

**ADOLFO RODERO FRANGANILLO (\*)**

**Comentarios al Plan Económico para Andalucía  
1.984-1.986**

---

**1. INTRODUCCION**

Después de la experiencia de la elaboración del Plan de Urgencia para Andalucía en la etapa preautonómica que dio lugar, como es sabido, a un rotundo fracaso, se ha aprobado el Plan Económico para Andalucía 1984-86 (P.E.A.), objeto de estos comentarios y del que de entrada se puede afirmar que constituye un trabajo mucho más importante y mejor realizado.

Es un programa digno, bien elaborado, en el que existe una jerarquización de grandes objetivos, prioridades claras y propuestas de medios e instrumentos apropiados. Si bien tiene defectos que luego comentaremos, el conjunto presenta un balance positivo.

Aunque en la redacción del Plan se ha contado con la intervención de los distintos agentes económicos y sociales, una vez que se ha aprobado la Ley del Plan, no se ha conseguido un eco importante en nuestra Comunidad Autónoma (C.A.) a pesar de que esta norma ha sido la más importante de las adoptadas hasta ahora por el Gobierno andaluz. Y ello es más lamentable aún si consideramos que un Plan regional para que tenga éxito debe ser el resultado de un esfuerzo colectivo que alcance la solidaridad de los distintos grupos de la C.A.

Antes de pasar a los comentarios sobre el Plan que realizaremos en los siguientes apartados, hay que tener en cuenta dos observaciones:

---

(\*) Departamento de Economía General. E.T.E.A. Córdoba.

1ª) Existe una Ley del Plan Económico para Andalucía 1984-1986 de 13-6-84 aprobada por el Parlamento de Andalucía y una publicación denominada "Plan Económico para Andalucía 1984-1986"; ambos documentos constituyen el P.E.A. y a ambos haremos referencia, aunque los citaremos expresamente cuando sea preciso.

2ª) La Ley de Reforma Agraria está íntimamente relacionada con el Plan, en especial el programa nº 6 dedicado al sector agrario, no obstante por razones de espacio omitiremos las referencias sobre el tema de Reforma Agraria que exigirían un trabajo de bastante extensión.

## 2. FILOSOFIA Y CONTENIDO DEL PLAN

### 2.1. La Viabilidad de la Planificación Regional.

En la exposición de motivos de la Ley se muestra la posibilidad legal de la utilización de la planificación por parte de la Comunidad Autónoma andaluza, aludiendo al artículo 18.1.1º del Estatuto de Autonomía para Andalucía. No se plantea la viabilidad y conveniencia de la planificación económica como *iniciativa* regional que ha llevado a la redacción de Planes por parte de las CC.AA., sin intervención por parte del Gobierno Central; digamos que este punto de partida se considera zanjado previamente por lo que no precisa nueva consideración.

Sin embargo, el tema está menos claro cuando acudimos a la literatura sobre política regional. La regionalización o mera descentralización de la política económica ha sido escasamente tratada tanto por los autores españoles como por los extranjeros.

Entre las escasas excepciones podemos por ejemplo citar a SAENZ DE BURUAGA el cual en varios trabajos recientes, plantea precisamente el problema de la dialéctica previsible en la nueva situación en el terreno de la planificación económica:

"... la planificación nacional/regional de la democracia española será o autonómica o fútil, es decir, ha de procurar conciliar lo que..., hasta ahora, parece irreconciliable: planificación y descentralización" (1).

---

(1) SAENZ DE BURUAGA, Gonzalo. "De la planificación autonómica a la suprarregional y nacional: Expectativas en España a partir de 1983", Ponencia presentada en la VIII Reunión de Estudios Regionales. Bilbao, 1.983.

Asimismo TORRES BERNIER (2) mantiene la necesidad de un Plan económico regional como medio de disminuir los conflictos que pueden plantearse en el proceso de regionalización de la política económica; que según este autor pueden producirse en los siguientes ámbitos:

- Entre los objetivos internos de la propia política económica regional.
- Entre los objetivos nacionales y regionales.
- Entre los objetivos de las distintas regiones, y
- Entre las regiones y los entes territoriales inferiores.

