

La coordinación de los instrumentos de promoción económica en Andalucía: el Instituto de Fomento Andaluz

Antonio Valdivieso Amate

1. INTRODUCCIÓN

Desde el momento en que se constituye el primer Gobierno autonómico, éste ha sido consciente de los graves problemas que aquejan a la economía regional.

En la búsqueda de soluciones, por parte del Ejecutivo y del Parlamento se crearon diferentes organismos y entes para que coadyuvaran con los empresarios en la promoción y reestructuración de la economía andaluza.

Como órganos más caracterizados, nacieron en 1983 la Sociedad para la Promoción y Reconversión Económica de Andalucía y el Instituto de Promoción Industrial de Andalucía.

El Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (IPIA) fue creado por la Ley 1/83, con el fin de promover la iniciativa pública y privada en la creación de industrias, coordinar los medios que pudieran arbitrarse para estimular la industrialización y apoyar e informar a la pequeña y mediana empresa industrial.

El IPIA, desde su creación y a pesar de las limitaciones presupuestarias, ha promovido y gestionado 9.330 millones de pesetas para las PYMES andaluzas a través de créditos subvencionados y ha creado y utilizado un instrumento dinamizador del potencial endógeno, me refiero a los Planes de Actuación, planes caracterizados por su concertación y flexibilidad, entre los que debemos citar:

— *Plan de Actuación del Mármol de Macael*, con un volumen de inversiones generadas superior a 7.000 millones de pesetas, y que ha creado más de 600 puestos de trabajo. Pasando la facturación del sector de 3.000 millones en 1983 a 14.000 en el presente año.

— *Plan de Marroquinería de Ubrique*, con la creación de la marca Ubrique y la sociedad que la administra, así como una empresa comercia-

lizadora, licenciataria de marcas tan conocidas como «Courreges» o «Christian Dior».

— *Plan de Actuación del Corcho*, con inversiones que superan los 1.000 millones y la creación de más de 100 puestos de trabajo.

— *Plan Territorial de la Sierra de Grazalema*, en el que respetando el entorno del Parque Natural, se han desarrollado diversas acciones para la utilización del potencial endógeno de la zona, creación de una fábrica de mantas, creación de una fábrica de productos cárnicos, etc.

— *Plan de Actuación en el Sector Cerámico de Bailén*, en el que se ha creado una empresa comercial y de servicios, se ha iniciado la reconversión en algunas empresas, se ha concertado la elevación de precios, se ha conseguido una moratoria en los créditos que mantenía el sector, etc.

— *Plan de Actuación del Mueble en Granada*, en el que se ha realizado un estudio de viabilidad global para el sector, habiéndose creado ya una central de suministros.

Otras acciones de fomento realizadas por el IPIA:

— *Acción en la Castaña de la Sierra de Huelva*, con la constitución de una cooperativa de segundo grado, que en el presente año ha exportado directamente más de un millón de kilogramos de castañas a Dinamarca, Holanda, R. F. Alemana, etc.

— *Acción en el acopio y tratamiento del Piñón*, con la creación de PICOSA que recoge, trata y vende el producto terminado procedente de la provincia de Huelva.

— *Mármol de Aroche*, donde se han realizado los estudios de viabilidad geológica, técnica y económica de una planta de elaborados del mármol.

La Sociedad para la Promoción y Reconversión Económica de Andalucía (SOPREA) fue creada mediante Ley 2/83, bajo la forma jurídica de sociedad anónima y a la que se le fijaron como fines favorecer el desarrollo andaluz constituyendo o participando en sociedades, concesión de créditos a medio y largo plazo y garantizando mediante la concesión de avales, en las cuantías establecidas en las Leyes de Presupuestos anuales, las iniciativas tendentes al mencionado fin.

Desde el momento de su creación SOPREA ha canalizado hacia las empresas andaluzas 8.090 millones de pesetas, fondos que principalmente se han destinado a la concesión de créditos (4.804 millones), teniendo la concesión de avales y participaciones en capital una significación similar.

