

La financiación del desarrollo Regional. Aplicación a la Comunidad Autónoma Andaluza (*)

Adolfo Rodero Franganillo ()**

Manuel Delgado Alvarez ()**

1. INTRODUCCION

Como es sabido, en todas la teorías y análisis del desarrollo económico ocupa un lugar central la inversión en cuanto forma de ampliación de capital y por lo tanto de generación de nuevas actividades económicas.

De aquí se deduce que el problema de la financiación de las nuevas inversiones es uno de los aspectos básicos del desarrollo económico. No siempre, sin embargo, se ha dado importancia a la financiación del desarrollo. Así, por ejemplo, en el modelo neoclásico el equilibrio ahorro-inversión determina la cifra de formación de capital, que será igual lógicamente al ahorro realizado. El desarrollo estaría condicionado en último término por la función de ahorro, no siendo especialmente importante la vertiente financiera en cuanto freno a la inversión. No se ignoraba, sin embargo, que un sistema financiero ineficaz podría impedir que una propensión al ahorro elevada determinara un nivel alto de inversión.

En la teoría keynesiana, el desarrollo económico no tiene un papel importante; si bien son conocidas las teorías del desarrollo de raíz keynesiana, en las que los aspectos de la demanda agregada son decisivos en la determinación de la inversión. En todo caso, el gasto público y la política fiscal en general, son los instrumentos adecuados para incrementar el nivel de actividad económica; una política expansiva deberá ir unida, normalmente, a una política monetaria que no detenga el proceso de crecimiento.

En contraste con estos planteamientos, desde los años sesenta se ha mantenido que el desarrollo no es posible si no se cuenta con unos flujos financieros

(*). Este escrito corresponde, con pequeñas variaciones, a una comunicación presentada a la XIX Reunión de Estudios Regionales celebrada en Salamanca los días 1 a 3 de Diciembre de 1993.

(**). Profesores de la Facultad de Ciencias Empresariales-ETEA. Universidad de Córdoba.

adecuados y si, además de ello, no existe un sistema financiero *moderno* que distribuya con eficacia los recursos escasos. Este concepto de la eficacia del sistema financiero se ha convertido en las últimas décadas en una de las ideas claves del proceso de desarrollo.

Estas mismas tesis se han aplicado, a veces de forma algo simplista, para determinar las condiciones requeridas por el desarrollo económico regional. De forma muy esquemática, el enfoque financiero del desarrollo regional se ha concretado en los siguientes puntos de vista: a) necesidad de retener o captar, en su caso, los recursos financieros exigidos por la programación económica de la región; b) adecuación del sistema financiero que opera en la región para satisfacer sus requerimientos financieros en el terreno del desarrollo económico; y c) creación de un sistema financiero regional como alternativa, más adecuada para el objetivo del desarrollo, a un sistema de ámbito estatal o ajeno a la región en concreto.

Estos planteamientos han ido adquiriendo o perdiendo importancia conforme se avanzaba en el planteamiento teórico y en la aplicación de las técnicas de programación regional. Un repaso de las distintas posturas que se han mantenido en la comunidad autónoma andaluza a lo largo de las dos últimas décadas, puede ayudarnos a aclarar el papel de las finanzas en el desarrollo regional.

2. LOS FLUJOS FINANCIEROS DE ANDALUCIA

En los años sesenta se planteaba con frecuencia que una de las causas del subdesarrollo andaluz era la salida de capitales de la región con destino a otras áreas del país, capitales que contribuían a financiar el desarrollo de estos otros espacios.

Detrás de esta crítica había diversos supuestos:

a. El carácter rentista del gran agricultor andaluz, el cual elegía normalmente la inversión financiera de los excedentes.

b. La falta de iniciativa empresarial del andaluz.

c. La normativa de política financiera existente entonces determinaba que una parte sustancial de los depósitos bancarios -de bancos y cajas de ahorros- se invirtiesen de forma obligatoria en valores mobiliarios de empresas no andaluzas.

d. La consideración de Andalucía como zona de pasivo por parte de los grandes bancos, que captaban depósitos en la región los cuales en una elevada proporción dedicaban a la concesión de créditos en otras zonas del país.

