancamiento, lo que puede interpretarse

como manifestación de una fuerte rigidez de la región para incorporar elementos de diversificación sectorial y empresarial.

FIGURA 5
EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL PIB POR SECTORES
EN ANDALUCÍA

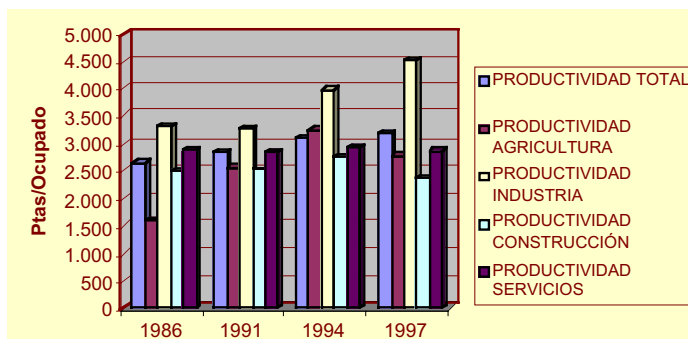


Fuente: Fundación la Caixa

En lo que a la evolución de la productividad se refiere, debe destacarse que, a pesar de que durante el periodo que se analiza, la productividad en Andalucía mejora relativamente en relación con la evolución observada a escala nacional, existen aún importantes diferencias en este ámbito. En todos los sectores, los datos regionales se mantienen por debajo de los nacionales, excepto en el sector primario, en el que la productividad en Andalucía es aproximadamente un 40% superior al valor correspondiente al conjunto del territorio nacional. La productividad del sector servicios experimenta una sustancial mejoría desde la incorporación a la Unión Europea. El sector industrial mejora igualmente, aunque a un ritmo inferior. Por el contrario, la productividad de la agricultura no experimenta variación, y el sector de la construcción incluso retrocede en relación a los valores observados en 1986²⁰.

20. El retraso con que el sector de la construcción se incorpora al proceso de recuperación en Andalucía y la caída de la licitación oficial pueden ser algunas de las causas de esta reducción en la productividad del sector.

FIGURA 6
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD SECTORIAL EN ANDALUCÍA



Fuente: INE, EPA

3.2. Factores y Consumo

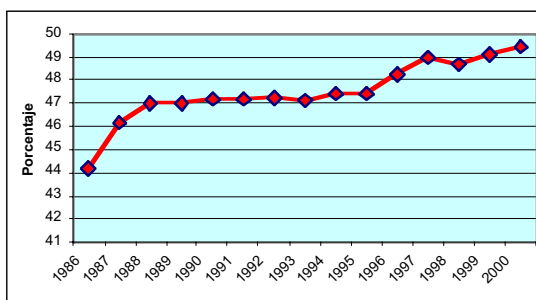
En el análisis de la evolución positiva de una economía, cobra especial importancia la dinámica que experimentan tanto la utilización de los factores productivos como la renta que perciben éstos. Respecto a la capacidad de una región para utilizar adecuadamente sus recursos propios, en Andalucía presenta especial interés todo lo que se refiere al factor trabajo. En relación con este factor, tan negativo resulta el desempleo o la infrautilización del recurso como una disponibilidad menor a la demanda de la sociedad. Respecto a la renta de los factores, la partida de remuneración del trabajo presenta indudable interés. Pero en una sociedad compleja y, en buena medida, terciarizada, variables como la renta disponible o el consumo de los hogares justifican una especial atención derivada de su capacidad multiplicadora de la actividad económica. En efecto, el consumo de los grupos sociales presenta una potencialidad en las economías regionales de mejorar las condiciones de vida de la población a través de los efectos que genera el desplazamiento de la demanda agregada. Y cuando estos efectos son positivos su traducción en mejora del sentimiento de satisfacción de la población suele ser inmediato.

En primer lugar, el desempleo constituye el mayor desequilibrio y, por tanto, una de las mayores debilidades de la economía andaluza. A pesar de que en los últimos años se ha producido un destacable crecimiento económico, e incluso un incremento también considerable del empleo, la tasa de paro permanece en unos niveles claramente superiores a la media nacional. La evolución demográfica y la

intensa incorporación de la mujer al mercado laboral, han provocado que la población activa haya crecido más que la capacidad de la economía regional para generar empleo²¹. En 1998 la tasa de paro en Andalucía se situaba en el 29,4% de su población activa.

