

UNIVERSIDAD DE GRANADA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES  
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA

**LA INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO ANDALUZ  
EN MATERIA ECONÓMICA. ANÁLISIS DE LA  
POLÍTICA DE GASTOS, 1982-1994.**

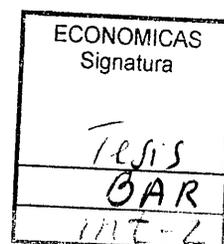


TESIS DOCTORAL

Presentada por:  
**Soledad Barrios Martínez**

Para la obtención del Grado de Doctor en Ciencias Económicas y  
Empresariales,

bajo la dirección del:  
**Dr. D. Juan Torres López**



# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>VI</b>
<b>CAPÍTULO 1 LA INTERVENCIÓN ECONÓMICA DEL GOBIERNO AUTONÓMICO ÁNDALUZ.</b>	
1. EL CONTEXTO GENERAL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA AUTONÓMICA .....	2
2. ALCANCE DE LA INTERVENCIÓN ECONÓMICA DEL GOBIERNO AUTONÓMICO ...	5
2.1. Las funciones del gobierno autonómico .....	6
2.2. Alcance de las actuaciones económicas de la política autonómica desde el marco competencial .....	9
2.3. Alcance de la intervención económica de acuerdo con la situación socioeconómica .....	15
3. PROPUESTA DE UN ANÁLISIS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL GOBIERNO AUTONÓMICO CENTRADA EN LAS POLÍTICAS VINCULADAS A LOS OBJETIVOS ESTRICTAMENTE ECONÓMICOS .....	17
3.1. Justificaciones del ámbito de estudio .....	19
3.2. Líneas de intervención .....	30
4. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS. ....	46

## **CAPÍTULO 2 POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EMPLEO.**

1. INTRODUCCIÓN .....	53
2. INTENCIONES POLÍTICAS .....	58
3. DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE EMPLEO EJECUTADA POR EL GOBIERNO AUTONÓMICO .....	62
3.1. Programa de Fomento de Empleo .....	73
3.1.1. Medidas autofinanciadas .....	79
3.1.2. Programas vinculados a las medidas de empleo estatales, financiadas vía transferencias del Estado .....	88
3.1.3. Actuaciones en materia de empleo vinculadas a convenios de colaboración entre Administraciones .....	92
3.2. Programa de Inserción Profesional .....	98
3.3. Programa de Fomento de la Economía Social .....	102
3.3.1. Medidas en favor del desarrollo de la economía social .....	105
3.3.2. Evolución presupuestaria del programa de fomento de la economía social .....	115
3.4. Política de Formación Profesional Ocupacional .....	117
3.4.1. Medidas desarrolladas en el marco del programa de formación profesional ocupacional .....	120
3.4.2. Evolución presupuestaria de la política de formación profesional ocupacional .....	125

## **CAPÍTULO 3 POLÍTICA FINANCIERA.**

1. INTRODUCCIÓN .....	137
2. INTENCIONES POLÍTICAS EN MATERIA DE POLÍTICA FINANCIERA .....	143
3. ACTUACIONES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA EN MATERIA FINANCIERA .....	147
3.1. Actuaciones dirigidas a las entidades financieras en materia administrativa .....	149
3.2. Política de cooperación financiera entre las entidades financieras y la Junta de Andalucía ..	153
3.2.1. Apoyo financiero a las PYMES a través del convenio de cooperación entre las entidades financieras y la Junta de Andalucía .....	158
3.2.2. Apoyo financiero de la Junta de Andalucía a los Entes Locales, a través del convenio de cooperación financiera entre las entidades financieras y la Junta de Andalucía ..	165
3.3. Sociedades de Garantía Recíproca .....	170
3.4. Centro de contratación de valores .....	180
3.5. Entidades de Desarrollo Regional .....	183

## **CAPÍTULO 4 POLÍTICA CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA.**

1.INTRODUCCIÓN .....	191
2. INTENCIONES POLÍTICAS EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO ..	197
3. POLÍTICA DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, A TRAVÉS DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y CIENCIA .....	200
3.1. La formación de personal investigador .....	212
3.2. Ayudas a proyectos de investigación .....	220
3.3. Acciones de política científica .....	242
3.4. Equipamiento científico .....	229
3.5. Otras actuaciones en materia de política científica. La enseñanza como soporte de la I+D ..	230
4. POLÍTICA DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO: ACCIONES EN MATERIA DE AGRICULTURA Y PESCA .....	237
5. EL INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCÍA EN EL DESARROLLO DE LA INNOVACIÓN Y NUEVAS TECNOLOGÍAS .....	245
5.1. Parques tecnológicos .....	247
5.2. Promoción de proyectos de I+D .....	252
5.3. Participación en Sociedades Tecnológicas .....	259
5.4. Otras actuaciones: participación en programas comunitarios de desarrollo tecnológico ...	260

## **CAPÍTULO 5 POLÍTICA DE APOYO AL TEJIDO EMPRESARIAL: ACTUACIONES DEL INSTITUTO DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL, SOCIEDAD PARA LA PROMOCIÓN Y RECONVERSIÓN DE ANDALUCÍA, E INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCÍA.**

1.INTRODUCCIÓN .....	275
2. LÍNEAS GENERALES DE LA POLÍTICA DE APOYO AL TEJIDO EMPRESARIAL .....	277
3. INSTITUTO DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL DE ANDALUCÍA .....	281
3.1. El presupuesto del Instituto de Promoción Industrial de Andalucía .....	283
3.2. Líneas de actuación del Instituto de Promoción Industrial de Andalucía .....	285
4.SOCIEDAD PARA LA PROMOCIÓN Y RECONVERSIÓN DE ANDALUCÍA .....	289
4.1. Actuaciones de la Sociedad para la Promoción y Reconversión de Andalucía .....	291
5. INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCÍA .....	294

5.1. Actuaciones del Instituto de Fomento de Andalucía de acuerdo a sus aplicaciones presupuestarias .....	295
5.2. Instrumentos desarrollados .....	298
5.3. Líneas básicas de actuación .....	315

## CAPÍTULO 6 POLÍTICA DE SECTORES.

1. POLÍTICA DE APOYO AL SECTOR INDUSTRIAL, ENERGÉTICO Y MINERO .....	320
1.1. Política de apoyo a la industria .....	321
1.1.2. Instrumentos de política industrial .....	326
1.2. Política energética .....	331
1.3. Política de fomento de la minería .....	335
1.4. Evolución presupuestaria de los programas de industria, energía y minas .....	335
2. POLÍTICA DE COMERCIO .....	350
2.1. Instrumentos de la política comercial .....	352
2.1.1. Infraestructura comercial, ferial y congresual .....	354
2.1.2. Área de la distribución comercial .....	357
2.1.3. Promoción y fomento comercial .....	361
2.2. Evolución presupuestaria de los programas de comercio .....	367
3. POLÍTICA DE APOYO AL TURISMO .....	374
3.1. Instrumentos de fomento del sector turístico .....	377
3.1.1. Infraestructura turística .....	379
3.1.2. Política de promoción turística .....	386
3.1.3. Ordenación y control de empresas y actividades turísticas .....	388
3.1.4. Otras actuaciones .....	388
3.2. Evolución presupuestaria de los programas de turismo .....	389
4. POLÍTICA DE APOYO AL SECTOR AGRÍCOLA .....	399
4.1. Presupuesto para el desarrollo del sector agrario y pesquero .....	399
4.2. Actuaciones en política agraria .....	404
4.2.1. Programa de actuación sobre las estructuras agrarias y actuaciones forestales, a través del IARA .....	407
4.2.2. Programa de ordenación y mejora de la producción agraria .....	413
4.2.3. Programa de ordenación y fomento de las estructuras industriales y comerciales agrarias .....	417
5. POLÍTICA DE APOYO AL SECTOR PESQUERO .....	432
5.1. Actuaciones desarrolladas en política pesquera .....	434
5.1.1. Promoción de empresas pesqueras y acuícolas .....	436
5.1.2. Ordenación de la explotaciones de los recursos .....	443
5.1.3. Apoyo a la mejora de la comercialización productiva pesquera y a las entidades	

asociativas .....	445
5.3. Evolución presupuestaria del programa relativo a la pesca .....	450

**CAPÍTULO 7 POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURAS BÁSICAS: TRANSPORTE, COMUNICACIONES Y OBRAS HIDRÁULICAS**

1. INTRODUCCIÓN .....	457
2. PROCESO DE ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO .....	460
3. LA POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURAS EN EL CONCEPTO DE LA CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES. ....	463
4. POLÍTICA DE LAS INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE POR CARRETERA: DESARROLLO DE LA RED VIARIA .....	469
5. POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTES Y PUERTOS. ....	479
5.1. Transporte .....	479
5.1.1. Acciones en materia de transporte por carretera .....	481
5.1.1.1. Infraestructura del transporte por carretera. ....	481
5.1.1.2. Otras acciones en relación con la ordenación y fomento del sector del transporte por carretera. ....	483
5.1.2. Potenciación y mejora del transporte por ferrocarril. ....	486
5.1.3. Otras acciones en fomento del transporte. ....	493
5.2. Infraestructura portuaria .....	494
5.3. Evolución presupuestaria del programa dirigido al transporte y puertos .....	497
6. INFRAESTRUCTURA HIDRÁULICAS .....	499
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>515</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>533</b>

## CAPÍTULO 5

POLÍTICA DE APOYO AL TEJIDO EMPRESARIAL:  
ACTUACIONES DEL INSTITUTO DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL,  
SOCIEDAD PARA LA PROMOCIÓN Y RECONVERSIÓN DE  
ANDALUCÍA E INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCÍA.

El apoyo al tejido empresarial no es una política que quede definida por unos hechos concretos, sino que son muchos los factores que confluyen en el proceso de creación de un tejido empresarial en una región; por ejemplo, las infraestructuras viarias, los equipamientos colectivos, la cualificación de la mano de obra y otros muchos factores que forman parte del sistema productivo y que ayudan a configurar un entorno favorable para el fomento de un tejido empresarial.

En este capítulo se contemplan las acciones desarrolladas por los distintos organismos que la Junta ha creado como instrumentos de apoyo a la actividad productiva: Instituto de Promoción Industrial (IPIA), Sociedad para la Promoción y Reconversión de Andalucía (SOPREA) y el Instituto de Fomento de Andalucía (IFA)<sup>1</sup>.

Se han dejado como partes integrantes de otros capítulos la política del sector

---

<sup>1</sup>La parte de actividades que el IFA ha realizado para el logro de desarrollo del I+D en Andalucía han sido tratadas en el capítulo cuarto.

empresas de economía social<sup>2</sup>, así como otras actuaciones dirigidas al fomento de infraestructuras y ordenación de sectores específicos: turismo, comercio, promoción y desarrollo industrial, minero y energético, transporte y puertos, agrícola y pesquero, que son ejecutadas directamente por las respectivas direcciones generales.

## **1.INTRODUCCIÓN**

La situación empresarial de Andalucía<sup>3</sup> se caracterizaba por un acusado minifundismo empresarial, por la ausencia de grandes industrias de base y, sobre todo, por la escasez de empresas de tamaño medio que creen por sí mismas un tejido industrial, se hace necesario el desarrollo de una política de fomento empresarial capaz de crear un tejido empresarial sólido.

En este contexto, la administración pública autonómica debe contribuir en el proceso de modernización empresarial, por lo que debe favorecer las acciones encaminadas a mejorar la competitividad y a evitar los condicionantes u obstáculos que entorpecen el desarrollo de ciertas actividades (renovación de los activos fijos, el fomento de la cooperación empresarial, la creación de un entorno adecuado de servicios industriales, ayudas financieras, etc.).

Esta labor no compete únicamente a la administración pública, sino que será también la predisposición de las empresas, la capacidad que muestren éstas de

---

<sup>2</sup> Tema desarrollado en el capítulo segundo de política de promoción de empleo.

