

# **FACTORES ESTRUCTURALES DE LA IDENTIDAD ANDALUZA**

**(Geográficos, históricos y económicos)**

**(2001)**

**VV. AA.**

**Gabriel Cano García  
Juan A. Lacomba Avellán  
Manuel Delgado Cabeza**

# EL TERRITORIO ANDALUZ

**Gabriel Cano García**

El territorio constituye un elemento importante de la identidad, porque, sin llegar a determinismos, sitúa poblaciones, ofrece posibilidades y establece ciertas condiciones. La *interacción* pueblo/medio geográfica a lo largo del tiempo da lugar a ámbitos - con modos de vida, economía, costumbres, organización del territorio -... propios. Y, así, los diferentes paisajes explican una parte al menos de las distintas civilizaciones y culturas y, a la vez, son el resultado de éstas.

Tal *variedad* es algo consustancial a nuestro planeta y deriva fundamentalmente de la heterogeneidad de climas y relieves, que repercuten en suelos, vegetación, recursos hídricos, cultivos, comunicaciones, etc. Tanto más cuanto mayor sea la antigüedad de la delimitación e institucionalización del territorio, por la dilatada influencia pretérita de los componentes naturales y la prolongada duración del proceso.

El aspecto de interacción evolutiva hombre/medio en la escala pueblo/territorio es fundamental para comprender situaciones actuales y, también, para explicar la percepción que se tiene desde fuera. En este caso, como veremos, el conocimiento de un ámbito diferenciado, llamado Andalucía desde hace siglos y Al - Andalus o Bética antes, es muy antiguo y de fuerte identidad con algunas constantes a través del tiempo.

Sin embargo, el sentido de la territorialidad ha experimentado cambios y a la aplicación más asentada de relacionar identidad de pueblo con las características del territorio (explicación de modos de vida y actividades económicas iniciales, tradicionales o actuales, como montaña, pastoreo, agricultura, minería, comercio...) se añaden hoy otras cuestiones. La antigüedad de la percepción diferencial de los espacios y de la fijación de límites e instituciones; las posibilidades y capacidad de adaptación de ese territorio-pueblo en el tiempo; y, ligado a lo anterior o como consideración aparte, la extensión e importancia en diversos aspectos para pervivir en épocas de globalización. Es decir, lo que podemos denominar *condicionantes* y *ofertas* espaciales, concepto de *territorio histórico* y *viabilidad territorial*.

Un espacio, como el andaluz, de casi 90.000 Km<sup>2</sup> y más de siete millones de habitantes (sin contar los que viven fuera de Andalucía), es más que suficiente como para decidir, organizar y gestionar sobre cuestiones de medio ambiente, infraestructuras (comunicaciones, hídricas...), servicios, ordenación del territorio, etc., tan influyentes en el desarrollo y la calidad de vida, cuestiones ambas muy ligadas al espacio.

Y en este sentido conviene aludir a la aparente contradicción de este planteamiento con la globalización. Ciertamente existen intercomunicaciones y estrategias económicas mundiales, pero la producción está localizada, el comercio y el transporte exigen origen y destino, la población vive en lugares concretos no en la "aldea global", necesita servicios próximos (sanitarios,

educativos...), utiliza infraestructuras, arbitra medidas de protección ambiental, etc.

### **a) Andalucía y el concepto de región geográfica**

La diversidad terrestre repercute en la organización político-administrativa mundial, si bien a veces las fronteras responden a elementos distintos de lo geográfico, histórico, económico, cultural... Una parte de la Geografía se ha dedicado a la conceptualización de la diferenciación espacial, sobre todo en la escala intraestatal, que suele denominarse *región geográfica*. En cambio, los Estados no son objeto de estos análisis, sino admitidos independientemente de su vinculación y/o adaptación a las características territoriales. De las dos escalas albergadas en el término región nos interesa ahora, más que la subcontinental, de grupos de países o parte de estados (Mundo árabe, Arco Mediterráneo...), la intraestatal (Escocia, Baviera, Extremadura...). Es la más habitual y ha ocasionado una abundante literatura y una rica tipología, de la que se acepta comúnmente los conceptos de región natural, histórica, homogénea y funcional, abarcando ésta última las áreas de influencia de grandes ciudades, pero lo cierto es que muchas de las regiones europeas tienen un marcado *carácter histórico*.

Tal es el caso de Andalucía, cuyo precedente territorial, la Bética, data, como veremos, de hace más de dos milenios. Dentro de ese largo período, sólo durante dos siglos y medio estuvo separada en dos Estados (el nazarí y los reinos de Jaén, Córdoba y Sevilla, conquistados por Castilla), división que no coincide con una Andalucía Occidental y otra Oriental con Jaén.

Tampoco se ajustaría a ese mapa la situación socioeconómica, la distribución poblacional y otras variables, porque las diferencias se establecen entre los grandes núcleos y sus entornos (con actividades de servicios y, en menor medida, de industrias) más el litoral (ciudades, nuevas agriculturas, turismo), por un lado, y las áreas montañosas y áridas, por otro. De esta forma el occidente onubense está tan desarticulado como el interior almeriense y, por el contrario, El Ejido y Lepe aumentan la densidad de población y las rentas.

En conjunto la parte oriental es más montañosa que la occidental, pero también existen sierras en Huelva, Córdoba, Sevilla y Cádiz, por lo que incluso desde el punto de vista *natural* se excluyen dos regiones, ya que las estructuras andaluzas principales sugieren al menos tres de carácter transversal: Sierra Morena, Valle del Guadalquivir y Béticas (con la Depresión Intrabética, desde los Vélez hasta Antequera, pasando por Guadix, Baza, Granada y Loja). Por otro lado, Andalucía es a la vez homogénea y diversa y encierra varios ámbitos funcionales de cierta importancia, como Sevilla, Málaga y Granada.

Resumiendo, en Andalucía hay una clara acumulación de carga de "regionalidad" como para sobrepasar ese concepto, aparte de la fuerte identidad histórica y cultural y sus dimensiones, que exceden a las asignadas habitualmente (entre 10.000 y 40.000 Km<sup>2</sup>, cuando Andalucía se acerca a los 90.000). Desde un punto de vista geográfico encaja mejor la catalogación de País con mayor motivo que el Vasco o el Valenciano. Pero más allá de

conceptos geográficos hay un hecho incuestionable: la Constitución de 1978 distingue entre nacionalidades y regiones, así como dos vías de acceso, de entre las que Andalucía consiguió la principal. Y en el Estatuto de Autonomía, esta Comunidad se define como *nacionalidad* y no como región.

## **b) Conformación natural de Andalucía: relieve y clima**

La diferenciación de Andalucía respecto al resto peninsular se debe a una serie de factores, naturales en origen, pero con influencia en otros órdenes de cosas. Desde la *geología* y *el relieve*, nuestro ámbito se ha formado entre dos placas tectónicas (la africana y la europea), que han quedado involucradas en las bandas sur y norte (Penibética y Sierra Morena) con una zona central posterior (el Valle del Guadalquivir principalmente) derivada de la erosión de ambas. Así, desde hace millones de años, se produce en esta parte del mundo algo nuevo entre dos continentes que dejan a la vez su propia huella.

La flexión del borde septentrional da lugar a la Sierra Morena, de escasas condiciones agrarias ( fuertes pendientes, suelos silíceos ) y tupida vegetación que dificulta la conexión Meseta- Valle hasta por lo menos el siglo XVIII, en que se repueblan algunos lugares para proteger la vía hacia Madrid. La escasez de población, concentrada en núcleos *mineros* (importante recurso derivado de la antigüedad del subsuelo serrano), imposibilitaba aun más esos enlaces. En cambio, el Valle y tierras aledañas ofrecen topografías poco accidentadas y buenos *suelos* para la agricultura, además de propiciar caminos, que, como el eje fluvial del Guadalquivir, facilitan el asentamiento, la producción y el comercio.

La *transversalidad* de las estructuras andaluzas (Sierra Morena, Valle del Guadalquivir, Subbético, Depresión intrabética, Penibética y Costa) es un rasgo diferencial respecto a la Meseta y favorece en principio las comunicaciones internas, aunque la centralización de las redes se ha impuesto. No obstante, una consecuencia destacable de esa disposición es que permite reforzar los enlaces con la fachada mediterránea, a fin de que, siguiendo dos ejes transversales (Depresión intrabética, A-92 y Costa hasta el Algarve), nuestro territorio pueda unir el *Arco Mediterráneo* con un probable *Arco Atlántico* a escasa distancia además del Magreb.

Por otra parte, un *clima* mediterráneo benigno repercute en costumbres, formas de relaciones sociales, uso de espacios abiertos, etc., que, a la larga, conforman una parte de la identidad y añade, por supuesto, elementos económicos. Así favorece la actividad agraria y singulariza la costa subtropical (única en Europa, por el aislamiento que produce Sierra Nevada para los vientos fríos del norte) con productos exóticos y de elevada competitividad actual en muchos cultivos. Alta insolación, energía eólica, conjunción sol y playas para el *turismo*...

Porque Andalucía cuenta con 812 Km. de costa, más que cualquier otra Comunidad litoral, donde se localizan importantes puertos para el *transporte* y el *comercio* (Algeciras, Bahía de Cádiz, Málaga...), la *pesca* y los intercambios culturales. Los *recursos naturales* son de tal importancia y tan variados que han

permitido adaptaciones a lo largo del tiempo desde, por ejemplo, la tradicional trilogía mediterránea de cereal, vid y olivo (cuyas exportaciones a Roma fueron tan cuantiosas y famosas) a la venta de productos tempranos, hortalizas, frutas, flores, etc. Cosas distintas son la comercialización y otros problemas.

Pero la adaptación no sólo ha sido en la *agricultura*; los *bosques* de Sierra Morena, "obstáculos" tradicionales, constituyen ahora, junto con otros de las montañas béticas, amplios *Parques Naturales* con posibilidades de *desarrollo rural* y articulación de esos espacios, hoy bastante desvertebrados. En este aspecto ecológico, la identidad de Andalucía dentro del mundo mediterráneo es notable, en primer lugar, por la existencia de *Doñana* (espacio de gran valor florístico y de fauna, pero también geomorfológico) y de otros espacios (Sierra Nevada, Cazorla, Sierra de las Nieves...), que forman un conjunto de Parques Naturales de millón y medio de hectáreas, protegidos por ley del Parlamento Andaluz.

A propósito de la conservación, es necesario insistir en las influencias de situaciones y actividades de las partes altas sobre las bajas, como las marismas. De manera que la protección de Doñana excede lo que es el llamado parque nacional para implicar la periferia, de competencia autonómica, resultando una fuerte disfunción si una misma zona natural dependiera de distintas administraciones.

### **c) Configuración hídrica**

Como veremos después, podríamos hablar de una "tendencia hidrográfica" en la conformación del espacio andaluz, con claras repercusiones actuales. Los países mediterráneos se enfrentan al problema de la irregularidad intra e inter anual de las precipitaciones, agravado por el aumento del consumo, que exige *políticas hidráulicas* relacionadas con una multiplicidad de elementos (regadíos, industria, turismo, expansión urbana...), competencia en gran parte de las comunidades del artículo 151, aunque la coincidencia entre cuencas y Autonomías no es frecuente. En el caso de Andalucía, desquitada la pequeña parte del NE jiennense, correspondiente a la cuenca del Segura, y lo que es estrictamente del Guadiana (los ríos Piedra, Tinto y Odiel no tienen nada que ver con esa cuenca), queda más de los dos tercios del territorio andaluz en la Cuenca del Guadalquivir y casi la cuarta parte en la del Sur.

O sea, en torno al 90 %, cuyos recursos y aprovechamientos podrían ser competencia exclusiva de la Comunidad, según el artículo 12 del Estatuto de Autonomía ("Recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas transcurran únicamente por Andalucía"). Tanto en este texto, como en la Constitución de 1978 ( artículos 148.1.10 y 149.1.22 ) se hace referencia a aguas que transcurren, discurren o son de interés de la Comunidad Autónoma y no implica la unidad de cuenca , que aparece en una norma posterior ( Ley de Aguas de 1985). Con todo, los ríos onubenses citados antes, más el Guadalete-Barbate, y , desde luego, toda la cuenca Sur entran en las competencias autonómicas, incluso en la lectura más restrictiva ( apelar ahora a que la Confederación comprende Ceuta y Melilla no merece mayores

comentarios; sería un concepto de cuenca bastante extraño, por el que podría englobarse a Baleares en los ríos catalanes ).

Por lo que atañe al Guadalquivir, circula plenamente en territorio andaluz desde el nacimiento a la desembocadura, así como la inmensa mayoría de los afluentes. Tan sólo algunos arroyos de cabecera, que no llegan al 2 % del caudal total, son extra andaluces y seguirían siendo, lógicamente, de Extremadura y la Mancha, mientras que con la Constitución y el Estatuto en la mano las aguas del Guadalquivir que transcurren por territorio andaluz podían transferirse perfectamente sin afectar esas pequeñas zonas limítrofes, ya que están aguas arriba.

#### **d) Variedad de paisajes y recursos**

Una seña importante del solar andaluz es la *diversidad* dentro de su mediterraneidad, que ha posibilitado distintos recursos y actividades complementarias y facilitado, también, las adaptaciones a que nos hemos referido. Pero no puede hablarse ya de Andalucía oriental-occidental, sino, como dijimos, de contrastadas situaciones socioeconómicas, que se reflejan en la *distribución poblacional*.

Sin embargo, en las variables territoriales y de otro tipo hay en Andalucía unidad fundamental y diversidad a escala comarcal. El *clima mediterráneo* básico se continentaliza en la Vega de Granada, se hace subtropical en Almuñécar y mantiene las nieves en el Mulhacén; la irregularidad y escasez pluviométrica no quita contrastes puntuales como los más de 2.000 mm anuales de media en Grazalema y los escasos 200 en Gata. La vegetación mediterránea (encinas, pinos, alcornoques, jaras...) da paso a un especial bosque de pinsapos en sierras malagueñas y gaditanas. A los paisajes agrarios tradicionales se unen cultivos subtropicales y de invernadero; los *centros urbanos* históricos conservan la huella andalusí y los pueblos una fisonomía propia dentro de la mediterraneidad. De la misma manera que el habla andaluza se aprecia como homogénea desde fuera y se individualizan acentos diferentes por zonas y pueblos.