Excluyendo el ejercicio inicial y el actual, por obvias razones, la actividad media anual de SOPREA ha supuesto la asignación de 2.249 millones de pesetas, registrándose en los años 1985 y 1986, tasas de incremento de la actividad del 30 y 50 por 100 respectivamente.

A pesar de la demostrada eficacia en la gestión de ambos órganos y a propuesta del Gobierno andaluz, el Parlamento aprobó el pasado 13 de abril la Ley creadora del Instituto de Fomento de Andalucía, que nace subrogándose en el reto de alcanzar los objetivos que en materia de fomento y

promoción económica, el Ejecutivo andaluz había asignado al IPIA y SOPREA.

El Instituto comienza su andadura con un planteamiento integrador que permita la mejor y más eficiente utilización de los necesariamente escasos recursos disponibles, pero al mismo tiempo como ente especialmente cualificado en las tareas de promoción y financiación, al desligarse la Junta de Andalucía (Dirección General de Patrimonio) de la propiedad de las acciones de SOPREA y las empresas de participación mayoritaria, a las que se pretende reflotar y poner a la venta.

Su Ley creadora le asigna en el artículo 3 los siguientes cometidos:

— Promover la iniciativa pública y privada de creación de empresas, dirigidas a los sectores económicos que la Junta de Andalucía considere básicos.

— Facilitar y coordinar los medios para la creación de empresas, en el marco de los objetivos de la promoción económica para Andalucía.

— Favorecer el desarrollo económico de Andalucía y mejorar su estructura productiva, mediante la constitución de sociedades, participación en las ya constituidas, la concesión de créditos y avales a empresas y, en general, la realización de todo tipo de operaciones mercantiles que tengan relación con la promoción económica de Andalucía.

— Impulsar la mejora de la gestión, comercialización y tecnología de las empresas.

— Instrumentar los incentivos de apoyo a la inversión.

— Dirigir y controlar las empresas de la Junta de Andalucía, cualquiera que sea su forma jurídica, cuya finalidad prevalente sea el fomento económico.

A fin de facilitar al Instituto la consecución de sus fines, éste se crea como ente de Derecho público sometido en sus actuaciones a las normas del Derecho privado, esto le permite un funcionamiento ágil y eficaz, que unido a su esquema organizativo y funcional, permiten que el Instituto se constituya en el principal brazo ejecutor de la política económica de la Junta de Andalucía.

Como tal, y en virtud del mandato reglamentario de coordinación y cooperación con otros entes públicos o privados, que realicen funciones de promoción económica, el Instituto, ha tomado contacto con el Instituto Nacional de Industria para la absorción de la Sociedad de Desarrollo Industrial de Andalucía (SODIAN).

Desde su nacimiento, el Instituto ha gestionado y coordinado diversas actuaciones de otros órganos, tanto de la Junta de Andalucía como de la Administración central, en concreto ha firmado diferentes convenios con las Consejerías de Agricultura y Pesca, Economía y Fomento y Trabajo y Bienestar Social, y con el Banco de Crédito Industrial. Dada la ejecución de los mismos hoy cabe afirmar con rotundidad que su funcionamiento es ágil y eficaz, como antes mencionaba.

Concretando, el Convenio firmado con la Consejería de Economía y Fomento el 16 de junio para la gestión del Convenio Junta de Andalucía-Entidades Financieras, actualmente ha supuesto la concesión de 7.276 millones, es decir, está prácticamente concluido.

El Convenio firmado con la Consejería de Trabajo y Bienestar Social el 8 de julio, está ejecutado al 50 por 100 con un volumen de créditos concedidos de 1.250 millones.

Del Convenio firmado con el Banco de Crédito Industrial, el 11 de septiembre, al día de hoy, el Instituto ha gestionado la concesión de 140,1 millones, estando en tramitación ante el BCI 1.052,8 millones más.