<sup>3</sup> Sobre la situación de la empresa en Andalucía puede consultarse entre otros: INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCÍA (1991); CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN, INDUSTRIA y ENERGÍA (1984 e); ÁVILA y VILLALBA (1993), PAJUELO y VILLENA (1993); DÍEZ DE CASTRO (1995); y SÁNCHEZ AGUILAR (1997).

aprovechar las acciones públicas, así como, la generación de iniciativas privadas, las que contribuyan a llevar a buen término la ejecución de esta política.

El desarrollo de esta política, con independencia de los recursos financieros que se le asignen a cada instrumento, está limitada por el reparto de competencias que la Constitución y el Estatuto establecen al desarrollo de las políticas de los sectores productivos. Si bien, como ya se apuntó en el capítulo primero, existe un campo amplio para la intervención de la administración autonómica en el campo de la ordenación y promoción sectorial de la economía andaluza<sup>4</sup> (art. 18 del Estatuto de Autonomía). Además, esta intervención es más amplia cuando las acciones se instrumentan a través de las medidas de fomento.

Entre las medidas de fomento de la economía hay que hacer una diferenciación entre las orientadas a una mejora de las condiciones de oferta y las expresamente económicas. Respecto a estas últimas, la administración autonómica puede maniobrar con los mismos instrumentos que están a disposición del Estado, es decir, subvencionando la inversión y los tipos de interés, prestando avales, etc., con la única limitación de su capacidad financiera y las competencias en el sector.

En este contexto, las actuaciones directas de fomento<sup>5</sup> que el ejecutivo andaluz puede llevar a cabo no plantean ningún tipo de problemas relacionados con el conflicto de competencias, dado que el ejercicio de autogobierno incluye la capacidad para estructurar el aparato organizativo necesario para aplicar las políticas elaboradas por sus

---

<sup>4</sup> A pesar de que la política autonómica resulte limitada y conflictiva en relación con el uso de regulaciones que afectan a la estructura de determinados sectores (industria), en los cuales la intervención autonómica se reduce a la producción de determinadas normas complementarias a las estatales.

<sup>5</sup> Dentro de esta línea, las actuaciones de las políticas de fomento están dirigidas: a la dotación de infraestructuras de comunicación, adecuación de infraestructuras científicas y técnica regionales; mejora de la enseñanza y formación profesional; creación de organismos de información, consulta y asesoramiento a las empresas; la promoción de asociaciones de cooperación entre empresas; y a la creación de un medio ambiente cultural y social favorable a las iniciativas empresariales.

órganos de gobierno. Así, para el desarrollo de estas actuaciones, el gobierno autonómico puede contar con la colaboración de empresas públicas e instituciones como instrumentos de ejecución de sus competencias (art.66.y 68 del Estatuto de Autonomía).

En definitiva, la administración autonómica andaluza tiene a su alcance instrumentos que posibilitan la creación de un marco adecuado que incentive el desarrollo económico regional, aún cuando debe coordinarse con la política económica estatal.

## **2. LÍNEAS GENERALES DE LA POLÍTICA DE APOYO AL TEJIDO EMPRESARIAL.**

En Andalucía el apoyo a la actividad empresarial se ha venido desarrollando en dos vertientes: por un lado, se ha fomentado directamente el tejido empresarial, es decir, se han puesto en marcha acciones encaminadas a cooperar financieramente en aquellos sectores productivos de mayor importancia para la economía andaluza, tanto en empleo como en valor añadido, con el objetivo de que el sistema de incentivos financieros contribuyera a lograr la modernización y el fomento de las empresas. Y, por otro lado, se ha intentado crear un marco que favoreciera al máximo el desarrollo de la actividad empresarial. Para ello, se han desarrollado actuaciones sectoriales tanto en materia de ordenación y fomento sectorial como en materia de infraestructura productiva, parte ésta que será tratada en los capítulos siguientes.

El sistema de incentivos a la actividad productiva andaluza ha estado compuesto por un amplio conjunto de instrumentos de carácter horizontal o sectorial, que en su mayoría responden a un planteamiento de tipo financiero de apoyo a la inversión. El objetivo ha sido poner a disposición de las empresas andaluzas un conjunto de recursos financieros que les permitiesen abordar su actividad productiva con un mínimo de

garantía.

Los fondos que han contribuido al desarrollo de esta política de apoyo al tejido empresarial han tenido orígenes diferentes. Por un lado, hay proyectos que han contando con las transferencias de fondos del IPIA, SOPREA e IFA (dependiendo de la etapa temporal). En cambio, otros proyectos han sido financiados con fondos gestionados desde la propia Dirección General competente. Y, por último, otros se han ejecutado con fondos estatales por ser acciones acogidas a incentivos estatales en los que la Comunidad Autónoma tiene atribuidas funciones<sup>6</sup>.

Por consiguiente, estos fondos han surgido tanto de iniciativas estrictamente autonómicas como concurrenciales entre la administración autonómica y central.

*Las iniciativas estrictamente autonómicas* son acciones que han sido delegadas básicamente en los entes autónomos mencionados, IPIA, SOPREA e IFA. Éstos son organismos en los que se han ido depositando las sucesivas voluntades políticas en materia de fomento empresarial desde sus respectivas creaciones. El nacimiento tanto del IPIA como de SOPREA se convierten en las primeras actuaciones parlamentarias de la Cámara andaluza en el terreno económico, incluso con anterioridad al propio diseño formal de las líneas finalistas de acción propuestas en el PEA, lo que parece demostrar la prioridad lógica que, en la política intervencionista de los poderes públicos, adquiere la posesión de organismos instrumentales en el desarrollo de lo económico.

Posteriormente, cuando se crea el IFA en 1987, estos dos organismos desaparecen como tales. El Instituto se crea como ente público dependiente de la Junta de Andalucía, y asume las funciones en materia de promoción y fomento económico,

---

<sup>6</sup> Este es el caso de los incentivos acogidos al Gran Área de Expansión Industrial o a la Ley Incentivos Regionales.

hasta entonces asignadas al IPIA y SOPREA<sup>7</sup>. Independientemente de que este instrumento se convierte a partir de este momento en el ente centralizador de la gestión de la práctica totalidad de los instrumentos puestos a disposición en apoyo de la actividad productiva, en un intento de paliar el entramado burocrático en la gestión y tramitación de ayudas hasta entonces existentes, la creación de este organismo supondrá tomar en mayor consideración la política de apoyo a la actividad empresarial desde el punto de vista presupuestario.

Por lo tanto, estos organismos se han convertido en los instrumentos canalizadores de la política de apoyo a la actividad empresarial de la administración autonómica, y del cual nos ocuparemos con más detalle en los apartados siguientes.

*Las iniciativas concurrenciales entre la administración autonómica y central,* corresponden a instrumentos de política regional de ámbito nacional que se han desarrollado de forma paralela a las estrictamente autonómicas con el objetivo de incentivar las inversiones empresariales y cuya materialización se traduce prácticamente en ayudas destinadas a facilitar al empresariado el desembolso del coste inicial de los proyectos a ejecutar. En estos casos, la labor de la administración autónoma consiste en realizar las gestiones necesarias para conseguir la máxima agilización en la gestión y tramitación de los expedientes acogidos a este tipo de incentivos, con el objeto de minimizar el periodo medio de calificación y cobro de subvenciones, así como conseguir que la toma de decisiones sobre las iniciativas a apoyar sea adecuada.

El primer instrumento que canalizó este tipo de ayudas concurrenciales entre las administraciones fue el Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía (GAEIA). Este tipo de incentivo fue creado en 1976 para favorecer la instalación de nuevas industrias

---

<sup>7</sup> SOPREA es una sociedad que seguirá existiendo bajo la tutela de IFA como sociedad de cartera y accionista en las participaciones existentes, pero sin capacidad de decisión propia y sin sus funciones iniciales de concesión de créditos y otras ayudas financieras.

en Andalucía<sup>8</sup> a través de las subvenciones a la adquisición, acondicionamiento, urbanización y edificación de terrenos. La gestión de tales actuaciones fue transferida a la Comunidad Autónoma Andaluza por Real Decreto 3284/83, de 7 de noviembre. Posteriormente, este apoyo sería sustituido<sup>9</sup> por otro instrumento de fomento regulado por la Ley 50/1985 de 23 de diciembre, de Incentivos Regionales. A partir de entonces, los incentivos regionales se convertirán en el principal instrumento canalizador de ayudas a la inversión empresarial de ámbito supraregional, configurándose Andalucía como una de las regiones españolas más favorecidas<sup>10</sup>.

Otro instrumento que responde a iniciativas de tipo concurrencial entre administraciones es el denominado “Zona de Urgente Reindustrialización”<sup>11</sup> (ZUR) creado en 1985, como consecuencia de la política de reconversión y con el objetivo de responder a la grave situación provocada por la reconversión industrial. La ZUR se configura como un instrumento final en la ejecución de los programas de reconversión en los sectores sujetos a los mismos. Su orientación se centra en la creación de empleos alternativos que compensen la pérdida de los mismos originados por la reconversión

---

<sup>8</sup> A pesar de las intervenciones del GAEIA, éste no resultó ser el instrumento más adecuado para conseguir los objetivos marcados en su creación ya que según la propia Consejería de Economía y Hacienda “se trata de un instrumento que escasamente define un modelo de desarrollo regional, poco selectivo en lo sectorial, que no se adapta de forma realista a las potencialidades regionales, e impreciso respecto la cuantía de los beneficios fiscales y, en consecuencia, poco movilizador de la iniciativa privada” (CONSEJERÍA de ECONOMÍA y FOMENTO, 1988, p. 54 ).

<sup>9</sup> A partir de entonces, la actividad administrativa se centró principalmente en la tramitación de las liquidaciones y de las numerosas incidencias que conlleva la vida de los expedientes del GAEIA, ya que desde junio de 1988 quedó derogado el concurso de beneficios y, en consecuencia, no existen nuevas solicitudes.

<sup>10</sup> Esta Ley fue instituida en la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Real Decreto 652/1988, de 24 de junio, de delimitación de Zona de Promoción Económica de Andalucía, en el que se establece la consideración de todo el territorio de la Comunidad como Zona de Promoción Económica tipo I.

<sup>11</sup> La política industrial española de los últimos años ha estado protagonizada por las medidas contenidas en el Real Decreto ley del 30 de noviembre de 1983, de Reconversión y Reindustrialización. Este Decreto-Ley, además de definir las condiciones que deben reunir los sectores en reconversión y los incentivos a que podrán acogerse, trata también de la potenciación del CDTI ( Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial) y de la creación de las ZUR (Zonas de Urgente Reindustrialización).

industrial en las distintas zonas. En Andalucía, la zona más afectada es la Bahía de Cádiz, por lo que el Real Decreto 189/1985, de 16 de enero, declara a este territorio como zona ZUR por un plazo máximo de 3 años. En este caso el papel que le toca representar a la Comunidad Autónoma es el de colaborar en la tarea de reconversión mediante mecanismos que complementen las subvenciones concedidas en cada caso por el Ministerio de Industria<sup>12</sup>.

En definitiva, la política de apoyo a la actividad empresarial ha contado con un abanico amplio de instrumentos en las distintas esferas administrativas. No obstante, la política de promoción, aún cuando tiene un carácter general y extensivo a todos los sectores, ha tenido un marcado acento industrial como a continuación se apreciará a través de las líneas de actuación presididas por los principales organismos autónomos creados por la Junta de Andalucía para este fin y que a continuación pasamos a analizar: IPIA, SOPREA e IFA.