En lo que a la tasa de actividad se refiere, la Figura 7 refleja la tendencia creciente de esta variable en Andalucía desde la incorporación de España a la Unión Europea. A pesar de ello, la tasa de actividad regional (48,7%) se mantiene por debajo de la tasa nacional (50%), aunque los datos correspondientes a los últimos años marcan una tendencia de aproximación al valor correspondiente al conjunto del territorio español.

FIGURA 7
TASA DE ACTIVIDAD DE ANDALUCÍA



Fuente: INE (EPA)

En el Cuadro 3 puede observarse cómo, a pesar de que el mercado de trabajo andaluz presenta unas características que pueden considerarse similares a las del Estado español, los distintos ritmos de crecimiento de los indicadores del mercado laboral²² provocan que sus valores representativos en ambos territorios se vayan distanciando. Así, la participación regional tanto de la población activa, como de la población parada y de la ocupada en el total nacional, se ha incrementado sustancialmente en el periodo que se analiza (1986-1998). Entre las causas que han originado esta evolución, pueden destacarse algunas de carácter demográfico (estructura poblacional andaluza con una pirámide muy ancha en su base), de ca-

21. En el periodo 1986-1998, la población activa andaluza se ha incrementado en un 29,4%. Este incremento a escala nacional sólo alcanza el 17%.
22. Población activa, población parada y población ocupada.

rácter sociológico (intensa incorporación de la mujer al mercado de trabajo) o de carácter socioeconómico (cambio de signo del saldo migratorio).

CUADRO 3
INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO
EN ANDALUCÍA Y EN ESPAÑA

Magnitudes	año 1998	Participación sobre total nacional (%)	
		1986	1998
Población (*) (miles)	7.234	17,65	18,24
Población Activa	2.779	15,58	17,08
Hombres	1.740	16,69	17,6
Mujeres	1.040	13,11	16,3
Población Parada	910	22,22	26,74
Hombres	407	27,44	29,8
Mujeres	412	14,54	24,3
Población Ocupada	1.961	13,82	14,85
Hombres	1.333	14,6	15,65
Mujeres	628	11,92	13,4

Fuente: INE (EPA)

A partir del análisis de la evolución del empleo por sectores, puede afirmarse que se ha producido un descenso sustancial de la población ocupada en el sector agrario en el periodo 1986-1998 (reducción de 7,1 puntos) y un incremento muy significativo de aquella ocupada en el sector servicios. Este reajuste en el empleo es característico de los procesos de convergencia como el que está teniendo lugar en las regiones que conforman el territorio europeo. Sin embargo, la reducción observada en el sector primario debería haber ido acompañada por un incremento en la población ocupada en la industria. Este último ajuste no se ha producido en el caso andaluz, en el que se observa un descenso algo superior a 2 puntos.

Los indicadores del mercado de trabajo regional muestran también importantes diferencias entre géneros. La más destacable, entre ellas, corresponde a la evolución de la población ocupada en el sector primario, donde toda la reducción que se ha producido en el periodo corresponde a los hombres (más de 9 puntos), mientras que la población ocupada femenina en este sector se ha incrementado ligeramente.

CUADRO 4
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR SECTORES ECONÓMICOS

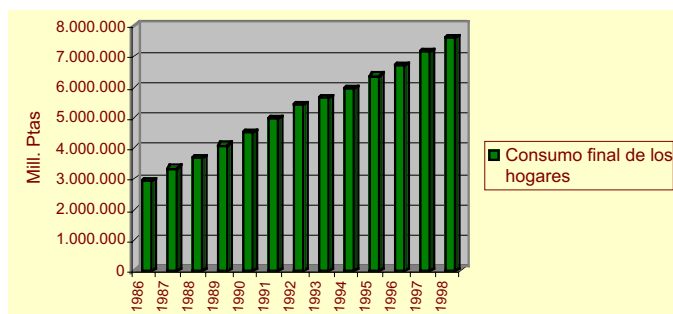
ANDALUCÍA		
	1986	1998
Sector agrario	19,95	12,85
Hombres	23,7	14,67
Mujeres	8,96	8,99
Industria	15,63	13,06
Hombres	17,48	15,7
Mujeres	10,25	7,47
Construcción	8,45	10,29
Hombres	11,13	14,65
Mujeres	0,57	1,05
Servicios	55,97	63,79
Hombres	47,69	54,98
Mujeres	80,22	82,49
TOTAL	100	100
Hombres	100	100
Mujeres	100	100

Fuente: Plan de Desarrollo Regional para las Regiones Objetivos Nº 1 de España. 2000-2006

En lo que se refiere a la contrapartida que corresponde al nivel de actividad y a la estructura del mercado de trabajo, la renta disponible y la evolución del consumo de los hogares ofrecen información de mucho interés por su repercusión sobre las condiciones de vida de los grupos sociales.