Estos dos últimos supuestos eran los que provocaban una mayor irritación entre los andaluces más críticos; algunos de ellos trataron de demostrar con datos esta política bancaria negativa desde el punto de vista de los intereses andaluces. Ello no era fácil, sin embargo; los bancos y otras entidades financieras mantenían una absoluta reserva sobre la localización de la captación y empleo de sus recursos. Ni siquiera el Banco de España proporcionaba entonces información sobre estos temas; los datos de que disponía sobre la localización de los riesgos bancarios de mayor volumen eran considerados como información confidencial, a la que sólo tenían acceso algunos *privilegiados*. Todo esto hace pensar que alguna base debían tener estas críticas¹.

Si bien este juicio se refería sobre todo a la banca también era aplicable a las cajas de ahorro, en cuyo caso los datos eran mejor conocidos, así Cuadrado y Villena exponían en 1978:

Utilizando los términos con cierta ironía, creemos que podría muy bien afirmarse que *la consecuencia fundamental de la instrumentalización de los fondos de las Cajas llevada a cabo durante el período 1940-1977 ha sido: que dichas entidades dejaron de ser instituciones de beneficencia a secas, para pasar a serlo de la Administración, del INI, de un buen número de grandes empresas privadas españolas y, también, de aquellos sectores que han sido los principales receptores de sus préstamos (la construcción de viviendas, en lugar muy destacado)*².

La generalización de las opiniones desfavorables sobre el comportamiento del sistema bancario, llevó a la reforma de Fuentes Quintana de 1977 que estableció un coeficiente de regionalización de las inversiones de las cajas de ahorro; por un lado, la aplicación de este coeficiente desvirtuó en parte las intenciones iniciales del legislador; por otro lado, las propias cajas afirmaron paradójicamente que el cumplimiento del coeficiente no hacía necesario ningún cambio sustancial de su política de inversiones.

Todavía en el año 1984, como aparece en el cuadro 1, podría hablarse quizás de salida de capitales a través del sistema bancario³; el total de depósitos obteni-

1. En la década de los 70, el Banco de España empezó a proporcionar información provincializada de los depósitos bancarios obtenidos por las entidades bancarias -banca, cajas de ahorro y cooperativas de crédito-; y en la segunda mitad de los 80, esta misma institución ofrecía también información provincializada de los créditos concedidos por esas mismas entidades.
2. J. R. Cuadrado Roura y J. E. Villena Peña (1978), *Las Cajas de ahorros y los desequilibrios regionales*, Sevilla, ed. IDR Universidad de Sevilla, p. 407.
3. Hay que tener en cuenta que el sistema bancario realiza otro tipo de operaciones de las aquí descritas (cartera de valores, liquidez, etc.)

dos en Andalucía por estas instituciones es superior al total de créditos concedidos, tanto en términos absolutos, como relativos, y una vez descontada la obligatoriedad de cumplimiento de los coeficientes obligatorios. Sin embargo, éste panorama va a cambiar a partir de 1988 en cuyo año el porcentaje de créditos concedidos va a superar al de depósitos obtenidos, lo cual hace que ya no quepa hablar de fuga de capitales a través del sistema⁴.

Por otro lado, no hay que olvidar que para enjuiciar los flujos financieros regionales hay que tener en cuenta, no sólo los bancarios, sino también otros movimientos de capital⁵, además de los flujos que se producen a través de las finanzas públicas. Así datos de 1980⁶ hacían pensar que Andalucía era exportadora de capitales al resto del mundo; hoy en día, se insiste en el carácter fuertemente subsidiado de la economía andaluza, lo cual no es incompatible técnicamente con una posible salida de capitales, pero sin embargo deja sin contenido la crítica que hemos recogido en este apartado.