### **3. INSTITUTO DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL DE ANDALUCÍA.**

El Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (IPIA)<sup>13</sup> se crea en 1981 en la etapa preautonómica por la Junta de Andalucía con el objeto de impulsar y desarrollar nuevas industrias en la región. En esta época, la Junta de Andalucía no tiene apenas competencias en materia de política económica, por lo que las primeras actividades del IPIA estuvieron centradas en dar a conocer a Andalucía en el extranjero para la captación de inversiones foráneas y en servicios de asesoramiento empresarial. También,

---

<sup>12</sup> Por el Acuerdo del Consejo de Gobierno del 26 de agosto de 1987 (BOJA nº 14 de 13 de octubre de 1987), se autoriza a la Consejería a otorgar subvenciones a empresas incluidas en la zona de urgente reindustrialización de la Bahía de Cádiz por cuantía no superior al 50% de las subvenciones concedidas en cada caso por el Ministerio de Industria y Energía. Aunque sus resultados han sido modestos en comparación con otras ZUR del país (JORDÁ, 1987).

<sup>13</sup> Este organismo ya se ha considerado en el capítulo tercero de Política Financiera.

durante esta etapa el IPIA promueve la creación de sociedades mixtas, buscando socios en Andalucía y prestando apoyo técnico en el proceso de implantación. Con este tipo de actuaciones, básicamente de información y coordinación, el Instituto funcionará durante casi dos años (SÁNCHEZ DE LA MORENA Y BUENO, 1984).

Habrá que esperar a 1983, con la creación del primer Parlamento de la Comunidad Autónoma, y con la asunción de competencias en materia de política industrial y económica, para que el Instituto sufra un cambio de orientación en su actividad y un impulso presupuestario. Esto se producirá con la Ley 1/1983 de 3 de marzo, por el cual se ratifica la creación del IPIA con una norma de rango legal.

Con dicha norma las funciones del Instituto quedan concretadas en las siguientes: promoción de la iniciativa pública y/o privada, en cuanto a la creación de industrias; coordinación y fomento de los medios que estimulen la industrialización de Andalucía; coordinación y desarrollo del sector público industrial; realización de estudios y asesoramientos técnicos, jurídicos y económicos de proyección práctica, necesarios para la promoción industrial; apoyo a las PYMES, así como a la Empresa Cooperativa y a las Sociedades Anónimas Laborales.

Estas funciones del Instituto estaban presididas por un objetivo básico consistente en subsanar las deficiencias económicas de Andalucía y conseguir un desarrollo equilibrado del sector industrial en el futuro. Como objetivos complementarios, se consideraban, por un lado, el impulso y la promoción de una política económica que incorporara el máximo valor añadido a todos los recursos y, por otro, el fomento y apoyo a las PYMES. De acuerdo con esto, el Instituto se convierte en el promotor, impulsor y ejecutor de la política de la Junta de Andalucía en relación con la promoción industrial, considerada de interés para el desarrollo económico y social.

A partir de entonces el Instituto pasa a ser una parte más dinámica en el desarrollo industrial de Andalucía, apoyado por una estructura operativa que se vería complementada mediante la instalación de una red de gerencias provinciales en colaboración con las correspondientes Diputaciones Provinciales de Andalucía, a fin de coordinar todas las competencias de promoción industrial de la región y conseguir un incremento en la financiación del Instituto.

La financiación del IPIA ha estado garantizada por tres fuentes: primera, por transferencias de la Junta de Andalucía, segunda, por la firma de convenios con el IMPI (Instituto de la Pequeña y Mediana Empresas Industrial) y, tercera, por el CDTI (Centro de Desarrollo Tecnológico e Industrial) del Ministerio de Industria<sup>14</sup>.

No obstante, a pesar de contar con fuentes adicionales de financiación independientes a la propia Junta de Andalucía, el presupuesto del Instituto no ha sido precisamente lo suficientemente importante en comparación con los objetivos asignados al mismo.

### **3.1. EL PRESUPUESTO DEL INSTITUTO DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL.**

La evolución presupuestaria del Instituto de Promoción Industrial se muestra de forma detallada en cuadro nº1, donde, además, se ofrecen las distintas fases del gasto (crédito inicial, crédito definitivo y obligaciones reconocidas).

Los presupuestos son de escasa cuantía, pues no llegan a suponer ni un 0,03%

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, la financiación del año 1984, que es el primer año con una cierta relevancia presupuestaria, se produjo de la siguiente forma: un 51% correspondió a la Junta de Andalucía ( 74.745 mill.de ptas), un 22% por el IMPI con 32 mill ptas. y, en algo más, con un 22,6% el CDTI (33 mill. de ptas.). En 1985, se producirá un incremento de la aportación de la Junta de Andalucía pasando a representar el 62% del presupuesto (93 mill.de ptas).

del presupuesto de la Comunidad Autónoma en el año de máxima cuantía como es 1987. De la evolución de los mismos destaca su progresivo crecimiento, resaltando principalmente el importante aumento del año 1984 (de prácticamente un 140%) como consecuencia de la reorientación que sufre el IPIA en sus objetivos. Además, los presupuestos o créditos iniciales se han visto afectados de modificaciones a su favor sufriendo incrementos de hasta un 12%.

**CUADRO Nº1**  
**PRESUPUESTO DEL INSTITUTO DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL DE ANDALUCÍA.**  
(Cifras en miles de pesetas)

	Crédito Inicial (1)			Crédito Definitivo (2)	Obligac. Recods (3)	% (3)/(2)	% (3)/(1)
	Gastos personal	Gastos corrientes	Total				
<b>Total 1983</b>	-	-	60.000	60.000	60.000	100	100
<b>Total 1984</b>	98.981	46.697	145.678	150.325	62.981	42	43.2
<b>Total 1985</b>	103.000	50.772	153.836	172.265	145.263	84.3	94,4
<i>Programa 12*</i>	27.233	13.558	40.791	48.380	38.359	79,2	94
<i>Programa 67B*</i>	89.252	37.214	126.466	152.725	126.610	83	100
<b>Total 1986</b>	116.485	50.772	180.121	201.106	164.970	82	91,6
<i>Programa 12</i>	30.445	14.985	45.430	49.420	8.820	17,8	19,4
<i>Programa 67B</i>	96.303	42.279	138.582	149.742	28.317	18,9	20,4
<b>Total 1987</b>	126.748	57.264	184.012	199.163	37.139	18,6	20,2

(\*)Prog. 12. Dirección y servicios generales; Prog. 67B fomento y apoyo a las PYMES  
Fuente: Presupuesto, Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma y elaboración propia

Por otro lado, se aprecia que el capítulo de gastos de personal es el que absorbe más del 65% del presupuesto del Instituto en la práctica totalidad de los años. El resto del presupuesto ha estado dirigido a gastos de promoción y estudios. Esto pone de manifiesto que el IPIA se configuró, ante todo, como un organismo prestador de servicios.

Respecto al grado de cumplimiento del presupuesto se puede observar que es alto, con la excepción de los años 1984 y 1987. En cierta manera, dicho comportamiento viene justificado por el hecho de que 1984 es un año de inicio y ajuste a un nuevo sistema de funcionamiento. En el caso del año 1987, el escaso grado de cumplimiento del presupuesto está justificado por la etapa de transición que sufre el IPIA, que desaparece como tal para integrarse en el Instituto de Fomento de Andalucía.

Las consideraciones anteriores pueden complementarse si se atiende al desglose presupuestario por programas presentado tanto en 1986 como en 1987. Los programas en los que se integra el presupuesto del IPIA son el Programa 12 de Dirección y servicios generales, y el Programa 67 B de fomento y apoyo a las PYMES.

El programa de Dirección y Servicios generales suponen el 30% del presupuesto, lo que supone que el resto está dirigido al fomento y apoyo a las PYMES (70%). Los objetivos que envuelven a este último son la promoción de iniciativas de desarrollo endógeno para la creación de nuevas industrias, la elaboración de planes de actuación sobre la base de iniciativas surgidas, la formación e información a PYMES en sentido financiero, tecnológico y jurídico, el apoyo a PYMES que surjan en sus momentos iniciales, y el fomento en la innovación tecnológica. En líneas generales son actuaciones ante todo prestadoras de servicios, a tenor de la importancia de los gastos de personal.

### **3.2. LÍNEAS DE ACTUACION DEL INSTITUTO DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL.**

Según las limitaciones presupuestarias y de acuerdo con sus funciones y objetivos, la misión del Instituto es la de actuar sobre los problemas existentes tanto a nivel sectorial como en el ámbito de las poblaciones o comarcas determinadas, en las que coincidan diversas actuaciones públicas y privadas que obligen a una programación y

coordinación de conjunto (CASADO y CONDE, 1987, p.150).

Dentro de la labor de promoción y coordinación se desarrollan, por un lado, actuaciones dirigidas a lograr un mayor aprovechamiento de los recursos productivos de la región a través de los denominados planes de actuación que constituye la actividad principal del Instituto y, por otro, actuaciones de apoyo y promoción de la pequeña y mediana empresa.

A) Los planes de actuación son un conjunto coordinado y sistematizado de acciones que permiten abordar globalmente todos los aspectos que la actividad del Instituto intenta promover y/o impulsar con el objetivo de aprovechar al máximo los recursos de la región. Desde un principio, el IPIA se integró en la propia dinámica de dicho proceso con la finalidad de actuar en él, realizando estudios y diagnósticos y participando de manera activa en la coordinación de los agentes económicos y sociales implicados. El fin perseguido con estas actuaciones se centraba en fijar conjuntamente objetivos y medios concretos que se habían de plasmar en la creación de nuevas empresas, la sustitución o reconversión de otras, o en todo caso, en la generación de una entidad dinamizadora o estructura de gestión capaz de garantizar la continuidad de dicha actividad una vez concluido el plan de actuación (Ibid. p.150).

Al promover estos planes de actuación, según el Instituto (INSTI. PROMOCIÓN INDUSTRIAL DE ANDALUCÍA, 1987), pretendía ser algo más que un gabinete técnico de documentación y asesoramiento sobre proyectos industriales posibles, quería ser un organismo que “in situ” participara de manera activa en el concierto y la coordinación de los agentes económicos y sociales implicados, con el fin de fijar conjuntamente los objetivos y medios que se habrían de plasmar en la creación de nuevas empresas.

Los planes de Actuación llevados a cabo durante su periodo de gestión fueron

lo siguientes:

- Plan de actuación de la marroquinería de Ubrique<sup>15</sup>.
- Sector corchero andaluz.
- Mármoles de Macael.
- Plan territorial de la Sierra de Grazalema.
- Plan del sector cerámico y ladrillero de Bailén.
- Plan de actuación del mueble de Granada.
- Plan de actuación de la conserva de pescado en Andalucía.
- Plan de actuación de la castaña.
- Plan de actuación del piñón.

Estos Planes, que supondrían la principal actividad del IPIA, se verán complementados con otras actuaciones paralelas desarrolladas por él mismo y dirigidas a apoyar acciones de promoción económica de los Ayuntamientos. Dichas actuaciones se concretan en informar a los Ayuntamientos de la posibilidad de obtener financiación privilegiada para participar en proyectos de promoción económica, en canalizar a través de los mismos partidas presupuestarias con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial para la construcción de naves industriales, y en acciones puntuales por la demanda concreta de una determinada corporación al IPIA.

B) Independiente a los Planes de actuación, el IPIA desarrolló otro tipo de medidas dirigidas específicamente a las PYMES que trataban de dar respuesta a las funciones asignadas en el primer Plan Económico para Andalucía del Gobierno Autónomo (PEA 84-86). Éstas eran principalmente actuaciones de asesoramiento y divulgación de todos

---

<sup>15</sup> El Plan de actuación de la marroquinería de Ubrique fue el primer plan de actuación que el IPIA puso en marcha. Entre las metas que se perseguían estaban la de crear de una empresa mixta propietaria de la marca Legítimo Ubrique. Así como, la constitución de una sociedad comercializadora de los productos de Ubrique, con la participación de Cajas de Ahorros, SODIAN, SOPREA, Diputación, Ayuntamiento, IMPI, empresariado y trabajadores de Ubrique.

los mecanismos de apoyo a las PYMES, y cuyo objetivo último era ayudar a que las PYMES andaluzas superaran los problemas tanto estructurales como coyunturales de las mismas.