En la Figura 8 se presenta la evolución del consumo de los hogares andaluces, que experimenta un crecimiento importante y sostenido en el periodo que se analiza. Debe destacarse cómo dicho consumo se duplica en un periodo de diez años (1986-1996). Dado el ritmo de crecimiento observado, es previsible que la tendencia se mantenga en el futuro.

FIGURA 8
EVOLUCIÓN DEL CONSUMO FINAL EN LOS HOGARES ANDALUCES



Fuente: INE

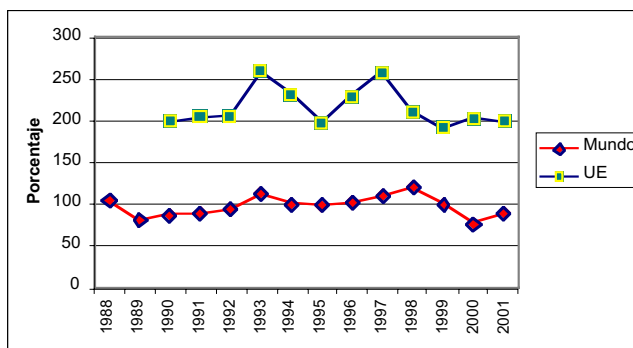
3.3. Comercio Exterior

Las limitaciones y los factores de bloqueo que explican el menor desarrollo relativo de Andalucía han sido causa, entre otras cosas, de la forma e intensidad de su proyección comercial al exterior. La menor competitividad media de su sistema productivo, la mayor distancia física y el peor acceso a los grandes mercados de consumo europeo y su dependencia exterior son algunas de estas causas, que cobran especial importancia a la hora de interpretar el grado de apertura de la economía andaluza²³ y que se cifra en menos de la mitad de la media nacional.

Aunque estas dificultades y limitaciones se mantienen en la actualidad, la adhesión a la Unión Europea ha actuado como punto de inflexión a partir del cual se han detenido o se han empezado a invertir algunas tendencias en este campo, apreciándose un crecimiento del comercio exterior que, muy probablemente, no se habría dado sin la adhesión al club europeo. El grado de apertura exterior de la economía andaluza se incrementa sustancialmente en este periodo, pero lo hace en un porcentaje muy inferior (2,8 puntos frente a 8,1 que corresponde al ámbito nacional) al crecimiento que se observa en todo el territorio español.

23. Sobre la realidad y la dinámica de la apertura exterior andaluza puede consultarse el trabajo de Cuenca (2001)

FIGURA 9
TASA DE COBERTURA DEL COMERCIO EXTERIOR ANDALUZ
FRENTE A LA UE Y AL CONJUNTO DEL MUNDO



Fuente: IEA

El grado de cobertura de las importaciones por las exportaciones ha sido tradicionalmente más elevado en Andalucía que en España. La evolución de la tasa de cobertura a escala andaluza muestra una alta sensibilidad a la coyuntura económica²⁴. Desde el punto de vista de la estructura, destaca la concentración de las exportaciones en un reducido número de sectores, materias primas y productos energéticos fundamentalmente, y el destino prioritario hacia los países de la Unión Europea²⁵.