Cuadro 1.
Depósitos y créditos de las entidades de depósito
en la Comunidad Autónoma Andaluza

AÑO	DEPOSITOS		CREDITOS	
	IMPORTE	% S/TOTAL NACIONAL	IMPORTE	% S/TOTAL NACIONAL
1984	1.941,5	9,67	1.199,1	8,20
1986	2.438,3	10,17	1.550,1	8,85
1988	3.109,3	10,13	2.441,7	10,22
1990	4.018,1	10,04	3.574,3	11,62
1992	4.682,4	9,98	4.406,5	11,10

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*, junio 1993.

4. En este mismo número de la **Revista de Estudios Regionales**, se incluye el artículo: J. García Roa, *La penetración en el mercado como condicionante de la formulación estratégica de las cajas de ahorro en Andalucía*, en el que se puede observar que el sentido de la crítica sobre el comportamiento de las instituciones financieras queda ya muy lejos de la citada polémica sobre la salida de capitales de la región andaluza.
5. Tuvieron cierta importancia las operaciones de la banca pública, que en general fueron favorables para Andalucía.
6. Ver.- (1985) **Cuentas Económicas de Andalucía**, Madrid, Ed. Banco de Bilbao y Junta de Andalucía. Esta información está basada en estimaciones, en las que se han omitido ciertos conceptos, por lo que el juicio sobre estos datos tiene que ser muy cauteloso.

Las actitudes frente al *problema* de las salidas de capitales de Andalucía, han ido cambiando, por tanto, durante los últimos años, pasando de estar considerado como uno de los principales frenos al desarrollo regional, a una indiferencia total respecto a este tema. ¡Hoy en día nadie se acuerda de ello!.

Las razones son evidentes: se puede demostrar fácilmente que la balanza de capitales de Andalucía no es desfavorable, por lo que confiar actualmente en una retención de recursos en la región como instrumento de desarrollo no deja de ser un despropósito.

3. LAS COMPETENCIAS FINANCIERAS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ANDALUCIA

Cuando ya empezaba a ser puesta en duda la crítica a los movimientos de capitales a que se ha aludido en el apartado anterior, se planteó en el ámbito de los gobiernos regionales la necesidad de contar con unas competencias sobre el sistema financiero, las cuales podrían asegurar la disponibilidad de recursos para financiar el desarrollo regional. Efectivamente, retener o captar recursos financieros con destino a la Comunidad Autónoma ha sido uno de los objetivos del gobierno andaluz.

Esta reivindicación no responde a una iniciativa exclusivamente andaluza, sino que se enmarca en un contexto mucho más amplio. En la propia Constitución Española aparecen algunos párrafos que se refieren al tema y que, aunque en principio parecían oponerse a estas competencias, han constituido la base que ha permitido su incorporación a los estatutos de autonomía.

Así el art. 149 de la Constitución indica que el Estado tiene competencia exclusiva sobre el *Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; base de la ordenación de crédito, banca y seguros* (art. 149-11ª). En el punto 3 de este mismo artículo se indica que *las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus propios estatutos*.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Andalucía recoge entre las competencias *exclusivas de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado* las que se refieren a *instituciones de crédito corporativo, público y territorial. Cajas de Ahorro y Cajas Rurales* (art. 18-3ª) y también se incluyen competencias sobre *el desarrollo legislativo y la ejecución de la ordenación del crédito, la banca y los seguros* (art. 15-3ª).

¿Cómo se han trasladado estos principios programáticos a la política de la

Junta de Andalucía? Nos referimos en primer lugar a las cajas de ahorro, por su mayor relevancia en la política andaluza. Además de las competencias citadas anteriormente, existe también una norma estatal sobre órganos de gobierno de las cajas de ahorro, que ha dado un fuerte protagonismo a los representantes políticos locales en las instituciones de gobierno de las cajas; asimismo se ha desarrollado una política, tanto estatal como autonómica, de apoyo claro a las fusiones entre las cajas de una misma región. Todo esto ha determinado dos importantes fenómenos en relación con las cajas andaluzas: 1º) una fuerte representación del partido del gobierno, actualmente el PSOE, en los órganos de gobierno de las cajas y un control importante del ejecutivo sobre casi todas las cajas de la región y 2º) una reducción drástica del número de entidades como resultado de una política de fusiones por la que ha apostado claramente el gobierno regional y que ha sido sugerida de forma indirecta por el Banco de España. Inicialmente se planteó la posibilidad de una sola caja andaluza, proyecto poco realista que no tuvo éxito, a pesar de las ventajas que podría tener una estructura de este tipo. Un proceso algo más lento ha llevado a la realidad actual en la que aparece como muy probable un sistema con dos o tres entidades importantes: UNICAJA, General de Granada y quizás una caja sevillana; y una cuarta caja: el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, con un estatuto peculiar que viene determinado por su vinculación al cabildo catedralicio cordobés.