De acuerdo con esto, el IPIA se convierte en el organismo encargado de poner en marcha todo un conjunto de actuaciones que facilite el conocimiento y acceso a la financiación oficial en las condiciones más ventajosas posibles, y posibilite la creación y potenciación de fórmulas asociativas entre PYMES que mejore la gestión de las empresas.

Con este tipo de actuaciones se logra poner más en evidencia los problemas que entorpecían el desenvolvimiento de las PYMES como eran la deficiente estructura financiera, la escasa capacidad de gestión, la situación de estancamiento de éstas, la dificultad en el acceso a la contratación con la Administración y con grandes empresas, etc.

En definitiva, se podría concluir afirmando que el Instituto de Promoción Industrial de Andalucía, que se creó como un instrumento dinámico capaz de paliar la deficiente situación económica por la que atravesaba Andalucía, no se vió respaldado presupuestariamente. El presupuesto era insuficiente para hacer frente a un problema tan profundo como la consolidación de un tejido productivo y más en un territorio tan extenso como Andalucía. De hecho, así quedó reconocido en el mismo presupuesto de la Comunidad Autónoma (del ejercicio de 1987) cuando se indicaba, refiriéndose al IPIA, que “a pesar de lo ambicioso que se muestra en sus líneas de acción y metas sectoriales, debe desarrollar su actuación con unos recursos humanos y materiales muy limitados” (JUNTA DE ANDALUCÍA, 1987, p.179).

Por lo tanto, el escaso presupuesto unido al modo de intervención del IPIA, considerado en algunos aspectos de problemático por su relación con la Confederación

de Empresarios de Andalucía (DELGADO, 1996), hace que se puedan calificar las actuaciones del Instituto de irrelevantes<sup>16</sup>, aún cuando algunos planes de actuación tuvieron continuidad en la etapa del IFA<sup>17</sup>.

#### **4. SOCIEDAD PARA LA PROMOCIÓN Y RECONVERSIÓN ECONÓMICA DE ANDALUCÍA ( SOPREA).**

Paralelamente a la actuación del Instituto de Promoción Industrial de Andalucía, se encuentran las actuaciones de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Económica de Andalucía (SOPREA)<sup>18</sup>.

La Sociedad para la Promoción y Reconversión Económica de Andalucía se creó en el contexto del Plan Extraordinario de Inversiones de la Junta de Andalucía, por Ley de 3 de marzo de 1983 , por lo que tiene una tramitación paralela al IPIA. Con su concepción se pretende la creación de un instrumento más operativo de acción en la economía andaluza (PÉREZ Y PORRAS, 1987, p.254), razón por la que adopta la forma de Sociedad Anónima.

SOPREA, que surge tras la negativa del Instituto Nacional de Industria de transferir la Sociedad para el Desarrollo Industrial de Andalucía<sup>19</sup>, se constituye como

---

<sup>16</sup> Con motivo del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma, en marzo de 1985 y de julio de 1987, las actuaciones de las sociedades nacidas para promocionar la actividad industrial (caso de IPIA) eran ampliamente calificadas de fracaso.

<sup>17</sup> La incidencia fue muy desigual aunque se registraron algunos éxitos significativos, cuyo máximo representante se centra en el mármol de Macael.

<sup>18</sup> Las actuaciones de SOPREA analizadas corresponden al periodo 83-86, antes de que fuera absorbida por el Instituto de Fomento de Andalucía, y en el que dispone de capacidad de decisión propia.

<sup>19</sup> "El gobierno autónomo consideraba necesario la transferencia de SODIAN a la Junta de Andalucía, con el fin de aunar recursos y esfuerzos en el cumplimiento de los objetivos previstos en el Estatuto de Autonomía, bien por el pase directo del patrimonio, bien por la presencia exclusiva de la Junta de Andalucía en las ampliaciones de capital de SODIAN, proceso este último que conduciría a un control (continúa...)

un instrumento de política económica autonómica y germen del sector público empresarial, destinado a favorecer el desarrollo económico y social de Andalucía y a mejorar su estructura en las líneas planteadas por el PEA 84-86 y, por lo tanto, también para poder servir de soporte a las actuaciones del IPIA. Para ello se proponen dos campos de actuación: la promoción y la reconversión.

Por tanto, se configura como una sociedad de desarrollo regional, si bien a lo largo de los años adquiere un carácter netamente financiero que hizo que se constituyera como una Entidad Financiera Regional, justificada por la necesidad de atender a aquellas empresas que no se beneficiaban en los convenios que la Junta de Andalucía suscribía con las entidades financieras (CASADO y CONDE, 1987).

Este apoyo financiero vendría a ser independiente y al mismo tiempo complementario al apoyo financiero prestado a las empresas a través de la concertación de los sucesivos convenios que se venían celebrando entre la Junta de Andalucía y las Entidades Financieras como soporte financiero para el desarrollo del sector productivo.

En definitiva, como se reconoce en la memoria de gestión (SOPREA, 1986), SOPREA nace a causa de una necesidad coyuntural, dispuesta a ofrecer ayuda financiera y técnica a las empresas que deseen realizar nuevas operaciones en Andalucía o que necesiten de una reconversión. SOPREA pretende ser el diseño y la puesta en marcha de la empresa pública andaluza concebida no con la voluntad de competir con la empresa privada, sino con la pretensión de buscar solución a los problemas territoriales y dinamizar sectores económicos específicos, poniendo al servicio de la empresa privada todos aquellos medios con que cuentan las sociedades públicas que va creando SOPREA.

---

<sup>19</sup> (...continuación)

mayoritario de las empresas vía indirecta. Sin embargo el INI ofertó una participación minoritaria que el gobierno rechazó y se decidió la creación de SOPREA, como instrumento de política económica autonómica" (CASADO y CONDE, 1987, p.147)

#### **4.1. ACTUACIONES DE SOPREA.**

Las actuaciones de SOPREA como organismo independiente se desarrollaron durante el periodo 1983-1986, puesto que en 1987 pasaría a formar parte del Instituto de Fomento de Andalucía como sociedad de cartera y accionista en las participaciones existentes, pero sin capacidad de decisión propia y sin funciones.

Durante este periodo las actuaciones financieras de SOPREA han consistido tanto en la participación de capital en empresas, recogiendo en este caso la filosofía de la participación de capital de SODIAN, como en la concesión de créditos a medio y largo plazo en condiciones ventajosas y avales<sup>20</sup>.

La participación en capital de SOPREA se ha materializado mayoritariamente en empresas de carácter público. De hecho, uno de los fines más importantes de esta sociedad es el diseño y la puesta en marcha de la empresa pública andaluza. Los objetivos perseguidos con dichas participaciones se han centrado principalmente en los siguientes: primero, en el estímulo de un determinado sector económico; segundo, en el apoyo a zonas particularmente deprimidas y, tercero, en tratar de dinamizar la inversión privada en la pequeña y mediana empresa.

Entre el grupo de empresas participadas de acuerdo con el primer objetivo se encuentran tales como: la empresa Comercializadora de Productos Andaluces, S.A. (COPASA), cuyo fin es promover y asesorar al empresario andaluz en todo lo concerniente al comercio tanto doméstico como exterior<sup>21</sup>; la empresa Sociedad para

---

<sup>20</sup> De forma minoritaria, SOPREA también ha estado vinculada a la elaboración de estudios sobre las posibilidades de implantación de empresas dinamizadoras del sistema productivo, campañas de promoción tanto a nivel regional como nacional e internacional, y en la captación de inversiones endógenas.

<sup>21</sup> Respecto a la comercialización de los productos del campo, los programas de la Junta de Andalucía contemplaban la creación de una sociedad mercantil para el fomento de la comercialización, de esta manera nació COPASA. (CONSEJERÍA DE AGRICULTURA y PESCA, 1985).

el Desarrollo de la Informática y Electrónica, S.A. (SADIEL) cuya denominación la define; Sociedad para el Desarrollo energético de alternativas o procesos para el ahorro de energía; y Productora Andaluza de Programa S.A., creada para impulsar a la industria cinematográfica andaluza.

De acuerdo con el segundo objetivo, se encuentran las siguientes empresas: SOVICOSA, Sociedad de vinos del Condado, S.A, cuyo fin es la elaboración y comercialización de los vinos producidos en la comarca del Condado; La Alpujarreña S.A, que mantiene las tradiciones artesanales en la comarca de Las Alpujarras en la fabricación de alfombras; y CETURSA, creada con el objeto de explotar las instalaciones de la Estación de Esquí de Sierra Nevada

Por último, y según el tercer objetivo, SOPREA participa mayoritariamente en la Sociedad Fomento Empresarial. S.A., constituida para participar en capital-riesgo, con carácter minoritario y con pacto de recompra accionarial, en pequeñas empresas generadoras de empleo; Sociedad Pública de Avaes, que pretende garantizar operaciones financieras de pequeño y mediano rango, especialmente, a las PYMES.

Independientemente a la participación de capital de estas empresas, donde la participación de SOPREA es mayoritaria, han existido otras participaciones en empresas, con los mismos objetivos<sup>22</sup> pero con un carácter minoritario, que no constituyen un grupo homogéneo sino un agregado de realidades muy diferentes (FERRARO, 1996).

De acuerdo con este tipo de actuaciones, SOPREA se convierte, hasta entonces, en la institución autonómica que ha tenido mayor transcendencia en la ejecución de la política de empresa pública y participada autónoma (Ibid. p.65).

---

<sup>22</sup> Una exposición detallada de las empresas participadas minoritariamente por SOPREA puede verse en FERRARO (1996).

Durante los años de existencia de SOPREA, como organismo independiente, las actuaciones financieras desarrolladas han tenido la evolución que muestran los cuadros nº 2 y 3, en las que se puede observar la distribución por sectores y por provincias, respectivamente.

Por sectores, la industria ocupa un lugar relevante, destacando el sector agroalimentario. En el grupo referido a otras industrias, los subsectores que han ocupado lugares destacados han sido el sector químico, metalúrgico, y el textil. De alguna forma, las actuaciones sectoriales de SOPREA estaban integradas dentro de las líneas establecidas en el Plan Económico 1984-1986. Territorialmente, su actividad ha estado muy concentrada en Sevilla, con gran diferencia con respecto a su inmediata seguidora.

**CUADRO Nº 2**  
**ACTUACIONES FINANCIERAS SOPREA 1983-86, POR SECTORES**  
(cifras en mill. de pesetas)

Provincia	1983	1984	1985	1986	TOTAL	%
Agricultura y Pesca	-	502,5	389,1	522,5	1414,0	14,2
Construcción	94,8	205,0	59,0	160,0	519,0	5,2
Industria Agroalimentaria	225,9	468,3	850,1	800,5	2344,7	23,5
Otras Industrias	496,0	655,7	935,0	1189,5	3276,0	32,8
Servicios	220,7	523,0	1106,6	571,5	2422,0	24,4
<b>Total</b>	<b>1037,3</b>	<b>2354,5</b>	<b>3339,7</b>	<b>3244,0</b>	<b>9975,5</b>	<b>100,0</b>

Fuente: SOPREA

**CUADRO Nº3**  
**ACTUACIONES FINANCIERAS SOPREA 83-86, POR PROVINCIAS**  
(cifras en mill. de pesetas)

Provincia	1983	1984	1985	1986	TOTAL	%
Almería	70,0	124,0	155,0	66,0	415,0	4,2
Cádiz	102,3	156,1	330,0	600,0	1.188,4	12,0
Córdoba	145,0	126,0	424,0	752,0	1.507,0	15,1
Granada	105,6	485,0	105,0	335,0	1.030,6	10,4
Huelva	94,2	134,0	84,6	52,0	364,7	3,7
Jaén	50,0	226,0	50,0	100,0	426,0	4,3
Málaga	69,5	107,9	139,9	40,0	357,3	3,6
Sevilla	400,7	935,5	2.051,3	1.299,0	4.686,5	46,9
<b>Total</b>	<b>1.037,3</b>	<b>2.354,5</b>	<b>3.339,7</b>	<b>3.244,0</b>	<b>9.975,5</b>	<b>100,0</b>

Fuente : SOPREA.