#### **e) Sistemas de ciudades, provincias y comarcas**

Otro elemento diferenciador e identitario es la fuerte urbanización y la distribución del *sistema de ciudades*. Históricamente Andalucía ha estado bastante urbanizada y el número de ciudades, sus dimensiones y características fueron objeto de admiración, quizás excesiva, por parte de viajeros en la Bética y Al-Andalus. Y el peso de las ciudades se mantiene, a pesar de la cierta ruralización que supuso la incorporación a la economía y modos de vida de Castilla. La misma denominación singular de "agrociedad" para centros de tipo medio redonda una vez más en el carácter de simbiosis.

Hoy existen nada menos que 60 municipios mayores de 20.000 habitantes ( en los que habitan el 62 % de la población ), de los que 21 superan los 50.000, con un 46.6 % de los andaluces ( las ocho capitales más Jerez, Algeciras, Marbella, Vélez Málaga, Linares, centros de la Bahía de Cádiz, del entorno de

Sevilla...) y, a diferencia de otras Comunidades, como Cataluña por ejemplo, el tamaño de la primera, Sevilla, y la segunda, Málaga, es menos apreciable. Por otro lado, la distribución es bastante regular, con lo que la organización y vertebración del espacio es más factible, salvo en algunas zonas montañosas y del interior oriental.

Sin embargo, las escasas diferencias en la cabecera de la jerarquía urbana andaluza generan un cierto inconveniente en el reconocimiento de la capitalidad, avivado en ocasiones por errores o estrategias de disgregación. La mayor centralidad geográfica de Sevilla respecto a Málaga y la tradición histórica son realidades insoslayables, que inclinarían la balanza hacia otros lugares, como Córdoba, que, por el contrario, cuenta con menos potencial demográfico, económico y funcional. En cualquier caso, la decisión ya se tomó y es imprescindible, de cara a la articulación del territorio, una clara voluntad política de solidaridad interurbana, donde Sevilla, sus instituciones y organismos, asuman realmente su papel de capital de esta Comunidad Autónoma.

Pero no sólo es cuestión de voluntades; hay otras cosas que pueden llevarse a cabo, como sería la cuestión de las provincias, que cumplieran su función de modernización territorial hace más de siglo y medio. Ahora son espacios excesivamente grandes para el planeamiento urbano (que a lo más alcanza la escala de área metropolitana) y, en cambio, demasiado pequeños para una planificación de infraestructuras y estrategias de desarrollo. Uno de los principales inconvenientes del pasado preautonómico fue precisamente la existencia de ocho planificaciones yuxtapuestas y el crecimiento, a veces desmesurado, de las capitales en detrimento de otras ciudades medias. En tres provincias, Málaga, Sevilla y Córdoba, el porcentaje de población residente en la capital supera el 40 %; en tres, Almería, Huelva y Granada, ese índice traspasa el 30; y sólo en Jaén y Cádiz se reduce a 16 y 13.

Muchos de los núcleos secundarios (Adra, Motril, Antequera, Úbeda, Arcos, Ecija, Lucena o Ayamonte, por mencionar sólo uno por provincia), y algunos con más de 10.000 habitantes, actúan como polos funcionales de ámbitos que podemos considerar *comarcas*, espacio éste que cuenta con cierta tradición en Andalucía. Así son territorios históricos de escala comarcal las Alpujarras (entre Almería y Granada), los Montes de Granada (con parte también de Jaén), la Axarquía, la Serranía de Ronda (introducida en la provincia de Cádiz), los Pedroches, el Aljarafe, por no citar más que unos cuantos casos. La comarcalización de Andalucía es, además, una posibilidad Estatutaria, en la que habría que profundizar para ordenar y vertebrar el territorio, generar desarrollo y potenciar esas ciudades medias.

#### **f) La situación de encrucijada**

No menos relevante y diferenciadora es la *situación* entre continentes y mares, siendo el único territorio europeo atlántico y mediterráneo a la vez, así como el más próximo a África. Las repercusiones históricas de esto plantean para épocas recientes algo similar a la composición geológica y explica la importante función de paso y el carácter de encrucijada y crisol de culturas, que hacen de

Andalucía un temprano ejemplo de mestizaje, a lo que parece caminar el mundo actual.

El denominado *Legado Andalusí* constituye hoy una realidad, como resultado de esa historia. En él se integran los monumentos más señeros de la identidad andaluza (Alhambra, Mezquita, Giralda), además de castillos, alcazabas, baños, palacios, etc. Innumerables topónimos de ciudades (Sevilla, Granada, Almería, Algeciras...), pueblos (Almonte, Aznalcóllar, Iznájar, Cazorla, Lanjarón, Albox, Alhaurín, Zahara...), ríos (Guadalquivir, Almanzora...), montes, lugares, sistemas de riego y acequias. Influencias en habla, música, estilos artísticos, costumbres...

Quizás hoy no se esté aprovechando suficientemente ese recurso de situación y sus repercusiones históricas en relación a América Latina, Magreb y Algarve, por lo que en esto no ha habido (al menos tan claramente como en otras cosas) una adaptación temporal. Sí, no obstante, con la cuestión geoestratégica, donde Gibraltar y las bases USA se mantienen, pero con la vista puesta más hacia el Mediterráneo que al este europeo. Tampoco existe la adaptación suficiente entre situación y potenciación de ciertos puertos (Algeciras sobre todo, como principal conexión marítima con África) y enlaces aéreos. Y, así mismo, se acusa la ausencia de utilizar las semejanzas del habla andaluza y las latinoamericanas en relación a la industria de los medios de comunicación.

En la articulación territorial actual Andalucía puede desempeñar, como apuntábamos antes, una importante función de enlace entre dos arcos europeos, el mediterráneo y el atlántico, y el Magreb. Ciertamente en la periferia del centro continental más desarrollado, pero de una fuerte potencialidad de cara al futuro, pues nada menos que flujos de diversos sentidos y características podrían confluir en esta tierra. Por eso es necesario cuidar más las infraestructuras con los ejes de Murcia-Valencia-Cataluña..., sin olvidar el sur portugués y la vía de la Plata y precisamente en relación a las estrategias territoriales planteamos el epígrafe siguiente.

### **g) Andalucía y los desequilibrios territoriales**

Un aparente rasgo de identidad andaluz es su postergada posición socioeconómica en el conjunto del Estado; sin embargo se trata de algo reciente que no concuerda con la mencionada abundancia de recursos y su destacada situación de otras épocas. Incluso a principios del siglo XIX Andalucía sólo es superada por el País Vasco en el PIB / habitante (producto interior bruto), pero desde principios de este siglo y, sobre todo, a partir de los años cincuenta pierde riqueza, en gran parte por una política estatal de concentración en los vértices del triángulo Madrid-Cataluña-Euskadi.

Hoy existen siete Comunidades que superan la media ( Baleares, 154.5, Madrid, Cataluña, Navarra, País Vasco, La Rioja y Aragón, 108.9 ) y diez que están por debajo del 100 español (Comunidad Valenciana, 99.8, Canarias, Cantabria, Castilla-León, 91.7, Asturias, Galicia, Murcia, Castilla-La Mancha, 80.0, Extremadura y Andalucía, 72.3), siendo la nuestra la última en la variable



PIB, así como otras; por ejemplo, la importante de renta familiar disponible ( 78.4; Baleares, 143.4).

En la tipología "regional" y en las estructuras de crecimiento y difusión territoriales, el País Vasco parece ejercer de gozne entre la Cornisa cantábrica, en declive, y el Valle del Ebro, en auge. Cataluña, a su vez, enlaza esa última zona con el Arco mediterráneo, también en progreso. Mientras el centro y sur peninsular están claramente en la órbita del otro vértice del desarrollo (Madrid), que más parece utilizar en su provecho esos ámbitos como área de influencia económica sin ejercer de polo difusor, sino que concentra cada vez más servicios avanzados, sede de grandes empresas y entidades financieras, infraestructuras, etc. Es significativo a este respecto que la provincia de Sevilla es la última en PIB / h., de lo que puede deducirse a quién beneficia en realidad la línea de alta velocidad. Las estrategias de enlaces y de relaciones quizás deban revisarse y exigirse que Madrid funcione como capital de un Estado descentralizado y solidario.

## **h) La continuidad territorial**

Sobre la antigüedad de la percepción y fijación de *límites*, Andalucía presenta una clara identificación y notables diferencias respecto a otras Comunidades del Estado. Hay que remontarse a la época romana para conseguir el primer mapa territorial de la península ibérica en el que la provincia Bética prefigura ya hace 2.000 años lo que es hoy el espacio andaluz en sus estructuras básicas.

En efecto, hacia el 200 A.c. la península se estructura en tres provincias, en principio sin conexión política entre ellas, sino dependiendo del César o emperador (en las menos romanizadas: Lusitania y Tarraconense) o del Senado, si, como la *Bética*, no presentaba mayores problemas. Desde el enfoque espacial existe una notable diferencia entre las tres circunscripciones, pues mientras la Bética y la Lusitania (claros precedentes de Andalucía y Portugal, respectivamente) tienen una coherencia (límites en grandes ríos, Duero y Guadiana, y ejes vertebradores también fluviales, Tajo y Guadalquivir), la Tarraconense no es más que un heterogéneo resto peninsular menos romanizado, que más tarde se subdivide en Gallaecia, Cartaginense y Tarraconense.

La Bética es, por lo tanto, un claro ejemplo de percepción de un espacio distinto y un pueblo diferenciado, con el Valle del Guadalquivir como eje fundamental y extendiendo la frontera hasta el Guadiana para incluir como glacis estratégico Sierra Morena. El límite oriental, casi coincidente con los actuales de Andalucía, se retrotrae en el año 27 hacia el oeste para integrar en la Cartaginense (controlada por Augusto y no por el Senado) la rica zona minera de Cástulo (Linares, La Carolina...).

A la percepción de espacio diferente respecto a la Meseta, se une el conocimiento de pueblos también distintos y de elevada cultura, como describen viajeros y geógrafos de la antigüedad (Polibio, Estrabón...). Los mismos que, quizás exageradamente, ensalzan las riquezas de estas tierras. La importancia de tales hechos estriba en la percepción de la diferencia hace

dos milenios, en la *historicidad*, por lo tanto, del territorio andaluz, pero también como "valoración identitaria" desde fuera más que de forma autóctona, lo que parece ser una constante histórica, cuyas razones sería interesante averiguar.

La persistencia de los límites traspasa la época visigótica y en el Califato cordobés la división territorial de *Al- Andalus* propiamente dicho se sitúa algo más al sur que la frontera bética, concretamente en la divisoria Guadiana-Guadalquivir; situación que se mantiene después aproximadamente (los reinos almohades son prácticamente la Andalucía actual) con ligeras modificaciones hasta 1833, en que se fijan definitivamente los límites.

En cuanto a los *contenidos políticos*, la Bética no tuvo en principio ninguno propio, si bien con el tiempo la asamblea provincial, formada por representantes de las ciudades, fue adquiriendo progresivamente más funciones y poder, que, de continuar el proceso, hubiese llevado probablemente a una entidad política propia. El Califato de Córdoba era un estado independiente centrado en las ciudades y territorio andaluces y cuya división administrativa, *Al- Andalus*, marca nuestro actual espacio, reiterado en las taifas posteriores. La conquista de los siglos XIII y XV incorpora Andalucía a la Corona castellana con escasa entidad política hasta épocas recientes.

## **CONTINUIDAD Y DISCONTINUIDAD HISTÓRICA**

**Juan A. Lacomba Avellán**

El pueblo andaluz, en tanto que construcción social, se asienta en un territorio percibido como propio y se despliega históricamente mediante continuidades de fondo y discontinuidades temporales. En su proceso de formación, se configuran determinadas estructuras socioeconómicas y políticas, que son condicionantes de las formas y expresiones sociales y culturales de dicha identidad.

La identidad del pueblo andaluz se sustenta en la existencia de un conjunto de rasgos estructurales, formas de vida y manifestaciones culturales que constituyen los aspectos significativos de lo que históricamente entendemos por Andalucía o por pueblo andaluz. Conforman las señas de autorreconocimiento y de identificación de los andaluces; y se ha dicho que "la identificación es la manera menos ambigua, aunque sea de orden emotivo, de entender la identidad" (F. Riaza). Todo ello da lugar a la progresiva configuración de los más singularizadores "marcadores de identidad" de Andalucía.

En cuanto a los profundos parámetros estructurantes de la identidad de Andalucía, cabe destacar los siguientes:

**A.- El factor territorial** (el "criterio geográfico y geológico" de Blas Infante). Se trata, por un lado, de la consideración de Andalucía como una muy amplia "demarcación natural" - según hacía ya tempranamente Blas Infante, y en lo que luego han insistido los geógrafos -, en la que la existencia de "varias Andalucías" manifiesta la presencia de "subdivisiones regionales" en "una Andalucía cuya unidad, reconocida desde la más vieja antigüedad, se impone" (J. Sermet). De otro lado, se refiere a la continuidad en el tiempo del territorio de Andalucía, lo que propicia oportunidades, estímulos y limitaciones que dan lugar a unos "condicionamientos geográficos", unos "desarrollos históricos" y unos "caracteres antropológicos", cuyo resultado es que el pueblo andaluz "tiene unas cualidades y aptitudes especiales que lo diferencian del resto peninsular" (B. Infante). De esta manera, el factor territorial, el hecho de la milenaria permanencia histórica de los fundamentos del pueblo andaluz sobre un mismo espacio físico y la incidencia de éste sobre su desenvolvimiento a lo largo del tiempo, es un elemento estructurante de la identidad de Andalucía.

**B.- La continuidad histórica.** Es el despliegue de la historia andaluza, prácticamente desde sus primeras formas de organización, sobre básicamente un mismo territorio, que será común a todas las etnias que se instalan en Andalucía. Ello ha dado lugar al peculiar fenómeno de la adición/asimilación/síntesis cultural, en el que el resultado, caracterizado como "Andalucía, *crisol de culturas*", es expresión de una "superposición de temporalidades" (I. Moreno), y muestra cómo la cultura andaluza, en su despliegue y construcción, "asume" e "integra". Esta "continuidad" fundamenta, en consecuencia, el desarrollo de un proceso histórico claramente "delimitado" y "diferenciado", cuya "recuperación", y la profundización en su estudio y conocimiento, puede ser un camino para encontrar los caracteres sustanciales de la identidad andaluza, ya que es en el campo de la historia "*donde el problema de la identidad se podría plantear en todas sus dimensiones*" (F. Riaza).