En cuanto a las cajas rurales, ha habido también una política de apoyo a las fusiones, con el objetivo de conseguir una sola entidad andaluza de relativa importancia, pero una serie de circunstancias han impedido que se hayan producido avances en este proyecto: a) el convenio con el Banco de Crédito Agrícola, motivado en parte por la crisis de algunas cajas, lo que llevó en aquel momento a una organización a nivel estatal en la que las comunidades autónomas (CCAA) perdían, en la práctica, sus competencias sobre las rurales; b) la posterior denuncia del convenio y la creación del Banco Cooperativo Español, cambios que estrecharon los vínculos entre las cajas, sin que ello reforzara las relaciones entre las cajas de cada una de las regiones; y c) el menor interés de la Junta de Andalucía en estas instituciones, en contraste con la política mucho más decidida respecto a las cajas de ahorro; este *desinterés* puede haber estado determinado por la relativa poca importancia del conjunto de cajas rurales.

En relación con la banca privada, las competencias del ejecutivo andaluz son menos amplias, como hemos visto anteriormente, lo que no impide sin embargo que la Junta pueda ejercer alguna influencia sobre su comportamiento partiendo de estas competencias más limitadas. Sin embargo, el gobierno regional no ha realizado una política financiera en relación con la banca, renunciando por lo tanto a ejercer estas competencias que le proporcionaba el Estatuto; en lugar de ello, ha optado por la firma de convenios para conseguir por esta vía la participación de la banca en los proyectos de desarrollo de la región.

¿Cómo se deberían interpretar estos distintos comportamientos de la Junta con relación a los tres grupos de entidades del sistema bancario?. En nuestra opinión, el gobierno andaluz ha tratado de unir el poder financiero al poder político, obtenido en las urnas, y para ello ha utilizado sus competencias en relación con las instituciones que podía controlar más fácilmente, es decir las cajas de ahorro; efectivamente ha conseguido en gran parte establecer una situación de dependencia de las cajas al ejecutivo regional. No se trataba, por lo tanto sólo de resolver un problema de financiación del desarrollo, sino de ampliar la esfera del poder político.

4. EL SISTEMA FINANCIERO ANDALUZ

Una administración pública, sobre todo cuando es de nueva creación como son las de las CCAA españolas, no tiene con frecuencia una política lineal, sino que habitualmente sigue su camino zigzagueante, de acuerdo con los impulsos diversos de la coyuntura, a lo que no es ajena tampoco la progresiva ampliación del conocimiento sobre la realidad económica y social que le rodea. Este tipo de comportamiento lo podemos observar en relación con el sistema financiero regional.

En un primer momento la política de la Junta tuvo un objetivo claro: la creación o reforzamiento de un sistema financiero andaluz⁷, formado por entidades privadas principalmente, y que colaborasen estrechamente con la política del ejecutivo. Cuando se constituyó la comunidad autónoma andaluza el sistema bancario en Andalucía estaba compuesto por la siguiente realidad: 1ª) Un número elevado de pequeñas cajas de ahorros de ámbito local o regional. 2ª) Un número alto de cajas rurales de muy reducida dimensión y de ámbito local o provincial. 3ª) Un número importante de redes bancarias formadas por sucursales de bancos de implantación estatal en su mayor parte, junto con algunos bancos andaluces de poca relevancia.