Así pues, las actuaciones financieras de SOPREA durante el periodo 83-86 se han visto respaldadas por unos recursos de 9.915,5 millones de pesetas, cantidad que resulta de escasa cuantía si se compara con la aplicación presupuestaria del IFA en 1988 para el mismo fin (5.763,3 millones de pesetas). Este hecho unido a la limitada entidad presupuestaria asignada al IPIA, es de por sí ilustrativo de la escasa relevancia de estos dos tipos de entidades. En su diseño fueron considerados de vital importancia para el fomento del tejido empresarial de la región pero tan sólo se quedaron en dos entes burocráticos más del sistema productivo de la región.

En suma, tanto el IPIA como SOPREA, y en especial este último que se consideró en el planteamiento del PEA 84-86 que debía constituir el “holding” público empresarial de Andalucía, no lograron transformar la realidad andaluza. La realidad discurrió por senderos diferentes, el sector público autónomico empresarial que se pretendía no se fue creando con los objetivos y estrategias definidas en el Plan (FERRARO, 1993, p.67), en el que se consideraba que éste debía actuar de forma beligerante y con criterios progresivos en la realidad económica, de acuerdo con las prioridades de política económica del propio gobierno andaluz (CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, HACIENDA Y PLANIFICACIÓN, 1985, p.199).

## **5. INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCÍA.**

El Instituto de Fomento de Andalucía (IFA) se creó en 1987 como ente público dependiente de la Junta de Andalucía, asumiendo las funciones en materia de promoción y fomento económico hasta entonces asignadas al IPIA y SOPREA.

A partir de entonces, el IFA se convertirá en el principal ente ejecutor de la política de promoción establecida por el gobierno andaluz e irá asumiendo un papel creciente en la tramitación y gestión de las ayudas puestas a disposición por la

Administración, convirtiéndose así en un órgano centralizador y gestor de las mismas. Para ello, el Instituto contará con unos fondos presupuestarios muy superiores a los que dispuso el IPIA para su gestión, lo que vendrá a suponer un punto de inflexión en la política de promoción económica en Andalucía.

El Instituto se configurará como un instrumento del gobierno regional orientado al desarrollo económico de Andalucía, mediante el apoyo a los procesos de inversión empresarial y a la dinámica de cambio de la estructura económica andaluza. De acuerdo con esto, el Instituto tendrá asignadas las siguientes funciones: promover la creación de empresas y la ampliación de las existentes; potenciar la introducción de mejoras técnicas, comerciales y de gestión en las unidades productivas andaluzas; e integrar los medios que la Junta de Andalucía asigne al fomento empresarial. Para ello, prestará sus propias ayudas e incentivos y tratará de simplificar el acceso a las ayudas que la Administración Regional, Estatal y Comunitaria<sup>23</sup> tiene establecidas para favorecer el desarrollo regional.

### **5.1. ACTUACIONES DEL INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCÍA DE ACUERDO A SUS APLICACIONES PRESUPUESTARIAS.**

El Instituto de Fomento de Andalucía establece en todos los ejercicios económicos un Programa de Actuaciones, Inversiones y Financiación (PAIF) en cumplimiento de lo establecido por su normativa reguladora. De acuerdo con esto, en el cuadro nº4 se detalla la evolución de la aplicación presupuestaria en el periodo 1988-94, desglosado por los distintos capítulos de gastos.

Por partidas, las más importantes desde el punto de vista presupuestario son las

---

<sup>23</sup> Como por ejemplo el Programa Nacional de Interés Comunitario (PNIC) Almería-Levante.

actuaciones financieras que incluyen los fondos destinados a operaciones propias del Instituto: préstamos, participaciones en capital, subvenciones, etc.

Respecto a las partidas referidas a los gastos en explotación e inversiones reales (que recogen la ejecución de obras para las sedes de los Servicios Centrales y Gerenciales), son capítulos de gastos que están referidos al funcionamiento de la actividad. La evolución de dichas partidas indica el proceso de creación que ha tenido el aparato administrativo del Instituto. Como se puede observar, hasta 1992 el Instituto experimenta un periodo de gran crecimiento tanto en el aspecto de personal como en la mejora de su activos inmobiliarios, de ahí que una vez concluidas las obras de instalación del Instituto tanto de servicios centrales y gerencias se vea notablemente disminuido el presupuesto por inversiones reales.

**CUADRO N°4**  
**PROGRAMA DE ACTUACIONES, INVERSIONES Y FINANCIACIÓN**  
(Aplicaciones-Realizadas)  
(Cifras en millones de pesetas)

Concepto	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1944
Gasto de personal	472	594	645	742	859	911	916
Compra de Bienes y Serv.	284	318	389	401	515	331	469
Gast. Financieros	132	112	94	148	444	388	208
Amortizaciones	21	32	44	51	104	134	151
<b>Gasto Explotación</b>	<b>909</b>	<b>1.054</b>	<b>1.172</b>	<b>1.342</b>	<b>1.923</b>	<b>1.763</b>	<b>1.744</b>
Inversiones Reales	326	209	320	1.525	1.072	362	228
Actuaciones Financieras	5.763	5290	7.292	4.506	9.784	15.206	23.366
Reembolso	147	148	147	148	223	489	656
Otras Acciones de	682	420,2	139				
Inundaciones	-		1.656	864	241,4		
Convenios Consejerías	-	954	2.524	1.725	2.301	3.371	5.761
Sierra Nevada 1995	-			1.500			
Avales convenios atendidos				985	921,25		
<b>Total Actuaciones</b>	<b>6.918</b>	<b>6.601</b>	<b>12.078</b>	<b>11.252</b>	<b>14.544</b>	<b>19.428</b>	<b>30.011</b>
Total Recursos	7.827	7.655	13.250	12.594	16.466	21.191	31.755
Fondo de Maniobra	- 1.960		-	-	-	1.051	-
<b>Total PAIF</b>	<b>5.867</b>	<b>7.655</b>	<b>13.250</b>	<b>12.594</b>	<b>16.466</b>	<b>22.242</b>	<b>31.755</b>
Avales Aprobados	1.389	1.030	-	1.902			

Fuente: Instituto de Fomento de Andalucía, y elaboración propia

En líneas generales, los recursos del Instituto han sido crecientes con la excepción del año 1991, destacando el importante crecimiento que sufren los años 90, 93 y 94.

En concreto, el crecimiento que experimentan los recursos del año 1990 se debe a varias razones. En primer lugar, por el crecimiento que tienen las actuaciones financieras propias del Instituto. Esto se debe fundamentalmente a la aprobación de operaciones especiales tales como las relativas a CETURSA, INVERISA, MINAS de THARSIS. Además, se produce la inclusión de recursos extraordinarios dirigidos a paliar los daños ocasionados a los afectados por las inundaciones<sup>24</sup>. Igualmente, en este año se produce un aumento considerable de los recursos, con carácter finalista, destinados a Convenios con Consejerías.

El crecimiento de los años 1993 y 1994 se debe sobre todo al incremento de las actuaciones financieras, que llegan a representar prácticamente las tres cuartas partes del presupuesto de gasto, fundamentado por las transferencias de fondos comunitarios y por la situación de crisis del momento. En 1993, el gobierno andaluz, consciente de que la difícil situación afecta de forma especial a las pequeñas y medianas empresas, aprobó un conjunto de medidas destinadas a la reactivación de la economía y al apoyo a las empresas y al empleo, designando al Instituto como organismo ejecutor. Así, los fondos utilizados por el Instituto alcanzaron un montante de 22.242 millones de pesetas, un 25% más que el presupuesto ejecutado en 1992. Las ayudas a empresas aumentaron considerablemente (las Actuaciones Financieras y los Convenios de las Consejerías acaparan 18.578 millones de pesetas, el 54% más que en 1992), produciéndose al mismo tiempo una reducción de los gastos de explotación (8% menos que en 1992).

---

<sup>24</sup> El IFA ha sido el encargado de tramitar y estudiar las propuestas de ayudas formuladas por las empresas afectadas por las inundaciones sufridas. Estas modalidades de ayudas concedidas se deben a la aplicación del Decreto 296/988 y el Decreto 236/89. Estos Decretos que se pusieron en marcha ante la gravedad acaecida en determinados lugares por las condiciones climatológicas de la época.

Durante 1994, con una situación en parte análoga a la de 1993, los recursos se verán de nuevo notablemente incrementados. Igualmente, las actuaciones financieras, con un incremento en su volumen del 54%, es la partida más beneficiada. De hecho, las actuaciones financieras se ven notablemente incrementadas respecto a las previsiones iniciales (recursos aplicados/ recursos iniciales previstos en 1993, fue de un 162% y en 1993 de 192,8%). Esto ha provocado que se halla calificado la actuación recurrente del Instituto de estos últimos años como “de hospital de empresas”, lo que según FERRARO (1996, p.128), de continuar esta práctica política-económica puede cambiar por completo el panorama de la empresa pública regional.

## **6.2. INSTRUMENTOS DESARROLLADOS POR EL IFA.**

Los instrumentos que el Instituto ha venido utilizando desde su creación han sido básicamente los siguientes: a) Estudios y Planes de Actuación; b) participación en la gestión de otros instrumentos financieros; c) participación en empresas de carácter instrumental; y d) instrumentos de apoyo financiero con fondos propios

A) Para su actividad en el campo de movilización del potencial endógeno, el IFA ha dispuesto de un instrumento materializado en la planificación y coordinación de actuaciones que ya venía siendo utilizado por el IPIA a través de los *planes de actuación*. Estos planes integran programas de promoción de proyectos empresariales diseñados sobre economías locales con cierta capacidad de autosostenimiento. Por consiguiente, son planes que persiguen el aprovechamiento de oportunidades y recursos de zonas o sectores muy específicos, con el objetivo de que pueda significar una alternativa al desarrollo de ciertas zonas territoriales.

Al ser una línea de actuación que venía desarrollando el IPIA, ha hecho que el

IFA continuará con los planes iniciados o proyectados en la etapa anterior<sup>25</sup> y surgieran otros nuevos, destacando entre otros, el Plan del aceite de virgen de Oliva, Plan del Campo de Gibraltar y Plan la Alpujarra.

Sectorialmente, los planes de actuación han estado vinculados con lo que se podría denominar un aprovechamiento de los potenciales endógenos, especialmente recursos primarios (mármol, corcho, aceite de oliva..). Además, han promovido una mayor incorporación de valor añadido y una mejora en la calidad y comercialización de productos. En otros casos, estos planes se han orientado hacia el relanzamiento de actividades con especial incidencia en ciertas comarcas (cerámica en Bailén, entre otras).

Los ámbitos sobre los que se han proyectado los planes de actuación han sido generalmente áreas marginales, sobre todo de montaña y desconectadas de los circuitos económicos regionales. Es por ello que la estrategia de fomento utilizada en estos planes está en estrecha relación con lo que se conoce como desarrollo rural integrado o desarrollo local /endógeno.

B) Otra de las actuaciones del IFA se centra en la *participación en la gestión de instrumentos financieros*, aunque éste no sea el ente promotor del proyecto a financiar. En este tipo de acciones el Instituto es el encargado de recibir la propuesta, estudiarla, gestionar y materializar las subvenciones en tipos de interés a préstamos, avales a proyectos de inversión, etc. Así ha ocurrido con programas como el de apoyo y fomento a las PYMES, desarrollado en el marco del convenio entre la Junta de Andalucía y las Entidades Financieras<sup>26</sup>, y que tenía como finalidad subvencionar y poner a disposición de las PYMES andaluzas más recursos procedentes del sistema financiero.