En cuanto a los problemas de garantías bastantes, que tradicionalmente han aquejado a las PYMEs y a las cooperativas y sociedades anónimas laborales, el Instituto ha firmado para solucionarlo, un Convenio de gestión con la Consejería de Trabajo y Bienestar Social el 8 de julio, habiéndose avalado 117,5 millones y estando en tramitación 190,5 millones, y otro en el mismo mes con la Consejería de Agricultura y Pesca, del que se han concedido 255 millones, estando en trámite 262 millones.

Citar, por último que entre las actuaciones directas del Instituto, actualmente se encuentran en fase de ejecución del diagnóstico y diseño los Planes Estratégicos para participar y dinamizar los siguientes sectores:

- Industria Auxiliar de la Agricultura del Poniente Almeriense.
- Acuicultura.
- Plan Territorial de la Sierra Cazorla-Segura.
- Aceite de Oliva Virgen.
- Industria Auxiliar de la electrónica e informática.
- Productos cárnicos.
- Plan Territorial de la Sierra de Huelva.

En la misma fase de ejecución se encuentran las siguientes acciones:

- Creación de un BIC en Granada.
- Creación de un BIC en Sevilla.
- Creación del Parque Tecnológico de Málaga.
- Cultivos tropicales y algodón.
- Industria agroalimentaria —congelación-deshidratación.
- Industria mecánica y aeronáutica.

2. EL INSTITUTO DE FOMENTO EN EL PADE 87-90

Es evidente que los graves problemas que aquejan a la estructura económica andaluza exigen que las actuaciones e intervenciones que se realicen sobre ellas estén integradas en planes a medio y largo plazo. Este hecho unido a que la regulación legal del Fondo de Compensación Interterritorial (instrumento de carácter redistributivo que se inserta en la política regional del Estado español) y del Fondo Europeo de Desarrollo

Regional (FEDER) obliga a las Comunidades autónomas a confeccionar programas económicos de carácter plurianual que delimiten las acciones a emprender, los objetivos marcados y la aplicación de los fondos disponibles.

Por todo ello, el Gobierno regional, siguiendo la metodología establecida por las Comunidades europeas, establece el Programa Andaluz de Desarrollo Económico 87-90 (continuación del Plan Económico de Andalucía 84-86), que servirá de marco a las actuaciones del sector público.

En el PADE 87-90 se prevé la realización de inversiones públicas por una cifra cerca a 600.000 millones de pesetas, orientándose la aplicación de dichos fondos hacia la consecución de los siguientes objetivos:

- Creación de empleo.
- Incremento de la renta y mayor integración del sistema productivo.
- Mejora de la calidad de vida, con una redistribución social y territorial más equitativa.

El Instituto, como ente especializado en la promoción y apoyo empresarial, posee una posición central en la ejecución del programa, teniendo sus actuaciones un peso especialmente significativo a la hora de alcanzar los objetivos establecidos.

Por ello, la estrategia del PADE 87-90 otorga un papel primordial al Instituto de Fomento en lo referente a la creación de empresas, a la expansión de las existentes, en sectores y zonas prioritarias, a la puesta en funcionamiento de los recursos disponibles, a la introducción de innovaciones en nuestra estructura económica y a la formación de capital humano.

En este sentido se le han asignado al Instituto tres programas:

1. *Promoción de sectores prioritarios y de acciones colectivas de carácter territorial*, con el que se persigue la promoción de proyectos empresariales, especialmente los protagonizados por PYMEs y el desarrollo de acciones colectivas de carácter espacial para la movilización y potenciación del capital endógeno.

A este programa se le ha dotado en el PADE de un presupuesto de 1.165 millones anuales.

2. *Potenciar la creación, reflatamiento y modernización de empresas, a través de la prestación de servicios y la concesión de subvenciones*. Con este programa se pretende que las empresas andaluzas consigan una adecuada estructura de fondos con la que afrontar su actividad productiva, así como aumentar la tasa interna de rentabilidad de los proyectos emprendidos, facilitando el éxito de dichas iniciativas y consolidando-ampliando el tejido productivo regional, pretendiéndose la canalización de inversiones hacia los sectores estratégicos y zonas de mayor interés.