A pesar de estos problemas parece ampliamente aceptada en Andalucía la necesidad de un Plan regional que recoja los objetivos de la política económica de la C.A. La existencia de esta aceptación no debiera haber excluído que entre los grupos de trabajo que han redactado documentos previos, se hubiese creado uno más para dialogar sobre la problemática de la planificación regional y sobre los problemas que plantea la coordinación de los Planes elaborados por las distintas CC.AA. Quizás el momento político no era muy adecuado a estos planteamientos generales y no se hizo así por lo tanto. A pesar de ello creemos que puede ser útil recordar que la economía andaluza constituye una parte de un todo y que sus interrelaciones con las de las restantes CC.AA. son demasiado intensas para dejar a un lado sus condicionamientos exteriores.

## 2.2. Desarrollo Endógeno.

Dado lo reciente del inicio de la organización autonómica del Estado español, era de esperar que la planificación andaluza pusiera el acento en los recursos propios de la C.A. insistiendo en la "movilización del potencial endógeno de Andalucía" (3). Además de estas razones de carácter coyuntural existen otras que también explican que el Plan andaluz se base principalmente en el desarrollo endógeno: a) La crisis económica que al afectar a las posibilidades de crecimiento de la economía mundial y de la española en particular, hacen muy problemática las posibilidades de las inversiones procedentes de otras CC.AA. o de otros países; b) La conveniencia de conseguir la incorporación del mayor número posible de iniciativas de los distintos ámbitos andaluces a los objetivos del Plan. El contar principalmente con los recursos regionales puede crear un clima que favorezca la incorporación de

---

(2) TORRES BERNIER, Enrique.- "Relaciones entre política económica estatal y regional". En *Revista de Estudios Regionales*. Vol. Extraordinario. n° II, 1980. Págs. 371-385.

(3) Son palabras del propio Consejero de Economía de la Junta de Andalucía Julio Rodríguez. Vid "La planificación regional: su aplicación en Andalucía". En *Cuadernos de Economía*, n° 3.

organismos locales, organizaciones y empresas andaluzas, etc., al mismo tiempo que asegura que las soluciones que se propongan a los problemas andaluces se adaptan expresamente a las peculiaridades regionales.

Este enfoque del desarrollo económico, válido principalmente en un espacio regional, es plenamente asumido en el Plan andaluz. Si en el terreno de las intervenciones no plantea grandes dificultades, cuando se desciende al nivel de los medios pueden producirse algunas incoherencias entre el desarrollo endógeno y la necesidad de capitales exteriores a la Región que son precisos, desde nuestro punto de vista, para poder conseguir los objetivos de un desarrollo económico andaluz que asegure un nivel satisfactorio de empleo.

Más aún, podría considerarse que existe cierta contradicción entre un planteamiento centrado en los recursos de la C.A. y en su capacidad de decisión y la elevada proporción de inversiones controladas por la Administración Central que resultan indispensables para el cumplimiento de los objetivos propuestos en el P.E.A. El planificador ha sido consciente de esta limitación, pero pensamos que quizás no se ha llegado a valorar suficientemente la excesiva dependencia del Plan respecto a centros de decisión no andaluces.

### 2.3. Desarrollo Integrado.

El concepto de desarrollo integrado se ha entendido como una estrategia de desarrollo coherente que engloba a varios sectores y que especialmente se concreta en la *integración* de aspectos económicos y sociales en los planes regionales. Este enfoque se ha ido abriendo camino lentamente como alternativa a los programas sectoriales aplicados en regiones poco desarrolladas, los cuales han conducido a importantes fracasos, debido a que los esfuerzos de inversión en estos casos, por elevados que fueran, no han sido suficientes para compensar la dinámica de crecimiento económico general que actuaba en contra de dichas regiones atrasadas. Un ejemplo de este nuevo enfoque de la política regional lo tenemos en la Comunidad Económica Europea, en la que la política agraria de estructuras tradicional, cuyos resultados han sido muy modestos, ha sido sustituida en parte por los *programas de desarrollo regional integrado*, cuyo caso más interesante son los programas integrados mediterráneos que intentan poner en marcha un conjunto de medidas orientadas a esta zona, en los que se coordinará la acción de los tres Fondos Europeos, abarcando por consiguiente los aspectos agrarios, socioeconómicos y de desarrollo regional (4).

---

(4) Puede consultarse sobre el tema: C.E.E.- *Propositions de la Commission concernant les Programmes intégrés méditerranéens*. Bruselas, 1983.