**C.- La persistencia de rasgos estructurales.** Consiste en la permanencia en el tiempo, aunque con sucesivas adaptaciones y transformaciones, de una serie de aspectos estructurales de diferente tipo. Van desde los sistemas de implantación y utilización del territorio por los distintos pueblos que se instalaron en Andalucía, hasta la manera de expresarse las gentes, pero siempre manteniendo una "evolución particularizante". Y ello, pese a los muchos vaivenes de pueblos, formas de vida y culturas sobrevenidas en el territorio andaluz. En este sentido, se ha destacado el papel de la población como "factor de continuidad", pero no entendida como "masa biológica" que permanece, lo que realmente no es así, sino en el de "crisol" de asimilación, lo que explica la amplia pervivencia de "las Andalucías pretéritas" en "las Andalucías posteriores", hasta la Andalucía actual: "*la identidad de un pueblo, como la de un río, es compatible con la movilidad y continua renovación de las partículas que lo componen*" (Domínguez Ortiz).

En conclusión: las "coordenadas de espacio y tiempo, del medio físico y los condicionamientos históricos, han determinado la naturaleza de nuestro pueblo con una característica fisonomía cultural claramente diferenciada de los restantes grupos étnicos de nuestro viejo continente" (J.F. Ortega). Así pues, la "permanencia" del espacio geográfico-geológico y la "continuidad histórica" de Andalucía, con la matizada persistencia de rasgos estructurales, dan lugar a una diferenciada formación antropológica, con unos específicos "marcadores de identidad". Es lo que B. Infante caracterizaba como "criterios" etnográfico, psicológico, filológico y etológico, que fijan "la personalidad de Andalucía". Por ello decía Blas Infante que Andalucía existe; que no es necesario inventarla. Por ello, también, se precisa el análisis de sus raíces, para de esta manera poder acercarse al contenido de su identidad histórica, que sustenta su realidad de pueblo.

Desde el enfoque de la historia, se puede afirmar que Andalucía es una *construcción histórica dialéctica*. La dinámica sostenida de *relación/asimilación* entre diferentes etnias y culturas que se sucedieron y, en distintos períodos, convivieron en Andalucía, es la que le permite ir asumiendo las aportaciones "externas", para por ese medio ir conformando su identidad histórica propia. Por todo ello, la identidad andaluza tiene en la historia uno de sus referentes fundamentales.

Así pues, la identidad del pueblo andaluz es el resultado de un dilatado proceso milenario. A lo largo del tiempo se ha ido configurando la cultura andaluza, eje de articulación de su identidad. Se ha construido mediante la síntesis de elementos cambiantes, resultado de la "superposición de temporalidades", como consecuencia de la sucesiva presencia en el territorio andaluz de pueblos y etnias diferentes.

El peculiar y pluriétnico pasado, con variadas aportaciones y maneras de organización, es el fundamento de la compleja cultura andaluza. Al igual que ocurre en su geografía, en la que la "diversidad" de componentes se articula en una "unidad" de fondo, lo mismo cabe decir de su cultura, en la que "diversidad" y "unidad" no son elementos antitéticos, sino que constituyen la manifestación de una singular y cohesionada realidad cultural. Todo ello ha dado lugar a un conjunto de modos de vida, de formas de implantación económica y de relaciones sociales; en suma, a un sistema de valores y maneras de expresión colectivas, que constituyen "señales diferenciadoras", marcadores culturales de la identidad andaluza.

#### **a) Continuidad y discontinuidad: Las fases del proceso histórico andaluz.**

Andalucía ha sido, a lo largo de su historia, un "mundo de frontera". Como consecuencia, estuvo sujeta a choques culturales sucesivos, protagonizados por el paso, la instalación y la convivencia en su territorio de pueblos diferentes. Ello dio lugar a *tensiones* específicas y a *síntesis* continuas, que configuran el "mestizaje" de fondo de la historia de Andalucía. En este sentido, la historia de Andalucía es, en conjunto, una sucesión de "adaptaciones".

En el territorio andaluz, desde Tartessos a hoy, se han *desplegado* y "adaptado" varios "horizontes civilizatorios", *delimitados* por "rupturas" político-religiosas y socio-económicas, pero *enlazados* por una continuidad básica de cultura. En Andalucía no se dio nunca, prácticamente, un "trauma civilizatorio global". Esta "permanencia cultural" de fondo, que expresa una "cultura de síntesis", explica la persistencia de "la mediterraneidad" como tradición civilizatoria e identifica Andalucía en el conjunto de los pueblos mediterráneos (I. Moreno).

Así, la especificidad de Andalucía estriba en haber mantenido y desarrollado unos rasgos estructurales y en haberse desplegado como crisol y síntesis de elementos provenientes de algunas de las más importantes tradiciones culturales. De esta manera, subyacentes a las "rupturas" y "horizontes culturales" presentes en el proceso histórico andaluz, existen unas permanencias de fondo que dan continuidad a la historia de Andalucía.

Ya Blas Infante señalaba, y en grandes líneas la investigación histórica posterior lo ha confirmado, que el solar que habitaron los tartesios es prácticamente el mismo territorio en el que moran luego los béticos y después los andaluces. Los ligeros cambios de límites que se producen a lo largo del tiempo no alteran esa realidad de fondo. Sobre el espacio físico de Andalucía se irán asentando diferentes pueblos - fenicios, griegos, púnicos, romanos, visigodos, bizantinos, árabes, norteafricanos... - que, asimilándose progresivamente, fundiéndose unos en otros, irán configurando una peculiar cultura, de claro mestizaje, pero de singular personalidad. En este sentido se ha escrito:

*"La historia de Andalucía es la de una simbiosis incesante, donde lo más propio o peculiar se afirma (...) en el contacto con los otros pueblos y las otras culturas, no en el enclaustramiento en una forma singular de ser que temiese su pérdida al cruzarse, activa y pasivamente, con el ser de otras culturas y otros pueblos"* (A. Millán Puelles).

Estos procesos irán creando y asentando unas estructuras específicas propias - económicas, sociales, políticas, culturales - en las que se sustenta, y desde las que se despliega, la identidad histórica de Andalucía. La conquista cristiana y la subsiguiente castellanización dislocará inicialmente este sustrato, pero paulatinamente se repetirá la dialéctica "integración"/"asimilación" cultural, que significa un nuevo enriquecimiento de la identidad histórica de Andalucía.

La peculiaridad del proceso histórico de Andalucía se fundamenta en su *unidad geográfica*, en su *continuidad histórica* y en su *diferenciada síntesis cultural*. En cuanto a su *unidad territorial*, según los planteamientos de J. Sermet y otros, Andalucía es un espacio que se puede identificar con la zona meridional de la Península Ibérica, que tiene como eje al río Guadalquivir. De aquí que en la Bética romana sea posible reconocer la prefiguración de la actual Andalucía. Es pues innegable "la rotundidad del espacio andaluz", que se explicita claramente en su despliegue histórico moderno.

Con respecto a su *continuidad en el tiempo*, la Andalucía "histórica" se organiza y articula político-administrativamente, con su antecedente lejano en la Bética, en los siglos XIII-XV, tras la "conquista y castellanización" de la Baja y la Alta Andalucía. Afirma Domínguez Ortiz que este es su "rasgo básico", aunque enriquecido "con supervivencias y aportaciones de diverso origen". Ahora bien, su "continuidad" hay que plantearla "en la evolución espiritual y la conciencia de identidad cultural". Y escribe Domínguez Ortiz:

Finalmente, en lo tocante a la *síntesis cultural*, Andalucía "ha sido y es un crisol de culturas de signo diferente, cuenta con una variedad de subculturas suficientemente ricas y asentadas, y dispone además de un caudal de elementos simbólicos que identifican y fijan su imagen, tanto externa, cuanto interna" (M. de Aguilera).

De acuerdo con la perspectiva esbozada, en la historia de Andalucía se pueden destacar cinco grandes etapas, que se van superponiendo e integrando sin totales "rupturas civilizatorias", advirtiendo que dentro de ellas hay una serie de subperíodos de gran interés. En estos cinco grandes momentos se producen síntesis culturales y formas históricas de existencia, que conforman los fuertes cimientos sobre los que se alza la identidad histórica de Andalucía. Las etapas son las siguientes:

**1.- La fase inicial autóctona.** Se conforma a partir de un consolidado substrato civilizatorio autóctono, que arranca desde Tartessos y se extiende hasta la romanización. Se caracteriza por la constitución de una compleja realidad socioeconómica, con una rica cultura material, en el territorio andaluz, el aún poco conocido mundo tartésico, sobre la que se produce la sucesiva instalación de pueblos diferentes a lo largo del tiempo (fenicios, griegos, púnicos), pero manteniendo sustancialmente la "realidad diferenciada". Ésta fase vendría a ser la de construcción y delimitación inicial de lo que hoy llamamos Andalucía.

**2.- La fase de la Bética.** Los romanos fijaron por primera vez administrativamente lo que es Andalucía al constituir la provincia de la Bética; con su dilatada presencia, afianzaron la estructura de poder de base agrícola y ganadera. La Bética será una de las regiones más importantes del Imperio, por su significación económica, su papel político y su riqueza cultural. En este período histórico llegaron a Andalucía amplios contingentes de población itálica que propiciaron la romanización, que, al fusionarse con las previas formas autóctonas, más el proceso de cristianización, dio lugar a un enriquecimiento y singularización de la realidad sociopolítica y cultural del territorio andaluz, una de cuyas manifestaciones fue la progresiva sustitución de las lenguas indígenas por el latín.

**3.- La fase de Al-Andalus.** Son ocho siglos que algunos han considerado decisivos en la configuración de Andalucía. Es una etapa de singular esplendor civilizatorio. En ella hay que destacar que se despliega en el territorio andaluz un persistente proceso de ósmosis entre las "tres culturas", cristiana, judía y musulmana, en el que el predominio de ésta última no diluye, sino que enriquece, la identidad histórica de Andalucía. Se produce así una nueva

síntesis, que perfila más diferenciadamente, en el contexto occidental, la personalidad histórica del pueblo andaluz.

**4.- La fase castellana.** Irrumpe a partir de la conquista cristiana de Andalucía (en dos etapas, que matizarán interiormente la realidad andaluza: s. XIII, el valle del Guadalquivir; s. XV, el Reino de Granada, con la aparición de una etapa de marcada intolerancia). Es el largo período en el que Andalucía forma parte de la Corona de Castilla y experimenta un sostenido proceso de "castellanización forzada", con todas sus consecuencias sociales, económicas, políticas, religiosas y culturales, que, pese a ello, acaba "sintetizándose" e integrándose en el substrato andaluz preexistente.

**5.- La fase española.** Arranca con Felipe V y se acentúa a partir de 1833, cuando la división provincial del país diseña una nueva organización administrativa del Estado, caracterizada por la implantación de un fuerte centralismo, que va acompañado del intenso impulso del nacionalismo español. Es la etapa de despliegue del capitalismo, que conducirá a la subordinación y dependencia - económica, social, cultural y política - de Andalucía, desde el exterior y desde el interior, que ve como paulatinamente se "enmascara" y desvirtúa su identidad histórica.

¿Qué sucede a lo largo de los muchos siglos que este esquema aglutina?. El proceso histórico, pese a sus brucas "sacudidas", irá articulando progresivamente Andalucía como una realidad diferenciada. La permanencia de una serie de elementos estructurales, entre los que cabe destacar las riquezas naturales y su explotación, el valor geopolítico del territorio y su utilización, la organización social y la "acumulación" cultural, permitirán ir configurando una imagen de Andalucía que proporcionará a sus habitantes una cierta conciencia de pertenencia a un pueblo. Así, Andalucía se va "formando" históricamente y se despliega el pueblo andaluz, como una peculiar "construcción social", con unos rasgos específicos que manifiestan su "originalidad", socioeconómica y cultural, en el contexto del proceso histórico global, peninsular y occidental, en el que se desenvuelve.

## **b) La identidad histórica de Andalucía.**

La peculiaridad del proceso histórico andaluz da lugar a que cuatro grandes herencias nutran y sustenten la formación de la identidad de Andalucía:

*El largo período que va de Tartessos a la Bética*, en el que, con las continuidades estructurales señaladas, se configura una síntesis cultural, a partir fundamentalmente de elementos tartésicos, junto con aportaciones de fenicios y griegos, que van adicionándose y amalgamándose, conformando una formación social singular, instalada en un territorio permanente.

*La intensa etapa de la Bética*, en la que el proceso de romanización implicó la impregnación clásica de las formas civilizatorias autóctonas. De esta manera, la tradición mediterránea y el proceso modernizador romano, más la penetración del cristianismo, se incardinaron en la realidad socioeconómica existente en el territorio andaluz, enriqueciéndola y dando lugar a la

implantación de la lengua, la asunción de una nueva organización institucional-administrativa y al despliegue de una significativa simbiosis cultural.

*La decisiva fase de Al-Andalus*, tanto por su riqueza cultural propia y por la singular impronta sobre la sociedad y sobre la economía, como por impedir la implantación feudal en el territorio de Andalucía, lo que la diferencia del resto de la historia peninsular. Todo ello confiere una originalidad peculiar a la realidad socioeconómica andaluza de la época.

*La castellanización y cristianización tras la conquista, acompañadas de la "señorialización" de las tierras*, a todo lo cual se une el impacto americano. No es tanto un radical "corte" civilizatorio, sino más bien un "trauma" profundo, que obliga a una reconstrucción cultural. No se borra el pasado, sino que hay una "instalación" de nuevas formas sobre una estructura que subyace. Como señala J. Alcina, mucho del pasado "tartésico, romano y árabe" sería heredado por los castellanos conquistadores. Es, por lo tanto, un nuevo aporte, con la imposición de una lengua única, por lo que esta etapa final "castellanista" no anula la historia pasada, sino que se imbrica progresivamente en todo lo anterior.

En suma, *la identidad histórica de Andalucía*, sumariamente caracterizada, es el resultado: de un lado, del despliegue en el tiempo de una formación socioeconómica que se fundamenta en la tierra y su explotación (de aquí su valor simbólico), dando lugar a una "construcción social" de propietarios y trabajadores, que implica la permanencia de una estructura de clases fundamentalmente dual y de una polarización en la distribución de la renta y de la riqueza; de otro lado, de la existencia de un continuo acarreo de elementos culturales, rico y diverso, procedentes de una "superposición de temporalidades" y de horizontes históricos distintos, que serán amalgamados y sintetizados en una cultura "resultante", propia de Andalucía.

### **c) Despliegue capitalista e identidad andaluza.**

Con el despliegue del capitalismo se pondrá en marcha una nueva fase en el proceso de conformación de la identidad andaluza. Si en lo económico se produce un decidido avance de la dominación "externa", que transforma Andalucía en buena medida en una especie de "enclave colonial", en lo referente a su *realidad*, la "visión" de los viajeros extranjeros construye una "imagen deformada" de Andalucía. El resultado es que, como se ha dicho, antes de ser consciente de sí misma, se había ya "inventado" mixtificadamente Andalucía desde el exterior.