De igual modo, este programa se articula con el fin de complementar las ayudas financieras que hacia Andalucía se canalicen en el marco de la Ley 50/85 de Incentivos Económicos Regionales y las normas que definen la zona de promoción económica de Andalucía para facilitar la atracción de iniciativas foráneas.

Este programa ha sido dotado con 1.500 millones de pesetas anuales.

3. *Mantenimiento del parque empresarial andaluz y apoyo a proyectos empresariales singulares de carácter estratégico.* Este programa pretende el poner a disposición del conjunto de las empresas andaluzas una serie de instrumentos financieros y de gestión, con los que facilitar la consolidación y en su caso, la expansión del tejido productivo regional, así como facilitar el asentamiento de grandes proyectos empresariales, se ubiquen o no en sectores y/o áreas prioritarias.

Para este programa se ha dotado al Instituto de un presupuesto de 500 millones anuales.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto el Instituto ha determinado los objetivos básicos a cubrir y que lógicamente son coincidentes con los establecidos en el PADE 87-90, es decir:

- Creación de empleo.
- Incremento del valor añadido en la región.
- Aumento de la integración del tejido productivo andaluz.
- Mejora de la distribución territorial de la riqueza.

Estos objetivos, el Instituto los ha concretado, para facilitar sus actuaciones en los siguientes objetivos secundarios:

- Disminución del minifundismo empresarial.
- Potenciación de las innovaciones.
- Mejora de los parámetros tecno-organizativos.
- Adecuación de la estructura financiera de las empresas.
- Generación de efectos inducidos en otros sectores ubicados en la

región.

Estos objetivos serán alcanzables mediante la creación de nuevas empresas y la potenciación y mejora del parque empresarial existente, con el fin de lograr un mayor nivel competitivo.

El Instituto dirigirá sus actuaciones muy especialmente a la pequeña y mediana empresa por varias razones:

- Las PYMEs han demostrado su mayor capacidad en la generación de empleo.
- Las PYMEs han demostrado ser más eficientes y flexibles a la hora de asumir los cambios de demanda y la introducción de nuevas tecnologías que la gran empresa.
- Las PYMEs se han mostrado como el medio más eficaz para favorecer la salida de la crisis económica.
- Constituyen la base de nuestro parque empresarial.

En Andalucía las pequeñas y medianas empresas con menos de 100 trabajadores ocupan más del 60 por 100 de la mano de obra, y las empresas con 5 o menos trabajadores suponen el 17,22 por 100 de los empleos.

3. ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN DEL INSTITUTO

La estrategia de actuación del Instituto contempla las especificaciones referentes a aquellos aspectos básicos que han de circunscribir las acciones a emprender, en concreto:

- Tipos de empresas que se potenciarán, que como antes he citado, son las pequeñas y medianas empresas.
- Actividades a las que el Instituto prestará una especial atención.
- Zonas del territorio que tendrán prioridad en las inversiones a realizar.
- Clases de ayudas que se concederán.
- Métodos o formas de integración de las acciones.

En materia sectorial las actuaciones se orientarán hacia la mejor utilización de los recursos endógenos de Andalucía, apoyándose especialmente iniciativas que se ubiquen en sectores articuladores de nuestra economía, que permitan la adaptación de la estructura productiva regional a los cambios en el entorno, disminuyan la dependencia externa y favorezcan el logro de tasas elevadas de crecimiento, objetivos éstos recogidos en el PADE 87-90, y que conforman la referencia obligada de la política de promoción empresarial a instrumentar.

