

La planificación y la política regional en Andalucía

Manuel Martín López

Voy a estructurar mi breve exposición en tres puntos fundamentales: el primero hará referencia a la planificación en Andalucía. El segundo a la repercusión de la política regional de las Comunidades europeas en Andalucía. El tercero a lo que podría ser, aunque cada vez lo es menos, la política regional del Estado en Andalucía. Por último, dedicaré una breve referencia, que podría ser enriquecida y ampliada en el coloquio, al equilibrio intrarregional, a, por decirlo de alguna manera, la política provincial, la política regional del Gobierno autónomo en relación con las comarcas y las provincias andaluzas, lo que también de alguna forma tiene que ver con el equilibrio o con la política de compensación de diferencias regionales que anima toda política regional.

1. LA PLANIFICACIÓN EN ANDALUCÍA

En relación con el primer punto, la planificación en Andalucía, quiero significar que el Ejecutivo andaluz ha considerado, y viene considerando, que la planificación es un instrumento eficaz, necesario, de política económica. Y que, además, no es algo que necesariamente deba eliminar los mecanismos de ajuste del mercado y que puede, en buena medida, convivir con ellos. Con este instrumento se pretende coordinar las diferentes actuaciones económicas que están encaminadas a conseguir unos objetivos básicos. Todo ello a través, y no me voy a detener en aquellos aspectos que son tradicionales o más conocidos de la planificación sino a aquellos que son más novedosos, de un proceso de concertación.

Quizá la aportación que vamos a hacer a partir de ahora sea una visión más a ras de tierra, más de aplicación práctica de estos principios y de esas ideas a la realidad continua e inmediata de la política regional en nuestra Comunidad. Ya se ha dicho que concertación es una palabra equívoca. A escala de nuestra región no se trata de discutir grandes objetivos macroeco-

nómicos. Sería un grave error de voluntarismo por nuestra parte pensar que podemos en temas de política fiscal o monetaria llegar a concertar nada. Pero sí tenemos un presupuesto importante, sí tenemos una serie de medidas de actuación económica que podemos realizar y, por lo tanto, sí es posible llegar con una serie de agentes sociales, sindicatos y empresarios, a acuerdos de base. Ello tiene menos mérito, desde el punto de vista teórico, que los acuerdos que se puedan alcanzar sobre grandes objetivos, porque quizá la carga política de éstos sea mayor y, sin embargo, sea mucho menor su componente técnico y su enfoque práctico. Sería una lástima, que siendo más asequibles los objetivos, un Gobierno autónomo como el nuestro desperdiciara la oportunidad de intentar llegar a un consenso sobre ellos. Lo característico, lo necesario es la concertación.

La experiencia planificadora en Andalucía, remontándome a lo más cercano y relevante, se concreta en dos impulsos o en dos hitos fundamentales: el Plan Económico para Andalucía 84-86, y el Programa Andaluz de Desarrollo Económico 87-90 que hace algunos días ha aprobado el Parlamento andaluz.

El PEA, el Plan Económico para Andalucía 84-86, fue un buen inicio de la planificación en Andalucía. En primer término, ha sido un muy importante documento de referencia para la actuación de los agentes económicos. En segundo lugar, ha servido para informar a los agentes económicos, a las personas que participan del desarrollo económico de la sociedad, de los propósitos de la Administración, de cuáles son sus ideas, sus proyectos, sus criterios en asuntos fundamentales como éste de la política regional o de la eliminación de los desequilibrios regionales, sus programas en relación con las inversiones. Estos elementos no son políticamente neutrales. En mi opinión, las ideologías, las connotaciones políticas, se revelan con mayor sinceridad y nitidez en los presupuestos que en las grandes declaraciones retóricas; con más autenticidad en los organigramas que en las difusas estrategias. Si ustedes comparan organigramas y presupuestos de Administraciones autónomas con Gobiernos de distintas opciones políticas, advertirán diferencias notables y reveladoras. Actitudes respecto a la protección del medio ambiente, la educación o el bienestar social tienen cumplido reflejo en el diseño de la organización y en la asignación de recursos. Nuestro programa va encaminado un poco a hacer esta confesión a la ciudadanía, a decir: nosotros queremos invertir de esta manera, esto es lo que nosotros pretendemos.

