

LA POLITICA AUTONOMICA DE DESARROLLO REGIONAL: EL CASO DE ANDALUCIA

Cristina NARBONA RUIZ*

1. INTRODUCCION

El presente artículo analiza el marco de actuaciones de la política de desarrollo regional a nivel autonómico, desde la experiencia concreta de Andalucía. En los apartados que siguen está implícita una determinada definición del *desarrollo regional*, entendido como máxima valorización de los recursos endógenos mediante la generación de una dinámica de crecimiento, en lo posible autosostenida, y por lo tanto de la *política de desarrollo regional* como un conjunto de medidas coherentes con dicho objetivo. El hecho de que el enfoque se realice desde la Administración autonómica obliga a precisar, en el primer apartado, los límites de su ámbito de actuación, teniendo en cuenta, básicamente, que los principales instrumentos de política económica se mantienen en el ámbito estatal y que los mecanismos de financiación a las Comunidades Autónomas distan todavía mucho de responder a un esquema definitivo de utilización óptima de los recursos públicos.

En el segundo apartado se describen los objetivos y principales instrumentos de la política de desarrollo regional de la Junta de Andalucía durante el período 1982-1985. El artículo finaliza con algunas consideraciones que arrancan de los problemas suscitados en la implementación de las actuaciones descritas.

(*) Directora General Banco Hipotecario. Madrid.
Ex-viceconsejera de Economía de la Junta de Andalucía.

2. LIMITACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL AMBITO DE LA POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL

Una vez asumido por parte de los gobiernos autonómicos el rol de corresponsabilidad con la Administración central que les atribuyen sus respectivos Estatutos de Autonomía, en materia de fomento del propio desarrollo económico, ha sido común a todos ellos —con diferencias más de grado que de fondo— el enfrentamiento y el intento de superación de las siguientes limitaciones:

2.1. Deficiente definición del marco competencial

Es evidente que la Constitución y los Estatutos de Autonomía no podían delimitar de forma rígida y definitiva todos y cada uno de los ámbitos de actuación de las Comunidades Autónomas, hipotecando el proceso de descentralización antes de haberse diseñado un sistema definitivo de financiación y en la perspectiva de la adhesión a la CEE, que comportaba incógnitas —de hecho aún no resueltas— sobre los mecanismos de articulación entre las diversas instancias legislativas. El problema de la indefinición es particularmente notable en materia de “fomento de la actividad económica”, expresión generalizada en los Estatutos de Autonomía, donde se incluye entre las competencias exclusivas, aunque especificando que corresponde a la Comunidad Autónoma la plenitud de la función legislativa en esta materia “dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”,... “en el marco de la legislación básica del Estado”, etc.

La cuestión se complica aún más al no haber existido la incardinación entre la planificación económica a nivel nacional y la autonómica, tal como estaba previsto en la Constitución. La adhesión a la CEE, al comportar la obligatoriedad de elaborar Programas de Desarrollo Regional, fruto de la colaboración entre los distintos niveles administrativos, y la revisión del sistema de incentivos regionales, supone una mayor exigencia respecto a la carencia, hasta ahora existente, de un marco bien delimitado de competencias.

2.2. Insuficientes recursos financieros

La insuficiente dotación financiera de las competencias transferidas a las Comunidades Autónomas, en relación, sobre todo, con el volumen de recursos asignado a las competencias no transferidas, ha sido objeto ya de numerosos

CUADRO I
INDICE DE EQUIPAMIENTOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS
EN COMPETENCIAS TRANSFERIDAS

Comunidades Autónomas	Educación	Sanidad	Cultura	Asistencia Social	Vivienda	Carreteras	Agua y bosque
Andalucía	87,06	81,9	83,1	79,3	85,6	85,4	84,9
Aragón	—	110,4	139,2	124,8	113,3	73,1	93,4
Asturias	—	105,1	80,1	66,3	115,5	152,5	120,1
Baleares	—	124,8	116,0	101,3	99,9	143,0	107,8
Canarias	93,61	102,0	75,9	75,4	82,8	100,3	15,1
Cantabria	—	123,0	106,7	95,5	96,7	143,4	147,1
Castilla-León	—	91,3	145,2	94,6	92,0	98,1	100,4
Castilla-La Mancha	—	68,1	114,4	89,1	94,2	89,1	84,7
Cataluña	100,55	114,6	103,8	132,0	129,8	115,4	133,4
Extremadura	—	66,9	92,5	77,7	72,3	69,3	100,3
Galicia	99,13	73,0	73,3	66,0	88,8	136,3	136,6
Madrid	—	150,2	114,8	154,1	48,1	146,2	89,6
Murcia	—	83,0	80,7	94,8	96,2	100,1	68,0
Navarra	—	122,6	128,2	122,5	103,6	174,4	115,1
País Vasco	108,53	116,9	96,0	161,6	117,5	207,5	145,0
La Rioja	—	102,6	116,2	124,8	139,5	102,5	109,5
Valencia	95,62	100,0	97,1	92,0	106,1	116,1	96,6