En función a ello, el Instituto considera como actividades prioritarias 21 sectores de los 64 que componen la estructura económica de Andalucía en las tablas Input-Output. Estos sectores emplean casi 600.000 trabajadores y producen un 29 por 100 del producto regional, es decir, básicamente el complejo agroalimentario, el sector turístico, microelectrónica y tecnologías de la información, industria química e industria mecánica, pero sin que suponga una limitación de actuación en otros sectores o proyectos, que por su importancia en la economía regional, van a ser asimismo susceptibles de apoyo por el Instituto.

El Instituto de Fomento de Andalucía potenciará la captación de proyectos foráneos que aporten avances tecnológicos y supongan la modificación de nuestra estructura económica en aspectos difícilmente alcanzables con la exclusiva utilización de los recursos internos.

El Instituto pretende canalizar hacia cada provincia un conjunto de fondos adecuados a sus necesidades y potencialidades en el contexto de la región, actuando en aquellos municipios y comarcas que la política territorial de la Junta de Andalucía define como prioritarias, en concreto, los Centros Básicos del Sistema de Ciudades de Andalucía y las áreas propuestas como zonas de Operaciones Integradas de Desarrollo (OID) y de Planes Nacionales de Interés Comunitario (PNIC). Asimismo, se establecen niveles de referencia para la participación de cada provincia en las inversiones del Instituto, de tal forma que se posibilite el reequilibrio territorial y se desarrollen los potenciales endógenos de las diversas áreas de la región.

Las ayudas que el Instituto canalizará hacia las empresas ubicadas o que pretendan ubicarse en Andalucía, se agrupan en:

1. Apoyos a la gestión

— Formación empresarial, celebrando cursos de especial interés, facilitando la asistencia a congresos y simposios, incentivando el aprendizaje en empresas y centros especializados, etc., acciones todas ellas que se realizarán fundamentalmente en aquellos sectores o territorios en los que se efectúen planes estratégicos.

— Asistencia en la gestión, que mejore el nivel técnico de las empresas andaluzas, en especial las actuadas por el Instituto.

— Apoyo a la comercialización, a través de análisis de mercados, campañas de promoción y todas aquellas actuaciones que faciliten la penetración en los mercados de las empresas enmarcadas en los diversos planes.

— Suministro de información y documentación, facilitando el acceso a la base de datos del Instituto a todos aquellos empresarios que lo soliciten.

— Ayuda a la confección y tramitación de la documentación necesaria para que las empresas logren los incentivos existentes en la región, colaboración que se prestará en especial a los inversores foráneos.

— Creación de Centros de Innovación Empresarial (BIC) para cuya realización ya ha tomado contacto el Instituto con la CEE, comprometiéndose los responsables de la Comisión Europea a realizar una visita a Andalucía para la instalación de dos centros, uno en Sevilla y otro en Granada, que servirán como experiencia piloto.

2. Instrumentos financieros

Es necesario hacer constar que la creación del Instituto de Fomento ha supuesto el multiplicar por tres los fondos que anteriormente destinaba la Junta de Andalucía (IPIA, SOPREA), a la promoción económica.

— Préstamos del Instituto, que serán otorgados a flexibles tipos de interés y plazos de amortización, de modo que permitan financiar adecuadamente los proyectos que se integren en los Planes Estratégicos del Instituto, en el bien entendido supuesto que no nos determina la cuenta de explotación, ya que el Instituto no es una sociedad anónima con fines de lucro, sino un ente dedicado a la promoción económica. Se han realizado los estudios pertinentes, y la tasa a la que puede prestar el Instituto va del 7 al 11 por 100, en función al coste del endeudamiento del mismo y la inclusión de la empresa en planes estratégicos.

— Participación del Instituto en el capital de empresas andaluzas, bien por la importancia del proyecto a acometer, o bien por la relevancia de la

misma para el buen desarrollo del Plan Sectorial o Territorial donde se enmarque. Esta participación se realizará por tiempo limitado, arbitrándose los sistemas de recompra más adecuados a cada caso y entendiendo que tal participación no debe ser, en principio, mayoritaria.