Un tercer objetivo del mismo, absolutamente necesario en todo plan que no sea un mero ejercicio académico o papel mojado, fue la modificación de la realidad económica. Efectivamente, la evolución real de la economía andaluza es, a todas luces, favorable. Pendientes aún de solventar el problema de la menesterosidad estadística, en que nos encontramos, y salvando la cuestión de que la mayoría de los datos proceden de estimaciones más o menos precisas, los índices básicos indican que en el

período 84-86 la economía andaluza ha crecido más que la media nacional. Se ha comportado favorablemente, como se desprende del análisis que hemos hecho y presentado al Parlamento andaluz hace unos pocos días, el balance real del PEA donde se ha especificado programa a programa cuáles han sido las desviaciones, se han señalado cuáles han sido las inversiones. Debe entenderse que la mejora de la coyuntura, los incrementos del PIB tienen en todo caso una influencia diferida, a largo plazo sobre los problemas estructurales. Yo decía en la presentación del PADE 87-90, que a lo largo de los próximos años es muy probable que los diagnósticos, las primeras partes de los programas económicos tengan una similitud, si no total sí importante. Estamos en una situación de deficiencias estructurales acumuladas durante siglos y difícil es que un crecimiento del PIB de un 2,6, en vez de 4,5 haga que la situación mejore estructuralmente, en profundidad. Posiblemente no sea yo quien se ocupe del asunto, pero, si así fuera en próximos programas y planes eliminaría la parte de diagnóstico y me limitaría simplemente a hacer referencia a las modificaciones de carácter estructural que se han producido, para evitar un rosario de repeticiones inútiles. Sólo a medio plazo pensamos que va a producirse un cambio fundamental de carácter estructural.

Decía que el PEA ha sido útil. La economía andaluza ha evolucionado positivamente, pero no va a tener un cambio estructural importante sólo en tres o cuatro años, va a ser algo más largo. Por eso creemos en la necesidad de seguir la política de planificación. Evidentemente, opiniones interesadas han intentado o bien quitarle importancia al Plan, o bien decir que ha servido de poco. Y digo interesadas porque son opiniones que se oponen ideológicamente a toda planificación o piensan que la planificación debe de ser otra cosa, lo cual es perfectamente legítimo. Nuestra idea ha sido continuar y así se ha elaborado el Programa Andaluz de Desarrollo Económico 87-90.

Este Programa, que se ha aprobado por el Parlamento autónomo hace escasas semanas, descansa sobre los principios básicos de concertación social, coordinación administrativa, flexibilidad, subordinación a la política económica del Gobierno andaluz y respeto al modelo económico definido por la Constitución. De todo ello he destacado el aspecto de la concertación, entendido en su acepción más modesta, quizá porque nos ha costado mucho esfuerzo. El Programa se envió a la Comisión de Planificación de Andalucía un 9 de julio y se ha aprobado hace poco. Ha tenido lecturas y relecturas por parte de las dos centrales sindicales mayoritarias, de UGT y CC OO, por parte de la Confederación de Empresarios de Andalucía, y ha habido múltiples reuniones con todos ellos. La Confederación de Empresarios de Andalucía y UGT han dado su aprobación al plan siempre en una situación de «sí, pero». Sería hasta contraproducente una aquiescencia total indicativa de una situación de reducida pluralidad social. Comisiones Obreras, y lo digo con verdadero sentimiento, ha pronunciado, no un «sí, pero», sino un «no, aunque», que en todo caso agradezco. En cualquier caso, repito que se

han ido sucediendo las reuniones, que han sido tres meses laboriosos, que ha habido aportaciones importantes tanto por parte de la Confederación de Empresarios con quienes a la vez se ha firmado el acuerdo de concertación, como con la Unión General de Trabajadores. Incluso ha habido modificaciones concretas de programas a petición de ellos. Nuestras modestas «cuentas del Reino» se han visto alteradas por petición de UGT y de la CEA. Recuerdo ahora un programa de ayuda a la recolocación de parados de larga duración y otro de innovación tecnológica que se ampliaron a petición del sindicato. Quizá esto sea lo más novedoso, llámese planificación democrática «desde abajo», planificación con esfuerzo o concertación.

