

JULIO RODRIGUEZ LOPEZ (*)

**El Plan económico para Andalucía 1984-86.
Un comentario.**

INTRODUCCION

El Parlamento de Andalucía aprobó en junio de 1984 la Ley 7/1984 del Plan Económico para Andalucía, 1984-86. El Plan en cuestión pretende hacer frente a los graves problemas económicos andaluces desde un marco global y coherente de actuaciones, situadas en una estrategia de medio y largo plazo. El Plan hace un tratamiento global de las actuaciones inversoras en Andalucía de las diferentes Administraciones Públicas, y afecta a la actuación de todos los organismos integrantes del ejecutivo andaluz. Las inversiones previstas en el Plan para 1984 y 1985 han sido recogidas, en líneas generales, en los Presupuestos de la Junta de Andalucía para dichos años. En los apartados siguientes se va a analizar, en primer lugar, porque se ha elegido la planificación regional como instrumento de política económica. En segundo lugar se comentan los antecedentes políticos y normativos del Plan, que son, básicamente, el Estatuto andaluz de Autonomía y el programa electoral para Andalucía del partido en el poder. Se resume, en tercer lugar, la situación económica andaluza a la luz de los indicadores económicos disponibles, mientras que en el apartado cuarto se hace un resumen de los aspectos más importantes del Plan. Por último se comenta la continuidad que de la tarea planificadora va a suponer la elaboración de un Programa de Desarrollo Regional 1986-88 con el fin de cubrir las exigencias de la ley del Fondo de Compensación Interterritorial y también para colaborar en la redacción del Programa Regional preciso para percibir los recursos del Fondo Europeo para el Desarrollo Regional ante el posible ingreso de España en la CEE.

(*) Consejero de Economía e Industria del Gobierno Autónomo Andaluz.

1. LA CONVENIENCIA DE LA PLANIFICACION EN ANDALUCIA

La economía andaluza se caracteriza por la presencia en la misma de serios problemas de subdesarrollo, por una parte, y de amplias posibilidades no aprovechadas en forma de recursos productivos escasamente utilizados, por otro lado. Simultáneamente con lo anterior, algunos de los mas graves problemas andaluces se han acentuado en los últimos años. Una serie de hechos y de circunstancias ponen, pues, de manifiesto la necesidad de llevar a cabo actuaciones relevantes sobre la estructura económica andaluza, actuaciones que, por su diversidad y complejidad, deberán integrarse en un plan o programa de actuación que se desarrolle a lo largo del medio y largo plazo. Sobre este punto Juan R. Cuadrado Roura explicó hace pocos años que "la gravedad de los problemas andaluces es tal que sólo pueden superarse desde un esquema de planificación regional global", subrayó como debe establecerse un objetivo de largo plazo como referencia y estableció que la estrategia de dicho plan deberá centrarse en el desarrollo industrial, "sobre todo en actividades con fuerte impacto difusor" (1).

La experiencia de otros países pone de manifiesto que es frecuente que en los países industrializados los resultados del desarrollo no se hayan repartido por igual en todo su territorio, existiendo regiones periféricas bastante menos desarrolladas que el conjunto del país, regiones que, por lo general, se caracterizan por tener una notable presencia del sector primario en su empleo y estructura productiva.

El libre juego de las fuerzas del mercado contribuye a acentuar las diferencias entre las diferentes regiones de un país, por lo que es frecuente que los gobiernos centrales lleven a cabo actuaciones destinadas a reducir las diferencias existentes de renta y riqueza entre las regiones, actuaciones que suelen englobarse bajo la denominación genérica de "política regional". En las presentes circunstancias económicas, caracterizadas por la presencia de una fuerte crisis fiscal, las actuaciones redistributivas de los gobiernos centrales a nivel territorial han perdido intensidad con respecto a los períodos de mayor crecimiento económico, por lo que el desarrollo de las regiones más atrasadas debe de basarse en un mayor aprovechamiento de sus recursos propios.

El desarrollo económico de Andalucía habrá de venir, pues, de una utilización más intensa de sus factores productivos, reales y financieros, y dicha

(1) Juan R. Cuadrado Roura, "Sectores clave de la economía andaluza y planificación del desarrollo regional", *Revista de Estudios Regionales*, Extraordinario, Vol. II, 1980.

mayor utilización habrá de promoverse mediante un proceso de planificación que supla las evidentes carencias del mercado y que conduzca a actuaciones orientadas bajo una perspectiva de largo plazo. R. Musgrave ha subrayado el hecho de que el sistema de economía de mercado no conduce a una asignación eficiente de recursos, así como la no incorporación de ningún elemento ético a sus objetivos. Además de lo anterior, el término planificación debe implicar un diseño de racionalidad, a la vez que también conlleva la cooperación social a través de la consecución de amplios acuerdos entre los agentes sociales (2).