Es interesante recordar que la moda *regional* de esos años hizo que algunas entidades realizaran una cierta descentralización de sus organizaciones⁸. Esta moda sin embargo duró poco tiempo; el proceso de globalización de los mercados financieros y el temor a la competencia de los grandes bancos europeos, llevó a un proceso de fusiones de los grandes bancos y a la formación de grupos bancarios

7. Realmente esta política estaba enfocada hacia un sistema bancario (banca, cajas de ahorros y cooperativas de crédito) más que a un sistema financiero. No hay que olvidar que en España, el conjunto de entidades de depósito representan el núcleo básico del sistema, a gran distancia de otros tipos de entidades.
8. A título de ejemplo, el Banco de Bilbao denominó a su división regional *Banco de Bilbao de Andalucía* (el subrayado es nuestro).

en los que se integraron algunos de los escasos bancos andaluces, mientras que otros desaparecieron del mercado.

La ampliación de los mercados internacionales de capitales y la creación del mercado único financiero europeo, llevaron a un marco de actuación de la banca muy distinto al de los años setenta; en este mercado, Andalucía no representa nada más que un segmento de escasa relevancia, no teniendo sitio en dicho mercado una banca andaluza.

Por otra parte, los recursos que maneja la banca representa la mayor proporción del ahorro andaluz, si bien las cajas de ahorro han alcanzado una cuota de mercado (42% en diciembre de 1992) no despreciable; estos datos muestran que no constituyen —ni parece que ello vaya a variar el futuro— un auténtico sistema financiero, dada la importancia de la banca privada en los mercados.

Estos cambios que han revolucionado la realidad del sistema financiero español hicieron ver a la Junta de Andalucía que la pretensión de conseguir un sistema financiero andaluz era una utopía.

Otro elemento de la política financiera andaluza, que corresponde también a los primeros años de gobierno regional, consistió en el proyecto de creación de un banco público andaluz que compitiera en los mercados financieros con las entidades privadas y que sirviera a los intereses de la Junta. Organismos del gobierno regional plantearon la posible creación de este banco, pero los estudios previos revelaron que un banco capaz de competir en el mercado y de obtener una rentabilidad positiva necesitaba un volumen de recursos muy elevados; esta dificultad, unida a la actitud totalmente negativa de la gran banca y de las cajas andaluzas, influyeron probablemente sobre los políticos responsables de la política financiera que abandonaron el proyecto de forma definitiva.

En los últimos meses se ha hablado de la creación de un banco público del País Vasco y de un banco público catalán; incluso algún político de escasa relevancia ha pedido también un banco público andaluz. Estos bancos públicos tendrían alguna de las funciones que actualmente desempeña el Banco de España, por lo que su viabilidad no es demasiado clara, ya que plantearían problemas constitucionales y técnicos. De cualquier forma se trata de un proyecto muy diferente al que hemos aludido en el párrafo anterior: el objetivo no es la creación de una entidad pública de depósito, sino la ampliación de las competencias financieras de las CCAA.

Un tercer proyecto de la Junta fue la constitución de una entidad financiera de desarrollo. Este ha sido el único proyecto que se ha llevado adelante. Primero se crearon el Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (IPIA) y la Sociedad de Promoción Económica de Andalucía (SOPREA), que posteriormente se incorporaron al Instituto de Fomento de Andalucía (IFA) que tiene los mismos objetivos que las dos instituciones iniciales: financiación de proyectos de inversión, asesora-

to y fomento de iniciativas empresariales y, en general, colaboración al desarrollo económico de la región. No se trata por lo tanto de un banco público, sino de una sociedad de capital riesgo unida a una agencia de desarrollo; institución financiera sí, pero no una entidad de depósito. La actividad de intermediación financiera no es la única, ni siquiera la principal del IFA; éste, con frecuencia, contribuye a la financiación de las iniciativas empresariales cubriendo una parte de la carga de la deuda que ha sido contraída con entidades de crédito, con las que el IFA ha firmado convenios de colaboración.

¿Qué importancia tiene la actividad del IFA en la actualidad?. Los datos siguientes (cuadro nº 2) nos dan una idea del nivel de operaciones que realiza.