Dada la importancia que, como se ha dicho, tiene el sector agrario en el funcionamiento de la economía andaluza, cobra especial importancia la función de Andalucía como suministradora de productos agrarios hacia el exterior, lo que se ha visto fuertemente reforzado desde la incorporación a la Unión Europea (Delgado y Márquez, 1999). La agricultura andaluza se encuentra crecientemente orientada al exterior, como muestra la evolución del peso de las exportaciones sobre la producción interior. Se trata, por tanto, de una agricultura cada vez más exportadora dentro de una economía que, en su conjunto, cada vez lo es menos. Del 19,7% de importancia relativa de las exportaciones agrícolas sobre la producción final agraria

24. La evolución del tipo de cambio de la peseta y las devaluaciones a que se enfrentó España antes de la adopción del Euro han impactado de forma determinante en la evolución de estas variables.
25. En los últimos años, más de las dos terceras partes de las exportaciones andaluzas van destinadas a la Unión Europea.

en 1980, se ha pasado al 50% en 1999. En el caso de las importaciones, su importancia relativa actual sobre la producción final agraria supera ligeramente el 22%. La tasa de cobertura de la balanza agroalimentaria regional se sitúa en torno al 222,9%, lo que supone que las exportaciones de este sector son más del doble que las importaciones. Así, puede concluirse que los efectos de la mayor apertura al exterior, en un periodo marcado por la incorporación a la UE, se han dejado sentir en la estructura productiva andaluza, poniéndose de manifiesto su debilidad frente a otras economías (Delgado y Márquez, 1999).

4. CONVERGENCIA

En el proceso de construcción de un espacio de integración como el europeo resulta de particular importancia conocer el grado de convergencia que están logrando sus diferentes territorios. Desde la perspectiva de las instituciones europeas, esta información es necesaria para establecer la pertinencia y la eficacia de los esfuerzos financieros derivados de la política regional. Desde la perspectiva de los Estados y de las regiones más retrasadas, la evolución de la convergencia resulta de interés para averiguar en qué medida han avanzado en el camino que conduce a la cohesión, dato que equivale a determinar en qué medida han alcanzado el grado de desarrollo y de calidad de vida medio de la Unión.

En el análisis de los procesos de convergencia interregional de las rentas per cápita se utilizan fundamentalmente los conceptos de *beta-convergencia* y *sigma-convergencia* (Barro y Sala-i-Martin 1990, 1991, 1992). "El primero de ellos hace referencia a la correlación negativa entre niveles iniciales de renta y tasas de crecimiento. El segundo, a la reducción a lo largo del tiempo de las diferencias relativas de las rentas per cápita, lo que se comprueba a través de algún indicador que informe sobre su dispersión o variabilidad. La *beta-convergencia* es una condición necesaria pero no suficiente de la *sigma-convergencia*" (Colina y Noguera, 2001). Se dice que existe una convergencia absoluta²⁶ cuando las economías pobres crecen a una tasa superior a la de las economías ricas (*beta-convergencia*) y que sus respectivas rentas reales per cápita tienden a un mismo valor a largo plazo (*sigma-convergencia*). Este enfoque tiene una naturaleza dinámica porque informa del tiempo que una economía pobre tardará en alcanzar el nivel de renta per cápita de una economía rica. Distintos trabajos realizados en este sentido²⁷ sitúan esta tasa de convergencia en torno al 2%.

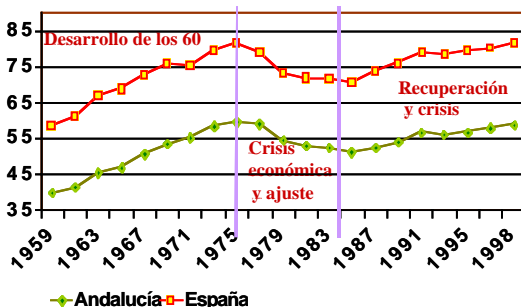
26. Barro y Sala-i-Martin (1991, 1992) sugirieron y aplicaron por primera vez el contraste empírico de este tipo de convergencia.

27. Barro y sala-i-Martin (1991, 1992); Dolado, Gonzalez Páramo y Roldán (1994), Más, Maudos, Pérez y Uriel (1994) y Ramón y García (2001).

En el siguiente Gráfico se recoge información relativa a la evolución de la convergencia real de España y de Andalucía con la Unión Europea, utilizando como medida el PIB per cápita español y andaluz en porcentaje del PIB medio de la UE. Desde principios de los años sesenta hasta el momento actual el rasgo más significativo de la economía andaluza, en comparación con la realidad nacional, ha sido su estancamiento, situándose el PIB per cápita andaluz en torno al 70% de la media nacional. Sin embargo, si la magnitud considerada es la Renta Familiar Disponible Bruta, la situación que corresponde a Andalucía se encuentra 10 puntos más próxima a la media nacional (en torno al 80%) de lo que indica el PIB per cápita, lo que pone de relieve la capacidad redistribuidora del sector público. En el contexto comunitario, en el periodo comprendido entre la adhesión de España a la Comunidad Europea y la actualidad, puede observarse un suave crecimiento de la tasa de convergencia en ambos casos, español y andaluz. A pesar de esta mejoría, el Gráfico indica una leve tendencia a la ampliación de la brecha existente entre la situación a escala regional y nacional.