Fuente: C. ESTRADA: "La financiación autonómica, problemas económicos y políticos". *El Nuevo Lunes*, 28 de julio de 1986, pág. 2.

análisis¹. Las disparidades existentes entre los equipamientos sociales correspondientes a cada Comunidad Autónoma, puestos de manifiesto en el cuadro I, suponen una tensión importante para los gobiernos autonómicos, que deben afrontar el coste de disminuir tales disparidades, con cargo a un sistema de financiación diseñado más desde la óptica del mantenimiento de la situación existente que desde la de su transformación en sentido redistributivo. La evolución de la inversión pública total regionalizable confirma su escasa capacidad reequilibradora a nivel territorial, incluso incluyendo un instrumento como el FCI, cuya finalidad principal debería ser precisamente la redistributiva.

El cuadro II pone en evidencia la evolución del endeudamiento de las Comunidades Autónomas en su conjunto, cuyo saldo se ha triplicado entre el primer trimestre de 1983 y el cuarto de 1985.

CUADRO II
SALDOS VIVOS ENDEUDAMIENTO COMUNIDADES AUTONOMAS
(En miles de millones de ptas.)

Años	Trimestre	Crédito	Emisiones	Total
1983	I	70,6	30,2	100,8
	II	84,6	32,2	116,8
	III	89,1	35,2	124,3
	IV	89,4	45,9	135,3
1984	I	147,2	53,3	200,5
	II	132,4	55,2	187,2
	III	142,0	61,1	203,1
	IV	143,8	74,7	218,5
1985	I	145,2	97,7	242,9
	II	168,1	97,5	265,6
	III	176,6	104,0	288,6
	IV	205,2	108,2	313,4

Fuente: Banco de España.

Las Comunidades Autónomas han recurrido al endeudamiento no sólo como única opción ante la escasez financiera en términos generales, sino muy en particular para acometer actuaciones de promoción económica o de sostenimiento de empresas y sectores en crisis. Tales actuaciones, en efecto, no podían ser financiadas por el FCI, a no ser en supuestos de interpretación muy flexible de su normativa.

1. Vid. por ejemplo: MELGUIZO, A.: "La financiación de las Comunidades Autónomas en los presupuestos del Estado". *Hacienda Pública Española*, n.º 97, págs. 309 a 371.

2.3. Deficiencias propias de los instrumentos de la política de desarrollo regional

Esta limitación es obvia tanto desde la óptica nacional como desde la autonómica; sin embargo, hay que tener en cuenta que la presión social y el conocimiento directo de los problemas son mucho más intensos para los gobiernos regionales. Esta mayor exigencia se ha traducido en una proliferación de instrumentos y medidas “nuevas”, no siempre complementarios ni coherentes con el diseño y la aplicación de los instrumentos nacionales. La falta de coordinación entre los distintos niveles administrativos ha comportado una utilización no óptima de los recursos públicos, al no aprovecharse adecuadamente instrumentos ya existentes por causa de su escasa capilarización en el territorio. En Andalucía, este problema presenta especial gravedad debido al tamaño de la región y a su débil vertebración social y territorial que dificulta la difusión y el conocimiento de las medidas de apoyo a la actividad económica.

Entre las deficiencias atribuidas al diseño de los instrumentos de promoción económica vigentes destaca su escasa idoneidad para resolver carencias empresariales propias de las áreas menos desarrolladas. Las ayudas de carácter financiero, por ejemplo, requieren para su obtención la presentación de datos contables y, sobre todo, de garantías, de los que suelen carecer la mayoría de las empresas de pequeña dimensión operantes en dichas áreas. Esta inadecuación ha llevado a la creación generalizada de servicios de asesoramiento y de sociedades de desarrollo regional, financiadas por los gobiernos autonómicos.

3. OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE LA POLITICA AUTONOMICA DE DESARROLLO REGIONAL: EL CASO DE ANDALUCIA

3.1. Objetivos²

En el contexto limitado hasta aquí descrito, y partiendo de una situación de auténtico subdesarrollo cual es la de la economía andaluza, se imponía el establecimiento de objetivos absolutamente realistas y acordes con los medios disponibles.