Cuadro 2.
Programa de actuación, inversiones y financiación del IFA
(Nivel de actuación al 31 de diciembre de cada año en millones de ptas.)

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	ACTUACION EN EL QUINTETO 1988-1992
1. Inversiones reales (a)	326,0	209,0	320,3	1.525,0	1.072,5	3.452,8
2. Actuaciones financieras (b)	3.803,0	5.289,9	7.291,8	4.505,7	9.784,4	30.674,8
3. Reembolso endeudamiento (c)	147,0	147,5	147,5	147,5	222,5	812,0
4. Convenio consejerías (d)	—	954,2	2.523,7	1.725,0	2.301,6	7.504,5
5. Ayudas por inundaciones	—	—	1.655,7	864,4	241,4	2.761,5
6. Otras actuaciones de fomento	682,0	420,2 ⁽¹⁾	139,1	1.500,0 ⁽²⁾	—	2.741,3
7. Avaless atendidos	—	—	—	984,9	921,3	1.906,2
TOTAL ACTUACIONES DE CAPITAL	4.958,0	7.020,8	12.078,1	11.252,5	14.543,8	49.853,2

(a) Recoge inversiones en inmovilizado del Instituto.

(b) Fondos destinados a: préstamos, riesgos y ventura, participaciones en capital, subvenciones, etc.

(c) Amortización de emisión de bonos y obligaciones y de líneas de créditos obtenidos en años anteriores.

(d) Importe previsto como ingreso por este concepto; en este caso el Instituto actúa como ente gestor.

(1) Planes integrados de acción comercial (PIAC).

(2) Sierra nevada 1995.

Fuente: IFA, *Memoria*, varios años.

A la vista de los datos anteriores podemos indicar que el IFA, que se ha ido desarrollando de forma muy discreta, ha alcanzado un volumen de actividad que representa una *ayuda importante* al desarrollo regional. No puede resolver todos los problemas financieros pero representa una ayuda estimable.

En cuanto al contenido de estas operaciones aparece tanto la financiación de pequeños proyectos, como la realización de planes estratégicos o la cooperación en macroproyectos, tales como el Parque Tecnológico de Andalucía o Cartuja-93. Esta diversidad tiene el peligro de la dispersión, pero significa, de cualquier manera, que el IFA va asumiendo su responsabilidad como principal sociedad financiera de desarrollo de Andalucía.

Uno de los programas que mayor interés está adquiriendo es el de Subvención Global de Andalucía⁹, a través del cual el IFA está actuando como agente intermediario entre los fondos comunitarios (FEDER) y el empresario promotor de inversiones productivas.

Por otro lado, un análisis comparativo de las principales agencias de desarrollo españolas, y del IFA en particular, muestra el gran dinamismo de la agencia de desarrollo andaluza en comparación con las de otras comunidades autónomas.

5. LA FINANCIACION DE LOS PLANES DE DESARROLLO REGIONAL

Aunque no toda la política económica de la Junta de Andalucía quede recogida en los planes de desarrollo, éstos constituyen la pieza fundamental de la política de desarrollo, por lo que la financiación prevista en los planes nos proporciona una información importante con relación al tema que estamos tratando.

En el **Plan económico para Andalucía 1984-1986** (PEA), primer plan aprobado por la Junta, se incluían los siguientes datos referidos a su financiación:

9. Programa aprobado por Decisión C(91)3006 de la Comisión de 16 de diciembre de 1991, y aunque el período de exigibilidad del gasto permitía su rodaje durante 1991, ha sido 1992 el primer año de su funcionamiento ordinario.

Cuadro 3.
Financiación de la actividad económica andaluza prevista en el PEA.
Cuatrenio 1984-86 (En millones de pesetas constantes de 1984)

ORGANISMOS	IMPORTE
1. Administración central	188.493,2
2. Comunidad Autónoma	231.077,4
3. Corporaciones Locales	41.927,2
4. Empresas públicas	167.599,7
5. Sistema financiero	761.254,5
TOTAL	1.390.352,0

Fuente: Plan económico para Andalucía 1984-86.