La conveniencia de la planificación como mecanismo complementario del mercado para la asignación de recursos productivos aparece, pues, como de necesidad evidente para Andalucía. Pero este mecanismo ofrece también, como ventaja adicional, la posibilidad de establecer procesos de concertación con los diferentes agentes sociales, de manera que el proceso planificador equivale así a un mecanismo de democratización en cuanto al diseño de la política económica. A. Papandreu ha escrito que, para que una sociedad se puede considerar como planificada, debe haber establecido mecanismos de negociación entre los centros de decisión que tengan, a su vez, poder suficiente como para encauzar la sociedad por la vía elegida, "observando y respondiendo a una sucesión de señales incorporadas al plan" (3).

La experiencia francesa de la planificación a nivel nacional indica que la misma ha contribuido a dar mas coherencia a las actuaciones de las empresas, a la vez que ha acrecentado sustancialmente la información económica, como también ha influido positivamente sobre la realización de importantes procesos inversores en equipamientos colectivos, y ha fomentado la reforma de las estructuras económicas, con todo lo cual se creó un clima favorable a un mayor desarrollo económico (4). Mejorar la información económica disponible sobre Andalucía, divulgar entre las empresas los objetivos del plan y difundir entre las mismas las actuaciones que favorecen su actuación, explicar a la sociedad andaluza la necesidad de proceder a profundas reformas de sus estructuras productivas son metas mínimas que debe cumplir un plan económico andaluz.

Torres Bernier ha comentado que el necesario plan económico andaluz deberá ser cuantificado en su diagnóstico y objetivos, integrado en lo secto-

(2) Richard A. Musgrave, "National Economic Planning: the U.S. Case" *American Economic Review*, proceeding. Febrero 1977.

(3) Andreas Papandreu, *El capitalismo paternalista*, Edición de Alianza Editorial, Madrid 1973, pág. 174.

(4) J.J. Carré, P. Dulás y E. Malinvaud, *Abregé de la croissance française*, Seuil, 1973, pp. 237 a 250.

rial e institucional, continuo en el tiempo, realista (formulando objetivos a medio y largo plazo) y también, por último, deberá resultar del ejercicio de una competencia compartida con la administración central (5).

Junto a la conveniencia específica de proceder a realizar un proceso de planificación a medio y largo plazo en Andalucía han aparecido dos exigencias adicionales. Por una parte, la Ley 7/1984 del Fondo de Compensación Interterritorial ha establecido en su artículo 8º la obligación de todas las Comunidades Autónomas de elaborar un programa de desarrollo regional, obligación que ha confirmado la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985. En segundo lugar la previsible aplicación de la política regional de la CEE desde el momento de la integración de España exige que, para poder disfrutar de los recursos del Fondo para el Desarrollo Regional (Feder), es necesario situar los proyectos a financiar por parte de dicho Fondo dentro de un Programa de Desarrollo Regional.

La planificación ha sido objeto de aplicación en Andalucía con el Plan Económico, 1984-86, y va a tener su prolongación en un Programa de Desarrollo Regional que posiblemente cubra el período 1986-88, con lo que la experiencia planificadora va a tener una continuidad que, sin duda, facilitará la realización de políticas económicas a medio y largo plazo, única perspectiva desde la que es posible actuar de manera decisiva sobre los problemas andaluces con cierta garantía de éxito.

3. ANTECEDENTES DEL PLAN ECONOMICO PARA ANDALUCIA

Dentro de los antecedentes al Plan Económico para Andalucía 1.984-86 conviene distinguir tres apartados correspondientes a la normativa vigente, a los condicionantes políticos y, por último, a las actuaciones del gobierno andaluz conducentes al citado Plan.

Las normas vigentes básicas son la Constitución Española de 1978 y el Estatuto Andaluz de Autonomía de 1.981. El Estatuto ha desarrollado los preceptos básicos establecidos en la Constitución, aunque en el caso andaluz su Estatuto vaya mas lejos que lo que cabría esperar de una norma de estas características y establezca objetivos básicos a cubrir por parte de la Junta de Andalucía. Sobre este asunto es particularmente destacable el artículo 12 del Estatuto, que en su apartado 3 establece un conjunto de objetivos básicos a la Comunidad Autónoma, entre los cuales destacan los relativos a la conse-

(5) Enrique Torres Bernier, "Los aspectos básicos de la economía andaluza". *Papeles de Economía Española*. Economía de las Comunidades Autónomas. Andalucía, 1982.

cución de un mayor desarrollo económico, para lo cual aparecen como mecanismos decisivos la Reforma Agraria (A. 12.3.11) y el desarrollo industrial (A.12.3.10). Un conjunto tan destacado de objetivos exige, para su consecución, la elaboración de un Plan o Programa de Desarrollo Económico como marco de coherencia para actuaciones muy diferentes a primera vista.