---

<sup>25</sup> El IFA continúa con los siguientes planes: Plan de actuación de la industria auxiliar de la agricultura del poniente almeriense; plan de actuación de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas; plan de actuación de la Sierra de Huelva; plan de marroquinería de Ubrique; plan sobre el sector corchero; plan sobre el sector cerámica de Bailén; plan de Mármol de Macael y, plan de actuación de Grazalema.

<sup>26</sup> Dichas actuaciones han sido desarrolladas en el capítulo de Política Financiera.

Otras gestiones del Instituto se han llevado a cabo en el entorno de otros convenios realizados desde diversas Consejerías dirigidos también al apoyo y fomento de las empresas<sup>27</sup>. Estas actuaciones se materializan en líneas de ayudas que, por un lado, tienen un marcado carácter sectorial y están destinadas a la agricultura, comercio, hostelería, industria o servicios en general y, por otro, están dirigidas a un tipo de empresas específicas como son las Cooperativas y las Sociedades Anónimas Laborales.

En esta misma línea de trabajo, el Instituto también ha colaborado en todo el proceso de gestión del Sistema de Incentivos Regionales (Ley 50/85 de Incentivos Regionales para la Corrección de Desequilibrios Económicos Interterritoriales). Este sistema discrimina sectorial y espacialmente en favor de aquellas regiones menos favorecidas en términos de renta y empleo. En Andalucía, el sistema de incentivos regionales se pone en marcha con el Real Decreto 652/1988 de delimitación de la Zona<sup>28</sup> de Promoción Económica de Andalucía, configurándose la misma, en los tres primeros años de funcionamiento, como la región más beneficiada por el nuevo Sistema (IFA, 1991). Sectorialmente han sido el sector turístico y agroalimentario los más incentivados, en cuanto a número de proyectos se refiere. En su conjunto, han supuesto aproximadamente la mitad de los proyectos subvencionados.

Por otro lado, el IFA ha venido participando en los órganos de administración de las Zonas de Acción Especial (ZAEs). Las ZAEs se constituyen como un instrumento

---

<sup>27</sup> Son ayudas que en algunos casos, como en los primeros años de actuación del Instituto (1988), estuvieron destinadas a aquellos sectores considerados de mayor notoriedad para la economía andaluza, tanto desde el punto de vista de la creación de empleo y valor añadido como de la modernización y articulación del tejido productivo regional. En este sentido, se actuó fundamentalmente en el sector agroalimentario, sector turismo y sectores emergentes o punta.

<sup>28</sup> El R.DDecreto 1535/1987, que contiene el Reglamento de Desarrollo de la Ley de Incentivos Regionales, distingue tres tipos de zonas: Zonas de Promoción económica, Zonas Industrializadas en declive y Zonas especiales. Las Zonas de promoción económica (ZOPRE) son aquellas áreas geográficas con menor nivel de desarrollo, medido en términos de renta y paro. Se incluyen las CC.AA y las provincias cuya renta por habitante sea inferior a la media nacional. Andalucía fue clasificada como Zona de promoción económica, correspondiéndole los topes máximos de subvención por inversión (50%).

financiero de política regional a cargo del gobierno autónomo, cuyo objetivo se centra en paliar los efectos negativos que supone el desequilibrio existente entre las Comarcas de las mismas provincias y dentro la región, para relanzar económicamente las zonas más deprimidas, llegando incluso a actuar como complemento autóctono de las subvenciones concedidas al amparo de Ley de Incentivos Regionales. En la Comunidad Autónoma Andaluza se declararon dos ZAEs<sup>29</sup>: la Comarca de Linares y la Carolina en Jaén y la Franja Pirítica de Huelva.

Los objetivos generales a alcanzar con la declaración de zona de acción especial son: primero, aunar y potenciar todos los esfuerzos provenientes de los distintos agentes sociales y económicos con el fin de conseguir un desarrollo industrial coherente en la comarca; segundo, diversificar la economía e industria, fomentando los sectores con ventaja comparativa y dirigiendo los esfuerzos en su apoyo, así como fomentar la infraestructura industrial, comercial y de distribución; tercero, conseguir la máxima eficacia de la infraestructura existente, aprovechando de la mejor forma posible los recursos productivos; y, por último, adecuar la oferta a la demanda, planificando la industria de la zona en su conjunto de forma que se supere la vieja configuración de los municipios.

Las ayudas de las que han sido objeto las ZAEs aparecen en el cuadro nº5. Como se aprecia, ha sido la ZAE de Jaén la más beneficiada en cuanto a recursos obtenidos. No puede decirse lo mismo si los datos se refieren al porcentaje recibido en relación con la inversión. En este sentido, la ZAE de Huelva recibe el 19,5% del total de la inversión y Jaén el 15,4%.

A pesar de las ayudas recibidas al amparo de este instrumento, Jaén sigue

---

<sup>29</sup> Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 7 de octubre de 1987 (BOJA nº8 de 2 de febrero de 1988), se aprueba la declaración de Zona de Acción Especial a la comarca de Linares y la Carolina de la provincia de Jaén. Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de diciembre de 1987 (BOJA nº8 de 2 de febrero de 1988), se aprueba la declaración de Zona de Acción Especial a la franja pirítica de Huelva.

manteniendo el mismo porcentaje de participación en el PIBcf sobre el total regional en 1993 que el que mantenía en 1983 (un 9,6%). Y, en el caso de Huelva, ha descendido su participación en el PIB regional, de suponer un 10,9% del PIB cf regional en 1983 ha pasado a un 8,5 en 1993.

**CUADRO Nº5**  
**AYUDAS A LAS ZONAS DE ACCIÓN ESPECIAL**  
( en miles de pesetas)

ZAE HUELVA				ZAE JAÉN				
NºEx	Inversión	% Subv.	Subvención	NºExp.	Inversión	% Subv.	Subvención	
1990	14	2.276.958	18	410.925	7	689.640	17,6	121.587
1991	16	1.025.255	23,1	236.861	25	5.620.640	15,9	893.867
1992	8	314.482	16,8	52.865	12	972.623	17,9	173.918
1993	37	1.191.121	19,9	237.295	31	5.060.360	14,1	712.366
	75	4.807.816	19,5	937.946	75	12.343.263	15,4	1.901.738

Fuente : Consejería de Economía y Hacienda y elaboración propia.

C) Al igual que en la etapa anterior a la creación del IFA hiciera SOPREA durante el periodo 83-86, el Instituto ha venido *partipando en empresas con carácter instrumental*, que en muchos casos proceden precisamente de esta etapa anterior.

El IFA otorga la categoría de empresa instrumental a las empresas participadas al 100% o, al menos, con un porcentaje marcadamente mayoritario. Dos son los objetivos que se pretenden alcanzar con estas actuaciones: por una parte, facilitar la puesta en marcha de empresas de carácter estratégico y, por otra, apoyar a proyectos empresariales viables económica y técnicamente. Con la participación del IFA se garantiza el seguimiento permanente y su adecuación a los fines previstos, reportándole además una mayor fiabilidad frente a terceros.

Dentro de esta participación empresarial hay que destacar tres empresas que

tienen para el IFA un carácter de instrumental<sup>30</sup> y que surgen con SOPREA, como son la empresa Comercializadora de Productos Andaluces, S.A.(C de A), la Sociedad Andaluza para el Desarrollo de la Informática y la Electrónica, S.A. (SADIEL) y la Sociedad para el Desarrollo Energético de Andalucía, S.A. (SODEAN).

La Comercializadora de Productos Andaluces, S.A. es una Sociedad que inicia su actividad en 1985 en colaboración con otros organismos de la Junta de Andalucía. Su campo de actuación ha estado centrado en el asesoramiento e información empresarial en el área comercial y en la divulgación y promoción de productos andaluces en ferias y certámenes, con el objetivo de apoyar la creación de una imagen adecuada de los mismos y ayudar a la apertura de nuevos mercados, y/o ampliar la tasa de la participación de los mismos. Sectorialmente el apoyo ha estado centrado en la artesanía andaluza y en el sector agroalimentario.

La Sociedad Andaluza para el Desarrollo de la Informática y la Electrónica, S.A. es una Sociedad que, desde que inicia su actividad en 1984, constituye un instrumento importante en el conjunto del sector electrónico e informático<sup>31</sup>. Su actuación se lleva a cabo mediante la ejecución de planes informáticos, asesorías y consultoras para instituciones y empresas en estos sectores. Así mismo, impulsa la promoción y el desarrollo de nuevas tecnologías de diseño asistido por ordenador.

La Sociedad para el Desarrollo Energético de Andalucía, S.A.(SODEAN) desarrolla actividades de realización de proyectos y asesoramiento en energía convencional (programas de ahorro y diversificación energética, programa regional de gasificación, etc.) y sobre energías renovables (seguimiento de instalaciones piloto,

---

<sup>30</sup> Productora Andaluza de programas (PAPSA) es otra empresa de carácter instrumental, pero tiene un marcado carácter cultural. Su actividad está dedicada al fomento y realización de actividades ligadas al mundo de la cultura, y centrada en la realización de proyectos audiovisuales., etc.

<sup>31</sup> El IFA , a través de SOPREA participa en algo más del 80%.

promoción de aprovechamiento de la biomasa, divulgación de este tipo de energías en Andalucía). El objetivo de SODEAN es la racionalización del consumo energético y su diversificación mediante el aprovechamiento de los recursos endógenos y la potenciación de las energías alternativas renovables. Desde que inicia sus actividades en 1982, SODEAN ha venido consolidando su papel de agente asesor en estos campos para la administración autonómica y sus organismos dependientes. Desde la creación del IFA en 1987, SODEAN es una sociedad participada al 100% por el Instituto a través de SOPREA.

Otra empresa de carácter instrumental es Fomento Empresarial S.A. Esta Sociedad tiene como objetivos: primero, la constitución y participación en sociedades que comporten innovación, nuevos empresarios o alto grado de riesgo; segundo, asesoramiento y apoyo a las empresas participadas; y tercero, captación y gestión de proyectos que sirvan de apoyo a los dos puntos anteriores.

Por otro lado, el Instituto, independientemente de su participación en las empresas de carácter instrumental, ha venido participando en distintas Sociedades a lo largo de los años, destacando entre otras, su participación en Centros Turísticos, S.A. (CETURSA), Sociedad encargada de poner en marcha Sierra Nevada 1995-6 (con una participación de 61,33%, en 1994).

D) Todo este conjunto de acciones desarrolladas por el Instituto de Fomento de Andalucía que tienen como objetivo la promoción y dinamización de la actividad económica de la región, se ve completado con las *actuaciones financieras llevadas a cabo por el Instituto con los recursos propios*<sup>32</sup> que le asigna la Junta de Andalucía al

---

<sup>32</sup> Los fondos propios del IFA son los recursos procedentes, fundamentalmente, de la subvención de capital que anualmente le otorga la Junta de Andalucía, a través de la Consejería a la que está adscrito dicho Instituto.

configurarse el mismo como entidad pública de desarrollo regional.

Las actuaciones financieras de apoyo a la actividad empresarial constituyen un instrumento de primer orden, de hecho, como anteriormente se ha apuntado llegan a representar en algunos momentos la tercera parte del presupuesto del Instituto. Además, las actuaciones financieras del Instituto resultan ser relevantes en el desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, sobre todo si se tiene en cuenta la escasa capacidad financiera de las empresas andaluzas, mayoritariamente de dimensión mediana o pequeña. Precisamente, en referencia a este tipo de actuaciones MARTÍN RODRÍGUEZ y MARTÍN MESA ( 1993, p.492) han considerado la labor realizada por el IFA en este punto, desde la fecha de su creación, de brillante, a tenor de la disposición de las actuaciones financieras que se han puesto en marcha.