2. Se trata, en este apartado, de sistematizar e identificar a los objetivos “intermedios” de la política de desarrollo implementada por la Junta de Andalucía, en orden a alcanzar el objetivo “final” de generar una dinámica autosostenida de crecimiento en la región. Tales objetivos intermedios no se han explicitado, en todos los casos, en documentos públicos del gobierno autonómico; y su definición es básicamente fruto del proceso de consolidación de criterios de la política autonómica andaluza entre 1982 y 1985.

3.1.1. *Mejor conocimiento de las características económicas de la región*

La carencia de estadísticas y de análisis económicos rigurosos a escala regional y subregional entorpece la toma de decisiones correctas. La Junta de Andalucía impulsó, desde 1982, las tareas de estudios y estadísticas en colaboración con las instancias centrales, en el intento de superar tales carencias³, llegando incluso a emplear recursos del FCI para financiar la elaboración de un índice de producción industrial regional.

3.1.2. *Mayor vertebración social y territorial*

Los desequilibrios intrarregionales y de carácter social son muy pronunciados en Andalucía. Un análisis reciente⁴ señalaba disparidades en la renta per cápita del orden de 2,25 a 1 entre la comarca más rica y la más pobre de la región. De hecho, la actividad productiva se encuentra concentrada a lo largo del eje del Guadalquivir y en el litoral mediterráneo, en coincidencia con los grandes núcleos urbanos e industriales de Sevilla, Cádiz y Huelva y de las áreas agrícolas más rentables. Las deficientes comunicaciones transversales y la fuerte dependencia comercial y tecnológica respecto a mercados externos a la región constituyen elementos de retroalimentación de esta realidad, que comporta un tejido productivo desarticulado y favorece la perpetuidad de comportamientos empresariales excesivamente individualistas.

Este objetivo ha orientado la jerarquización de la inversión pública gestionada por la Comunidad Autónoma, priorizándose su localización en las áreas más desfavorecidas, y por otro lado ha llevado al gobierno andaluz a impulsar la máxima participación posible de los agentes sociales en las tareas de la política económica autonómica.

3.1.3. *Máximo aprovechamiento de los recursos financieros regionales*

El modo de inserción de la economía andaluza en el conjunto nacional, se ha caracterizado, en particular en la etapa emprendida entre 1960 y 1978, por un drenaje del ahorro generado en la región en beneficio de actividades productivas

-
3. El *Boletín Económico de Andalucía*, publicado periódicamente por la Consejería de Economía desde principios de 1983, incluye análisis de coyuntura regional y una amplia selección de indicadores económicos y estadísticas regionales.
 4. FERRARO, F. y BASULTO, J.: *La distribución espacial de la renta en Andalucía*, Consejería de Economía y Planificación, Junta de Andalucía. Sevilla, 1984.

localizadas en otras áreas del país, en gran medida gracias al sistema de coeficientes de inversión obligatoria⁵. El sistema financiero andaluz se caracteriza por una baja presencia de la banca privada y por un volumen de depósitos por habitante inferior a la media nacional; sólo en lo que se refiere a las Cajas Rurales la participación de Andalucía, en el conjunto de España supera su peso poblacional, como puede apreciarse en el cuadro III.

CUADRO III
PARTICIPACION DE ANDALUCIA EN LOS DEPOSITOS DEL SISTEMA CREDITICIO
(1.º Trimestre 1984)

	Cifras absolutas (10 ⁹ ptas.)	Porcentaje sobre el total de España
Banca Privada	933,7	8,8
Cajas de Ahorro	599,3	9,9
Cajas Rurales	116,9	20,2
Caja Postal	47,7	14,4
TOTAL	1.697,6	9,7

Fuente: *Boletín Económico de Andalucía*, 1984-I, Consejería de Economía y Planificación. Junta de Andalucía, Sevilla, 1984.

El gobierno autonómico, a partir de la asunción de competencias sobre Cajas de Ahorro y Cajas Rurales, ha desarrollado una intensa labor encaminada a orientar en lo posible la inversión de estas entidades —así como de la Banca privada, mediante convenios—, sea en lo sectorial, hacia determinadas actividades y tipología de empresas que en lo territorial.

3.1.4. *Máximo aprovechamiento de los instrumentos de desarrollo regional de la Administración Central*

Este objetivo intermedio ha caracterizado a la Junta de Andalucía en comparación con otras Comunidades Autónomas que han optado por una estrategia diferente, considerando los ámbitos de actuación nacional y autonómico como parcelas independientes, y duplicando en numerosas ocasiones, los recursos públicos aplicados, sin existir mecanismos de coordinación entre tales actuaciones.