El artículo 18.1.1. atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva de fomento y planificación de la actividad económica en Andalucía, "de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado". En el artículo 71 del Estatuto se establece que esta competencia de planificación "se realizará con el asesoramiento y la colaboración de las Corporaciones Locales y de las organizaciones sindicales, empresariales y profesionales de Andalucía", lo que supone la necesidad de llevar a cabo un amplio proceso de consulta con las entidades citadas. El Estatuto también establece, en su artículo 30.5 que la aprobación de los Planes Económicos corresponde al Parlamento de Andalucía.

Sobre este precedente normativo, como antecedentes políticos inmediatos del Plan Económico para Andalucía aparecen el Programa Electoral del PSOE de Andalucía para las elecciones de 1.982 y los discursos de investidura de los Presidentes de la Junta de Andalucía, Rafael Escuredo (1.982) y José Rodríguez de la Borbolla (1.984).

En el Programa Electoral citado, se establecía un esquema básico de política económica, dentro del cual el primer apartado era la elaboración de un Programa de Desarrollo para Andalucía, para el que se fijaban unos objetivos básicos (creación de empleos, atención al déficit de infraestructura y búsqueda de un ritmo de crecimiento sostenido) y un marco de realización (acuerdo con fuerzas económicas y sociales y coordinación con las restantes Administraciones Públicas), a la vez que se concedía un papel destacado a la inversión pública. En el discurso de investidura del actual Presidente de la Junta de Andalucía se mantenía el objetivo de elaborar un Plan Económico para Andalucía, se anunciaba la prosecución de la política de concertación con las fuerzas sociales en la Comisión de Planificación de Andalucía y se defendía un mayor impulso para la coordinación de las inversiones públicas en Andalucía de las diferentes Administraciones Públicas.

A todos estos antecedentes normativos y políticos han sucedido un conjunto de actuaciones tras la constitución del primer gobierno andaluz en agosto de 1.982. Así, en diciembre de 1.982, el Parlamento andaluz aprobó un Plan Extraordinario de Inversiones (PEI) que contribuyó, con la oportuna dotación (1.170 millones de pesetas), a crear un organismo

trascendente para la instrumentación de la política económica andaluza (SOPREA), que programó un conjunto ambicioso de inversiones públicas en infraestructura, particularmente en comunicaciones y educación (7.680 millones), y que también recogió la canalización de recursos procedentes de las entidades financieras regionales hacia las empresas andaluzas (1.650 millones). Mientras se diseñaba y se ejecutaba el citado Plan de Inversiones se realizó un conjunto de trabajos cuyos hitos más destacados fueron la constitución de una Comisión de Planificación de Andalucía como organismo máximo de concertación y la creación de quince grupos de trabajo a partir de los cuales se elaboran las bases del futuro Plan Económico.

El Decreto 74/1983, de 16 de marzo, creó la Comisión de Planificación de Andalucía, en la que estaban representadas las once Consejerías y el Gabinete del Presidente, dos representantes de Confederaciones sindicales, dos representantes de organizaciones empresariales, dos representantes de Colegios Profesionales (Economista e Ingenieros Industriales), cuatro representantes de las Corporaciones Locales andaluzas (tres por los Ayuntamientos y uno por las Diputaciones provinciales) y cuatro personalidades de libre designación. El plenario de dicha Comisión se ha reunido en dos ocasiones, en la primera de las cuales se discutió un documento introductorio al Plan y se constituyeron los quince grupos de trabajo, y en la segunda se discutió el texto del Plan ya elaborado. El peso de la concertación radicó en los quince grupos de trabajo (diagnóstico, agricultura, industria, vivienda, transportes, turismo-comercio, educación-cultural, salud, empleo, financiación, inversiones públicas, empresas, ordenación del territorio, corporaciones locales, CEE). Cada uno de los quince grupos de trabajo, coordinado por un representante de la Consejería de Economía, elaboró un documento a partir del conjunto de los mismos se redactó el texto definitivo del Plan, del que se derivó la Ley 7/1984, de 13 de junio, del Plan Económico para Andalucía, que comprendía diez capítulos, 51 artículos y tres disposiciones finales, así como sus anexos estadísticos relativos al programa de inversiones públicas y al programa de actuaciones agrarias y de apoyo a empresas.

Los presupuestos de la Junta de Andalucía para 1.984 y 1.985 han recogido en líneas generales, las anualidades de inversión previstas en el Plan para dichos años, cumpliendo así lo establecido en el artículo 34, regla 3ª, de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, artículo que también establecía que el contenido del Presupuesto se adaptará a las líneas generales de política económica establecidas en el Plan.