La inserción de Andalucía en el sistema significará su dominación, dependencia y periferización. Esta "posición" de Andalucía en el sistema capitalista implicará el desenvolvimiento en Andalucía de los que J.M<sup>a</sup>. de los Santos ha denominado "*cultura en la dependencia*", cuyas características son: a) ser una *cultura invadida*, penetrada por formas ajenas, pertenecientes a los sistemas culturales dominantes; b) ser una *cultura manipulada*, en el sentido de estar determinada y condicionada desde el exterior; c) ser una *cultura desvirtuada*, al estar "marcada" por la dependencia y aparecer "subordinada" a



formas culturales dominantes, lo que hace peligrar los elementos configuradores que le dan sentido y significado propio. No obstante todo ello, la cultura identitaria andaluza "resistirá" estos embates externos (la "resistencia" ha sido históricamente un "marcador" de la identidad andaluza), subsistiendo y desplegándose como manera expresiva del pueblo andaluz, pese a su situación de dependencia.

A través de estos procesos, la cultura andaluza trata de ser "ocultada"; sobre ella se construye un nuevo universo simbólico, que busca arrumbar la cultura propia de Andalucía, imponiéndose sobre ella como un "avance modernizador", dando lugar a una anomia cultural (debilitamiento de la conciencia de la propia cultura). La fuerza de la dominación está en la "violencia simbólica" que los valores culturales "dominantes" imponen a la cultura "dominada", forzando su sumisión y tendiendo a su "desvirtuación". Estamos, con todo ello, ante un proceso de "desnaturalización identitaria". Como escribió el prof. J.L. Pinillos, *"los clichés mentales y las frases hechas, convenientemente reforzados, constituyen las apoyaturas imperceptibles, pero efectivas, del control del pensamiento colectivo, y también de la conducta regulada por éste"*.

Quizás por todo ello, más algunos aditamentos introducidos durante el franquismo, período en el que, de forma sistemática, se forzó el vaciamiento de contenidos y la "vampirización" de elementos expresivos de formas culturales de Andalucía, sigue aún sin cuajar una conciencia andaluza solidaria. Los localismos y provincialismos, como vimos, continúan ampliamente arraigados, obstaculizando la formación de una *voluntad andaluza común*, sustentada en una asumida "conciencia de identidad".

#### **d) Un sumario balance final.**

En suma, balance final de todo este largo proceso reseñado son las tres características estructurales básicas de la identidad andaluza que propone I. Moreno:

*El acentuado antropocentrismo o tendencia a la personalización de las relaciones sociales, con el fin de crear "relaciones humanizadas" y no exclusivamente instrumentales.*

*El rechazo de cualquier tipo de inferioridad, real o simbólica, que afecte a la autoestima, lo que conduce a la emergencia de un sentimiento y de una ideología igualitarista.*

*Una visión del mundo y una actitud relativista respecto a las ideas y a las cosas, que está en la base de la tolerancia y la permisividad, y explica la flexibilidad de la cultura andaluza para la aceptación de innovaciones y de elementos procedentes de otras culturas.*

Estos rasgos identitarios no constituyen ninguna "esencia inmanente", sino que, como se ha explicado, son *producto* de la historia de Andalucía y configuran la estructura profunda que conforma la identidad colectiva de los andaluces.

En definitiva, la experiencia histórica del pueblo andaluz ha generado un conjunto de valores, actitudes y comportamientos que constituyen hoy significativos "marcadores identitarios". Sólo desde el autorreconocimiento como pueblo y desde la conciencia de identidad, desde la recuperación y profundización de las raíces históricas y los valores culturales propios, será posible al pueblo andaluz afirmar su presencia en la nueva Europa que se construye y en el despliegue incesante de la globalización uniformizadora.

En otras palabras: para hacer el futuro de Andalucía, hay que conocer y asumir su pasado. En tanto la sociedad andaluza no es una construcción monolítica y que han existido y existen en ella diferentes clases sociales y fracciones de clase, distintos grupos de intereses y de arraigos territoriales, habrá variadas maneras de entender Andalucía, pero siempre desde una común realidad identitaria de fondo. Aceptando el matiz, es necesario, no obstante, que Andalucía encare el futuro junta, unida y consciente de su identidad como pueblo, para evitar que, entre la europeización y la globalización, desde "fuera" decidan el futuro de Andalucía, le acaben "robando" su futuro; porque solamente participando como sujetos activos en la construcción de ese futuro se podrá realmente formar parte del mismo como pueblo.

## **ESTRUCTURAS ECONÓMICO-SOCIALES**

### **Manuel Delgado Cabeza**

La identidad del pueblo andaluz es, como se viene subrayando, el resultado de un largo proceso histórico, y en su configuración han jugado un papel muy importante las condiciones materiales de vida, sin que esto suponga una correspondencia unívoca y determinista entre lo ideal y lo material, cuyas relaciones se desenvuelven dentro de una dialéctica de interdependencia más compleja.

En ese largo proceso, los doscientos últimos años, contruidos sobre el *haber sido* anterior, son los que en mayor medida han contribuido a generar los marcadores de identidad que hoy predominan en la cultura andaluza. Y en esa trayectoria, el modo de inserción en el capitalismo y el papel jugado por Andalucía en la división del trabajo, que surge y se consolida a lo largo de los dos últimos siglos, va a condicionar algunos de los rasgos básicos que caracterizan nuestra identidad como pueblo.

#### **a) Configuración de una formación social periférica.**

Como es sabido, la conquista castellana supuso, entre otras cosas, el comienzo de un nuevo modo de organización económica y social, con la agricultura como fuente principal de riqueza y de acumulación. Nuevas formas de generación, apropiación y distribución de la riqueza, desde muy pronto van a consolidar una fuerte polarización social configurada en sus extremos por los "agraciados" en el reparto de tierra y quienes sólo disponen de sus brazos para trabajarla.

El siguiente trayecto, el del tránsito del antiguo al nuevo régimen, ya entrado el siglo XIX, es, en Andalucía, la historia del triunfo de la propiedad privada en el campo andaluz y de la consolidación de la posición hegemónica oligárquica de una burguesía agraria estrechamente emparentada con las clases privilegiadas del antiguo régimen. Este triunfo, que supone la destrucción de formas comunales de uso de la tierra y en gran parte el ocaso del patrimonio municipal, tiene lugar en medio de una oposición popular que cuestiona la legitimidad de las formas de apropiación y distribución de la riqueza impuesta en el campo andaluz.

Sobre este sistema agrario, caracterizado por la abundante utilización de fuerza de trabajo asalariado, sin fijación a tarea o espacio alguno, disponiéndose de ella en la medida en que era requerida por las necesidades de cada momento, se estructura un conjunto de relaciones económicas, sociales y políticas, en un contexto que está en relación también con un imaginario, una visión del mundo del jornalero andaluz, cuyos elementos integrantes han sido puestos de manifiesto en algunos trabajos, entre los que el de Juan Martínez Alier se ha convertido ya en clásico. Entre estos elementos se encuentran, junto al rechazo a la legitimidad de la propiedad de la tierra, el concepto de la unión como vínculo de solidaridad, la valoración positiva del trabajo como mecanismo de autoidentificación y autovaloración, que separa, distingue y legitima al colectivo de pertenencia frente a "los otros", la clase "ociosa", el cumplir y la dignidad como componentes básicos de la idea del trabajo, independientes de la riqueza material. Estos elementos, fuente de actitudes y creencias, no sólo explicarán en gran medida fenómenos como la historia de las agitaciones campesinas andaluzas, sino que trascienden este sector social del que emergen para impregnar el sustrato sobre el que se conforma, como fruto de una experiencia histórica colectiva, la cultura andaluza.

Una cultura asociada y condicionada también por las formas de articulación de la estructura productiva andaluza con el exterior. Hay que recordar en este sentido que, mientras que en Andalucía se afianza una economía que gira en torno a la agricultura y a actividades como la minería y la pesca, que definen una especialización productiva fuertemente vinculada a la explotación de los recursos naturales, en otros territorios, como Cataluña y el País Vasco, se ha producido un tránsito hacia el predominio de la industria, consolidándose, desde la segunda mitad del siglo XIX, una división del trabajo en la que el patrimonio natural de Andalucía –suelo y subsuelo-, se pone en gran medida al servicio de las necesidades de los procesos de crecimiento y acumulación que tienen lugar en otras áreas. Se trata, por tanto, de una especialización propia de las economías periféricas, una especialización dependiente.

Esta doble dependencia, externa e interna, con sus especificidades, y también con sus antecedentes propios, diferentes a los de otros territorios, marcará de forma clara los principales rasgos de nuestra cultura.

## **b) Crecimiento y modernización en los 60.**

No cabe duda de que los años 60 suponen el comienzo de una nueva etapa en la articulación de Andalucía dentro del sistema. Es una etapa en la que se aceleran las relaciones entre la economía y la sociedad andaluza y el exterior, teniendo lugar importantes cambios hacia adentro, viéndose alteradas las formas de vida, los procesos de trabajo, los modos mediante los cuales los andaluces obtienen sus ingresos, las pautas de consumo, los asentamientos poblacionales o las relaciones con el medio natural.

Entre los factores que en mayor medida condicionan estos cambios cabe destacar los siguientes:

**1) Los movimientos migratorios.** El papel de Andalucía en la división territorial del trabajo, y las necesidades de la acumulación en otras áreas, la convierten en importante suministradora de fuerza de trabajo a los principales centros económicos dentro del Estado (Cataluña, País Vasco y Madrid, fundamentalmente), y a los núcleos más dinámicos de la Europa del entonces llamado Mercado Común. El contacto de los andaluces, bajo duras condiciones de vida y trabajo, con realidades distantes y distintas a la suya, tuvo entonces un papel muy importante en el auto-reconocimiento de las diferencias y en la toma de conciencia de su propia identidad como pueblo.

**2) Modernización de la agricultura.** En los años 60 se descompone en Andalucía el modelo de agricultura tradicional, que descansaba en la utilización de una abundante mano de obra barata, y se pone en marcha un proceso de modernización, que tiene como hilo conductor una mercantilización que se profundiza en su evolución temporal. Creciente integración de la agricultura en un sistema agroindustrial cada vez más internacionalizado, disminución progresiva de la participación salarial en el valor añadido, modificación sustancial de las relaciones entre la gestión de los sistemas agrarios y la naturaleza, en detrimento de la sostenibilidad y la reproducción de estos agrosistemas, e intensa reducción del empleo, han sido las características que han definido la dinámica del sector agrario, y que, en su profundización en las décadas de los 70 en adelante, van a significar, entre otras cosas a las que nos referiremos más adelante, una intensa y progresiva disminución del trabajo agrícola asalariado como fuente de ingresos monetarios en el medio rural andaluz y la consiguiente quiebra del modelo en el que se había generado esa cultura a la que antes se hizo referencia.

**3) Crecimiento económico desde la desigualdad.** En los años 60, Andalucía conoce un período de una década de intenso y continuado crecimiento económico, por encima de la media española y de mayor nivel que el que se tendrá después, en los últimos años de la década de los 80 y hasta 1992. Este crecimiento se sustenta, básicamente, en tres elementos. Por una parte, la agricultura, que conoce en estos años, bajo un fuerte proceso de

mecanización, incrementos importantes en sus niveles de producción. Por otra, comienza el auge y la consolidación de un turismo de masas que llega, sobre todo, a algunas zonas de las costas andaluzas. La actividad industrial también experimenta un notable incremento, hasta el punto de ser el sector en el que tienen lugar las mayores tasas de crecimiento. La instalación de algunos grandes establecimientos industriales (Refino de Petróleo, Química básica, Papel), que vienen a ser apéndices de las economías centrales, desconectados del resto del tejido productivo andaluz, mientras éste en buena parte se desmembra, produce como resultado, al final del período, un mayor debilitamiento de la actividad industrial autóctona.

En esta etapa se tiene ocasión de constatar que, sin cambios estructurales, sin profundas transformaciones en torno a cómo se produce y cómo se distribuye la riqueza en Andalucía, estimular el crecimiento significa profundizar los desequilibrios, acentuar la desarticulación, profundizar en una dinámica de adaptación a necesidades ajenas.

Todos estos elementos se unen más adelante, ya a finales de los 70, a los efectos de la crisis económica y el cierre de la espita de la emigración, para sumir la realidad andaluza, cuando llega la llamada transición política, en una situación especialmente grave en la que se va gestando una toma de conciencia que dará lugar a la generalización de la conciencia de identidad andaluza. El pueblo andaluz reafirma su existencia como pueblo el 4 de diciembre de 1977, y, rechazando la discriminación a la que se pretendía someterlo, exigió instrumentos de autogobierno que le permitieran resolver los seculares problemas de dependencia y marginación que obstaculizaban su desarrollo. Como forma de rechazo de esa situación secular, se reivindicaban con fuerza "las riendas de la autonomía" capaces de traer "trabajo y prosperidad" a un pueblo que se veía próximo a ser sujeto de su propio destino.

### **c) La Autonomía instituida.**

Con la LOAPA (Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico) como trasfondo, y la elaboración del Estatuto de Autonomía de Andalucía, se va a iniciar un proceso por el que se reconducen los deseos de transformación social hacia los cauces de participación institucional establecidos.

No obstante, y a pesar de las limitaciones con que había nacido el Estatuto, éste aspiraba, según constaba en su artículo 2º, a "*hacer realidad los principios de libertad, igualdad y justicia para todos los andaluces, en el marco de igualdad y solidaridad con las demás nacionalidades y regiones de España*". En el ámbito de lo económico, los artículos 12 y 18 señalan los principales objetivos e instrumentos propuestos por el Estatuto. El primero de ellos, establece entre los objetivos básicos, para cuyo alcance, "*la Comunidad Autónoma ejercerá sus poderes*", 1º "*La consecución del pleno empleo en todos los sectores de la producción y la especial garantía de puestos de trabajo para las jóvenes generaciones de andaluces*"...3º..*la justa redistribución de la riqueza y la renta*" 4º..*se crearán las condiciones indispensables para hacer posible el retorno de los emigrantes, y que éstos contribuyan, con su trabajo, al bienestar colectivo del pueblo andaluz*"...7º"*La superación de los desequilibrios*

*económicos, sociales y culturales entre las distintas áreas territoriales de Andalucía, fomentando su recíproca solidaridad". 9º"La constante promoción de una política de superación de los desequilibrios existentes entre los diversos territorios del Estado, en efectivo cumplimiento del principio constitucional de solidaridad". 10º"El desarrollo industrial como fundamento del crecimiento armónico de Andalucía".11º"La reforma agraria, entendida como transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias, y como instrumento de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de los desequilibrios territoriales".*

Veamos a continuación cómo han evolucionado, desde los 80, los elementos de la realidad económica y social de Andalucía que en mayor medida tienen que ver con estos propósitos expresados en el Estatuto de Autonomía.