5. Vid. J. GUZMAN CUEVAS: *El sistema financiero y el desarrollo económico regional*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1982.

Bajo este apartado deben incluirse no sólo los esfuerzos de colaboración en la gestión y difusión de los instrumentos de ámbito nacional, sino también la presencia activa de la Junta de Andalucía en los organismos, convenios y otros mecanismos de coordinación con la Administración Central, encaminada sobre todo a conseguir una mayor idoneidad de tales instrumentos en relación con los problemas específicos de Andalucía.

3.2. Principales instrumentos

3.2.1. *Planificación*

Desde la constitución del primer gobierno de la Junta de Andalucía, en 1982, se tuvo clara la necesidad de establecer un marco coherente de actuaciones de política económica, incardinado en el contexto nacional —para el que se preveía, en un primer momento, la existencia de un plan o programa económico del que, en realidad, no se dispuso más que como esquema de referencia apenas operativo posteriormente—. De hecho, la voluntad de planificar, amparada legalmente por la Constitución y por el Estatuto de Autonomía —art. 18, punto 1— arrancaba del discurso de investidura del primer presidente de la Junta de Andalucía, donde se relacionaba la necesidad de la planificación a nivel autonómico con las características específicas del subdesarrollo andaluz y la exigencia de potenciar al máximo los recursos disponibles.

La primera realización en este sentido fue un Plan Extraordinario de Inversiones (PEI), aprobado por el Parlamento regional a principios de 1983, y que comportaba un volumen de inversión de 8.850 millones de ptas. financiado mediante emisión de títulos por importe de 6.750 millones de ptas. y mediante la firma de un préstamo con el Banco Europeo de Inversiones, por importe de 2.100 millones de ptas., así como el convenio con las Cajas de Ahorro andaluzas para calificar obligaciones privadas hasta un total de 1.650 millones de ptas. como títulos computables en los coeficientes de inversión obligatoria.

El grueso de las inversiones del PEI se localizaron en las comarcas menos desarrolladas de Andalucía, ya que su objetivo fue precisamente el de llevar a cabo actuaciones en materia de infraestructura y de promoción económica en las zonas más desfavorecidas. Este primer ejercicio de programación, a pesar de su limitado alcance y de su corto horizonte temporal —se preveía que la totalidad de la inversión se comprometiera durante 1983—, obligó a preparar la infraestructura organizativa y técnica mínima indispensable para desarrollos posteriores, y puso en evidencia las dificultades más inmediatas.

Así, durante 1982 y 1983 se crearon dos órganos que resultaron de importancia capital: el *Comité de Inversiones Públicas*⁶, en el que están representadas todas las Consejerías, y cuya finalidad es la propuesta y posterior seguimiento de los programas de inversión pública plurianuales, y la *Comisión de Planificación de Andalucía*⁷, en la que está representada la Junta, los agentes sociales y las corporaciones locales, y que funciona como órgano consultivo en la elaboración de planes económicos. De la Comisión de Planificación se derivaron quince grupos de trabajo que redactaron los documentos integrantes del *Plan Económico para Andalucía 1984-1986*⁸ aprobado por Ley del Parlamento andaluz en junio de 1984⁹.

El PEA establecía una estrategia caracterizada por:

- a) La coherencia con las directrices de política económica nacional.
- b) La potenciación de los recursos endógenos, incluyendo los financieros.
- c) La coordinación entre los diversos niveles de la Administración.

En su diseño se tuvo ya en cuenta la metodología de los programas de desarrollo regional de la CEE, así como la incertidumbre entonces todavía existente con respecto a la valoración definitiva de las competencias transferidas, y por supuesto del sistema final de financiación autonómica. Tales incertidumbres aconsejaron la elaboración de un plan suficientemente flexible pero no por ello menos ambicioso en cuanto al posterior seguimiento del grado de cumplimiento de los programas en él incluidos. El PEA se configuraba, así, básicamente, como un instrumento de disciplina interna del propio gobierno andaluz, una vez establecidos los objetivos y las prioridades de cada área.

El PEA se definía, como un marco “vinculante para las distintas Consejerías, Organismos Autónomos, empresas públicas e instituciones en general que dependan de la Junta de Andalucía”, así como para “las Corporaciones Locales andaluzas, en cuanto actúen como sujetos del plan en los supuestos que esta Ley regula”¹⁰. Para asegurar la conexión entre el Plan y el Presupuesto anual de la Junta de Andalucía, la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma andaluza había ya establecido, en su artículo 34.º-3, que “el contenido del

6. Creado por Decreto 132/1982, de la Junta de Andalucía.

7. Creada por Decreto 74/1983, de la Junta de Andalucía.

8. El *Plan Económico para Andalucía* y los documentos de trabajo correspondientes han sido publicados por la Junta de Andalucía.