En el propio título del Plan andaluz aparece el término *económico*, lo que podría hacer pensar en la ausencia del enfoque de desarrollo integrado, comentado en el párrafo anterior. Sin embargo el contenido del Plan y las cifras de inversión previstas hace ver que: 1º) Se ha elaborado un programa integrado en el sentido de coordinación de los diferentes sectores económicos; 2º) Se ha insistido también en la consideración de las necesidades sociales, lo cual es constatable no sólo en los cuadros de inversiones sino también en la creación del Fondo de Solidaridad andaluz; y 3º) En términos cuantitativos las cifras correspondientes a la actividad económica superan con mucho a las dedicadas a los fines socio-culturales.

En este sentido el P.E.A. ha incorporado acertadamente las ideas del desarrollo integrado, alcanzando una proporción adecuada de los aspectos económicos y sociales, aunque con prioridad de los primeros dada la situación económica andaluza y las limitaciones de recursos disponibles.

#### **2.4. Desarrollo Equilibrado.**

La estrategia de desarrollo *económico* elegida por la planificación andaluza se basa en el desarrollo equilibrado. En la aplicación de este principio se insiste en el punto de vista sectorial, aunque la aclaración de la prioridad concedida a un número limitado de sectores privilegiados hace ver que la diversificación sectorial no es un objetivo presente de forma operativa en el programa. El equilibrio territorial sí es considerado con mayor insistencia, concretándose en inversiones en infraestructura y equipamientos colectivos. Por tanto aunque se insista en los equilibrios sectorial y territorial, dada la débil base industrial andaluza, su desarticulación y las limitaciones que ha creado la crisis económica, ha sido preciso de hecho elegir una estrategia mixta de desarrollo sectorial y de una tenue diversificación de actividades. En el terreno geográfico sí parece que existe una decidida voluntad de la Junta de avanzar hacia un mayor equilibrio; otro tema es si los medios empleados son suficientes y adecuados; sobre esto volveremos más adelante.

Lo que es indiscutible es que el P.E.A. presenta un notable contraste con la política regional española de los sesenta, y en especial con la política de "polos" y con la de desarrollo de ciertas actividades económicas básicas.

#### **2.5. Los Objetivos del Plan.**

Aunque ya hemos citado anteriormente algunos de los objetivos del Plan, reproducimos ahora de forma completa, sus *objetivos finales*:

##### **I. Reducción del paro y elevación tasa de actividad.**

- II. Desarrollo más equilibrado de los diferentes sectores productivos de Andalucía, diversificando su estructura de producción.
- III. Consecución de una distribución más justa de la renta y riqueza de Andalucía (5).

Es natural que los objetivos finales de un programa económico sean bastante generales y que recojan aquellos fines ampliamente aceptados por la población del territorio correspondiente. Estas dos características que aparecen naturalmente en la enumeración de los fines del P.E.A. pueden ser asumidas por la totalidad de la población andaluza; no es aquí donde pueden aparecer las lícitas diferencias de criterios de los distintos grupos sociales. Sin embargo tal como se articulan en el Plan, más que objetivos alcanzables en el trienio parecen deseos del planificador, ya que están alejados de los objetivos intermedios y de las políticas instrumentales que parece al menos dudoso que puedan conseguirse valores suficientes de dichos objetivos a través de estos medios.

La expresión literal del III Objetivo hace pensar que se trata de conseguir una nueva distribución de la renta en su origen y no una redistribución de la renta obtenida. Los medios correspondientes (equipamientos colectivos sobre todo) van más hacia una redistribución de la riqueza colectiva, por lo que quizás habría que pensar en un defecto de expresión o bien en un objetivo *ideal*. Por otra parte el equilibrio territorial se plantea primeramente en el terreno de la generación de la renta y de la riqueza y en mucha menor medida en el de la producción.

### 2.6. Prioridades Sectoriales.

Los responsables del Plan han afirmado que en su elaboración se ha intentado evitar la excesiva concentración de la actividad económica en un número muy reducido de actividades (en sus propias palabras se ha huído del "monocultivo"); por consiguiente se ha adoptado una solución intermedia que sostiene el desarrollo económico de Andalucía en los sectores que tienen un mayor poder de arrastre de otras actividades.