— Aavales concedidos por el Instituto de Fomento a aquellos proyectos que, presentando problemas de garantías bastantes para las entidades de crédito y sean viables, se adapten a la estrategia de desarrollo sectorial o territorial tanto del Instituto como de las consejerías con las que éste conviene la gestión de sus líneas de avales. Puedo citar los de la Consejería de Agricultura destinados a los proyectos enmarcados en la Reforma Agraria, o los de la Consejería de Trabajo y Bienestar Social para el apoyo al movimiento cooperativista.

El Instituto ha firmado, siguiendo la previa experiencia de SOPREA, un Convenio con la Sociedad Mixta de segundo aval, dependiente del Instituto de Crédito Oficial, para avalar solidariamente los proyectos que se presenten y compartir los riesgos de los mismos.

— Subvenciones en capital. Las concederá el Instituto a las empresas que realicen proyectos que se integren en alguno de los planes estratégicos o que dadas sus características e interés se estimen de especial importancia económica y/o social para Andalucía, requiriéndose un nivel de autofinanciación no inferior al 30 por 100 y que creen empleo, salvo casos excepcionales.

Es claro que los criterios de aplicación de este instrumento serán coincidentes con los emanados de la CEE, del Gobierno central y de la Consejería de Economía y Fomento. En el Programa de Actuación, Inversiones y Financiación para 1988, se ha propuesto una dotación, de acuerdo con el PADE 87-90, de 1.500 millones, cifra que las empresas podrán, con las limitaciones legales, compatibilizar con otras ayudas.

4. CONCRECIÓN DE LAS ACTIVIDADES DEL INSTITUTO PARA 1988

De acuerdo con las previsiones contenidas en el Plan de Actuación, Inversiones y Financiación que para 1988 ha presentado el Instituto y que actualmente se encuentra en fase de discusión parlamentaria, en el marco de los Presupuestos Generales de la Junta de Andalucía, el Instituto dispondrá en 1988 de 8.371 millones de pesetas, de los que 1.671 millones, es decir, el 20 por 100, corresponden a autofinanciación y 2.000 millones (24 por 100) provienen del posible endeudamiento. El resto de los recursos del Instituto corresponden a transferencias de la Junta de Andalucía, tanto para cubrir los gastos de explotación (800 millones), como para abordar programas de apoyo empresarial (3.900 millones), de los que 1.000 millones se canalizarán mediante convenios con entidades financieras.

El carácter promotor del Instituto queda plasmado en la utilización de los

recursos disponibles de tal forma que un 87 por 100 (7.311 millones), de los fondos se aplican a inversiones, y de ellas el 75 por 100 (6.350 millones) corresponden a actuaciones directas de promoción empresarial.

Las acciones que va a realizar el Instituto se han englobado en:

1.—Puesta en marcha de los Planes Estratégicos, Sectoriales y Territoriales, al que se le han asignado 4.660 millones de pesetas.

2.—Actuaciones orientadas hacia la mejora de las empresas andaluzas, dirigidas al conjunto del parque empresarial, aunque con una especial atención a las empresas participadas por el Instituto. A esta acción se le ha asignado un volumen de 1.440 millones de pesetas.

3.—Programa de Acción Comunitaria con el que se pretende que los empresarios andaluces utilicen las potencialidades procedentes de la Comunidad y al que se le ha asignado 250 millones de pesetas para su desarrollo.

4.—Acciones de Promoción externa, ya que dado el carácter ejecutivo que la Ley de creación confiere al Instituto y los recursos de los que le dota para efectuar una actuación ágil y eficaz es preciso hacer llegar esta imagen, no sólo a los diferentes agentes sociales andaluces, sino también al exterior de la Comunidad, esta Acción ha sido dotada con unos fondos de 60 millones.

5.—Acciones tendentes a la dotación de infraestructura del Instituto, que se concretan en la definitiva ubicación del Instituto y sus Gerencias provinciales y la elaboración de un Plan Informático para el mismo, que supone una asignación de fondos de 375 millones de pesetas.