El Programa Andaluz de Desarrollo Económico consta de cinco capítulos. Se adapta a la metodología clásica de los planes económicos, y a la de los Programas de Desarrollo Regional (PDR) de la Comunidad Económica Europea. Quiero dejar bien claro, no repito la metodología porque es sabida, que ni el PEA ni el PADE son un Programa de Desarrollo Regional, por varias razones fundamentales. Es cierto que del PEA sacamos la primera generación o el primer PDR, que hemos vuelto a extraer la segunda generación, la segunda actualización del PDR, que del PADE deduciremos no solamente PDR, sino planes parciales o programas de inversiones que la Comunidad autónoma vaya a realizar, y que si alguna OID cuaja o algún PNIC, deberán adaptarse al Programa Andaluz de Desarrollo Económico. Pero, para nosotros los planes son algo más, es algo diferente a los PDR, tienen más contenido político. Son algo que nosotros estamos proponiendo a las fuerzas sociales y «pasando» por el Parlamento y el Parlamento lo está aprobando. Este grado de seguimiento y control, tanto control administrativo como de los agentes sociales, como del Parlamento, es muy superior en el PADE. Además, es mayor el detalle en cuanto al número de programas: en el PADE se establecen 183 programas plurianuales de inversión. En cada uno de los programas se fijan objetivos cuantificados y actuaciones concretas a realizar para conseguir esos objetivos. Por lo tanto, hay un mayor desglose, hay una mayor explicitación y la previsión de un escenario financiero. Lo primero que hemos tenido que hacer han sido unas hipótesis de cómo va a funcionar la financiación de la Comunidad autónoma en los próximos años, y a partir de esas hipótesis definir cuánto se puede destinar a gastos corrientes y a gastos de inversión, y prever cómo los gastos de inversión se van a aplicar entre diferentes prioridades. Tiene un gran contenido político porque se hacen una serie de pronunciamientos sobre el sector público, sobre el sector privado, sobre las prioridades territoriales que hay en Andalucía, sobre los sectores que estimamos son sectores prioritarios sobre lo que entendemos, aunque yo creo que hay que empezar a superar el concepto porque se está transformando en algo confuso, por desarrollo endógeno.

2. INCIDENCIAS DE LA POLÍTICA REGIONAL DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA EN ANDALUCÍA

Se ha entregado a ustedes el último número del *Boletín Económico de Andalucía* que está dedicado a temas de política y de planificación regionales. Verán ustedes que en este número 8, aparte de contener el apéndice estadístico habitual, hay un artículo destinado a hablar de cuál ha sido la incidencia de los fondos estructurales de la Comunidad en Andalucía. No voy a ser reiterativo sobre lo allí escrito. Haré simplemente algunos comentarios complementarios.

Para Andalucía el Fondo de Desarrollo Regional (FEDER) ha sido una fuente importante de financiación. En el año 1986 las ayudas concedidas a Andalucía por el FEDER ascendieron a cerca de 35.000 millones de pesetas, absorbiendo un 39 por 100 de las dirigidas a España, y correspondiendo todos los proyectos a otras competencias de la Administración central. En 1987 la cunría total de ayudas FEDER a Andalucía ascenderá a cerca de 38.000 millones, de los cuales cerca de 11.000 millones son para proyectos presentados por la Comunidad autónoma.

Con cargo al Fondo Social Europeo se recibieron en 1986, 10.548 millones de pesetas y con cargo al FEOGA-Orientación 2.588 millones. En total, los fondos estructurales aportarán cerca de 48.000 millones a la economía andaluza. Sirva de referencia a estas cifras que, en 1987, la cantidad destinada a inversiones en el presupuesto de la Junta de Andalucía puede estar cerca de los 160.000 millones de pesetas.