Con independencia de lo que expresen los indicadores de convergencia, puede afirmarse que a pesar del estancamiento al que se ha hecho referencia, el nivel material de vida en la región ha crecido ya que el término de referencia, que no es otro que la Unión Europea, no ha dejado de crecer, salvo en los años excepcionales de recesión.

FIGURA 10
CONVERGENCIA REAL DE ESPAÑA Y ANDALUCÍA CON LA UE
 (PIB per cápita español y andaluz en porcentaje del PIB medio de la UE)



Fuente: Renta Nacional de España. Fundación BBV

Numerosos estudios empíricos realizados para analizar la convergencia regional, demuestran que la percepción de Fondos Estructurales es positiva para poten-

ciar el proceso de convergencia regional, ya que estos fondos influyen en los dos aspectos que se han considerado prioritarios para permitir el acercamiento interregional, es decir, en los niveles de infraestructuras y en el capital humano que pueden conseguir las regiones receptoras. Existe una relación negativa muy clara entre el VAB real per cápita que tenían las regiones españolas en 1987 y el valor medio de los Fondos Estructurales que han recibido las regiones (Ramón y García, 2001). Estos autores demuestran asimismo que cada uno de los fondos ha influido positivamente en el crecimiento medio de la renta per cápita de las regiones y contribuye a elevar la velocidad de convergencia. Por tanto, puede decirse que el capital público ha contribuido positivamente al proceso de convergencia de las regiones españolas.

Sin embargo, no existe en todos los casos una relación directa entre el volumen de Fondos Estructurales que reciben cada una de las regiones españolas, y la tasa de convergencia real que se está produciendo en ellas, en lo que a acercamiento del nivel de renta per cápita se refiere. Es evidente que la inclusión de determinadas regiones en el Objetivo N° 1, ha acelerado la convergencia real de las mismas con respecto a aquellas regiones con un mayor nivel de renta per cápita. Así, Andalucía es la región española que recibe un mayor volumen de Fondos Estructurales, mientras que la tasa de convergencia observada para esta Comunidad Autónoma (3,0 %) para el periodo 1988-1998 se sitúa significativamente por debajo tanto de la media nacional como de la media correspondiente a las regiones españolas que pertenecen al Objetivo n° 1 (5,0%) (Ver Cuadro 5).

En cuanto a la capacidad de reducción del desempleo en el periodo analizado, las cifras correspondientes a Andalucía (2,8) se sitúan por encima de la media del conjunto de las regiones Objetivo 1 (2,0), pero se mantienen por debajo del nivel de reducción que le correspondería atendiendo al volumen de Fondos Estructurales que recibe.

Con el fin de interpretar estas situaciones, numerosos trabajos han analizado los factores que influyen en dichos procesos de convergencia. Así, Más y otros (1994) obtienen que las variables adicionales que aceleran el proceso de convergencia son el peso de la agricultura en el VAB regional, la importancia relativa del capital público con respecto al VAB de cada región, y la posición geográfica de las regiones con respecto a los ejes europeos de desarrollo. La influencia negativa del sector agrícola en la productividad y crecimiento de las regiones españolas también ha sido resaltado por Raymond y García (1994) y García-Milá y Marimón (1999). Raymond y García (1994) y De la Fuente y Freire (2000) indican que el cambio estructural que representa el trasvase de mano de obra desde la agricultura hacia otros sectores económicos han influido positivamente en la convergencia.