Está previsto en la Ley del Plan (artículo 50) que, con carácter anual, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía elevará al Parlamento una

Memoria sobre la ejecución del Plan, para lo cual habrá de oirse a la Comisión de Planificación de Andalucía.

Al margen del proceso de concertación seguido a través de los pasos hasta aquí contemplados, ha sido la Confederación de Empresarios de Andalucía la entidad que con más interés y continuidad ha analizado el Plan en su etapa de redacción, cosa que ha llevado a cabo desde una perspectiva que fue crítica desde el inicio de dichos trabajos.

3. LA SITUACION ECONOMICA DE ANDALUCIA

La economía andaluza tiene un peso destacado dentro del conjunto de la economía española. Andalucía viene a suponer el 17% de la población de España, el 12'9% del PIB total, el 12'4% del empleo total (ocupados estrictos y activos marginales), el 24'5% del valor añadido agrario nacional, el 9% de la industria española, el 9'7% de los depósitos existentes en las entidades financieras españolas (banca privada, cajas de ahorros, cajas rurales y caja postal).

A la vez que Andalucía tiene una participación destacada dentro del conjunto nacional, sobre todo en el sector primario, también su economía continua presentando signos que delatan un menor desarrollo económico que el correspondiente al conjunto nacional. Algunos indicadores que confirman lo anterior son, entre otros el *PIB por habitante*, que en 1981 (última cifra disponible de PIB) supuso el 76'2% de la media nacional, la *tasa de paro*, que en el tercer trimestre de 1984 ascendió al 29'7% frente al 26'5% de la economía española, la *tasa de actividad*, que es sensiblemente menor que la relativa a la economía española (43'1% frente al 47'8%), el *menor peso relativo de la industria* dentro del PIB, puesto que la participación de dicho sector fue del 20% en 1981, (en España ascendió dicho año al 29%) y, por último, la cifra de *depósitos en instituciones financieras por habitante*, que en 1984 sólo alcanzaba al 57% de la media nacional. Otros indicadores que revelan la presencia de un más bajo nivel de vida con respecto a España son los correspondientes a consumo de electricidad por habitante, que sólo alcanza al 65% de la media nacional, al número de teléfonos por cada cien habitantes, que asciende al 89% de la cifra correspondiente a España y el número de analfabetos por cada mil habitantes, cifra esta en la que Andalucía supera a la media de España en un 79%.

Dentro de la estructura económica andaluza destacan también otros aspectos. En primer lugar, y en lo que se refiere al *sector primario* destaca la baja participación de la ganadería en la producción final agraria andaluza (18'4% frente al 41'2% en la producción final agraria española). También es

de destacar, dentro de este sector, la mayor productividad agraria (valor añadido por hectárea útil) de Andalucía, aunque hay un total de siete Comunidades Autónomas que superan el promedio andaluz, lo que pone de manifiesto la existencia de un factor productivo, la tierra, no suficientemente utilizado.

En segundo lugar, y en lo relativo a la *industria*, cabe destacar el predominio, dentro de la misma, de actividades ligadas a determinadas primeras materias, dentro de las cuales destacan los sectores de alimentos-bebidas-tabacos (31'1% del valor añadido) y los correspondientes a minerales no metálicos (10'5% del conjunto del valor añadido industrial). La industria andaluza adolece de una menor productividad aparente que la del resto de España, y un menor peso del Valor Añadido en el conjunto de la producción bruta.

En tercer lugar, y por lo que se refiere al *empleo*, Andalucía ha sufrido intensamente las consecuencias de la crisis por su fuerte pérdida de puestos de trabajo (entre 1976 y 1984 el ritmo medio anual de retroceso del empleo total ha sido del -3'1% en Andalucía frente al -2% de España). Destaca, en el conjunto de los ocupados de Andalucía, la mayor proporción de trabajadores asalariados con respecto a la media de España. El origen de esta mayor presencia de la población asalariada radica posiblemente en la forma en que se distribuye la tierra, puesto que es en el sector primario donde se produce una presencia bastante elevada de asalariados frente a la economía española, hecho que pone de relieve una menor presencia de pequeños y medianos propietarios en amplias zonas andaluzas. Andalucía tiene un potencial demográfico más elevado que el resto de España: su tasa de natalidad es más elevada y su población activa es netamente más joven con respecto al total nacional.