9. Ley 7/1984, de 13 de junio. Publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, n.º 60, de 19 de junio de 1984.

10. Art. 4.º, 1 de la Ley 7/1984, de 13 de junio del Parlamento andaluz.

Presupuesto de la Junta se adaptará a las líneas generales de política económica establecidas en el Plan, y recogerá del Programa de Inversiones Públicas, incluido en éste... la anualidad correspondiente para el establecimiento del gasto de inversión”¹¹.

En el PEA se distinguían los siguientes bloques de inversión, en función del origen de su financiación y del control ejercido por la Junta de Andalucía en su gestión:

- a) Inversiones “propias”. Se integran en esta categoría las financiadas mediante el ahorro y los ingresos financieros de la Junta, las incluidas en el FCI ligadas a competencias transferidas y las no incluidas en el FCI vinculadas a servicios transferidos (principalmente las inversiones de reposición). El máximo de autonomía, en cuanto a la capacidad de decisión sobre su cuantía y composición, se alcanza en el primer grupo; en los otros dos, el margen de decisión por parte de la Junta prácticamente se reduce a la composición de tales inversiones.
- b) Inversiones “negociables”. Se incluyen aquí las realizadas por la Administración central y sus organismos y empresas, y en competencias no transferidas. Para la realización del PEA, el gobierno andaluz contó con las previsiones del Programa Trienal de Inversiones Públicas a nivel nacional, donde tales inversiones eran, de hecho, un dato para la Junta.
- c) Inversiones “coordinadas”. En este bloque se incluyen las de las Corporaciones Locales andaluzas, obligadas legalmente a someterse a la coordinación que establezca el gobierno andaluz (vid. artículos 4.º, 5.º y 62 del Estatuto de Autonomía de Andalucía), así como el conjunto de inversiones privadas inducidas a través de actuaciones de la Junta, en el contexto de convenios con las entidades financieras. Es evidente que en esta categoría el grado de control y de decisión del gobierno autónomo está directamente relacionado con el apoyo, vía subvenciones, subsidio de tipos de interés y otras ayudas, que otorgue la Junta a las Corporaciones Locales o a las empresas privadas.

El Cuadro n.º IV ofrece una visión de conjunto de las estimaciones para el período 1984-1986 respecto a las dos primeras categorías de inversión pública.

11. Vid. Art. 4.º, 2, de la Ley 7/1984, citada.

CUADRO IV
CLASIFICACION FUNCIONAL DE LA INVERSION REALIZADA POR LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(CENTRAL Y AUTONOMICA) EN ANDALUCIA DURANTE 1984-1986 (Cifras en millones de ptas.)

BLOQUE	FUENTE DE FINANCIACION									Total
	Inversión propia (1)	FCI			Otras inversiones incluidas en los PP.GG.			Inversiones gestionadas por la Admón. Aut. (1+2+4)	Inversiones gestionadas por la Admón. Central (3+5)	
		Asumidas (2)	No asumidas (3)	Total (2+3)	Gest. por la Admón. Aut. (4)	Gest. por la Admón. Central (5)	Total (4+5)			
A. Servicios generales	874,2	1.014,5	—	1.014,5	179,3	23.332,0	23.511,3	2.068,0	23.332,0	25.400,0
B. Servicios sociales	10.532,6	98.924,0	7.696,1	106.620,1	49.759,6	45.218,0	94.977,6	159.216,2	52.914,1	212.130,3
B.1. Estado y Junta	(7.546,8)	(98.557,6)	(7.696,1)	(106.253,7)	(49.759,6)	(54.861,4)	(34.621,0)	(155.864,0)	(42.557,5)	(198.421,5)
B.2. Corporaciones locales	(2.985,8)	(366,4)	—	(366,4)	—	(10.356,6)	(10.356,6)	(3.352,2)	(13.356,6)	(13.708,8)
C. Servicios económicos	31.163,2	54.620,4	14.149,7	68.770,1	16.153,0	107.679,5	123.832,5	101.936,6	121.829,2	223.765,8
C.1. Infraestructura	(6.524,0)	(37.025,1)	(9.296,1)	(46.321,2)	(12.057,0)	(78.928,5)	(90.985,5)	(55.606,1)	(88.224,6)	(143.830,7)
C.2. Sectores económicos	(12.469,2)	(17.506,2)	(4.853,6)	(22.359,8)	(4.031,3)	(19.502,8)	(23.534,1)	(34.006,7)	(24.35,4)	(58.363,1)
C.3. Inversiones financieras	(12.170,0)	(89,1)	—	(89,1)	(64,7)	(9.248,2)	(9.312,9)	(12.323,8)	(9.248,2)	(21.572,0)
D. Servicios diversos	1.235,0	271,6	—	17,6	—	774,3	774,3	1.506,6	774,3	2.280,9
TOTAL	43.805,0	154.830,5	21.845,8	176.676,3	66.091,9	177.00,38	243.095,7	264.727,4	198.849,6	463.577,0