CUADRO 5
**TASAS DE CONVERGENCIA REGIONAL, TASA DE DESEMPLEO
 Y % DE FONDOS ESTRUCTURALES RECIBIDOS**

Comunidad Autónoma	PIB per cápita 1998	PIB per cápita 1998	Tasa de convergencia	Tasa paro 1998	Tasa paro 1998	Reduc. tasa paro	% FFEE 89/93	% FFEE 94/99	% FFEE 00/06
Andalucía	55	58,0	3,0	29,2	26,8	2,8	28,73	28,80	30,22
Extremadura	49	50	1,0	27,1	25,5	1,6	7,25	7,70	7,83
Cantabria	72	76	4,0	21,8	15,7	6,1	1,63	2,30	0,92
Asturias	70	72	2,0	20,2	18,2	2,0	5,49	4,70	4,66
Canarias	73	77	4,0	22,5	14,4	8,1	8,29	6,80	6,94
Castila Mancha	60	67	7,0	16,6	15,6	1,0	11,67	8,00	7,93
Castilla León	67	74	7,0	17,8	15,6	2,2	12,70	12,00	11,89
Galicia	57	64	7,0	13,2	16,8	-3,6	9,86	13,70	13,67
Ceuta y Melilla	64	67	3,0	35,4	25,5	21,1	1,25	0,60	0,60
R. Murcia	66	67	1,0	17,6	14,4	3,2	3,58	4,20	4,26
C. Valenciana	72	77	5,0	18,3	14,3	4,0	9,54	11,20	11,10
Media regiones									
Objetivo Nº 1	62	67	5,0	21,3	19,3	2,0	100	100	100

Fuente: Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social – D.G. Regio de la UE (2001). MAC español para las regiones Objetivo 1 (1989-1993, 1994-1999, 2000-2006)

Finalmente, y dada la importancia que para Andalucía tiene el sector agrario, profundizar en la realidad de este sector podría aportar alguna explicación al retraso andaluz en el proceso de convergencia²⁸, en relación a la posición prioritaria que ocupa esta región en lo que a percepción de Fondos Estructurales se refiere. Así, son numerosos los trabajos²⁹ que defienden que el sector agrario se configura como el determinante en la convergencia de las economías, no tanto por su magnitud como por la posibilidad de generar ganancias en el margen de la productividad, al liberar activos hacia el resto de sectores. Sin embargo, quizá en Andalucía las circunstancias socioeconómicas y políticas no han permitido llevar a cabo el proceso

28. Sobre el efecto de la PAC en la convergencia regional puede consultarse el trabajo de Castillo (1998)

29. Raymond (1994), De la Fuente (1995, 1996) relacionan la estructura sectorial con la potencialidad de aproximación territorial de rentas que presenta la economía.

de cambio estructural al que acaba de aludirse al mismo nivel que en otras regiones, lo que podría explicar que la tasa de convergencia se sitúe a un nivel inferior. Los particulares nexos que existen en Andalucía entre la actividad económica y el mercado de trabajo pueden situarse en la base de este análisis: los niveles formativos reducidos, el desequilibrio en la estructura productiva de su economía³⁰, la desaparición del recurso a la emigración como válvula de escape de los excedentes laborales del medio rural, etc... De cualquier forma, los plazos en los que pueden observarse los resultados de las decisiones de inversión de los Fondos Estructurales recibidos difieren de unas regiones a otras, por lo que la posición relativa que hoy se observa en las regiones españolas Objetivo N° 1 no resulta determinante, aunque sí puede considerarse como reflejo de una tendencia.

5. CONCLUSIONES

En lo que a aspectos fundamentalmente económicos se refiere, el balance en la relación de Andalucía con la UE desde la adhesión de España puede calificarse como positivo. En este periodo Andalucía ha venido incrementando su participación en el conjunto de la economía española, reajustando su estructura productiva para acercarla a la que es predominante a las escalas nacional y europea.

La incorporación a la Unión Europea ha permitido superar, aunque sólo sea parcialmente, limitaciones estructurales de la región andaluza, que suponían un obstáculo constante a su proceso de desarrollo. Así, los flujos financieros procedentes de la UE han permitido mejorar las dotaciones en infraestructuras tanto de transporte como de producción, multiplicar la capacidad de inversión pública regional, reducir los niveles de desempleo y mejorar de forma notable tanto la renta personal como la sectorial.

Estos efectos positivos, que pueden cuantificarse, se complementan y refuerzan con otros de carácter cualitativo que también pueden observarse a partir de la incorporación al proceso de construcción europea. Entre ellos, cabe destacar el reforzamiento de la autonomía regional por la incorporación de esta región a procedimientos de gestión y programación en coordinación con otras Administraciones, el reforzamiento de la potencialidad regional por la pertenencia a un entramado suprarregional de enorme importancia a nivel mundial o la inclusión progresiva de los actores regionales en redes de información, comercialización o producción.