En cuarto lugar, y en lo relativo a la composición de la *demanda*, las aproximaciones no oficiales realizadas a una Tabla Input-Output para 1980 ponen de manifiesto la presencia en Andalucía de un mayor peso de la demanda de consumo total (86'7% del PIB frente al 81'5% de España) y una menor presencia de la demanda de inversión. El conjunto de las importaciones realizadas al resto de la economía nacional es relativamente elevado (52% del PIB), lo que revela que una política de estímulo indiscriminado a la demanda se traduciría en Andalucía en un aumento sustancial de las compras de productos manufacturados al resto de España, por lo que parece más racional, desde el punto de vista de la política económica regional, practicar una política de apoyo a la oferta, generando un clima favorable a la actividad empresarial. Dentro de la demanda de consumo, según resultados para 1980-81 de la Encuesta de Presupuestos Familiares, es mayor el peso de los artículos alimenticios (34'1% frente al 31'9% a nivel nacional) y también

pesan mas los artículos que tienen un mayor peso en niveles de renta bajos (pan, carne de cerdo, aceites, legumbres secas, azúcar).

La situación económica de Andalucía en la primera mitad de los años ochenta, a la luz de los indicadores económicos disponibles, todavía adolece de un cierto retraso frente al promedio nacional. Superar esta situación no es cosa de una estricta política coyuntural, sino que requiere de acciones que se sitúen en una estrategia global y coherente, que cobre toda su intensidad en el medio y largo plazo, estrategia que deberá tomar como dato decisivo el contenido de la política económica nacional a medio y largo plazo y las limitaciones que dicha política introduce en el corto plazo. Una actuación de tales características tiene como marco adecuado a un Plan Regional, Plan que deberá ser objeto de periódicas revisiones y actualizaciones, así como de un seguimiento constante de su ejecución. Como ha escrito un teórico de la planificación, W.A. Lewis, "el secreto de una planificación exitosa supone, en mayor medida, unas políticas razonables y una buena administración pública". (6).

El repaso que se ha dado a la situación de Andalucía en este apartado pone de manifiesto que la economía andaluza sufre intensamente los problemas cíclicos ligados a la crisis, como lo revela su intensa pérdida de empleo, y a la vez que están presentes en la misma serios problemas estructurales que ya existían con anterioridad a la crisis. Su bajo nivel absoluto de desarrollo económico, su escasamente diversificada estructura económica, su escaso grado de integración sectorial y territorial, la existencia de factores productivos escasamente utilizados, su bajo nivel de ahorro, son todos ellos, en fin, síntomas de ese atraso económico relativo que exige de actuaciones radicales para su superación, dentro de una perspectiva tendencial.

4. APROXIMACION AL PLAN ECONOMICO PARA ANDALUCIA: OBJETIVOS, ESTRATEGIA, POLITICA ECONOMICA (7)

El esquema básico del Plan Económico para Andalucía, 1984-86 se ha recogido en el Cuadro 1, dentro del cual aparecen tres bloques diferenciados: los *objetivos finales* (creación de empleos en un marco de competitividad, desarrollo económico más equilibrado, distribución más justa de

(6) Cita del texto de W.A. Lewis, "Development planning", recogida en *Información Comercial Española*, julio 1966, pág. 70.

(7) El lector interesado en conocer con más detalle el contenido del Plan Económico puede encontrar toda la información necesaria en dos publicaciones de la Consejería de Economía de la Junta de Andalucía: *Plan Económico para Andalucía, 1984-86* (1985) y el documento del Plan, *Diagnóstico. Estrategia y políticas económicas* (1984).

CUADRO I

ESQUEMA PLAN 1984-86 PARA ANDALUCIA

OBJETIVOS FINALES	OBJETIVOS INTERMEDIOS	POLITICAS ECONOMICAS (*)
<p>(I) Reducción del paro y elevación tasa de ac.</p>	<p>(1) Mayor crecimiento económico que el correspondiente al conjunto de la economía española.</p>	<p>(I) <i>Programa de Inversiones Públicas con Paro</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo industrial - Turismo - Mejora de comunicaciones - Apoyo a la empresa andaluza. - Mejora de equipamientos colectivos: Cultura <p>(II) <i>Promoción empresarial</i>. Sector Público andaluz.</p> <p>(III) <i>Mobilización de recursos financieros</i>, actuando regionalización del sistema crediticio</p> <p>(IV) <i>Programas de fomento del empleo.</i></p>
<p>(II) Desarrollo más equilibrado de los diferentes sectores productivos de Andalucía diversificando su estructura de producción.</p>	<p>(2) Mayor integración de las diferentes actividades productivas, favoreciendo los sectores con ventajas comparativas ** y la promoción y reconversión industrial.</p>	<p>(V) Programa de actuaciones en el sector agrario. Pesca (Producción, comercialización, industrialización.)</p> <p>(VI) Desarrollo y reconversión industrial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reconversión - Promoción - Zonas en crisis - Empresas públicas <p>(VII) Fomento del turismo y actuaciones en el sector comercio</p> <p>(VIII) Adaptación de las estructuras productivas ante la integración en la CEE.</p>
<p>(III) Consecución de una distribución más justa de la renta y riqueza de Andalucía.</p>	<p>(3) Mayor integración de los diferentes territorios de Andalucía.</p> <p>(4) Reducción del diferencial de equipamientos colectivos existente con el resto de España y mejora general de los mismos.</p>	<p>(IX) <i>Ordenación del territorio</i> articulación territorial, comarcalización, distribución espacial las inversiones públicas.</p> <p>(X) <i>Equipamientos colectivos</i>, educación cultura, salud, asistencia social, medio ambiente y vivienda.</p> <p>(XI) <i>Comunicaciones y Transporte</i></p>