Fuente: *Plan Económico de Andalucía 1984-1986*, Junta de Andalucía, 1985.

A principios de 1985, la Comunidad Autónoma andaluza inició junto al resto de las Autonomías, el primer Programa de Desarrollo Regional (PDR), destinado a incorporarse al documento nacional a presentar ante las instancias comunitarias. El PDR 1986-1988 ha sido, en realidad, una continuación del PEA, respetando sus objetivos y la estructura de sus programas sectoriales. Puede decirse, además, que la transcendencia política del PDR, en términos de compromiso del gobierno autónomo, ha sido menor, ya que no se ha traducido, hasta la fecha, en un acto legislativo, como ocurrió con el Plan 1984-1986. El objetivo fundamental de la elaboración del PDR ha sido el de posibilitar la obtención de recursos comunitarios para cofinanciar inversiones de la Comunidad Autónoma; sin embargo, la Administración central ha decidido priorizar —al menos hasta el momento—, en sus peticiones al FEDER, los proyectos correspondientes a inversiones en competencias no transferidas.

3.2.2. *Concertación*

El desarrollo de las relaciones entre la Junta de Andalucía y los agentes sociales responde, por un lado a la no concreción a nivel nacional del Consejo Económico y Social previsto en la Constitución, y por otro, a las específicas características de la región en cuanto, sobre todo, a la escasa implantación de un empresariado dinámico y organizado, comparable al existente en otras áreas del Estado; esta carencia está precisamente en la base de muchos de los fenómenos que impiden la salida del subdesarrollo en Andalucía.

Se ha mencionado ya la participación de los agentes sociales en la elaboración del PEA, a través de su presencia en los grupos de trabajo de la Comisión de Planificación. Dicha participación no estuvo exenta de polémica, en particular por lo que la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA), hacía de la misma. En realidad, la CEA pretendía atribuirse funciones distintas de las estrictamente asesoras, y atacó duramente al Gobierno andaluz en la fase final de redacción del Plan, argumentando que la existencia de quince grupos de trabajo había privado a sus representantes de una visión global y cualificando de “premeditación estratégica” el procedimiento de elaboración del documento, cara a conseguir “compromisos parciales que dieran la sensación de que el Plan nacía fruto de un consenso...”¹².

12. Sobre las relaciones entre la Junta de Andalucía y la CEA, vid: NARBONA, C. “La concertación: líneas generales del Acuerdo Junta de Andalucía-CEA”, *Boletín Económico de Andalucía*, n.º 4, 1984, Junta de Andalucía.

No obstante estas tensiones, el ejecutivo andaluz ha seguido avanzando en el intento de incorporar a los representantes de los empresarios —y recientemente, también a los de los trabajadores— en las tareas de diseño y seguimiento de las actuaciones de política autonómica. Así, durante 1984 se firmó un acuerdo marco con la CEA, al que siguió un segundo convenio en 1985 y un acuerdo con la UGT ese mismo año. El contenido de todos estos convenios dista mucho de un planteamiento de reciprocidad; de hecho, su objetivo principal es el de consolidar las estructuras organizativas de la CEA y la UGT —consideradas por el gobierno autónomo como las organizaciones “más representativas” en el ámbito regional—, mediante la aportación de recursos a ambas instituciones y la implementación de mecanismos de participación de las mismas en comisiones mixtas para el diseño y seguimiento de medidas concretas.

3.2.3. Instrumentos de promoción económica creados por la Junta de Andalucía

En 1981 —es decir, todavía durante el período preautonómico— el Gobierno andaluz creó ya el Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (IPIA), como organismo autónomo encargado, básicamente, de facilitar información a potenciales nacionales y extranjeros sobre Andalucía y los incentivos públicos existentes. En 1983 se constituyó, formalmente el IPIA, por ley del Parlamento andaluz, atribuyéndosele funciones de promoción y asesoramiento a la iniciativa privada, y diseño de planes de actuación de la Junta de Andalucía respecto a determinados productos o comarcas. Así, junto a una ingente labor cotidiana de información y análisis de viabilidad de proyectos individuales, el IPIA ha acometido la coordinación de paquetes de medidas en relación con la marroquinería de Ubrique, el mármol de Macael, el corcho, la joyería de Córdoba..., por citar sólo los planes de mayor envergadura, siempre con el objetivo final de aumentar el valor añadido generado en la región, mediante el apoyo a la transformación y comercialización de los productos andaluces por empresas de la región, y la potenciación de los mismos, mediante mejoras tecnológicas, de diseño y de gestión empresarial.