30. Esta circunstancia introduce un elemento de presión importante sobre el proceso de expulsión de los excedentes de empleo del sector agrario que, en el caso de Andalucía se agrava por la casi exclusiva base agraria del medio rural y la reducción de la movilidad funcional y demográfica.

A pesar de todo ello, las debilidades endógenas de la región no han permitido que el impacto real de algunos de los principales efectos positivos de la adhesión alcance toda la importancia que cabría esperar. Por eso, debería destacarse la presencia en Andalucía de sectores y territorios que no han aprovechado suficientemente los recursos disponibles para su modernización. Por esta razón, no se ha logrado reducir de manera significativa las disparidades internas de la región.

Para finalizar, puede concluirse que la convergencia de Andalucía en Europea es evidente: Andalucía ha crecido y mejorado las condiciones materiales de vida de su población desde su incorporación a la Unión Europea. Sin embargo, los resultados del estudio realizado permiten afirmar que esta región no ha aprovechado al máximo las posibilidades que se le han brindado. Así, aunque ha mejorado en términos de convergencia real, el ritmo al que lo ha hecho no corresponde con la cuantía de los recursos que ha recibido. Este hecho es particularmente alarmante si se compara con los efectos que la adhesión ha tenido sobre otras regiones relativamente atrasadas del territorio español. Cabe esperar que el paso de los años permita que los resultados de inversiones y reajustes estructurales que se están observando en la actualidad, generen los resultados positivos que, dado el nivel de apoyo que recibe esta región, deben producirse.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCAIDE INCHAUSTI, J.; ALCAIDE GUINDO, P. (1999) "Comportamiento de las autonomías españolas en 1998". *Cuadernos de Información Económica*, Nº 147. pp.: 1-36.
- ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA (2000) *Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía, 1999*. Ed. Unicaja.
- ARANDA, J. (1998) "Andalucía en la Unión Europea". En: VILLAVARDE, J. (Coord.): *Las Comunidades Autónomas españolas en la Unión Europea*. Ed. Representación en España de la Comisión Europea. 3ª Edición
- BARRO, R. y SALA I MARTÍN, X. (1991) Convergence across States and Regions. *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1, pp. 107-182.
- BARRO, R. y SALA I MARTÍN, X. (1992) Convergence. *Journal of Political Economy*, 100(2), pp. 223-251
- CALDENTEY, P. y GÓMEZ, A.C. (1996). Productos típicos, territorio y competitividad. *Agricultura y Sociedad*, nº 80-81. Julio-Diciembre.
- CASTILLO VALERO, J. S. (1998) "La PAC y la convergencia regional en la agricultura española". *Revista Española de Economía Agraria*. Nº 183. pp.: 9 – 52
- CEJUDO GARCÍA, E.; MAROTO MARTOS, J. C. (2000) "La política regional de Andalucía. Los programas operativos territoriales" *Revista de Estudios Regionales*, Nº 56. Pp: 117-139
- COLINO, J. y NOGUERA, P. (2001) *Patrones Estructurales y Convergencia interregional en la agricultura europea*, mimeo. Universidad de Murcia
- COMISION EUROPEA (2001) *Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social*. Dirección General Regio de la UE .
- CUENCA GARCÍA, E. (2001) "Apertura exterior". En: HERCE, J. A.; JIMENO, J.F. y USABIAG, C. *La economía andaluza al inicio del S. XXI. Orientaciones estratégicas*. pp. 113-124.
- DE LA FUENTE, A. y FREIRE, M.J. (2000) Estructura Sectorial y Convergencia Regional. *Revista de Economía Aplicada*, vol. VIII, nº 23, pp. 189-208
- DELGADO, M., MÁRQUEZ, C. (1999): La estructura agroalimentaria en Andalucía. Especialización productiva y estructura empresarial. En: *Globalización e industria agroalimentaria en Andalucía*. pp. 19-99. Mergablum.
- DELGADO, M. y ROMÁN, C. (Eds.) (1995) *Ocho Análisis de la Economía Andaluza*. Ed. Instituto de Desarrollo Regional. Sevilla.
- DOLADO, J.; GONZALEZ, J.M. y ROLDAN, J.M. (1994) Convergencia Económica entre las provincias españolas, *Moneda y Crédito*, 198, pp. 81-118.
- EQUIPO HISPALINK ANDALUCÍA (1997) "Situación actual y perspectivas económicas de Andalucía". En *Cuadernos de CC. Económicas y Empresariales*. Universidad de Málaga, Nº 33, pp. 145-159.