(*) Las cifras entre paréntesis indican el número del programa.

(**) Agricultura, Pesca y Turismo.

la renta y riqueza), los *objetivos intermedios* (mayor crecimiento, mayor integración sectorial y territorial, reducción del diferencial de equipamientos colectivos con el resto de España) y los doce *programas de política económica*. El esquema citado permite analizar la coherencia interna del Plan entre objetivos y medidas de política económica. Las acciones contenidas en el Plan participan de una estrategia definida según los aspectos cualitativos que a continuación se recogen. En primer lugar, el Plan pretende conseguir un uso más intenso de los recursos productivos disponibles en Andalucía. En el Plan se hace una previsión de las líneas básicas por las que va a discurrir la actuación económica gubernamental y se perfilan unas actuaciones complementarias de la política económica nacional. Con el Plan se pretende potenciar la actuación de las empresas existentes, así como la prestación de unos servicios desde la administración autonómica para mejorar el clima general empresarial, potenciando o creando para ello instituciones específicas, como son los organismos de promoción y asesoramiento y las empresas de desarrollo regional.

En segundo lugar el Plan pretende, a la vez, conseguir un mayor desarrollo de las actividades en las que Andalucía tiene ventajas comparativas netas (agricultura, turismo, pesca) así como promover una mayor presencia de la industria dentro de su estructura económica, enriqueciendo y diversificando su tejido productivo. La situación geográfica de Andalucía juega en favor de la agricultura y del turismo, y se trata, por tanto, de fomentar un mayor crecimiento de tales ramas de actividad y de eliminar los obstáculos que impiden una mayor expansión de las mismas.

En tercer lugar en el Plan se pretende conseguir una mayor integración territorial de las diferentes zonas de Andalucía, así como una interrelación más estrechas de las diferentes ramas de actividad y subsectores productivos, favoreciendo también el crecimiento de las actividades con mayor poder "de arrastre" de otros sectores de producción.

En cuarto lugar, el Plan debe de situarse en un doble contexto: el que marcan las líneas generales de la política económica nacional y el ligado a la integración de España en la CEE, proceso este último que va a afectar profundamente a numerosas actividades económicas con fuerte implantación en Andalucía.

Por último, desde el Plan se pretende llevar a cabo una tarea de coordinación de las políticas económicas de las Corporaciones Locales, Diputaciones y Ayuntamientos, dentro del respeto a la autonomía de las mismas. Esta coordinación afecta de manera decisiva a la política de inversiones públicas de las mismas, que tienen un peso destacado en la actividad económica andaluza y a las cuales se pretende apoyar desde el Plan.

Como ya se ha indicado, las acciones de política económica se desarrollan a partir de doce programas de actuación conectados con los objetivos intermedios del Plan. Los programas más relevantes son los referidos a las inversiones públicas, promoción empresarial y actuaciones regionalizadoras del sistema financiero.

El programa 1, de Inversiones Públicas, se ha diseñado arrancando del conocimiento de las inversiones públicas de competencia estatal a desarrollar en el período cubierto por el Plan. A la vista de la cuantía y composición de dichas inversiones, se ha determinado la estructura más conveniente de las inversiones públicas financiadas desde los presupuestos de la Junta de Andalucía con vistas a la consecución de los objetivos perseguidos con el Plan Económico para Andalucía. En el Cuadro 2 se ha recogido la previsión básica de inversiones a partir de la cual se ha desarrollado el eje central del Plan, en el que se distingue entre *inversiones propias* (las autofinanciadas y las del FCI), las *negociables* (competencia de la Administración Central y sobre cuya composición puede la Junta de Andalucía negociar con el gobierno central) y las *coordinables*, que son las de Diputaciones y Ayuntamientos. El cuadro no es del todo riguroso, pues hay inversiones en el FCI que son competencia de la Administración Central, por una parte, y también están recogidas como negociables las inversiones gestionadas por la administración autonómica, esto es, las de reposición, cuya composición aparece ligada al coste efectivo de las competencias transferidas. Los Presupuestos de la Junta de Andalucía recogen las inversiones que en el Cuadro 2 aparecen en el apartado 1.1. (autofinanciadas con ahorro y endeudamiento de la Junta de Andalucía), las del apartado 2 ligadas a competencias transferidas (el 90% del total FCI) y las de reposición, que se integran en el apartado 2.1.