De aquí, que resulte muy interesante conocer cuáles son las prioridades sectoriales que se han fijado en el P.E.A. El texto de la Ley del Plan cita entre sus objetivos intermedios, el de favorecer la *industria, agricultura, pesca y turismo*. Esta no es la única referencia a los aspectos sectoriales ya que al tratar las inversiones públicas, se establecen como prioridades, entre

---

(5) Plan Económico de Andalucía, 1984-1986. Pág. 47. Ed. J. de Andalucía. Sin fecha.

otras, las siguientes: desarrollo *industrial* y fomento del *turismo*, mejora de los *transportes* y de las *comunicaciones*, favorecimiento de la *actividad empresarial*. Por otra parte en los programas sectoriales se incluyen los que se refieren a los sectores *agrario*, *pesca*, *industria*, *turismo* y *comercio*. Sin embargo en el texto del Plan se indica que los sectores privilegiados son la *agricultura* y el *turismo*. Podríamos continuar las citas, pero con estas bastan para demostrar la existencia de numerosas incoherencias en el Plan con relación a las prioridades sectoriales, que impiden un juicio bien fundamentado sobre uno de los aspectos más importantes de un programa económico.

Es posible que el propósito inicial de establecer un corto número de prioridades haya tropezado con la realidad de los numerosos problemas e intereses sectoriales de la C.A., lo cual puede haber llevado a esta indefinición de la estrategia sectorial.

Los sectores citados anteriormente corresponden en efecto a los que tienen en la economía andaluza mayor importancia por sus relaciones intersectoriales o por su carácter polarizador. En este sentido la elección parece correcta, aunque la excesiva inconcreción respecto al sector industrial deja el tema en una cierta incertidumbre. Sin embargo si acudimos a la página 117 del Plan donde aparece la distribución de las inversiones públicas, encontraremos las siguientes cifras referidas a sectores concretos: 7.886,1 millones de ptas. durante el trienio para el fomento de la *industrialización de productos agrarios*, 750 millones de subvenciones a *comerciantes* y 476 millones en subvenciones de intereses para el fomento del *turismo*. Creemos que en estas cifras se encuentran las verdaderas prioridades sectoriales. La importancia dada a la industria agroalimentaria parece adecuada en el contexto de la economía andaluza y coherente con la política y reforma agraria emprendida por el Gobierno andaluz.

## 2.7. Los Medios y los Instrumentos.

Dentro del Plan se recogen cuatro objetivos denominados "intermedios", cuya consecución haría factible el logro de sus objetivos últimos; su carácter por lo tanto es de tipo instrumental. El más importante de ellos, o al menos el más urgente, es desde nuestro punto de vista el "mayor crecimiento económico que el correspondiente al conjunto de la economía española". En la realidad este objetivo es más una declaración de intenciones que un auténtico instrumento del Plan, y ello por dos razones: 1º) En cuanto concepto relativo, resulta difícil su concreción dada la indefinición del crecimiento de la economía española en los próximos años. La ausencia de un Plan Nacional, o mejor la existencia de un programa que aparece y desaparece de forma intermitente, los fuertes condicionamientos no sólo interiores que determinan los resultados de la economía española hacen casi imposible fijar

una cifra de crecimiento (6). 2º) El Plan pretende alcanzar este objetivo a través de un crecimiento de los sectores en lo que Andalucía tiene una ventaja relativa, superior a la media regional de incremento. Entre los sectores que presentan esa mayor ventaja relativa aparecen algunos de los citados en el apartado anterior, sin embargo algunos sectores industriales cuyas posibilidades de crecimiento son muy importantes en el conjunto de la economía andaluza no aparecen de forma expresa, lo cual no indica una contradicción sino una definición insuficiente del planteamiento (7).

En suma, el mayor crecimiento de la economía andaluza es una condición necesaria, aunque no suficiente del aumento regional de empleo, pero su planteamiento en el Plan resulta confuso y precisa de una instrumentación adecuada.

El análisis anterior nos lleva inmediatamente a una problemática que consideramos de máxima importancia para el desarrollo futuro de la economía andaluza: ¿A quién corresponde llevar adelante las actividades económicas previstas en el P.E.A? O bien ¿qué modelo socioeconómico es el defendido de forma expresa o tácita por el programa?. Si nos atenemos al texto de la Ley, encontramos dos citas relacionadas con este tema: "Papel beligerante y progresivo del Sector Público y la empresa pública en la economía andaluza" (Artº 8º), "Complementariedad de las inversiones públicas con las privadas y fomento de éstas mediante el apoyo de las primeras" (Artº 10º). Por lo pronto estas dos expresiones parecen contrapuestas si nos atenemos a la literalidad; para llegar a alguna conclusión sería preciso por consiguiente analizar las actuaciones contenidas en el Plan. Así en las prioridades asignadas a las inversiones públicas se incluyen principalmente la mejora y creación de infraestructura industrial y de transporte, equipamientos colectivos y favorecimiento de la actividad empresarial; si a esto unimos que las empresas o entidades creadas por la Junta o previstas en el Plan (SOPREA, IPIA, IARA, etc.) no tienen en ningún caso el carácter de empresas de actividades directamente productivas, podemos afirmar que el P.E.A. prevé un modelo mixto en el que la producción de bienes y servicios recaerá sobre el sector privado, reservando al Gobierno la satisfacción de las necesidades colectivas y el fomento de la actividad económica.