- FERRARO GARCÍA, F. J. (Coord) (1994) *El futuro económico de Andalucía a debate*. Ed. Consejería de Economía y Hacienda.
- FUNDACIÓN BBV (1999) *Renta Nacional de España y su distribución provincial. Serie Homogénea. Años 1995 a 1993 y avances 1994 a 1997*. pp. 97-98
- FUNDACIÓN BBV (2001) *Renta Nacional de España y su distribución provincial. Año 1995 y avances 1996-1999*. pp. 35-36 y 247
- FUNDACIÓN LA CAIXA (Anual) *Anuario Económico de España*.
- GARCÍA MILÁ, T y MARIMON, R. (1999) Crecimiento de las regiones españolas, *Papeles de Economía Española*, n° 80, pp. 29-50
- GROSSMAN, G. y HELPMAN, E. (1991) *Innovation and Growth in the Global Economy*. Cambridge, M.A: MIT Press
- GROSSMAN, G. y HELPMAN, E. (1994) Comparative Advantage and Long-Run Growth, *American Economic Review*, 80, pp. 796-815
- INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE ANDALUCÍA *Página Web*: <http://www.iea.junta-andalucia.es/acceso.htm>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA *Página Web*: <http://www.ine.es/>
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1990) *Bases para un Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*. Ed. Consejería de Obras Públicas. Sevilla
- KRUGMAN, P. (1991) Increasing Returns and Economic Geography, *Journal of Political Economy*, 99, pp. 483-499
- KRUGMAN, P. y VENABLES, A. (1995) Globalization and the Inequality of nations, *Quarterly Journal of Economics*, 110, pp. 857-880.
- LACOMBA, J.A. (1999) "Las desigualdades interiores en Andalucía en perspectiva histórica. Una aproximación". *Revista de Estudios Regionales*, N° 54. pp. 315-334
- LOPEZ ONTIVEROS, A. (1994) "La agrocidad andaluza: Caracterización, estructura y problemática" *Revista de Estudios Regionales*. N° 39. pp. 59 – 91
- MAS, M.; MAUDOS, J.; PEREZ, F. y URIEL, E. (1994) Disparidades Regionales y Convergencia en las Comunidades Autónomas. *Revista de Economía Aplicada*, Vol, II (4), pp. 129-148
- MARTÍN, M. (Dir.) (1993) *Estructura económica de Andalucía*. Ed. Espasa Calpe, Barcelona.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2000) *Plan de Desarrollo Regional de España: Regiones incluidas en el Objetivo n° 1 de los Fondos Estructurales Europeos*. Madrid. pp.345-552
- RAMÓN, M.D. y GARCÍA, J. (2001) *Convergencia Real en Regiones Españolas: Un Análisis del Impacto de los Fondos Estructurales*. Working Paper. Universidad de Murcia.

- RAMOS, E. y GALLARDO, R. (1999) Disparidades de la agricultura Española entre la Modernización y las nuevas funciones del territorio, *Revista de Estudios Regionales*, n° 54, pp. 17-47
- RAYMOND, J.L. y GARCÍA, B. (1994) Las Disparidades en el PIB per cápita entre Comunidades Autónomas, y la hipótesis de convergencia. *Papeles de Economía Española*, n° 54, pp. 37-58
- ROMER, P. (1986) Increasing Returns and Endogenous Growth, *Journal of Political Economy*, 94, pp. 1002-1037
- ROMER, P. (1990) Endogenous Technical Change, *Journal of Political Economy*, 98, S71-S102
- VALLÉS, J. (Dir.) (1997) *La economía andaluza*. Ed. Algaida.
- ZOIDO NARANJO, F. (Coord.) (2001) *Informe de desarrollo territorial de Andalucía*. Ed. Fundación Sevillana de Electricidad, Universidad de Sevilla, La General, Caja de Granada. Sevilla.