En todo caso el núcleo básico de inversiones sobre cuya composición tiene plena capacidad de decisión el gobierno autónomo andaluz está formado por las inversiones autofinanciadas y por las del FCI ligado a competencias transferidas, núcleo que en 1985 se va a situar en torno a los 65.000 millones de pesetas. Los Presupuestos de la Junta de Andalucía para 1984 y 1985 han incluido un volumen de inversión muy próximo a las cifras previstas en el Plan para dichos años, así como también la composición efectiva de tales volúmenes de financiación se ha aproximado bastante a lo previsto en el Plan.

Las actuaciones que reciben del conjunto del Programa de Inversiones Públicas un mayor volumen de financiación son las relativas a recursos hidráulicos, transportes y comunicaciones (sobre todo carreteras), Vivienda, Educación y Formación Profesional y Agricultura y Pesca (básicamente agri-

cultura). Las necesidades de terminación de proyectos ya iniciados al traspasarse las competencias ha afectado decisivamente a la composición definitiva de las inversiones (8). Las actuaciones de apoyo a la industria y al turismo tienen menos relevancia cuantitativa aunque ambas son objeto de notables apoyos a través de la canalización de financiación privilegiada a partir de los organismos de la Junta de Andalucía (SOPREA) y de los intermediarios financieros radicados en Andalucía mediante los oportunos convenios con dichas entidades.

El programa 3º, de apoyo a la actividad empresarial, incluye un conjunto de actuaciones a realizar, desde el gobierno autónomo, encaminadas a favorecer y potenciar la acción de la empresa radicada en Andalucía, particularmente la pequeña y mediana. Las actuaciones incluidas en este programa son las relativas a prestación de servicios a la empresa andaluza (asesoramiento, información, elaboración de planes de actuación, asistencia técnica a Cooperativas, difusión tecnológica, ahorro energético), financiación directa a las empresas desde el gobierno andaluz (subvención del tipo de interés a PYMES, financiación de SOPREA) y mejora de las condiciones de financiación de las entidades financieras (calificación de préstamos de regulación especial, computabilidad de emisiones de obligaciones, potenciación de las Sociedades de Garantías Recíprocas, canalización hacia las PYME y agricultores de financiación libre subvencionada).

El programa 4º, de regionalización de las entidades financieras existentes en Andalucía comprende un conjunto de actuaciones intimamente ligadas al programa antes citado. El gobierno andaluz ha procedido a desarrollar las competencias sobre las entidades financieras andaluzas previstas en el Estatuto de Autonomía (Cajas de Ahorros y Cajas Rurales, artículo 18º.1.3.). Se trata, pues, de utilizar tales competencias y de llevar a cabo una política de convenios con las instituciones financieras, siendo necesario tener en cuenta que la relación Junta de Andalucía-Banca es puramente contractual mientras que los vínculos con Cajas de Ahorros y Cajas Rurales tienen un carácter más intenso por la existencia de las competencias antes citadas. Para 1.985 mediante la política de convenios se pretende canalizar hacia PYMES, Ayuntamientos y agricultores un total aproximado de 41.800 millones de pesetas, a los que hay que añadir otros 23.000 millones de financiación a la Junta de Andalucía a través de la suscripción de sus emisiones de deuda pública.

(8) Un resumen global de los diferentes bloques de inversión se puede encontrar en el cuadro 3.12, págs. 148-149 de la publicación *Plan Económico para Andalucía, 1984-86*, Consejería de Economía de la Junta de Andalucía, Sevilla, 1985.

El Plan Económico para Andalucía ha sido aprobado por Ley 7/1984, de 13 de junio. En su artículo 50 está previsto el envío, por el Consejo de Gobierno al Parlamento andaluz, de una memoria sobre grado de cumplimiento de las previsiones del Plan así como de la cuantía de las inversiones realizadas. El informe en cuestión deberá ser conocido previamente por la Comisión de Planificación de Andalucía, lo que asegura una cierta permanencia de la tarea de concertación y consulta con los principales agentes económicos.