---

(6) Es cierto que la firma del A.E.S. ha despejado algunas incertidumbres, pero el Acuerdo no basta para cuantificar los resultados de la economía española con un grado aceptable de probabilidad.

(7) En relación con el tema de la elección de sectores más ventajosos, puede verse entre otros el siguiente trabajo: CUADRADO, J.R. y TORRES, E.: "La economía andaluza (I)". En *Papeles de Economía Española*, nº 5.

Es claro a la vista de lo anterior que la Junta no pretende competir con el sector empresarial, pero con ello no se agotan las relaciones Gobierno andaluz - empresas. Tenemos por una parte el grado de intervencionismo sobre la economía empresarial. De forma expresa se ha afirmado por los redactores del Plan que no se pretende elevar el nivel de intervencionismo sobre la empresa andaluza, sin embargo el conjunto del programa da la impresión contraria, por ejemplo la creación de organismos públicos que no *sustituyen* a los centrales y que tienen competencias sobre la actividad económica, producirán ¡que duda cabe! una mayor presión y control sobre las empresas.

En un sentido positivo, existe en el Plan un conjunto de incentivos y servicios para la empresa que pretenden fomentar la actividad productiva. Los medios principales van en la línea de la creación de infraestructura económica, la prestación de asesoramientos, la financiación privilegiada, el apoyo tecnológico, etc. La responsabilidad de gran parte de ellos recae en las empresas públicas S.O.P.R.E.A. e I.P.I.A. Todo muy ortodoxo, aunque nos plantea un interrogante ¿Será posible conseguir un programa tan ambicioso de fomento empresarial con unos medios tan débiles, tanto en lo económico como en lo institucional?.

La importancia del proceso de reconversión también ha sido objeto de consideración en el P.E.A. Una vez que se alude a su trascendencia se propone como actividad del Gobierno andaluz una especie de seguimiento de los Planes estatales de reconversión y una acción sobre actividades andaluzas que no están incluidas en dichos planes. No podemos estar de acuerdo con este planteamiento que resulta corto o demasiado ambicioso según el enfoque adoptado, un mero seguimiento resulta demasiado pobre para un problema de esta envergadura, pero resulta innecesario si se considera, lo que coincide con nuestro punto de vista, que este tema es de competencia estatal ¿Qué sucedería si cada C.A. hiciera sus propios planes de reconversión industrial? (8).

Un punto curioso es la ausencia de la problemática laboral en el texto del Plan. Entre las dificultades de la empresa andaluza no se alude siquiera a ello; por otra parte al establecer la política salarial, que incluye propuestas no salariales, no se plantea en absoluto ningún aumento de la participación laboral en la gestión empresarial. Parece pues que se ha preferido ignorar este tema tan vidrioso, manteniendo el "status quo" actual.

---

(8) Todo este párrafo se refiere sobre todo a la reconversión de sectores. La industrialización tiene un campo mucho más claro en la política regional, basta citar por ejemplo la declaración de zonas de Urgente Industrialización, competencia del Gobierno Central, pero cuya iniciativa y ejecución son claramente regionales.

No es posible, por razones de espacio, analizar en detalle los medios propuestos en el Plan y que se recogen en los doce programas de política económica. Dos observaciones finales, únicamente:

1ª) El medio más potente del programa consiste en el Plan de Inversiones Públicas. El volumen de éstas permite esperar efectos importantes sobre la economía andaluza.

2ª) Se insiste reiteradamente en el propósito de coordinar las diferentes Administraciones Públicas con el fin de orientar sus acciones a los objetivos del Plan. Si bien en lo que se refiere a la Administración Central parece difícil alcanzar actualmente un grado satisfactorio de coordinación (9), en cuanto a las corporaciones locales, este propósito constituye un acierto y tiene posibilidades de alcanzarse de forma suficiente. La Junta de Andalucía debería en este aspecto procurar cuidadosamente que la coordinación de actuaciones no represente una pérdida de autonomía local, ni siquiera como resultado de los conciertos previstos.