Las previsiones contenidas en el PEA se refieren a un conjunto de inversiones públicas financiadas con recursos de las administraciones públicas y una serie de inversiones privadas cuya financiación procedería del sistema financiero. Respecto a los recursos públicos las previsiones se basaban, principalmente, en unos cálculos muy precisos respecto a los ingresos de las comunidades autónomas; la financiación que proporcionaría el sistema financiero partía de unas proyecciones de los recursos disponibles de estas entidades, que indicaban que las cifras previstas podían ser alcanzadas sin gran dificultad. En el momento de redactar el plan, la Junta había ya renunciado a la *creación* de un sistema financiero andaluz, por lo que la cooperación del sistema a los objetivos del PEA se pretendía conseguir mediante la firma de convenios.

En el **Programa andaluz de desarrollo económico 1987-1990 (PADE)**, segundo plan aprobado por la Junta, aparece el siguiente cuadro financiero:

Cuadro 4.
Financiación del PADE. Cuatrienio 1987-90
(En millones de pesetas corrientes).

CONCEPTO	IMPORTE
1. Ingresos corrientes	136.198
2. Ahorro público	232.427
3. Fondos de Compensación Internacional	156.792
4. Otras transferencias del Estado	67.418
5. Recursos FEDER	46.701
6. Otros fondos de la CEE	3.903
7. Ahorro financiero neto	60.247
8. Recursos de las empresas públicas de la Junta	3.260
9. Menos financiación destinada a programas de inversión excluidas en el PADE	40.799
TOTAL	666.147

Fuente: PADE 1987-1990

Hay que tener en cuenta que en el PADE sólo se incluyen inversiones públicas que constituyen los principales instrumentos con los que se pretende alcanzar los objetivos del programa. La financiación de estas inversiones procede principalmente de las administraciones públicas y en menor medida del recurso a los mercados financieros, para lo cual se contaría sobre todo con las entidades de depósito localizadas en la región.

En cuanto a la creación de empresas e inversiones privadas en general no se cuantifican en el programa, ni se establecen las fuentes de recursos necesarias para su financiación. En el PADE no se consideró que pudiera presentarse un problema grave de escasez de recursos financieros.

En el **Plan andaluz de desarrollo económico 1991-94** (PADE 91-94), también aparece un cuadro financiero equivalente al del PADE 87-90.

A este cuadro se le pueden aplicar los mismos comentarios que hemos indicado con relación al anterior, aunque con una salvedad: el recurso a los merca-

Cuadro 5.
FINANCIACIÓN DEL PADE CUATRIENIO 1991-94
(En millones de pesetas constantes)

CONCEPTO	IMPORTE
1. Ahorro neto	88.177
2. Ingreso transferencias de capital	452.693
3. Operaciones de crédito	577.400
4. Variación de activos financieros	- 1.238
5. Variación de depósitos y fianzas reconocidos	1.260
6. Menos inversiones al margen del PADE 91-94	68.017
TOTAL	1.050.275

Fuente: **PADE 1991-1994**

dos financieros es mucho más elevado, tanto en términos absolutos como relativos, si bien en el programa no se indica que estas cifras puedan plantear dificultades.

Quizás en los datos anteriores no se observan claramente la participación de la CEE en la financiación del desarrollo andaluz. Como muestra de su importancia, conviene recordar que en el Marco Comunitario de Apoyo 1989-1993 se hace una previsión de inversiones de 2.117 millones de ECUS, que se financiarán con 1.047 millones de ECUS de recursos comunitarios (49,5%), procediendo el resto principalmente de la Comunidad Autónoma.

Por último, insistimos en que se han negociado convenios entre la Junta y las entidades de depósito, cuyo objetivo es la subvención parcial por parte del ejecutivo andaluz de la carga financiera de aquellas operaciones de inversión que puedan contribuir al desarrollo de la región. Estos convenios, que han tenido un éxito desigual, han sido el principal instrumento para conseguir la cooperación del sistema bancario al crecimiento económico regional.