Siendo esto importante desde el aspecto económico y desde el aspecto financiero, quiero señalar que tenemos en marcha una serie de actuaciones sobre las que tenemos puesta una gran ilusión. Basta la queja a la que ya se está acostumbrado: el Estado da poco dinero. Las regiones queremos más diálogo directo con Bruselas, queremos tener mayor capacidad de propuesta y en Andalucía vamos a materializarla en planes. Tenemos en marcha, aprobado y cofinanciado por la Administración central, un estudio preparatorio para una Operación Integrada de Desarrollo (OID) de la que también se habla, monográficamente, en el *Boletín Económico* que se les ha repartido, en las provincias de Granada y Jaén. Tenemos además propuesto, otro estudio preparatorio de Operación Integrada de Desarrollo, para el Bajo Guadalquivir, y además hemos empezado a estudiar siete Programas Nacionales de Interés Comunitario (PNIC) ligados al Programa Andaluz de Desarrollo Económico. No queremos decir que vayamos a presentar a Bruselas de forma inmediata siete PNIC. No es ésa en principio nuestra intención. Sí pretendemos ir preparando de forma integrada cuáles son nuestras zonas de actuación para los próximos años. En ese sentido, la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, nos ha instado a nosotros, como Consejería responsa-

ble, a preparar una serie de estudios que podrían desembocar en PNIC, en Programas Nacionales de Interés Comunitario, en una serie de zonas de Andalucía. Vamos a estudiar una operación transfronteriza con Portugal. En cualquier caso, lo que no va a ocurrir es que vayan a llegar menos fondos estructurales a Andalucía porque nuestra capacidad de propuesta sea una capacidad disminuida o sea simplemente una queja fácil.

En relación con esto y para acabar lo que hace referencia a la Comunidad Económica Europea, pendiente de que en el coloquio se puedan desarrollar más las cosas, quisiera señalar que, desde la perspectiva política, desde una perspectiva personal compartida por mucha gente y reflejada en el Programa Andaluz de Desarrollo Económico, hicieran ustedes conmigo una reflexión sobre Andalucía. Uno de nuestros números económicos mágicos es el 17: somos aproximadamente el 17 por 100 en área y población del territorio nacional; tenemos la extensión aproximada de Portugal, más de 87.000 km², y sufrimos unos problemas ancestrales muy difíciles de resolver. Esta tierra, Andalucía, tiene una verdadera sed, no sé dentro de cinco años, ahora sí, de infraestructura. Da envidia, una envidia sana y estimulante, ver cuáles son los proyectos que a los fondos estructurales puede presentar, por ejemplo, el Reino Unido. Casi no les quedan autovías que construir. Les quedan pocos saneamientos por realizar. Necesitan escasas obras hidráulicas suplementarias. No es éste nuestro caso. Nuestra situación es que en este momento es absolutamente cierto y demostrable que nos hace falta infraestructura, infraestructura fundamentalmente de comunicaciones, infraestructura de obras hidráulicas, infraestructura de saneamiento integral de un conjunto de zonas. Si me dieran opción de elegir libremente entre diferentes tipos de inversiones, yo digo que coincidiría con aquellas a las que de alguna manera me está obligando la aplicación conjunta de las normas del Fondo de Compensación Interterritorial y del FEDER. Lo digo con toda sinceridad. Quizá dentro de dos años no fuera así. Quizá se hayan agotado los grandes procesos de inversión y empezara a «pesar» demasiado el coste de oportunidad del dinero dedicado a este tipo de infraestructura. Los economistas, o algunos, somos muy cuidadosos con las conceptualizaciones y clasificaciones. Si ya la rígida división entre inversión real e inversión financiera me parece peligrosa, cuánto no la inversión productiva e inversión improductiva. La primera vez que empecé a trabajar en una empresa, hace ya demasiados años, había dos tipos de trabajadores calificados así: los productivos y los no productivos. Aquello para mí era un verdadero sarcasmo, ya que sugería que los no productivos no hacían nada. Hoy algunos hablan de las inversiones no productivas como si no produjeran nada. Miren ustedes, las inversiones que se están acometiendo tienen enormes externalidades económicas, son inversiones que están incidiendo directamente en la actividad productiva. Precisamente lo que estamos propugnando en el PADE. ¿Saben ustedes cuál es la mejor inversión turística que se puede hacer en Andalucía? Una carretera. ¿Saben ustedes en la otra

prioridad que estamos señalando, en el sector agroalimentario, cuál es la mejor inversión que se puede hacer? Una buena infraestructura de comunicaciones y saneamiento, un buen suministro de agua. Así es ahora. No sé si será de la misma forma dentro de dos años. Me parece un poco impertinente, en el sentido de que no viene mucho a cuento, aventurar que hay una serie de inversiones que producen y otras que, por lo visto, son inversiones ociosas.

3. LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA REGIONAL DEL ESTADO CON APLICACIÓN A ANDALUCÍA

En el tercer punto de esta exposición debo hacer breve referencia a los instrumentos de política regional del Estado con aplicación en Andalucía. Citaré los dos más importantes: el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y los incentivos regionales a la creación de empresas.

El FCI constituye en la actualidad una fuente financiera de las Autonomías que en mi opinión ha perdido su vocación de corrección de los desequilibrios. Es un fondo exiguo en relación con las necesidades: en términos absolutos significa para Andalucía cerca de los 36.000 millones. Resumiendo: no cumple la función para la que fue creado y es muy reducido. Esperemos los resultados de su reforma en 1989.

Por lo que respecta a los incentivos regionales, y pendientes de la aprobación del reglamento tan largamente esperado, apuntaremos unos cuantos aspectos y constataciones.

Es esperanzador que la Comisión haya calificado Andalucía como zona asistida en su más alto grado, posibilitando un nivel de subvención neta equivalente al 75 por 100. Es necesario que los procesos de concesión sean más ágiles, teniendo las administraciones autónomas un protagonismo mayor derivado de la descentralización. No sería descabellado que la Administración central se reservara la actividad normativa y el control posterior, quedando *todas* las demás funciones a cargo de las Administraciones autonómicas, evitando la necesidad de lo que alguien ha llamado en estas Jornadas pactos o reuniones competenciales. Es imperativo establecer un sistema ágil, que mueva pocos papeles y mucho dinero, y que lo haga muy rápido. Los procesos burocráticos no pueden frustrar las iniciativas empresariales.

4. LOS EQUILIBRIOS INTRAREGIONALES

He comentado un poco lo que es nuestra planificación, la planificación que nos gusta, porque estamos adoptando un compromiso político a cuatro años que muchas veces se nos antoja complicado, cuál es la repercusión de incentivos y política regional de la Comunidad Económica Europea, y cuál es

nuestra opinión respecto a lo que quizá yo creo que va a ser un abandono de la política regional por parte de la Administración central. Parece como si, con ciertas resistencias, los elementos de promoción se estuvieran cediendo a las Autonomías y la Administración central se dedicara a políticas de mayores vuelos.

Quería acabar diciendo que, en coherencia con lo que reclamamos de Europa o de España, no podemos renunciar a que dentro de nuestra Comunidad autónoma haya un diseño de política regional, esto es, de equilibrios intraregionales dentro de Andalucía. Claro es que se nos plantean los mismos problemas teóricos: cómo combinar los principios de eficacia y rentabilidad del capital invertido con los principios de solidaridad y de equidad. La opción política se contiene en el PADE, un eje andaluz central apartado de la costa que es y ha sido la fuente de riqueza de este pueblo durante milenios. Hay un eje central al que hay que dar prioridad en relación con las actuaciones que el Gobierno haya de hacer. Existe una zona de sierra en varias provincias donde también hay que mejorar o hay que hacer más intensivas las actuaciones. Tenemos una zona nororiental que es una zona deprimida donde también hay que hacer primar los principios de eficacia, y lo digo claramente. Si hiciéramos primar los principios de eficacia simplemente, provocaríamos posiblemente el despoblamiento de estas zonas, pero no pretendemos eso. Que se puedan cometer errores, evidentemente que sí. Que se puedan cometer imperfecciones, también es cierto. Que se va a hacer un seguimiento de cómo se está invirtiendo y de si efectivamente los objetivos políticos de territorialización se están cumpliendo, también les puedo decir a ustedes que así es. Por lo tanto, queda patente que existe por nuestra parte una voluntad decidida de ejercer nuestra propia política regional entre las diferentes comarcas y zonas de Andalucía.