## 2.8. La Financiación del P.E.A.

El Plan carece de un programa financiero completo; en efecto, las necesidades de recursos de la economía andaluza tanto para la inversión durante el trienio como para el circulante y el funcionamiento general de la actividad económica no aparecen totalizados en el documento, ni tampoco existe una valoración *completa* de recursos disponibles, clasificación por plazos en grandes grupos, etc. En estas condiciones el análisis de la financiación del P.E.A. tiene que basarse en parte en conjeturas y en informaciones externas al mismo.

El Plan contiene unos cuadros que informan en detalle del origen de la financiación de la Inversión Pública. Esta se basa en los recursos presupuestarios del Estado y de la C.A., empresas públicas, entidades locales y sistema financiero principalmente. En este sentido caben dos observaciones de importancia: 1ª) Más del 50% de los recursos corresponden a Entidades ajenas a la C.A., que actuarán como ejecutores de sus propias decisiones, esto representa un nivel excesivamente alto de dependencia respecto a otros organismos públicos y privados; 2ª) Hay muchos puntos aún sin decidir que no han podido ser recogidos en los documentos del plan por lo que el margen

---

(9) El texto del Plan da la impresión de una gran desconfianza respecto al Gobierno Central que se traduce en la creación de muchos organismos que no hacen más que reproducir los existentes a nivel estatal con el añadido de "andaluz". Esto además de un encarecimiento innecesario del sistema autonómico, lleva a recelos mutuos que difícilmente permiten una coordinación de actuaciones.

de variación posible de las inversiones es demasiado amplio, no permitiendo enjuiciar las posibilidades financieras del mismo (10).

En cuanto a la *actividad privada*, los recursos necesarios proceden sobre todo del Sistema Financiero. Para el cálculo de una previsión sobre las inversiones y recursos del Sistema, se maneja un método tendencial que quizás se podía haber mejorado teniendo en cuenta algunas informaciones del propio Plan, en todo caso en cuanto no existe un programa financiero completo, esta crítica no tiene una gran importancia.

El tratamiento dado al Sistema en las partes dedicadas a la Financiación del Plan merece unos comentarios:

1º) La banca privada se trata con una especial consideración, planteando su colaboración con el Plan a través de convenios. Ciertamente las CC.AA. tienen unas competencias con relación a las Cajas de Ahorros mucho más extensas que con la Banca; pero parece excesivo que se hable de "dependencia", "dominio", etc. de la C.A. sobre las Cajas y se mantenga al mismo tiempo que se carece de competencias respecto a la Banca. Esta diferencia de trato puede ser explicada por razones políticas, pero crea una mala imagen.

2º) La Junta de Andalucía se compromete excesivamente con el Sistema con el fin de apoyar la actividad empresarial. Calificación de inversiones obligatorias, firma de Convenios con Entidades Oficiales de Crédito, etc., representan un compromiso moral muy intenso ¿Qué pasará cuando algunas empresas de las que han conseguido el patrocinio de la Junta no puedan devolver los créditos?. No es difícil que esta situación pueda darse en el futuro.

3º) La insistencia en la regionalización del Sistema, no ha llevado al planificador a plantear la creación de un banco andaluz de carácter público; únicamente SOPREA forma parte del Sistema, pero no es realmente un Banco. Esta opción de la Junta es plenamente aceptada; pasados unos momentos iniciales de euforia en los que se pensó en esta posibilidad, se ha llegado a esta política que evitará que los problemas indicados en el punto 2º anterior llegaran a niveles intolerables.

---

(10) Un simple ejemplo en este sentido: se prevé que SODIAN será transferido a la C.A., pero si esto no es así la J. de Andalucía absorbería la totalidad de sus ampliaciones de capital, lo cual evidentemente no está incluido en el cuadro de financiación. Naturalmente la cifra en su caso sería bastante modesta en términos relativos, pero si tomamos todas las operaciones no previstas el valor adquiere cierta importancia.

4º) Sobre los otros intermediarios, las propuestas de la Junta se concretan en un planteamiento poco operativo de descentralización de las Entidades Oficiales de Crédito, un objetivo muy acertado de potenciar la fusión de las Sociedades de Garantía Recíproca y finalmente una cierta presión y colaboración al mismo tiempo, de las Cajas Rurales, tema difícil tanto por la situación de éstas como por su reciente convenio con el Banco de Crédito Agrícola.