El IPIA es, además, el organismo encargado de desarrollar en Andalucía la labor de dos instituciones nacionales: el Instituto de la Pequeña y Mediana Industria (IMPI) y el Centro de Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI), con los que establece periódicamente convenios.

Por otro lado, el gobierno andaluz creó, en 1983, también por ley del Parlamento regional, la Sociedad para la Promoción y Reconversión Económica de Andalucía (SOPREA), con recursos financieros procedentes de la Junta de Andalucía y de la emisión de sus propias obligaciones, a emplear en la concesión de

préstamos y avales y en participaciones en capital. SOPREA partió de una capacidad de inversión de 3.000 millones anuales, alcanzando un volumen de operaciones de 3.500 millones en 1985. En un primer momento, la estrategia del Gobierno andaluz era la de la unificación a medio plazo de SOPREA y de la sociedad de desarrollo regional del INI, SODIAN; sin embargo, la indefinición del futuro de la participación del INI en estas sociedades, y las diferencias en los criterios de actuación entre SOPREA y SODIAN han perpetuado, hasta la fecha, una separación apenas corregida por mecanismos de coordinación entre ambas y por numerosos casos de participación conjunta en proyectos concretos.

Entre las realizaciones más originales de SOPREA destaca la creación de una sociedad cuyo objetivo es la “creación” de nuevos empresarios, mediante la participación mayoritaria de SOPREA, a través de dicha sociedad, en la financiación de iniciativas de nuevos inversores, durante un período de dos años, al caso del cual el empresario puede adquirir la totalidad del capital ayudado por un préstamo “blando” de SOPREA. Durante el mismo período, SOPREA asume la labor de formación de los cuadros gerenciales de la nueva empresa, y el análisis de viabilidad de sus actuaciones.

3.2.4. *Convenios con las Entidades financieras de la región*

La posibilidad de calificar préstamos como computables dentro de los coeficientes de inversión obligatoria, derivada de las competencias asumidas por el Gobierno andaluz en materia de Cajas de Ahorro, así como la disponibilidad de recursos propios en el presupuesto autonómico destinados a la subsidiación de tipos de interés han sido los dos instrumentos utilizados desde 1982 con el fin de orientar financiación hacia determinado tipo de empresas o de inversiones. El alcance cuantitativo de los convenios entre la Junta de Andalucía y las entidades financieras operantes en la región —inicialmente sólo las Cajas de Ahorro y la Caja Postal, a las que se unió en 1984 la Banca privada—, ha venido creciendo de forma notable, desde el primer convenio de 1.650 millones firmado con ocasión del Plan Extraordinario de Inversiones de 1983, a casi 45.000 millones en el acuerdo marco de 1985.

Los beneficiarios de estos convenios han sido las pequeñas y medianas empresas andaluzas y los ayuntamientos de la región. La evolución de las relaciones con las entidades financieras se ha caracterizado por un continuo avance en cuanto a establecimiento de un convenio único —a partir de la situación inicial, en que cada Consejería negociaba con las entidades más idóneas según su ámbito sectorial— y la coordinación entre las distintas políticas sectoriales. La participación activa de la Junta de Andalucía a través de las comisiones mixtas ha mejorado progresivamente en la medida que se han afinado los medios de análisis económico-financiero disponibles por el gobierno autonómico.

3.2.5. Participación en las Sociedades de Garantía Recíproca

El problema de la carencia generalizada de garantías ha dificultado notablemente en Andalucía la puesta en práctica en las medidas de apoyo financiero a las PYME. El Gobierno Autónomo ha participado, desde su creación, en el capital de las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) de la región, impulsando además el establecimiento de SGR de ámbito pluriprovincial y considerándolas como elementos activos de su propia política económica. Durante 1984 y 1985 esta estrategia de apoyo a las SGR se acentuó, canalizando parte de los recursos de la Junta y de las Diputaciones en forma de subvenciones para el abaratamiento del coste de los avales otorgados, ya que se puso de manifiesto que para muchas pequeñas y medianas empresas resultaba demasiado oneroso el recurrir a las SGR.