El Instituto de Fomento de Andalucía<sup>33</sup> ha dispuesto de una amplia gama de instrumentos de apoyo financiero, fundamentalmente, préstamos, subvenciones directas y a tipos de interés , avales y participación de capital<sup>34</sup>. Este último ha sido concebido como un instrumento de uso restringido y por tiempo limitado. El objeto de la participación<sup>35</sup> es, por un lado, aumentar el nivel de autofinanciación para permitir el nacimiento de un proyecto y, por otro, afrontar planes de expansión o bien prestigiar a la sociedad participada de cara a aumentar sus garantías frente al resto de socios capitalistas, entidades financieras o terceros.

La evolución de los distintos instrumentos financieros a lo largo del periodo

---

<sup>33</sup> En el orden institucional, después de la remodelación del Gobierno producida a raíz de las elecciones autonómicas de junio de 1990, el Instituto de Fomento de Andalucía quedó adscrito a la Consejería de Economía y Hacienda , al objeto de conseguir una mayor coordinación con el área de fomento de la actividad económica de dicho departamento.

<sup>34</sup> Todo este tipo de operaciones estaban sujetas a un proceso administrativo, por lo que debían seguir una fase de información, aprobación y formalización.

<sup>35</sup> Para la participación en capital se actúa mayoritariamente a través de SOPREA.

1988-1994 puede verse en los cuadros nº7 y nº8, en los que se muestra la ejecución del plan de actuaciones financieras del IFA. Tal como se puede observar, las actuaciones financieras del Instituto se han caracterizado por un continuo crecimiento, a excepción de 1991 que registra el importe más bajo. El crecimiento ha sido especialmente considerable en los últimos años y ha estado muy por encima de las previsiones presupuestarias iniciales del Instituto. Destacan los años 1993 y 1994, en los que el grado de ejecución de las actuaciones financieras propias del Instituto respecto a lo presupuestado se sitúan en el 162% y 193% respectivamente.

Este crecimiento, respecto a las previsiones presupuestarias, está fundamentado, en parte, en las transferencias de fondos FEDER. El ritmo de transferencias de fondos FEDER al IFA está ligado a los pagos que el Instituto haga a las empresas beneficiarias de la subvención. Durante 1993, el Instituto ha superado la cantidad que tenía prevista como pagos a las empresas y, como consecuencia, ha recibido más fondos de la Comunidad Europea.

**CUADRO Nº 7**  
**EVOLUCIÓN EN TÉRMINOS ABSOLUTOS DE LAS ACTUACIONES FINANCIERAS**  
**DEL INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCÍA.**

(Con fondos propios) Cifras en millones de ptas.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Participación en Capital	860	2.135	1.384	1.097	2.075	631	508
Actuaciones de Avaes	2.288	1.126	1.045	1.902	1.509	920	558
Actuación en Subv. de	1.389	2.032	669	1.276	2.498	5.599	8.175
intereses							
Subvenciones directas	0	0	81	761(*)	1.307	1.496	566
Actuaciones en préstamos	2.752	2.050	5.157	1.370	3.815	6.535	13.559
<b>Total</b>	<b>7.289</b>	<b>7.343</b>	<b>8.336</b>	<b>6.406</b>	<b>11.204</b>	<b>15.181</b>	<b>23.366</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias del IFA (varios años).

**CUADRO Nº8**  
**EVOLUCIÓN EN TÉRMINOS PORCENTUALES DE LAS ACTUACIONES FINANCIERAS**  
**DEL INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCÍA.**  
(con fondos propios)

	89-88	90-89	91-90	92-91	93-92	94-93
Participación en Capital	148,1	-35,2	-20,7	89,2	-69,6	-19,5
Actuaciones de Avaes	-50,8	-7,2	82,0	-20,7	-39,0	-39,3
Actuación en Subv intereses	46,3	-67,1	90,8	95,7	124,1	46,0
Subv. directas				71,7	14,5	-62,2
Actuaciones en préstamos	-25,5	151,6	-73,4	178,5	71,3	107,5
<b>Total</b>	<b>0,8</b>	<b>12,4</b>	<b>-31,6</b>	<b>98,5</b>	<b>35,5</b>	<b>53,9</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias del IFA (varios años).

Por instrumentos financieros, *los préstamos* son los que tienen mayor importancia presupuestaria. Éstos sufren un fuerte incremento en 1994 debido a las actuaciones extraordinarias efectuadas sobre empresas o sectores estratégicos en situación de crisis económica y, prioritariamente, a la empresa Santana Motor (6800 mill.ptas) y a las industrias auxiliares de ésta en Jaén.

La orientación sectorial de este tipo de apoyo apunta de manera decidida a las actividades industriales. En 1988 es, sobre todo, la rama básica y manufacturera la que recibe un mayor volumen de préstamos. En cambio, en 1991 se incide en sectores estratégicos como el metal-mecánico y aeronáutica al que se destinan alrededor de 475 millones (de este subsector hay que señalar, entre otras, las actuaciones en Metal Research, Ciatesa, Desur, Alvic, Eurotega y Noditec), sin olvidar el sector agroalimentario, en el que destacan los préstamos otorgados a las empresas de subsector cárnico (embutidos Cordón o Crismona).

Como se pueden observar en el cuadro nº9, los proyectos han estado mayoritariamente localizados en la provincia de Sevilla, Jaén (la media de esta provincia se ha incrementado como consecuencia de la actuación en 1994) y Cádiz. Si bien, ha habido años como 1990, en los que provincias como Granada y Huelva se han visto también fuertemente beneficiadas.

*Respecto a los avales*, se han considerado como instrumentos de carácter complementario destinados a los proyectos que poseen viabilidad económica pero que no disponen de las suficientes garantías. Su evolución ha sido descendiente a excepción de 1991 y su participación se ha centrado mayoritariamente en el sector industrial

Los años que más importancia presupuestaria tuvieron este tipo de apoyo fueron 1988 y 1991. En el primero, el IFA (incluidas las actuaciones de SOPREA) intervino en el apoyo a 105 empresas. Por sectores económicos, los avales se destinaron al sector industrial en un 46,7%, a los servicios en un 29,2%, y a la agricultura y pesca en un 24,1%. En 1991, destacan los proyectos relativos a los sectores de Telecomunicaciones, Industria Aeronáutica, Industria Pesquera, Sector Cárnico, metal-mecánico y Floricultura.

*La participación accionarial* en proyectos empresariales de especial interés para la Comunidad Autónoma, como se puede apreciar en el cuadro nº 7, no ha tenido una tendencia constante a lo largo del periodo 88-94. Además, en este periodo, y en concreto en el año 1993, se produce un importante descenso que coincide con un cambio de estrategia que inicia el Instituto a partir de este año, consistente en reducir este tipo de apoyo a la participaciones en capital en favor de potenciar otros instrumentos financieros con una mayor participación de los agentes económicos de Andalucía. Así, durante 1994, tan sólo se producen 9 participaciones en capital.

La mayor participación en términos absolutos se produce el año 1989. Como se observa en el cuadro nº 10, el número de operaciones beneficiadas asciende a 21 por un importe de 2.135 millones de pesetas. De esta cantidad, tan sólo 326 millones de ptas. corresponden a la participación directa del IFA materializadas en la Junta de Compensación del Parque Tecnológico de Málaga, el resto de las participaciones en capital se realizaron a través de SOPREA.

Málaga y Granada son las provincias que han canalizado el mayor volumen de participación en capital. Esto se debe, en el caso de Málaga, a la participación que se ha venido efectuando en la Junta de Compensación del Parque Tecnológico de dicha provincia; y en el caso de Granada, a la participación significativa en la Sociedad para el Desarrollo del Campeonato Mundial de Esquí de Sierra Nevada 95.

Dentro de las participaciones, hay que destacar el carácter instrumental de algunas de ellas, como el caso de la Sociedad Andaluza para el Desarrollo de la Informática (SADIEL), Comercializadora de Productos Andaluces (C de A) y la Sociedad para el Desarrollo Energético (SODEAN)<sup>36</sup>. Con estas participaciones, el Instituto de Fomento de Andalucía complementa su propia acción de fomento de la economía andaluza en sectores considerados claves para la misma.

El resultado de esta política de participación, al final de 1994, se concreta en una cartera de empresas integrada por 56 empresas con actividad, con un valor nominal de sus participaciones de 6.404 millones de ptas. y la participación mayoritaria del Instituto, aparte de las tres empresas instrumentales anteriormente citadas, en otras seis empresas<sup>37</sup>: Alfombras La Alpujarreña, Centro de Tecnología de las Comunicaciones (CETECOM), Cetursa, Compañía Andaluza en Telecomunicación (CAT), Isofotón, Turismo Andaluz S.A.

No obstante, como ha señalado FERRARO (1996, p.128) en referencia a la política de participación “son numerosas las empresas participadas minoritariamente por el sector público regional a través del IFA/ SOPREA, pero estas actuaciones pertenecen, en general, más al campo de las ayudas públicas que a la actividad empresarial de la Administración. Las elevadas y generalizadas pérdidas de estas empresas y el alto

---

<sup>36</sup> El porcentaje de participación es : SADIEL, 62,74%; C de A, 100%; SODEAN, 100%.

<sup>37</sup> El porcentaje de participación es: Alfombras Alpujarreña 100%, CETECOM 50,9%, CETURSA 61,33%, CAT 50%, Isofotón 82,42%, Turismo Andaluz 100%.

volumen de subvenciones que reciben inducen a pensar que, en la mayoría de los casos, ni son muy eficientes ni el control público es el más adecuado, aunque entre las diferentes líneas de actuación relacionadas existen diferencias notables”.

Respecto al apoyo financiero basado en *las subvenciones de tipos de interés* el objetivo fundamental de las mismas es financiar intereses de préstamos sujetos al convenio suscrito por la Junta de Andalucía y las Entidades Financieras con cargo a los presupuestos del IFA, el resto de las modalidades ha correspondido a otras líneas de crédito habilitadas para el Comercio y Turismo (entre un 30 y 40% de las subvenciones) y subvenciones dirigidas a créditos puente LIER ( Ley de incentivos regionales) ( sobre un 5%)<sup>38</sup>.

Esta modalidad de ayuda ha tenido como destino fundamental el sector industrial y, complementariamente, las empresas incluidas en las áreas especiales de actuación del Instituto, como son las zonas de reindustrialización minera, parques naturales, etc.

Este tipo de actuación es una modalidad que ha ido recobrando importancia en el transcurso de los años y que se ve interrumpido en 1990, ya que fue el año que menos recursos destinó el Instituto a este fin. El motivo fue una desviación de fondos dirigidos al fomento directo del sector industrial. El periodo de más intenso crecimiento tiene lugar entre 1993-94 como consecuencia de la grave situación financiera que atraviesa el sector empresarial.

Territorialmente, las provincias más beneficiadas por este tipo de apoyo financiero han sido Córdoba y Sevilla, tanto en número de operaciones como en la cuantía de las subvenciones. En cambio, las menos beneficiadas han sido Cádiz y Jaén,

---

<sup>38</sup> Por ejemplo, en el año 1993 la distribución del importe de la subsidiación por modalidades es la siguiente: IFA, importe 3.500 mill. de ptas. (nº operaciones 1144); Comercio 1270 mill.(nº de operaciones 746); Turismo 778 mill. (nºde operaciones 185); Créditos Puente LIER 51 mill. ptas. (nº de operaciones 39).

que son provincias que se han visto beneficiadas de otro tipo de ayudas (cuadro nº11).

Por último, se encuentra otro tipo de apoyo financiero materializado en *las subvenciones directas* (que son subvenciones a fondo perdido). Cuantitativamente, las subvenciones directas tienen una importancia menor en comparación con los otros instrumentos financieros. Este tipo de apoyo está dirigido fundamentalmente a las áreas de formación e investigación, celebración de congresos, jornadas técnicas, centros de investigación, estudios sectoriales y de viabilidad.