### **1) Evolución de la estructura económica.**

En la llamada etapa autonómica, la capacidad de generación de valor añadido en Andalucía se ha mantenido, con ligeras variaciones, al nivel que se tenía en 1978 (12,5% aproximadamente del valor añadido generado en el Estado), un porcentaje muy por debajo del que le correspondería por el peso de su población (18%). En este sentido, puede decirse que estamos donde estábamos, aunque tanto el porcentaje de participación de la economía andaluza, como la diferencia con respecto a Cataluña, el País Vasco y Madrid era más favorable en 1955. Hoy, Andalucía se sitúa por debajo de la posición que tenía cuatro décadas atrás.

En lo que al empleo se refiere, el nivel al que se sitúa la ocupación en 1995 viene a ser el mismo que el que se tenía en 1978, aunque esto supone 300.000 empleos menos que los existentes en 1964. Se ha mantenido, por tanto, como rasgo estructural de nuestra economía, su escasa capacidad para generar empleo. El resultado de esta falta de creación de empleos en Andalucía es, cortada la espita de la emigración, que el número de parados pasa de 262,5 miles en 1978 a 888,4 miles en 1995, más que triplicándose. Y ello concurriendo al mercado de trabajo en 1995 sólo 47 de cada 100 personas en edad de trabajar. Si la tasa de actividad o porcentaje de la población potencialmente activa que demanda trabajo en Andalucía se hubiera equiparado con la media en los países de la Unión Europea (67%), el paro alcanzaría cotas aún mayores.

La tasa de paro se ha movido desde el 14,8% en 1978 hasta un 33,9% en 1995, pasando a ser la más alta de las regiones europeas, en un proceso de divergencia en relación con otros territorios del llamado mapa autonómico, que resalta aún más el contraste con la situación de pleno empleo que se planteaba como objetivo en el Estatuto de Autonomía. Este proceso desigual en la evolución de la ocupación y del paro, conlleva, no sólo una lejanía muy importante del pleno empleo que se señalaba en el Estatuto como objetivo, sino también de la igualdad de oportunidades o de la superación de los desequilibrios entre las diversas comunidades autónomas proclamados también como fines a alcanzar en el mismo.

## **2) La especialización productiva.**

Una primera aproximación a las funciones que la economía andaluza juega en la división regional del trabajo y a su evolución se tiene si observamos lo ocurrido para los tres grandes sectores -agricultura, industria y servicios-, en cuanto a su participación en la producción española equivalente, estableciendo la referencia con lo sucedido en el territorio al que denominamos centro (Cataluña, País Vasco y Madrid).

En la agricultura, Andalucía, como era de esperar, aparece durante todo el período considerado por encima del centro. Pero además, se observa una tendencia claramente creciente para la participación andaluza en la española. Esta participación ha pasado de 21,5 a 25,2 entre 1979 y 1995. Se ha profundizado la especialización agraria andaluza, siendo ahora la agricultura un sector orientado en mayor medida hacia el exterior. Mientras tanto, la demanda interna de productos agrarios es abastecida, cada vez en mayor medida, desde fuera. En 1980, la agricultura andaluza cubre la demanda interior en un 86,1%, descendiendo esta cifra al 76,3% en 1990. Ahora se importa el 23,7% de los productos agrarios que se necesitan en Andalucía, en un proceso de separación entre producción y consumo que hace a la demanda total de productos agrarios más dependiente del exterior.

Al mismo tiempo, y en relación con lo anterior, se produce un intenso y rápido proceso de especialización hacia la producción hortofrutícola, que va camino de suponer la mitad del valor de la producción agraria, y, en menor medida, hacia el olivar. Estos son, en gran medida, los efectos de una "integración" -en este caso en el proyecto europeo, parte a su vez de la mundialización -que absorbe las economías locales dentro de un sistema gestionado, cada vez de una manera más centralizada, desde los núcleos que controlan los circuitos de la gran producción y la gran distribución. Así pues, especialización y vulnerabilidad crecientes, y extrema debilidad que se ha puesto de manifiesto en los últimos años, a partir de los cambios en la PAC, los acuerdos sobre liberalización de los mercados agrarios y los Acuerdos de Asociación de la Unión Europea con los países terceros de la cuenca mediterránea, que han llevado a que, por ejemplo, los más de 7.000 productores de tomates en Andalucía no puedan competir con el cupo de 150.000 toneladas de tomate magrebí destinado a Europa.

Esta dependencia de la parte más "moderna" y dinámica de la agricultura andaluza, conformada de manera creciente de acuerdo con las pautas de lo que se ha dado en llamar *agrobusiness*, o agricultura industrial, reduce al agricultor a "cliente" de los grandes consorcios agroalimentarios, y proveedor de las grandes cadenas de alimentación, en un proceso en el que, por medio de cultivos "forzados", se trata de separar la agricultura de los límites y condicionantes del entorno.

El consiguiente uso creciente de productos químicos y, en general, de materiales y energía no renovables para poder atender las necesidades de esta agricultura a la que se ha denominado "devoradora de recursos", produce dos tipos de efectos ya ampliamente constatados en el caso de la agricultura

andaluza. Por una parte, hay clara disminución de la eficiencia energética, de modo que para obtener una cantidad de producto determinada, se requiere consumir aproximadamente diez veces más de energía. Por otra parte, los costes "medioambientales" más próximos son también crecientes, y se manifiestan en forma de fuerte consumo y contaminación de aguas superficiales y subterráneas con nitratos o fosfatos, y mineralización de suelos que pierden, progresivamente, su fertilidad y se predisponen para la erosión. En definitiva, esta agricultura, que se aleja cada vez más del respeto a las leyes de reproducción de los agrosistemas, y cuya sostenibilidad se encuentra seriamente cuestionada, es la que ha llevado a la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, a señalar las actividades agrarias como "*las causantes de los principales procesos de degradación ambiental*" en Andalucía. (*Informe General del Medio Ambiente en Andalucía 1987*. Junta de Andalucía.)

A estas ineficiencias en sus relaciones con el medio físico, esta agricultura, que tan bien se comporta desde el punto de vista del crecimiento del valor añadido y la productividad durante el período, en gran medida gracias a la "externalización" y no consideración de los costes "medioambientales", une unas repercusiones sociales en cuanto a la distribución de la riqueza monetaria generada en su interior, que también desde este punto de vista llevan a cuestionar su eficacia.

En este sentido, por una parte, en el período 1977-1995 se han destruido 264,6 miles de empleos en la agricultura andaluza, que supone la desaparición de más de la mitad (56,7%) de la ocupación que existía al principio del período. A este fuerte ritmo de destrucción de empleo agrario va unido un volumen relativo de salarios cada vez menor. En diez años, de 1980 a 1990, los salarios han pasado de representar casi la cuarta parte del valor de la producción final agraria (24,4%), a suponer sólo un 14% de la misma.

Todo ello conduce a que la agricultura, principal y casi única fuente de riqueza en el medio rural andaluz, en el que reside más de la tercera parte de la población de Andalucía, ve progresivamente disminuir su capacidad para proporcionar empleo y renta a la población que en él habita. Sin que las perspectivas que se vislumbren puedan suponer cambios en las tendencias apuntadas.

Así se plantea claramente en las *Bases para un Plan de Desarrollo Rural de Andalucía*, documento elaborado en 1993 por la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía, donde se puede leer que, por una parte, "*la agricultura seguirá siendo la actividad sobre la que bascule el desarrollo rural en Andalucía*" (p.14"), y por otra, que "*la agricultura difícilmente puede ya generar más empleos, acuciada ante el fuerte ritmo de los cambios tecnológicos, socioeconómicos y laborales, y ante el problema de lograr una mayor competitividad de sus actividades, en el marco de la progresiva liberalización económica que se abre como consecuencia de la reforma de la PAC, y los cambios experimentados en el entorno geopolítico internacional -negociaciones del GATT, apertura comercial a los países del Este, etc.*" (p.38).



Puede decirse, por lo tanto, que estamos en presencia de una agricultura cuya trayectoria se aleja progresivamente de la que se reclamaba en el Estatuto de Autonomía,(Art.12-3-11º) en el que, como objetivo básico, se fijaba la necesidad de poner en marcha las transformaciones necesarias para conseguir que la actividad agraria llegara a ser un instrumento de una política de pleno empleo y corrección de los desequilibrios territoriales. En este ámbito, también la realidad ha discurrido en dirección contraria a las intenciones manifestadas en el Estatuto.

La evolución de la participación de la industria andaluza en la producción industrial española ha ido desde un 9,6% en 1977 a un 8,1% en 1995. Pérdida de peso que evidencia un declive del sector industrial andaluz, que se contraponen fuertemente con el modelo de desarrollo anunciado en los años 80 por trabajos que, realizados con el patrocinio oficial de Instituciones como la Sociedad Estatal Expo´92 y la Junta de Andalucía, se centraban en las nuevas tecnologías y en el desarrollo de los sectores más avanzados de la industria, para llevar a "*una nueva Andalucía*" convertida en "*una de las regiones económicas y sociales más dinámicas de la nueva Europa*". (M. Castells y P. Hall, dirs. Para llegar a estas afirmaciones se partía de un "diagnóstico" en el que se concluía que en Andalucía se estaba asistiendo, desde 1986, a "*un proceso de industrialización, tan rápido que sólo es equiparable al experimentado en los últimos 20 años por el Pacífico Asiático*", con la aparición de un "*nuevo tejido productivo*", como resultado de que "*el nuevo crecimiento andaluz es multisectorial y tiene su núcleo más dinámico en los sectores más avanzados de la industria*" (Pág. 816 y ss.).

La distancia entre la realidad andaluza y la imagen que de ella se difunde desde instancias oficiales ha sido, y en gran medida continúa siendo, una de las constantes de los últimos 15 años. Una separación que en nada favorece el necesario reconocimiento colectivo de la realidad en la que nos desenvolvemos, con la consiguiente desactivación de las motivaciones hacia el cambio. Mientras tanto, en este sector industrial andaluz, se destruían, entre 1980 y 1995, 41,9 miles de empleos, el 20,4% de los que existían al comienzo del mismo. Y la intensidad de esta pérdida de empleos viene a incidir especialmente en las actividades de alto nivel tecnológico, donde desaparece aproximadamente casi una tercera parte (31,5%). También estamos aquí muy lejos de las intenciones del Estatuto de Autonomía, que como uno de sus objetivos básicos fijaba "*el desarrollo industrial, como fundamento del crecimiento armónico de Andalucía*" (Art.12.3) En todo caso, el tipo de crecimiento que propicia el modelo industrial vigente es fuente de situaciones de desequilibrio, tanto por su polarización en torno a muy pocas actividades desligadas del resto del tejido productivo, como por su localización espacial.

Como ilustración de las pautas territoriales que ha seguido la localización espacial de las actividades industriales en los últimos años dentro de Andalucía, podemos tomar el caso de la industria agroalimentaria, que genera más de la tercera parte del valor añadido industrial (35,0%), y en la que la inversión en el período 1984-1994 presenta un comportamiento altamente concentrado alrededor de las principales áreas urbanas andaluzas. Concretamente, en 18 municipios de los 769 que componen el territorio

andaluz -el 7,2% del mismo- se localiza el 64% de las inversiones, mientras que en el 66% del territorio se invierte sólo el 4% del total. Esta alta concentración territorial de la actividad económica en unos pocos núcleos, mientras la gran mayoría del territorio andaluz queda al margen de los procesos de crecimiento y acumulación, ha contribuido a la profundización de los desequilibrios internos que ha tenido lugar en estos años, en contra también de los propósitos del Estatuto.

En los servicios, Andalucía ha venido representando entre 12,5 y el 13,5% del valor añadido por el terciario en el Estado, un peso que está muy por debajo del 18% que representa la población andaluza. De modo que, a pesar de que dentro de la estructura económica de Andalucía los servicios hayan visto ascender su participación hasta representar más del 60% del mismo, no puede decirse que la economía andaluza tenga una especialización productiva ligada al sector servicios.

El empleo en los servicios andaluces se ha incrementado en el período en 367,2 miles. Este crecimiento, que, suponiendo una cierta compensación a la destrucción de empleos en el resto de la economía andaluza, no alcanza a detener el crecimiento del paro. La evolución decreciente de la productividad en el sector, que se separa de la de las áreas centrales, así como el predominio de servicios "tradicionales" en contra de lo que sucede en el centro, así como otros síntomas que van en la misma dirección (proliferación de pequeños establecimientos en "hostelería", mayor importancia de la venta ambulante, etc.), junto con la intensa "modernización" que ha experimentado una parte de las actividades de servicios en Andalucía -nuevas formas comerciales y de distribución, servicios a las empresas y otras expresiones del papel de los servicios en el nuevo modelo productivo-, confirman la persistencia de un sector dualizado que continúa en gran medida sirviendo como refugio de capitales y mano de obra desocupados.

### ***3) Las funciones de Andalucía en una economía globalizada.***

Como se ha señalado anteriormente, cuando comenzó "la etapa autonómica", la situación desfavorable en la que se encontraban la economía y la sociedad andaluza se relacionaban estrechamente con una división regional del trabajo consolidada a lo largo de la historia, en la que Andalucía jugaba un papel no sólo secundario, sino, sobre todo, subordinado a las necesidades de los procesos de crecimiento y acumulación que tenían lugar en otras áreas. El aparato productivo andaluz se orientaba y/o se reestructuraba desde esta situación de dependencia, adaptándose a los requerimientos de procesos económicos alejados de Andalucía. Esta particular situación acentuaba aún más las expectativas generadas a finales de los 70 por la autonomía como forma de romper los lazos que impedían el desarrollo. ¿Cómo se ha desenvuelto la economía andaluza en relación con esta necesidad de salir de la dependencia? ¿En qué medida se han producido cambios que permitan afirmar que la autonomía política instituida ha tenido su correlato en un cambio de rumbo en relación con las tendencias que se arrastraban anteriormente? ¿Estamos, después de un "despliegue autonómico" de casi 20 años, en

mejores condiciones? ¿Ha cambiado el papel que jugamos con respecto a etapas anteriores?