6. CONCLUSIONES

Podríamos plantearnos unas preguntas orientadas a obtener unas conclusiones del análisis realizado: ¿Constituye la financiación un aspecto importante de la política de desarrollo regional?. ¿La escasez de recursos financieros es un problema actual en el ámbito regional?

En el caso de Andalucía, que consideramos extrapolable a las demás CCAA españolas, el desarrollo económico regional se ha planificado principalmente sobre la base de las inversiones públicas que pueden eliminar los obstáculos que impiden el desarrollo. Estas actuaciones públicas pueden atraer inversiones exteriores y generar inversiones interiores que permitan salir del atraso económico. El principal problema andaluz sería la escasez de las nuevas inversiones, la falta de iniciativa empresarial y la formación inadecuada de los trabajadores de distintos niveles. Por consiguiente, los supuestos aludidos al comienzo del apartado 2 no recogen los verdaderos problemas de la economía andaluza; especialmente las críticas sobre el comportamiento de las entidades financieras no corresponden, según nuestro criterio, al contexto actual.

La financiación de las inversiones requiere recursos que no siempre estarían disponibles; en cuanto a las inversiones privadas necesitan fondos en cantidad y condiciones adecuadas que no siempre se consiguen. Creemos, por lo tanto, que, aunque la financiación sea un aspecto importante del desarrollo, no es probablemente en la actualidad el principal problema que impide el crecimiento económico.

En cuanto a la adecuación del sistema financiero a las necesidades del desarrollo, tampoco parece una cuestión que esté entorpeciendo el crecimiento regional. Es necesario que el sistema consiga altos niveles de productividad y de eficacia en general, pero no es precisa una estructura determinada desde el punto de vista regional. La colaboración a los objetivos de la planificación regional se puede conseguir a través de acuerdos o convenios.

También ha sido objeto de debate si el intervencionismo sobre los mercados financieros puede contribuir de forma apreciable al desarrollo regional. Parece, por el contrario, que ni el intervencionismo ni la liberalización de estos mercados ase-

guran un desarrollo importante, aunque se admite que un mayor grado de libertad de estos mercados puede ayudar en alguna medida al proceso de desarrollo.

Por último la posibilidad o necesidad de un sistema financiero andaluz no es siquiera planteable ante la realidad de los mercados financieros actuales y de sus procesos de cambio.

Todo esto no es contradictorio con la opinión de que una política financiera adecuada del gobierno andaluz puede contribuir al desarrollo regional, pero considerando que esta política constituye solamente uno de los aspectos, y quizás no el más importante, de la política de desarrollo.

BIBLIOGRAFIA

- CUADRADO ROURA, J. R. y VILLENA PEREZ, J. E. (1978), *Las Cajas de ahorros y los desequilibrios regionales*, Sevilla, Editorial Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla.
- GUZMAN CUEVAS, J. (1982), *El sistema financiero y el desarrollo económico regional*, Sevilla, Ed. Publicaciones de la Universidad de Sevilla.
- MARTIN RODRIGUEZ, M. y MARTIN MESA, A., "Sistema Financiero", en MARTIN RODRÍGUEZ, M. (Dir.) (1993), *Estructura Económica de Andalucía*, Madrid, Ed. Espasa Calpe, pp. 495-498.
- KANE, S., "El papel de las finanzas en el desarrollo regional", *Boletín FMI*, nº 14, vol. 22, p. 210.
- MARTIN RODRIGUEZ, M., "Las cajas de ahorro y la financiación de la economía andaluza", *Revista de Estudios Regionales*, nº 28, pp. 69-100.
- MOCHON MORCILLO, F., "Aspectos financieros de la planificación regional", *Revista de Estudios Regionales*, nº 12, pp. 215-236.
- Sobre el sistema financiero en Andalucía se pueden consultar las siguientes publicaciones:
- ESECA, *Informe económico financiero de Andalucía*, Anuarios publicados desde 1986.
 - INSTITUTO DE ESTADISTICA DE ANDALUCIA, *Anuario estadístico de Andalucía*, publicado desde 1986.
 - Revista *Coyuntura económica de Andalucía*.
 - Revista *Indicadores económicos de Andalucía*.