CUADRO 2
CUADRO GENERAL DE INVERSIONES PUBLICAS
Y TRANSFERENCIAS DE CAPITAL INCLUIDAS EN EL
PLAN ECONOMICO PARA ANDALUCIA 1.984-86

	Millones de pesetas		
	1.984	1.985	1.986
1. Inversiones propias	71.461	73.315	74.705
1.1. Autofinanciadas	14.785	14.315	14.705
1.2. Fondo de Compensación Interterritorial (*)	56.676	59.000	60.000
2. Inversiones negociables	81.032	81.032	81.032
2.1. Gestionadas por la Administración Autónoma	17.162	24.465	24.465
2.2. Gestionadas por la Administración Central	63.870	56.567	56.567
3. Inversiones coordinables de Corporaciones Locales	32.191	32.911	34.358
4. Total inversiones	184.684	187.258	190.095

(*) Incluye las inversiones ligadas a competencias no transferidas (las decide y ejecuta la Administración Central) y a competencias transferidas (las decide y ejecuta la Administración Autónoma). En 1984 las inversiones ligadas a competencias transferidas fueron de 35.830 millones de pesetas, y en 1.985 han superado los 51.000 millones.

5. DEL PLAN ECONOMICO AL PROGRAMA DE DESARROLLO REGIONAL

Las tareas de planificación de la Junta de Andalucía van a tener continuidad en 1985. Para ello se han presentado dos circunstancias adicionales. Por un lado, la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial ha establecido la obligatoriedad de las Comunidades Autónomas de proceder a elaborar

Programas de Desarrollo Regional, obligación que ha recogido la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985. En segundo lugar, de producirse el ingreso de España en la CEE en 1986, se le aplicará desde el momento de la entrada la Política Regional de la Comunidad, de la que el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (FEDER) es el instrumento básico. Para percibir los recursos de dicho Fondo los estados miembros deberán proceder a elaborar Programas de Desarrollo Regional (PDR) a los que se incluirá la política regional a desarrollar desde el gobierno central, y las actuaciones a llevar a cabo en las "zonas asistidas" establecidas por dicho gobierno en el conjunto de la nación. El artículo 2 del nuevo reglamento del FEDER establece que "las autoridades regionales interesadas, deberán estar vinculadas dentro de lo que cabe a la elaboración de dichos programas. También el artículo 17 del reglamento del FEDER establece que sólo percibirán sus recursos las inversiones inscritas en el marco del PDR. Para cubrir tanto las exigencias de la Ley del FCI como para colaborar en la elaboración del Programa de Desarrollo Regional a nivel nacional se ha creado un grupo de trabajo en el que están representadas las Comunidades Autónomas y el Ministerio de Economía y Hacienda y se ha procedido a establecer una metodología normalizada (que es la prevista en la CEE) de acuerdo con la cual cada Comunidad Autónoma deberá redactar su respectivo PDR.

La metodología en cuestión es básicamente la seguida a efectos de redacción del Plan Económico para Andalucía: análisis económico-social, objetivos, acciones de desarrollo, recursos financieros, ejecución. Con la elaboración del PDR para 1.986-88, se cumple simultáneamente con la obligación emanada del FCI y se colabora con el gobierno de la nación en la elaboración de su programa de Desarrollo Regional a nivel nacional. No se conoce aun el alcance que tendrá para España la asignación que se le conceda dentro del FEDER, ni tampoco se han especificado cuales van a ser las zonas asistidas. Hay que tener en cuenta que la financiación que el FEDER concede para cualquier proyecto será una financiación compartida, que se situará en torno al 50% de las ayudas concedidas al proyecto por todas las Administraciones Públicas.

Desde el gobierno andaluz se va a utilizar en la elaboración del PDR todo el material disponible procedente del Plan Económico para Andalucía. Así, para 1986 se tratarán de incluir las inversiones previstas en el Plan para dicho año. En todo caso, se va a conceder ahora más importancia a los proyectos, con el propósito de concertar actuaciones en las áreas sectoriales andaluzas más necesitadas de esa financiación extraordinaria, por lo que es muy posible que en el PDR se llegue a un mayor nivel de concreción de inversiones. También es evidente que el elaborar en 1985 un PDR 1986-88 constituye un excelente trabajo preparatorio para la continuidad de las

tareas de planificación que hubieran conducido a otro Plan para el período posterior a 1984-86.

En todo caso, la actualización de las tareas de planificación que ha supuesto la necesidad de elaborar un PDR para 1986-88 son positivas para la citada continuidad de las tareas de programación y planificación en Andalucía. La elaboración del PDR conducirá a una mayor precisión en los proyectos de inversión a incluir y también permitirá adaptar los programas del Plan Económico a las crecientes y variables circunstancias económicas. El problema principal de la planificación regional continua siéndolo el relativo a la financiación básica de la Comunidad Autónoma, toda vez que hasta el momento no se ha puesto en marcha el mecanismo definitivo de financiación previsto en la LOFCA, lo cual dificulta sumamente las tareas de planificación y programación. La evolución del ahorro precisó para financiar las inversiones y transferencias de capital incluidas en el Plan Económico es la gran incógnita en este momento, así como cual va a ser la evolución del FCI a partir de 1986.