En el recorrido que hemos hecho hasta aquí, hemos tenido ocasión de responder en cierta medida a estos interrogantes. Pero para centrarnos más en las funciones que hoy desempeña la economía andaluza en un contexto de apertura creciente, en el que el rango de las actividades que conforman la especialización productiva condiciona y explica, cada vez en mayor medida, la dinámica interna, conviene detenernos en algunos aspectos.

La debilidad de la economía andaluza en la globalización se traduce no sólo en su escasa cuota de participación en la economía española, casi cuatro veces menor que la de Cataluña, el País Vasco y Madrid, sino también en cuanto a su escaso grado de diversificación. En efecto, las economías centrales son economías enormemente diversificadas en su especialización productiva, de tal modo que la presencia de un cuerpo económico de una alta densidad, con una trama de relaciones muy amplia, garantiza y refuerza la coexistencia de elementos que propician para el crecimiento y la acumulación, estimulando el papel de las llamadas externalidades. A su vez, la diversidad es, en sí misma, un factor dinamizador de procesos con un alto grado de autoalimentación.

Por el contrario, en Andalucía nos encontramos con una fuerte polarización en torno a un núcleo de actividades muy estrecho, con un alto grado de desarticulación con el resto de la economía, y cuyo peso se va distanciando del resto en la medida en que el crecimiento se vincula, básicamente, con las actividades reclamadas por su especialización. De modo que, como ya se ha mostrado en otros trabajos, el crecimiento económico, en una estructura económica como la andaluza, no surte los efectos de difusión y refuerzo de la cohesión que pueden tener lugar en una economía integrada y diversificada, sino que, por el contrario, contribuye a reproducir y ampliar las condiciones de desarticulación y los desequilibrios de partida.

Mientras tanto, la debilidad del tejido empresarial andaluz es un elemento especialmente negativo en un momento de mundialización de la economía en el que predomina de manera creciente la producción y la distribución a gran escala. Los altos costes de la investigación y el desarrollo tecnológico, base de procesos de innovación imprescindibles para la penetración, el mantenimiento y la expansión en los mercados, la importancia de la capacidad de organización e integración de grandes redes empresariales, y la concentración y el poder de las grandes cadenas de distribución, son, entre otros, elementos que acrecientan las ventajas de partida para los grandes grupos empresariales y los espacios mejor dotados. Éste es el trasfondo sobre el que tienen lugar procesos de crecimiento que terminan disminuyendo las capacidades competitivas de las economías locales en áreas periféricas como Andalucía.

Pero con ser importantes estas cuestiones a las que hasta ahora se ha hecho referencia, hay aspectos cualitativos que marcan de una manera muy clara la diferente posición que ocupa Andalucía con respecto al centro. La jerarquización de actividades en cuanto a su participación en la producción equivalente del Estado, en Andalucía tiene mucha relación con la que resulta

para las áreas centrales, sólo que vuelta del revés. Es decir, que hay una asimetría en la especialización, en las funciones que desempeñan las dos áreas económicas consideradas, de modo que nos encontramos con la cara y la cruz de la dinámica del sistema.

En las regiones centrales, continúan con gran peso las actividades transformadoras. La envergadura de la industria en el centro no permite hablar de una descentralización o una difusión espacial de la actividad industrial, aunque efectivamente se hayan producido cambios en la distribución territorial de la industria dentro de las áreas centrales, e incluso haya tenido lugar una cierta periferización de ciertas actividades del sector secundario hacia territorios próximos a las grandes áreas metropolitanas. Es el caso de provincias cercanas a Madrid, como pueden ser Guadalajara, Ciudad Real o Toledo. No obstante, la traslación de establecimientos industriales hacia regiones periféricas como tendencia, tal como se produjo en los años 60, puede decirse que se ha detenido en un modelo de localización en el que, de nuevo, las economías de aglomeración vuelven a cobrar un fuerte protagonismo. A ello hay que añadir la localización de las industrias llamadas de alta tecnología en las áreas centrales. Aquellas actividades industriales que incorporan en mayor medida investigación, innovación y conocimiento, el núcleo más dinámico del sistema industrial, se sitúa, con un predominio muy claro, en las áreas centrales. Se trata, en gran medida, de las actividades que condicionan la forma y el ritmo del cambio en el resto de la economía.

También podemos destacar la importancia, en el centro, de actividades de servicios como los Servicios a las empresas y Crédito y seguros, dos actividades de muy poco peso en la especialización andaluza y que constituyen pilares básicos en las nuevas formas productivas del terciario. Transporte y comunicaciones y Servicios comerciales, soporte fundamental de la producción y distribución a gran escala, son también actividades con una fuerte implantación en estas economías.

En definitiva, las regiones centrales constituyen economías densas y diversificadas, en las que se sitúan no sólo las funciones de producción, sino, sobre todo, las funciones estratégicas de circulación, regulación y control del sistema.

Mientras tanto, la especialización productiva de Andalucía se reduce a muy pocas actividades que giran alrededor de la explotación de los recursos naturales -agricultura, pesca, industria agroalimentaria, y , en menor medida, turismo-. Funciones subordinadas a la demanda de los grandes espacios privilegiados de la globalización, las regiones ganadoras, a cuyas necesidades se adapta la estructura productiva andaluza, a la vez que se aleja, progresivamente, de las necesidades internas de bienes y servicios.

Este proceso selectivo es el que se ha seguido, no sólo en la agricultura, donde la diversidad que exigía una mayor orientación hacia el mercado interno ha ido dando paso a una cada vez mayor especialización hacia cultivos para la exportación. Hortofrutícolas y aceite, principales epígrafes exportadores en la balanza comercial andaluza, sobrepasan en la actualidad el 75% del valor de la

producción final agraria andaluza. Mientras tanto, la demanda interna está, cada vez en mayor medida, satisfecha desde el exterior, incluyendo la de productos agrarios y agroalimentarios.

También la industria agroalimentaria andaluza fue reduciendo la variedad sectorial de su oferta para centrarse en aquellas producciones en las que tiene "ventajas comparativas" más claras. Al mismo tiempo ha tenido lugar un proceso de penetración de capital exterior en las empresas andaluzas mejor colocadas, que han pasado a ser piezas de la estrategia de los grandes grupos empresariales que han resultado de los procesos de concentración y reestructuración asociados a la mundialización.

Desde el punto de vista del uso de los recursos, las regiones que ganan, continentes de las grandes áreas metropolitanas que vienen a ser los espacios privilegiados de la globalización, necesitan, para poder funcionar, la importación de grandes cantidades de energía y materiales que provienen de áreas como Andalucía, cuyo patrimonio natural se utiliza, de manera creciente, para sostener el crecimiento y la acumulación de territorios que importan su sostenibilidad de otros espacios.

De modo que desde estas grandes áreas metropolitanas no sólo se controla la gestión de los recursos propios; se gestionan también en gran medida los recursos pertenecientes a espacios periféricos como Andalucía, donde se "generan" costes y se producen daños y deterioros que no se contabilizan en la balanza comercial. Por este camino, el crecimiento ha significado no sólo un mayor debilitamiento de la base local, sino también un alejamiento de la capacidad de decisión sobre la intensidad y las formas de utilización de un patrimonio natural que se deteriora en beneficio de otros.

#### **d) ¿Una estrategia pública para la economía andaluza?**

Por su carácter crónico y su naturaleza estructural, la superación de estos problemas requiere concebir un conjunto de actuaciones coordinadas, desde el que se replantee el propio funcionamiento de la totalidad. De modo que, frente a la puesta en marcha de intervenciones singulares, se hace necesario diseñar una estrategia, un planteamiento global, estructurado, que integre los programas, las actuaciones y los proyectos concretos con el fin de alcanzar los objetivos propuestos.

En este sentido, el primer gobierno autonómico de Andalucía proclamaba la necesidad que tiene la realidad andaluza de "*un conjunto de actuaciones de política económica coherentes entre sí, para lo cual la planificación aparece como el mecanismo adecuado*" (Ley del Plan Económico para Andalucía (PEA) 1984-86). Comienza así un proceso de elaboración con Planes para abordar problemas que por su naturaleza "*sólo pueden ser afrontados con una perspectiva a largo plazo en la que la planificación se reconoce como el instrumento más eficaz, siendo los distintos Planes secuencias de una misma tarea*" (Plan Andaluz de Desarrollo Económico (PADE) 1987-90).

La planificación, por tanto, va a suponer, a través de los diferentes Planes elaborados, tres hasta 1994, la concreción, tanto de la visión que desde el gobierno andaluz se tiene de los problemas que afectan a la economía andaluza, como de las soluciones propuestas para abordarlos. En principio, se podría suponer, por tanto, que éste es el soporte de una estrategia -término ampliamente utilizado en los Planes-, diseñada para conseguir determinados objetivos. Pero para que una estrategia pueda ser considerada como tal, se requieren ciertos requisitos mínimos, sin los cuales las actuaciones podrían quedar reducidas a una mera agregación de programas, cuyos resultados pueden distar de los objetivos propuestos, o incluso ir en contra de su consecución.

Un primer requisito ha quedado recogido en el párrafo del PADE que acaba de citarse y se refiere a la dimensión temporal de la planificación. Las dificultades y resistencias para vencer los obstáculos al desarrollo exigen un horizonte temporal de largo plazo y a la vez una permanencia en las líneas que definen la propia estrategia. No sería lógico que las metas, los objetivos y los instrumentos estuvieran continuamente en danza, modificándose de un Plan a otro. El carácter secular y la profundidad de los problemas y la envergadura que se requiere para su abordaje, justifican una persistencia y cierta estabilidad y firmeza en el mantenimiento del rumbo, es decir, de la estrategia.

Otra condición igualmente razonable viene a ser la de la coherencia a la que se apela en las líneas del PEA que se transcribieron más arriba. Una coherencia que cabe interpretar en un doble sentido. Interna, de modo que dentro de cada Plan, los instrumentos que se proponen guarden adecuación con los objetivos planteados, por una parte, y, por otra, que se mantenga la necesaria correspondencia entre el diagnóstico y los instrumentos. El otro tipo de coherencia tiene relación con la dimensión temporal, que ya se ha señalado, y hace referencia al contenido de los diferentes Planes entre sí, que debe guardar una concordancia, sin que en principio parezcan justificables cambios bruscos ni virajes con respecto al norte señalado, o alteraciones de importancia en los caminos o la dirección a seguir. Como tampoco parecería muy consecuente que los diagnósticos sobre la situación fueran esencialmente distintos en sus planteamientos de unos Planes a otros.

¿Ha existido una estrategia, en el sentido que acaba de definirse, desde el gobierno autonómico de la Junta de Andalucía, para intentar superar los problemas que la economía andaluza tiene planteados?

Detengámonos en el análisis del contenido de los tres Planes elaborados hasta ahora, en relación con los requisitos o condiciones que acaban de mencionarse.

### **1) *El Plan económico para Andalucía. 1984-1986. (PEA).***

Con las reivindicaciones de la autonomía resonando todavía con fuerza y ante la situación de debilidad de la Junta como poder instituido, el Plan Económico, que se va a plantear como un instrumento básico para resolver los graves problemas que la sociedad andaluza tenía pendientes, contribuía, junto con

otros elementos, símbolos y gestos utilizados, a justificar y legitimar al propio gobierno del que emanaba.

En este sentido, hay que tener en cuenta también que con el ocaso del poder fundado en la posesión de la tierra, y el correspondiente declinar de la burguesía agraria, y ante la falta de un bloque hegemónico, de una fuerza social capaz de elaborar, imponer y mantener *su* proyecto como el de *toda* la sociedad andaluza en su conjunto, la Confederación de Empresarios Andaluces, y las organizaciones sindicales "mayoritarias", compartían con el Gobierno andaluz tanto la conveniencia de un discurso "integrador", como el interés por la justificación de su carácter "representativo" como "interlocutores válidos".

El Plan andaluz 84-86, en el que, según reza en la presentación, los objetivos y estrategia se sitúan en el contexto de la política económica estatal, "*a cuyos objetivos básicos se adaptan todas las políticas económicas incluidas en este documento*", comienza con una aproximación a la situación económica y social de Andalucía. Un diagnóstico en el que se describe un conjunto de cifras que se comparan sistemáticamente con los datos correspondientes a la economía española, con la pretensión de establecer los "*diferenciales*" de desarrollo. Ronda por toda esta primera parte la idea de agravio y de derecho a la igualdad, tan presente en la reivindicación de autogobierno de tiempos que estaban todavía próximos.

En consonancia con este tipo de diagnóstico, puramente descriptivo de las diferencias entre indicadores con respecto al modelo de referencia, en el que no se entra en el análisis de las causas, ni del proceso histórico en el que éstas se generan, se plantean como objetivos finales "*la reducción del paro y la elevación de la tasa de actividad*" ("*la tasa de paro andaluza debe aproximarse a la correspondiente a la economía nacional*"), el incremento del peso relativo de la industria y "*un acercamiento de los niveles de equipamiento colectivo a los correspondientes al conjunto nacional*" (p.85), y, como paso previo para conseguir estos objetivos finales, como objetivo intermedio "*la obtención de un ritmo de crecimiento económico por encima del correspondiente a la economía española*"(p.86). Nos encontramos, en principio, ante la elección de un tipo de estrategia para el desarrollo de Andalucía. Profundicemos algo más en el análisis.

En primer lugar, la definición se ha hecho en negativo, es decir, más por dejación de otros, en este caso el Estado, que por convencimiento propio, si bien es cierto que este planteamiento del desarrollo endógeno está muy en la onda con un análisis del subdesarrollo andaluz, que encuentra en la dependencia una de las claves para su interpretación y por tanto enfatiza la necesidad de transformaciones que impliquen una movilización desde dentro. La reivindicación del autogobierno y las demandas sociales y políticas de finales de los 70 y principios de los 80 ponen de manifiesto que este es un enfoque explícita o implícitamente aceptado. En este sentido, puede decirse que hay una coincidencia entre este discurso del Plan y el que se quiere oír.

Pero esta declaración sobre el tipo de desarrollo por el que se aboga debe tener una coherencia en otros niveles de definición del Plan. Sobre todo, la debe tener a nivel sectorial. Y ahí nos encontramos con que, como estrategia en cuanto a política sectorial, nada más terminar de describir lo que se entiende por desarrollo del potencial endógeno, se propone *"un mayor desarrollo de los sectores en los que Andalucía tiene claras ventajas comparativas, como son el subsector agrario, las industrias de transformación agraria, el turismo, y la pesca"* (p.90)

El crecimiento, objetivo intermedio del Plan, centrado en los sectores en los que Andalucía tiene ventajas comparativas, viene a profundizar en el modelo que históricamente ha conocido la economía andaluza, y sus resultados son la más clara y evidente expresión de lo que cabría esperar de él. Supone potenciar expresamente los sectores que polarizan la actividad económica en Andalucía, con lo cual se reproducen y se amplían la desarticulación y los desequilibrios sectoriales en un proceso alimentado desde la propia política económica. Hasta tal punto, que en el 2º Plan, el Plan Andaluz de Desarrollo Económico, 1987-1990, se llega a decir que la especialización de la economía andaluza en los sectores para los que se tiene ventajas comparativas *"es perjudicial para Andalucía"* (p.108).