Un último interrogante que nos plantea la financiación del P.E.A. se refiere a que la presión creciente del Gobierno Central sobre los recursos bancarios motivada por la necesidad de financiar el déficit público y que se traduce en la elevación de los coeficientes obligatorios sobre todo de Cajas y Bancos, puede poner en peligro la existencia de fondos para atender las operaciones de inversión en Andalucía. Igualmente el freno al Fondo de Compensación Interterritorial que ha provocado preguntas en el Parlamento andaluz puede reducir el nivel de las Inversiones Públicas. Este doble fenómeno crea una cierta inquietud sobre los resultados de la planificación de la C.A. andaluza.

### 3. ASPECTOS METODOLOGICOS

La elaboración del Plan ha sido modélica tanto por la forma de participación conseguida de los distintos agentes económicos y sociales en la Comisión de Planificación y en los distintos grupos de trabajo, como en el método de trabajo: redacción de documentos previos, propuestas de las Consejerías, establecimiento de programas de política económica y del propio Plan incluido en la Ley del Plan y en los documentos anejos (11). Quizás algunas incoherencias o contradicciones comentadas anteriormente pueden ser debidas al sistema de participación que se ha seguido en su elaboración y que pueden haber obligado a tener en cuenta puntos de vista difícilmente compatibles. Sin embargo, este método permitirá probablemente una mayor aceptación social y, por lo tanto, unas mayores posibilidades de éxito (12).

En este apartado nos interesa principalmente comentar los criterios metodológicos utilizados en el P.E.A. más que la forma de elaboración citada en el párrafo anterior.

(11) Además el haber adoptado la metodología de los planes regionales de la CEE es un aspecto positivo que facilitará probablemente la obtención de recursos comunitarios.

(12) Los documentos del Plan contienen multitud de erratas de imprenta, errores de cálculo, faltas de ortografía, paginación defectuosa, etc. En la Ley se han corregido en gran parte aunque se hayan deslizado todavía algunos defectos. Aunque estos problemas formales desdigan de un documento de esta categoría, no afectan a lo esencial del mismo, por lo que creemos que es innecesario un comentario más detallado.

La escasa operatividad del Programa Económico nacional planteaba un problema de referencia a un ámbito superior escasamente definido. Acertadamente el P.E.A. no ha partido de los datos del Plan nacional, lo cual le hubiera dado un grado de irrealidad peligroso, sino que ha tomado como punto de partida la realidad andaluza, estableciendo de acuerdo con ésta los objetivos e instrumentos. Los límites de las competencias estatutarias aparecen explícitamente en el P.E.A., constituyendo ésto el marco de la economía nacional que se obtiene a partir del programa andaluz y no al contrario. En consecuencia este problema inicial ha sido resuelto correctamente.

En el Plan se ha prescindido de un cuadro macroeconómico donde se establecieran las variaciones o tendencias de los principales agregados económicos de la C.A. Es cierto que la experiencia de la utilización de modelos econométricos ha sido a veces negativa, que la incertidumbre actual que rodea las decisiones económicas les da un margen de variabilidad demasiado amplio y que la escasa atención que ha merecido el programa nacional, hacían muy aventurado el establecer un marco de valores de las grandes variables que pudiese forzar las decisiones contenidas en el Plan. No obstante creemos que un modelo sin muchas pretensiones que orientase sobre las interrelaciones existentes entre dichas variables, que informase sobre los efectos de los distintos objetivos sobre los datos macroeconómicos, hubiera sido útil en el P.E.A. Estableciendo bandas de variación y programas revisables de forma anual se reduciría el riesgo que ofrecen variaciones de imposible previsión. Creemos por tanto que ha sido un error el no haber elaborado un modelo macroeconómico, aunque fuese como instrumento secundario que ayudase a eliminar medidas contradictorias.

Aunque en el programa existen objetivos sectoriales y estudios de los sectores económicos regionales, notamos la falta de un programa sectorial de carácter indicativo que proporcionase un cuadro de referencia a los ejecutores del Plan y sobre todo a la empresa andaluza. Quizás no se ha realizado este programa para dejar un mayor margen de libertad al sector empresarial, pero dado el grado de participación de los agentes económicos en la elaboración del Plan, este escrúpulo nos parecería excesivo. Un programa económico, insistimos de carácter *indicativo*, tiene la ventaja de proporcionar una información a los protagonistas de las decisiones económicas que difícilmente pueden lograr por sí mismos.