En 1986 se ha abordado la constitución de una Sociedad pública de avales, con capital mayoritario de la Junta, que debería ampliar las posibilidades efectivas de acceso al crédito de numerosas PYME. Sin embargo, la creación de este nuevo instrumento pone en cuestión el papel a jugar por las SGR ya existentes, e incluso obliga al replanteamiento de una de las actividades desarrolladas por SOPREA, entre cuyas actuaciones se contempla, como se ha mencionado anteriormente, la concesión de avales.

4. CONSIDERACIONES FINALES

La corta extensión de este artículo permite solamente esbozar las líneas más destacadas del desenvolvimiento de la Junta de Andalucía en materia de política de desarrollo regional. No se ha entrado, por ejemplo, en la consideración de la ley de reforma agraria como un instrumento diferenciado de esta política, ya que a pesar de su incuestionable alcance puede incluirse en el esfuerzo general de planificación llevado a cabo con el objetivo prioritario de valorizar al máximo los recursos de la región —en este caso, los recursos agropecuarios—. Tampoco se dedica mayor espacio a la descripción de otras políticas sectoriales, cuyos objetivos e instrumentos concretos pueden considerarse incluidos en los enunciados más generales hasta aquí descritos.

No debe sin embargo, en aras de la brevedad, evitarse un mínimo intento de valoración y de identificación de problemas no resueltos. Las características económicas, sociales, y territoriales de Andalucía, así como las dificultades evidentes de consolidación de la Administración autonómica sustentan una valoración global favorable de los resultados conseguidos, ya que se han conseguido avances prometedores en la configuración de determinados sectores productivos, así

como en el comportamiento de las entidades financieras y en general en la dinámica inversora, tanto del capital público como del privado —nacional y extranjero—. Esta afirmación, esperanzada en términos generales, no oculta sin embargo la exigencia de revisar los instrumentos utilizados hasta ahora, a la luz de la experiencia ya acumulada y en la perspectiva de los nuevos condicionantes que comporta la incorporación a la CEE. En este sentido, cabe al menos señalar algunos de los problemas no resueltos:

4.1. Indefinición del futuro volumen de recursos financieros de la Comunidad Autónoma

La insuficiencia de recursos, ya señalada entre las limitaciones al inicio de este artículo, va a verse agravada de inmediato como consecuencia de la creciente reducción del déficit público a nivel estatal y de la progresiva disminución de los coeficientes de inversión obligatoria —que, como se ha señalado, han permitido mediante el ejercicio de las competencias sobre Cajas de Ahorro, la canalización de recursos privados hacia objetivos de la Junta—. Sólo un modelo de financiación autonómica, efectivamente coherente con las necesidades de desarrollo existentes en cada área, y que garantizara la incorporación de las Comunidades Autónomas a los flujos de recursos de origen comunitario, podría introducir una perspectiva expansiva en este análisis. Está por ver si el modelo de financiación autonómica consensuado durante 1986 responderá a estas exigencias.

4.2. Insuficiente coordinación entre las áreas de actuación del Gobierno Andaluz

La elaboración de un Plan económico no basta para garantizar el cumplimiento de un esquema coherente. Las actuaciones no coordinadas en aspectos sustanciales, entre las distintas Consejerías sectoriales en materia de promoción económica, así como la separación entre las Consejerías de Economía y Hacienda han dificultado la consecución de una mayor racionalidad y de un efectivo control de las medidas desarrolladas. La actual configuración del ejecutivo, con una Consejería de Economía que concentra todas las competencias en cuanto a actuaciones de fomento en los sectores de la industria, el comercio y el turismo, y la creación del Instituto Andaluz de Fomento, superando el esquema dual IPIA-SOPREA, puede ser un paso decisivo en este sentido. La situación actual permitiría una reasignación de tareas y el establecimiento de un marco más acorde con el nuevo contexto derivado de la adhesión a la CEE, del que se derivan mayores exigencias en cuanto a la programación regional, y a la transparencia y jerarquización de las ayudas a la iniciativa privada.

4.3. Indeterminación del rol del sector público y de la participación de la Comunidad Autónoma en el sector público estatal

Durante los últimos años se ha asistido a un vaciamiento de los argumentos en apoyo de un sector público beligerante, en contradicción con la práctica de la mayoría de las Comunidades Autónomas que han creado su propio sector público con objetivos no estrictamente subsidiarios respecto a la iniciativa privada. Tanto a nivel nacional como en el caso concreto de Andalucía ha quedado pendiente la legislación prevista sobre sector público, planteándose serías incógnitas sobre el futuro de algunas de las entidades ya operantes.