Es posible que esta priorización sectorial que procura más de lo mismo, venga condicionada por un acontecimiento político: el anuncio, al parecer un tanto inesperado, de que el Gobierno andaluz iba a abordar una de las cuestiones simbólicamente de mayores resonancias en Andalucía: la Reforma Agraria. Una Reforma que luego se definiría en términos que suponían insistir en una modernización que hacía décadas que la agricultura andaluza había emprendido por sí sola, y que iba a terminar quedándose en gran medida en el discurso, es decir, vacía de contenido, si nos atenemos a su incidencia real en la dinámica de la propia agricultura, pero que fue ampliamente utilizada para alimentar la imagen de que por fin se emprendía el camino para superar una cuestión de tan hondas connotaciones en la experiencia colectiva en la historia de Andalucía.

Pero volviendo sobre la coherencia en los argumentos contenidos en el Plan, el planteamiento del potencial endógeno es contradictorio e incluso contrario a poner el énfasis en las ventajas comparativas tradicionales. Se trata en éste, que entonces resultaba nuevo enfoque, en contra de la teoría neoclásica, de hacer hincapié en ventajas que se relacionan con características socioculturales y de comportamiento de la población local asociadas a los procesos de desarrollo.

A pesar de que esta profundización en la especialización productiva tradicional en torno a la agricultura va a terminar prevaleciendo como tendencia y será uno de los rasgos que más claramente definen la evolución de la economía andaluza en las últimas décadas, la opción del desarrollo endógeno tiene sobre el papel su traducción, básicamente, en el programa de ordenación del territorio y el diseño de la red de infraestructuras viarias y en la política de fomento empresarial a través de la creación en 1984 del Instituto de Promoción Industrial (IPIA). Incluso, si nos guiamos por el papel que se asigna al Sector



Público, podríamos decir que se adoptan posiciones próximas a lo que desde la teoría de la dependencia se denominó desarrollo autocentrado.

En efecto, en el apartado dedicado a definir "*El Sector Empresarial Público*", se justifica la necesidad de intervención directa en el terreno productivo por parte del Sector Público, ya que "*la iniciativa privada en Andalucía no ha sido capaz, por muchas razones, de impulsar un desarrollo que acabase con la pobreza y postración andaluzas. La dinámica del subdesarrollo -se continúa diciendo- hace todavía más difícil que pueda asumir ese papel, porque siempre se encontrará en situación desigual, en términos de acceso a financiación, etc... con respecto a colectivos empresariales de otras zonas del Estado o del extranjero. Por estas razones, en una estrategia de desarrollo para Andalucía, el Sector Público tiene que asumir un papel muy importante, tanto para apoyar y dinamizar la iniciativa privada como para llevar a cabo actuaciones de promoción directa*"... "*la Comunidad Autónoma necesita disponer de un Sector Público con el que actuar de forma beligerante*" (p.199); y se comprometía la participación directa del Sector Público en el terreno productivo, dado que "*las facultades que el Estatuto de Autonomía confiere a la Junta para crear empresas públicas son muy amplias*". Retengamos, por el momento, esta firme intención intervencionista que se manifiesta en el Plan 84-86.

En 1987, consolidadas las posiciones en el poder, fortalecida y revalidada la legitimación y desactivadas ciertas reivindicaciones, se hacía innecesario, e incluso podía ser contraproducente, mantener un discurso protagonizado, en el ámbito de lo económico, por el desarrollo endógeno, en un contexto en el que se asistía a una reducción creciente de la endogeneidad decisoria. Por otra parte, los planteamientos del primer Plan casaban bien con un momento de recesión, de distensión de los lazos que definen la articulación de la economía andaluza con el exterior. Interrumpidas o ralentizadas las correas de transmisión del crecimiento, se internalizan la responsabilidad y los costes de la atonía, y también de una posible dinamización.

## **2) El Plan Andaluz de Desarrollo Económico. 1987-1990 (PADE).**

En la introducción de este PADE 87-90 se hace hincapié en la necesidad de que los diferentes Planes formen parte de una misma estrategia, con una perspectiva temporal mantenida que permita abordar los problemas estructurales de la economía andaluza. Esta imprescindible continuidad parece que exigiría, entre otras cosas, comenzar cada Plan con un balance sobre los resultados conseguidos en el anterior. Así se reconoce en el PADE 87-90, donde puede leerse que "*la elaboración de un Plan ha de partir del juicio crítico que merezca la ejecución del anterior*" (p.288).

Después de este reconocimiento expreso, puede sorprender que el primer capítulo del PADE verse sobre el "Análisis general y comparado de la economía andaluza", sin ningún juicio crítico sobre la ejecución del Plan anterior. Aunque, de este modo, se evita entrar en la evaluación de hasta qué punto se cumplieron los objetivos y se instrumentaron los medios para conseguirlos. A lo largo del PADE no se hace referencia al contenido del PEA, ni, por tanto, al grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos en él.

Aunque en el nuevo Plan se afirma que la presentación que se hace de la situación de la economía andaluza no es sustancialmente distinta de la que se hizo en el PEA 84-86, pueden encontrarse aquí elementos que no figuraban en el Plan anterior y que modifican de manera importante el diagnóstico, cambiando la estructura lógica de la que deben deducirse las propuestas de actuaciones. En este sentido, dentro del análisis de los principales problemas, se dedica un apartado a la débil estructura empresarial, identificándose esta debilidad como un factor clave, condicionante a su vez de la ausencia de un tejido industrial denso, fuerte e integrado, que pueda generar valor añadido - riqueza- y dar lugar a un círculo virtuoso semejante al que tiene lugar en las economías desarrolladas.

En la misma línea, a lo largo del PADE se señala insistentemente como factor clave entre los obstáculos al desarrollo la falta de reinserción en el circuito económico de Andalucía de una parte del excedente que en ella se genera, obstáculo que provoca, entre otras cosas, que los efectos difusores del crecimiento no tengan lugar aquí. Por eso, cuando se hace referencia a la necesidad de conseguir como objetivo el incremento de la renta y una mayor integración del sistema productivo, ahora se señala que *"no basta con aumentar el valor añadido generado por la economía andaluza: es necesario que ese valor añadido se retenga en Andalucía"* (p.104). Este planteamiento lleva a la desaparición del crecimiento económico como objetivo explícito del PADE.

Del análisis que se hace a lo largo del PADE de la situación económica de Andalucía puede deducirse claramente que en la identificación de las causas de esta situación ocupan un lugar central un conjunto de factores histórico-estructurales que han definido un modo de articularse con el exterior que los mecanismos del mercado han ido reforzando de manera progresiva. De modo que la superación de este modelo de extraversión se contempla en el Plan como imprescindible para la consecución de los otros dos objetivos (creación de empleo y mejora de la calidad de vida) y, por tanto, se sobreentiende que debería convertirse en el nudo gordiano de una posible estrategia de desarrollo para Andalucía.

Pues bien, lo lógico desde el análisis realizado en el PADE, con independencia ahora de que se esté o no de acuerdo con él, parecería diseñar un conjunto de actuaciones encaminadas a potenciar un modelo de acumulación cualitativamente distinto, un modelo que permita integrar en el circuito económico interno un conjunto de elementos para favorecer la autoalimentación del mismo, al propio tiempo que se internaliza el control de la economía.

Sin embargo, de repente nos encontramos con que se le da al problema otra solución bien distinta a la que se deriva del propio análisis de los problemas, dado que *"estos problemas son difícilmente abordables en una economía de mercado en la que además soplan vientos de "desregulación". En este contexto, y puesto que en Andalucía es aún tarea prioritaria sentar las bases físicas del desarrollo, se considera necesario realizar un notable esfuerzo en la creación de infraestructura durante los próximos años. Este es, por lo demás, el*

*instrumento más potente y más conveniente en este momento que puede utilizar el ejecutivo Andaluz para actuar sobre todos estos problemas"*(p.104).

Utilizar como instrumento más potente para superar los obstáculos que la economía andaluza tenía planteados la inversión en infraestructura, sólo hubiera podido justificarse si la causa de ese modelo de acumulación, localizado en el PADE como núcleo principal de los problemas, estuviera en la falta de infraestructura; si el elemento que encontráramos en la raíz, en el origen de la situación, fuera la falta de vertebración provocada por la escasez de vías de articulación. Pero en el diagnóstico del PADE se dice justamente lo contrario. La razón de la desarticulación hacia adentro es la forma de inserción con y en el exterior, de tal manera que de este particular modo de estructurarse la economía andaluza hacia fuera ha resultado una red de comunicaciones "concebida principalmente para servir de enlace con el exterior" (PADE p.35).

Podríamos plantear aquí, a propósito de la solución propuesta, hasta qué punto en una economía como la andaluza, sin un proceso paralelo de transformación en la forma en que se estructura, lo cual significa cambios profundos en la forma en que se produce y se distribuye la riqueza, a quién beneficia mejorar las condiciones de acceso ¿no será a quien en mejor disposición esté para aprovecharlas, que no es precisamente el raquítrico empresariado andaluz? Porque por esta vía podríamos llegar a la conclusión de que lo que en otro contexto podría ser un elemento liberador y potenciador de una economía, se puede convertir en economías como la andaluza, si a la vez continúa el proceso de deterioro del tejido empresarial, en un elemento alimentador de dicho proceso. Tal vez sean estas razones las que lleven al elaborador del PADE a decir que : *"la oferta de infraestructura adecuada es condición necesaria, pero no suficiente para el desarrollo regional (hay ejemplos ya tópicos sobre los efectos negativos de tales políticas)"* (p.104).

Más aún, nos podríamos preguntar qué ocurriría si, encima, la infraestructura que se dota insistiera en un diseño que se ha considerado "inadecuado" desde el propio Plan. Porque, tanto en este Plan como en el PEA 84-87, se llega a la conclusión de que insistir en el modelo viario anterior, concebido para atender necesidades ajenas y que descuida la vertebración interna para facilitar la conexión con el exterior, significa profundizar la desarticulación y en definitiva reforzar la dependencia. De acuerdo con este planteamiento, según los Planes de infraestructura regionales elaborados antes de 1987 desde la Junta de Andalucía, la red viaria andaluza debía modificar su norte, cambiar su epicentro, atendiendo prioritariamente a las necesidades que demandaba la articulación y la vertebración interior.

La segunda mitad de la década de los 80 supuso, en la práctica, un cambio de rumbo con respecto a estos planteamientos. El Programa de carreteras de la Junta de Andalucía, abandonando las prioridades establecidas en el Avance del Plan Viario de 1984, desde 1987 se centró, básicamente, en un sólo proyecto: la Autovía del 92, que absorbió aproximadamente el 50% del total de recursos entre 1987 y 1990. Se trazaba un pasillo o corredor, la A-92, perteneciente a un modelo de ordenación del territorio distinto al concebido en la etapa anterior, que respondía más a un esquema territorial estatal y europeo.

Un complemento de las de Madrid a Sevilla, A-92 a Málaga, o Autovía del Mediterráneo hasta Almería, itinerarios fundamentales para conectar los principales polos de crecimiento y acumulación regional con el exterior.

Se profundizaba así un modelo que en los dos Planes se había identificado como reproductor y alimentador de la polarización, la desarticulación y los desequilibrios territoriales, desde una "centralidad" de la infraestructura, que, cambiando la orientación que se consideraba adecuada, se convierte, además, en foco de atención prioritario de la Junta. Resulta difícil de entender la falta de correspondencia entre diagnóstico e instrumentos en el PADE, la inadecuación entre la naturaleza de la enfermedad detectada y la terapia que se recomienda para combatirla, a no ser que esta "centralidad" de la infraestructura estuviera ya "comprometida" de antemano y por encima de la elaboración del Plan.

En este momento, en el que la construcción del Mercado Único y la consiguiente eliminación de barreras para facilitar su creación están en el centro de preocupación de las políticas de la CEE, las infraestructuras viarias constituyen el núcleo prioritario de las estrategias de desarrollo regional que emanan de Bruselas, como lo es para el gobierno español, que señala como primera línea de actuación dentro de la estrategia para Andalucía *"el papel de las infraestructuras técnicas y equipamientos de base que faciliten las comunicaciones con el centro y norte de la península, pero también que conecten la región de Andalucía con el eje Mediterráneo a través de Murcia y permitan la articulación de la región andaluza en el sentido Este-Oeste"*.

Esta estrategia sintoniza bien con el reparto de papeles que se hace en el Plan y que también supone un cambio importante en relación con el definido en el Plan anterior. El Sector Público se retira de la arena en la que antes se pensaba, de un modo firme y rotundo, que necesariamente debía intervenir directamente para suplir las deficiencias y debilidades de la iniciativa privada, y pasa a desempeñar una función de "apoyo y fomento", más adelante veremos a quién. En cambio, ese sector privado, sobre el que no sólo se comparte con el PEA 84-86 la preocupación por su debilidad, sino que ésta se asocia a las dificultades que, como resultado de un largo proceso histórico, tiene para competir frente a otros, ahora tendrá que asumir el protagonismo exclusivo en la lidia. De modo que, a continuación de varios párrafos en los que se insiste en las importantes limitaciones del empresariado andaluz y en los efectos perniciosos del control exterior, se concluye que *"en definitiva será el sector privado el que habrá de jugar un papel decisivo. El empresariado andaluz va a tener una oportunidad inmejorable de mostrar su capacidad real de actuación"* (p.106).

Con independencia de la experiencia histórica, parece poco congruente que, después de señalar el control empresarial externo y el bloqueo empresarial en que se encuentra la pequeña y mediana empresa andaluza, por su situación de desventaja en los mercados, como factores claves para explicar la situación actual, se proponga como remedio dejar a la intemperie al débil tejido empresarial andaluz como algo "estimulante". En el marco de la globalización y el Mercado Único, extremadas las condiciones de la competencia, con grandes

conglomerados empresariales modulando y controlando en gran medida los procesos de crecimiento y acumulación, estaríamos en el "más difícil todavía".