El cuadro macroeconómico y el programa sectorial hubieran permitido aplicar un multiplicador de empleo que nos mostrase los diferentes impactos de las políticas propuestas sobre la población ocupada en Andalucía. La experiencia de los últimos años hace ver que la fijación de previsiones de

empleo como resultado de planes de política económica pueden llevar a un sonado fracaso, por ello parece correcto que el P.E.A. no haya cuantificado cifras de empleo, pero ello no es incompatible con el análisis de los efectos sobre el empleo de las distintas estrategias propuestas, aunque se tengan en cuenta únicamente con carácter relativo para elegir objetivos y medios. (13).

En contraste con la falta de cuantificación comentada en los párrafos anteriores, el Plan ofrece un abanico de objetivos demasiado amplio, que en especial se observa en el programa nº 7: "Actuaciones de promoción reestructuración de la industria y la minería. Energía". Esto proporciona un cierto nivel de irrealidad al Plan, sobre todo en lo que se refiere a los documentos anejos, como resultado probablemente de la decisión de incorporar al programa las numerosas propuestas de los grupos de trabajo. La jerarquización de objetivos que se ha preparado para las grandes decisiones del Plan debería aparecer también en el resto, distinguiendo los objetivos prioritarios, los secundarios, las meras sugerencias, etc. En general se echan en falta cuadros que sinteticen los distintos programas y que relacionen las acciones contenidas en ellos.

La elección del Plan Trienal de Inversiones Públicas ha tenido en cuenta las propuestas de las distintas Consejerías de la Junta. Quizás por ello da la impresión de que en aquel Plan se ha realizado una selección previa, a partir de la cual se ha "forzado" su relación con las prioridades y objetivos del P.E.A. Su unión con el contenido del programa no queda justificada en el texto, ya que existe una separación demasiado amplia entre el planteamiento en términos cuantitativos de las inversiones públicas y la fijación de propuestas sectoriales y económicas de carácter en general muy cualitativo.

En las críticas anteriores nos referimos principalmente a la publicación del Plan; la Ley del P.E.A. es mucho más sintética y se centra principalmente en el Plan Trienal de Inversiones Públicas, esto unido a la previsión de revisiones cuando se produzcan desviaciones importantes, permitirá la corrección de errores, por lo que los aspectos negativos que hemos indicado tendrán en la realidad una menor importancia.

#### 4. IDEAS FINALES

Es importante detenerse para finalizar en la viabilidad del P.E.A.; dejando a un lado sus condiciones internas, existen ciertos interrogantes: Las

---

(13) En el artículo RODERO, A. y otros.- "La Economía Andaluza (II)". En *Papeles de Economía Española*, nº 6, se presenta un ejemplo de aplicación de un modelo para conocer los efectos sobre el empleo de diferentes medidas de política económica.

necesidades de financiación del Plan no están plenamente aseguradas, siendo uno de sus riesgos más graves los problemas de liquidez que pueden crear los coeficientes obligatorios del Sistema y en general las necesidades financieras del déficit público; también la posibilidad de un adelanto de las elecciones generales o autonómicas puede interrumpir el cumplimiento ordenado del programa; los programas, acuerdos y en general la política económica del Gobierno Central pueden obligar a rectificar el Plan en algunos de sus puntos. Sin olvidar tampoco las expectativas cambiantes del entorno económico internacional, todo esto representa un conjunto de incertidumbres que no creemos lleguen a hacer inviable el Plan andaluz pero que obligarán a una gestión muy flexible para adaptarse a las condiciones de cada momento.

Es evidente que aunque los efectos del P.E.A. sobre la economía andaluza no estén suficientemente previstos, esos efectos serán importantes; el simple hecho de la redacción de un Plan representa un cambio en las actitudes de los agentes económicos y sociales, si éste por otra parte tiene el alcance de este programa concreto es seguro que si se lleva adelante con constancia, la economía andaluza al final del trienio será muy distinta de la del año 1983.

Pero la ejecución del Plan será muy difícil si se limita a los responsables del Gobierno andaluz. Un programa regional requiere el compromiso de las empresas y sus organizaciones, de los trabajadores y de los sindicatos y demás fuerzas sociales; si se produce esta colaboración de todos lo veremos pronto. Creemos que vale la pena que se consiga.