La política de promoción industrial se distribuye entre el Instituto de Fomento de Andalucía (IFA), la Dirección General de Industria y la Dirección General de Cooperación Económica. Centrando la atención en los Incentivos Regionales, "*principal instrumento legal que canaliza las ayudas a la inversión empresarial*" (Consejería de Economía y Hacienda, 1990), su distribución para el período 1988-90 muestra una fuerte desigualdad, de tal modo que las 30 mayores subvenciones, de las más de 800 que se conceden, suponen el 55% del total subvencionado.

En este segundo Plan puede decirse que estamos ante un Plan mixto o, como veremos, de transición, que, después de un diagnóstico, diferente al que se presentaba en el PEA 84-87, con el que sería más congruente una estrategia de desarrollo endógeno próxima a la que se proponía en el Plan anterior, se apunta en gran medida hacia el desarrollo exógeno, modelo que va a cobrar mayor importancia en el Plan siguiente.

### **3) El Plan Andaluz de Desarrollo Económico. 1991-1994.**

En el PADE 91-94 vuelve a echarse en falta un balance sobre los resultados de los planes anteriores; no hay ninguna evaluación de la medida en que se utilizaron los instrumentos y su contribución a la consecución de los objetivos fijados, o hasta dónde llegó el grado de realización de lo comprometido. Hay, eso sí, un capítulo sobre la planificación económica en Andalucía para justificar la necesidad de utilizar la planificación como instrumento, sin una base argumental fundada en un análisis de la contribución de los planes precedentes a la superación de los problemas estructurales que la economía andaluza viene padeciendo.

La "modernización", como referente, ocupa en este Plan un primer plano, situándose a lo largo del mismo como uno de los aspectos centrales del discurso. Ésta es una invocación que expresa, ahora en otros términos, una aspiración paralela a la que se traducía en el PADE 84-87 en la pretensión de acortar los llamados "diferenciales" de desarrollo. Se trata, en versión más moderna, de trasplantar a una realidad como la andaluza los elementos, rasgos o aspectos que caracteriza a las economías desarrolladas, reproduciendo en ella ciertas formas tecnológicas y de organización que se están imponiendo en las sociedades que son percibidas como modelo de modernidad. De modo que éste es un ímpetu modernizador que tiene como referente básico el nuevo modelo de desarrollo capitalista que se ha definido en el centro del sistema como respuesta a la crisis del fordismo.

Esta visión, desde la que se hace uso con frecuencia de términos como "menor desarrollo relativo" para aludir a la situación de sociedades y economías periféricas, presupone que el "atraso" en esa senda única hacia el desarrollo es consecuencia de la falta en dichas sociedades de una serie de ingredientes o factores, ante cuya ausencia es necesario "establecer las condiciones" que procuren su llegada. En lo fundamental, por tanto, se trata de salvar una

distancia, y en este sentido, el crecimiento, abandonado como objetivo en el Plan anterior, vuelve a ser actor principal en el escenario que se define en éste.

Para conseguir la modernización en el sistema productivo, *"dirigida a que la economía y la sociedad andaluza se adapten a las actuales exigencias de competitividad que requiere la creciente apertura de los mercados"*(p.19), el Sector Público andaluz asumirá las funciones *"tal como se entiende hoy el papel que deben representar los poderes regionales en el desarrollo económico"* (p.27),o, dicho de otra forma, tal como ha sido definido en los espacios que se tienen como modelo de referencia. En el ámbito económico, el sector público andaluz asumirá el papel de prestador de servicios, como infraestructuras, formación de recursos humanos, apoyo a las nuevas tecnologías y otros incentivos, encaminados a *"impulsar las potencialidades de los factores de competitividad regional"* (p.26). En el propio Plan se reconocen las limitaciones de este tipo de actuaciones, en un contexto en el que *"se estrechan los márgenes de maniobra en materia de política económica"*(p.18).

Recordemos que en el PEA 84-87 se afirmaba rotundamente que la iniciativa privada en Andalucía no sería capaz de superar una situación que se calificaba de subdesarrollo (aunque, según el nuevo Plan, ésta es una expresión que se había venido utilizando *"quizá exageradamente"* p.67). En el PEA 84-87 se llegaba incluso a expresar la idea de que esa situación, dejada al libre juego de las fuerzas del mercado, se autoalimentaba.

Desde esta lógica, en un contexto de apertura, eliminación de barreras y un mayor protagonismo del mercado, en el que los más débiles quedan aún más desprotegidos, el nuevo papel del Sector Público, que no sólo no contraría las leyes del mercado, sino que las refuerza facilitando las condiciones a quienes estén en mejores condiciones de aprovecharlas, mediante el apoyo y sostén a situaciones mercantiles eficaces, supone de hecho la renuncia a las transformaciones estructurales que se habían venido considerando como necesarias, tal vez en la confianza de que éstas puedan llegar traídas directamente por la mano invisible. En este sentido puede leerse en el Plan que *"la mayor liberación, la eliminación de obstáculos a la competencia interna y la creciente competitividad entre los diversos espacios económicos para obtener ganancias potenciales puede suponer para Andalucía una mayor posibilidad para desarrollar sus ventajas potenciales con respecto a otros espacios"* (p.95)

En el diagnóstico sobre la economía andaluza que se hace en el capítulo 3, no es extraño que, tratándose, como se vio, de un problema de acortar distancias, se vuelva ahora a otorgar un especial protagonismo al crecimiento para valorar la dinámica económica en el período 85-90, de modo que la mejora en los resultados coyunturales de algunos indicadores, que luego se han derrumbado de nuevo en la etapa de vigencia de este Plan, sirve para construir una imagen positiva y optimista sobre la evolución de los problemas que la economía andaluza tiene planteados.

Desde la ignorancia del análisis de la situación que se hizo en el PADE 87-90, y sin que ésta sea sustancialmente distinta, ahora se elabora un diagnóstico de

otro tenor, por tercera vez distinto, en este tercer Plan. Desaparecen de la escena los que en el anterior Plan aparecían como los artífices de la situación económica de Andalucía, es decir la extraversion, el control empresarial exterior o el bloqueo empresarial resultante de las condiciones en que históricamente se había desenvuelto la competencia para el tejido allí denominado "autóctono", término éste que también desaparece en este Plan.

Por otra parte, en relación con la estructura productiva se insiste en la descripción de características ya conocidas, orillándose cuestiones cuyo conocimiento debía ser básico, dada la preocupación central por mejorar la competitividad, como: ¿cuáles son las funciones que nuestra estructura productiva cumple en ese nuevo orden económico que se está generando?; ¿cómo han evolucionado estas funciones en los últimos años? ¿cuáles son el estado y las tendencias de la capacidad competitiva en las distintas actividades y sectores?, ¿está la estructura productiva andaluza más fuerte y en mejores condiciones para competir en condiciones de igualdad que en períodos anteriores?. Y sobre todo, ¿cuáles son las razones que hay detrás de las respuestas que puedan tener estas interrogantes?.

Porque mientras más se aleje el diagnóstico de un análisis que permita identificar las raíces de los problemas, mayores son las posibilidades de dejarse arrastrar por voluntarismos sin fundamento que lleven a hacer propuestas inviables. En este sentido, se derraman por el Plan posibilidades, expectativas, oportunidades, potencialidades, impulsos, tal vez bajo los efectos de la euforia de la reciente etapa alcista por la que acaba de pasar la economía andaluza, que lleva a suponer que se están produciendo algunos cambios en la misma, como *"la aparición -en el sector industrial- de ciertos complejos emergentes para los que Andalucía representa algunas ventajas comparativas"* (p.95) sin que en el diagnóstico se haya desvelado cuál es la naturaleza del crecimiento y sobre todo hasta qué punto las características y el modelo al que se ajustaba era semejante al que se había conocido en otros períodos.

Períodos recientes en los que la economía andaluza había crecido, en una etapa doble en duración, por encima de lo que lo ha hecho en la segunda mitad de los 80, siendo el sector industrial también el que, como en esta ocasión, se convirtió en el *"protagonista más significativo del crecimiento de la economía andaluza"* (p.83), con una intensidad que estuvo entonces incluso por encima de la que ahora se había conocido. Pero la historia se repetía también en cuanto a la naturaleza del crecimiento y al modelo que lo regía, como se puede deducir de algunos de los Informes de Coyuntura publicados en aquellos años por la Junta de Andalucía (especialmente los números 2 y 3 de 1989) y en trabajos posteriores.

En cuanto a los objetivos, los que se consideran en el PADE 91-94 no coinciden con los planteados en Planes anteriores. Las diferencias más importantes serían, la no consideración ni de la creación de empleo, ni de la reducción del paro entre las metas y/o los objetivos. La disminución del paro, que fue primer objetivo en el PEA 1984-87 y la creación de empleo, que es una forma menos comprometida en su planteamiento, expresado así como primer objetivo del PADE 87-90, no aparecen ahora en el PADE 91-94 ni entre las dos

metas, ni entre los 15 objetivos que figuran en el Plan. Sorprende esta ausencia en un contexto en el que el paro no había dejado de crecer.

Ni siquiera parece justificable la exclusión del empleo entre los objetivos, si lo que se esperaba era que el crecimiento pudiera solucionar el que se viene considerando, con un amplio consenso al respecto, como el principal problema de la sociedad y la economía andaluza. En primer lugar, porque en otras épocas de fuerte crecimiento no se había resuelto de por sí el problema, sino todo lo contrario. Y por otra parte, porque el crecimiento de la productividad en la economía andaluza viene produciendo una disminución en la ya escasa capacidad de ésta para generar empleo, acentuada en la década de los 80, que lleva a que cada vez se pueda confiar menos en el crecimiento como mecanismo generador de empleo. A esta disminución de la capacidad para generar empleo de la economía andaluza tampoco se hizo referencia en el diagnóstico del PADE 91-94.

También hay que señalar, como diferencia en relación con lo anterior, la reaparición en el PADE 91-94 del crecimiento como primera meta a alcanzar, aunque esta vez se acompaña de dos adjetivos: sostenible y equilibrado. En la justificación del crecimiento, que había desaparecido como objetivo del Plan anterior, se afirma que *"el acercamiento a los niveles de desarrollo logrados en nuestros países de referencia pasa por alcanzar unas tasas de crecimiento económico relativamente elevadas, manteniendo en lo posible el diferencial de crecimiento habido en años anteriores con respecto a las áreas de nuestro entorno"* (p.101)

No obstante, y a pesar de que la escasez de medios y la disminución de la capacidad de maniobra y de incidencia en la realidad, a la que se hacía referencia en los primeros capítulos del Plan, parecían aconsejar ser muy selectivos en la elección de los fines, siendo, por esencia, la planificación un proceso asociado a la priorización y la selección como elementos definitorios, en el PADE 91-94 se fija una más amplia gama de objetivos que la que se elige en Planes anteriores. Esta abundancia en los fines, que en principio proporciona una mayor consistencia y solidez al Plan sobre el papel, diluiría, en buena lógica, las repercusiones, que ya de por sí se han supuesto limitadas, de los medios que se proponen.

Cambios en los objetivos y también en las propuestas. En este sentido, en relación con la política de sectores, a la que se dedica el capítulo 5, el Plan elaborado para el período 91-94 *"apuesta por situar a Andalucía en la futura división internacional del trabajo como un espacio económico capaz de producir bienes manufacturados competitivos, y se opta por una economía industrial"* (p.128), tratándose de *"perseguir una diversificación basada en una estrategia de desarrollo exógeno"* concentrada en la atracción de empresas y, a la vez, como actuación complementaria, *"la preservación de las ventajas competitivas de los sectores en los que el grado de especialización de Andalucía es mayor"*.

Según se dice en el Plan, la diversificación de la industria necesita la identificación de las agrupaciones en las que ésta *"es realmente posible"*. Y utilizando como criterio el de las expectativas de evolución de los mercados, se



supone que la diversificación será "realmente posible" si se opta por las actividades cuyos mercados se encuentran en expansión. Estas serán las actividades *"en las que Andalucía tiene mayores oportunidades de mejorar posiciones relativas dentro del contexto nacional, y, con esto, lograr mayores niveles relativos de industrialización"*. Aunque *"son precisamente aquellas en las que Andalucía cuenta con menores ventajas competitivas"*. Por esta razón, *"la estrategia se tiene que concentrar básicamente en la atracción de empresas que ya cuentan con estas ventajas y tienen superadas e imponen fuertes barreras de entrada"*(p.129).

Se presume que, en principio, desde esta opción, elegida a partir de un razonamiento en abstracto, que podría haberse hecho en cualquier otro espacio, y, compitiendo con otras regiones (p.133), puede conseguirse que sea aquí donde se localice un conjunto de grandes empresas alrededor de las cuales se nuclea un denso y dinámico tejido empresarial. Sin entrar en la distancia entre este diseño y la realidad industrial andaluza en los cuatro años de vigencia del Plan, 1991-94, el caso es que el desarrollo exógeno adquiere, explícitamente, en el PADE 91-94, un papel preponderante, y en este sentido nos encontramos en las antípodas de los Planes anteriores. No sólo del PEA 84-86, en el que, como se vio, se subrayaba la necesidad de una estrategia de desarrollo endógeno, sino también del PADE 87-90, que señalaba el control exterior como un obstáculo clave para explicar la situación actual de la economía andaluza.

#### **4) Consideraciones finales sobre la planificación económica**

La realidad económica y social de Andalucía ha discurrido por derroteros muy distintos a los pretendidos en los Planes. De modo que objetivos que se han propuesto en los mismos con insistencia han quedado lejos de ser alcanzados. Por citar algún caso concreto, la distancia entre el mayor equilibrio territorial en el interior de Andalucía, que se proponían conseguir los Planes, y lo sucedido en el medio rural andaluz puede resultar ilustrativo como ejemplo. En este sentido, en uno de los Planes se llegaba a decir: *"es posible orientar la ubicación de algunas actividades hacia las zonas de baja actividad industrial"*. Esta posibilidad ha quedado muy lejos de la realidad. En éste, como en otros casos, el recorrido ha sido en dirección contraria.

En el camino que se ha seguido hasta aquí, sin entrar en otras cuestiones que podrían desviar nuestra atención del objetivo propuesto (correspondencia entre el contenido de los Planes y los programas de inversión realizados, o la selección de inversiones), se ha tenido ocasión de constatar la abundancia de contradicciones, en medio de repentinos cambios y bruscos virajes a la hora de definir una política económica en la que aparecen instrumentos que, en lugar de estar en concordancia con unos determinados objetivos, parecen decididos con independencia del análisis que se hace de la realidad económica de Andalucía y de los fines que se dice perseguir.