Las primeras actuaciones definidas en esta línea se producen en 1990, con tan sólo 13 concesiones por un importe total de 81 mill. de ptas. En 1991, ascendieron a 90 millones de pesetas<sup>39</sup>. En ambos años las subvenciones están dirigidas al área de formación e investigación. En los sucesivos años, tal como se puede ver en el cuadro nº 12, el importe de este tipo de modalidad de ayuda se incrementará notablemente, convirtiéndose Sevilla en la zona más beneficiada de estas subvenciones.

En definitiva, del análisis de la información suministrada acerca de las actuaciones financieras del IFA es posible inferir una cierta especialización en las ayudas. Así, mientras los instrumentos de mayor compromiso financiero (préstamos directos, avales, etc), tienen un carácter selectivo tanto desde el punto de vista del volumen de inversión como de las actividades (Metal-Mecánico, Aeronáutico, etc..), la subsidiación de intereses, incluyéndose además los fondos canalizados a través del Convenio PYMES, tienen un carácter menos selectivo, como se ha indicado en el capítulo tercero de política financiera.

---

<sup>39</sup> Esta cuantía aumenta hasta 761 mill. ptas. si se incluyen las Subvenciones al Programa Nacional de Interés Comunitario (PNIC) y el apoyo a estudios sectoriales, territoriales etc..

**CUADRO Nº 9**

**IMPORTE DE LAS ACTUACIONES EN PRÉSTAMOS**

(cifras en millones de ptas)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Media
Almería	200	145	451	113	443	311	301	281
Cádiz	250	405	410	187	413	611	1.047	475
Córdoba	684	83	443	254	465	392	392	388
Granada	68	99	966	274	336	675	120	363
Huelva	327	362	901	100	311	477	279	394
Jaén	327	233	184	173	162	817	8.508	1.486
Málaga	100	115	149	160	96	390	518	218
Sevilla	795	608	1.653	109	1.589	2.862	2.394	1.430
<b>Totales</b>	<b>2.752</b>	<b>2.050</b>	<b>5.157</b>	<b>1.370</b>	<b>3.815</b>	<b>6.535</b>	<b>13.559</b>	<b>5.034</b>

**COMPOSICIÓN PORCENTUAL**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Media
Almería	7,3	7,1	8,7	8,2	11,6	4,8	2,2	7
Cádiz	9,1	19,8	8,0	13,7	10,8	9,4	7,7	11
Córdoba	24,9	4,0	8,6	18,5	12,2	6,0	2,9	11
Granada	2,5	4,8	18,7	20,0	8,8	10,3	0,9	9
Huelva	11,9	17,7	17,5	7,3	8,2	7,3	2,1	10
Jaén	11,9	11,4	3,6	12,6	4,2	12,5	62,7	17
Málaga	3,6	5,6	2,9	11,7	2,5	6,0	3,8	5
Sevilla	28,9	29,7	32,1	8,0	41,7	43,8	17,7	29
<b>Totales</b>	<b>100,0</b>	<b>100</b>						

Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias del IFA.

**CUADRO Nº10**  
**PARTICIPACIONES EN CAPITAL**  
(en millones de pesetas)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Media
Almería	40	54	25	-	100	-	0	31
Cádiz	31	184	10	64	129	124	28	81
Córdoba	5	-	103	-	98	2	0	30
Granada	424	1.302	205	198	50	59	0	320
Huelva	104	18	4	14	100	77	0	45
Jaén	7	-	-	-	535	0	14	79
Málaga	22	346	333	741	938	304	200	412
Sevilla	225	232	704	81	125	65	266	243
<b>Totales</b>	<b>860</b>	<b>2.135</b>	<b>1.384</b>	<b>1.097</b>	<b>2.075</b>	<b>631</b>	<b>508</b>	<b>1.241</b>

**COMPOSICIÓN PORCENTUAL.**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Media
Almería	4,7	2,5	1,8	0,0	4,8	0,0	0,0	2,0
Cádiz	3,6	8,6	0,7	5,8	6,2	19,7	5,5	7,2
Córdoba	0,6	0,0	7,4	0,0	4,7	0,3	0,0	1,9
Granada	49,2	61,0	14,8	18,0	2,4	9,4	0,0	22,1
Huelva	12,1	0,8	0,3	1,3	4,8	12,2	0,0	4,5
Jaén	0,8	0,0	0,0	0,0	25,8	0,0	2,8	4,2
Málaga	2,6	16,2	24,1	67,5	45,2	48,2	39,4	34,7
Sevilla	26,2	10,9	50,9	7,3	6,0	10,3	52,4	23,4
<b>Totales</b>	<b>100,0</b>							

Fuente: Instituto de Fomento de Andalucía y elaboración propia.

**CUADRO Nº11**  
**IMPORTE DE LAS ACTUACIONES EN SUBVENCIÓN DE INTERESES**  
(cifras en millones de ptas)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Media
Almería	273,3	303,2	62,1	153,7	281	565	891	361
Cádiz	242,0	266,4	22,9	87,0	118	302	574	230
Córdoba	225,6	416,1	135,9	299,8	350	927	1786	592
Granada	189,5	242,2	85,3	161,6	391	843	1031	421
Huelva	408,6	139,1	97,0	128,8	298	345	623	291
Jaén	136,7	110,4	105,3	186,8	325	473	887	317
Málaga	112,2	171,4	58,8	78,6	432	1145	959	422
Sevilla	330,4	383,6	101,7	180,0	303	999	1424	532
Totales	1.918,4	2.032,6	669,0	1.276,3	2498	5599	8175	3167

**COMPOSICIÓN PORCENTUAL**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Media
Almería	14,2	14,9	9,3	12,0	11,3	10,1	10,9	11,8
Cádiz	12,6	13,1	3,4	6,8	4,7	5,4	7,0	7,6
Córdoba	11,8	20,5	20,3	23,5	14,0	16,6	21,9	18,4
Granada	9,9	11,9	12,8	12,7	15,7	15,1	12,6	12,9
Huelva	21,3	6,8	14,5	10,1	11,9	6,2	7,6	11,2
Jaén	7,1	5,4	15,7	14,6	13,0	8,5	10,9	10,8
Málaga	5,8	8,4	8,8	6,2	17,3	20,5	11,7	11,2
Sevilla	17,2	18,9	15,2	14,1	12,1	17,8	17,4	16,1
Totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Instituto de Fomento de Andalucía y elaboración propia.

**CUADRO Nº 12**  
**ACTUACIONES EN SUBVENCIÓNES DIRECTAS**  
(cifras en millones de ptas)

	1992		1993		1994	
	NºOp	Importe	NºOp	Importe	Nº Op	Importe
Almería	31	298	16	181	11	16
Cádiz	3	7	8	209	15	17
Córdoba	7	83	12	56	9	5
Granada	8	25	10	204	7	25
Huelva	7	12	26	40	4	21
Jaén	4	5	1	1	9	11
Málaga	11	19	8	10	15	15
Sevilla	19	300	34	597	35	101
Andalucía(*)	20	558	14	198	96	355
Totales	110	1307	129	1496	201	566

Fuente: Elaboración propia, a partir de las Memorias del IFA

(\*)Aquellas actuaciones de subvención de capital en las que el componente provincial no es relevante se han asignado globalmente bajo el epígrafe "Andalucía".

NºOp: número de operaciones.

### **6.3. LÍNEAS BÁSICAS DE ACTUACIÓN DEL IFA.**

Los instrumentos de actuación que el Instituto ha venido desarrollando para el logro de sus objetivos han estado dirigidos a varias áreas básicas de actuación.

Como anteriormente se puso de manifiesto, una de las funciones del Instituto ha sido la introducción de las mejoras técnicas, comerciales y de gestión en las unidades productivas. De acuerdo con esto, el Instituto dirige sus actuaciones a contribuir a la mejora de la estructura empresarial así como a la mejora de la competitividad. Para ello, se ha centrado en la creación de infraestructura empresarial, de Centros Especiales para la Formación en Nuevas Tecnologías y Actividades de I+D, la mejora de la gestión empresarial, desarrollo tecnológico de las empresas, equipamiento y suelo industrial, etc.

Sin lugar a dudas, la innovación e impulso del desarrollo tecnológico de región, que se convierte en una asignatura pendiente, ha constituido el elemento clave en las acciones emprendidas por el Instituto<sup>40</sup>. En este campo se han emprendido acciones tan importantes como la creación del Parque Tecnológico de Málaga, y Cartuja '93 y participación en programas comunitarios de desarrollo tecnológico.

Por otro lado, la promoción en el exterior de Andalucía ha sido una constante desde que se iniciara el Instituto, que se ve reforzada en 1990 desde el punto de vista logístico con la apertura de dos Delegaciones del Instituto en el extranjero, concretamente en Bruselas y Tokyo. En este aspecto, destacan tres tipos de acciones: primero, la organización de encuentros entre empresarios andaluces y de otras regiones europeas; segundo, la apertura de delegaciones del Instituto en el exterior; y, por último, la firma de convenios con entidades financieras internacionales. Además, también se ha

---

<sup>40</sup> Área de Actuación que ha sido desarrollado en el capítulo de Política de Innovación y Desarrollo Tecnológico.

trabajado en la captación de inversiones foráneas a nivel de proyectos individuales

El fomento del tejido industrial ha estado siempre presente y se han estado apoyando sectores concretos como el metal-mecánico, aeronáutico, o el agroalimentario, bien por la situación de su marcado carácter estratégico para la región, o por los problemas que en momentos determinados han podido tener.

Otra línea de trabajo que define las actuaciones del IFA han sido las acciones territoriales planificadas en la pretensión de movilizar el potencial endógeno de la región. Esta labor de fomento se ha desplegado principalmente a través de los planes de actuación (comarcales o sectoriales). Esta línea de trabajo ha supuesto la continuación de una de las principales líneas de actuación que inició el IPIA, y que el IFA ha continuado, aún con un carácter más marginal.

También ha destacado la participación del IFA en otros proyectos de importancia estratégica para la Comunidad Autónoma como el Plan Nacional de Interés Comunitario de Almería-Levante, la organización del campeonato del mundo de esquí alpino de Sierra Nevada de 1995, la gestión de los dos Medios de Innovación Tecnológica en pleno desarrollo (Parque Tecnológico de Andalucía en Málaga y Cartuja 93 en Sevilla) o la definición del Pabellón de Andalucía en la Expo'92.

Por lo tanto, las acciones descritas son todo un conjunto de líneas de actuación que a través de caminos diversos el Instituto de Fomento de Andalucía ha pretendido fomentar con más o menos éxito. Las líneas de actuación presididas por el Instituto han supuesto el inicio de la consolidación de dos criterios fundamentales como son la apuesta tecnológica y el apoyo a la generación de sectores de elevado potencial a través del apoyo a empresas claves y a su industria auxiliar, dejando relegado a un segundo plano la política de desarrollo endógeno perseguida por el IPIA.

De acuerdo con todo esto, podemos afirmar que la política de apoyo a la actividad empresarial no ha estado exenta de instrumentos de promoción y reconversión. Si bien, independientemente de las apreciaciones que se hacen en el siguiente capítulo, y en concreto en el apartado dirigido al sector industrial que corresponde básicamente a las actuaciones de estas entidades de desarrollo regional, se pueden hacer aquí unas breves consideraciones de lo que ha sido el desarrollo de esta política.

A) La política de apoyo a la actividad empresarial ha estado instrumentada principalmente a través del Instituto de Promoción Industrial de Andalucía, la Sociedad para la Promoción y Reconversión Económica de Andalucía y el Instituto de Fomento de Andalucía. A través de estos instrumentos, el ejecutivo andaluz ha potenciado un modelo de desarrollo dual. Uno centrado en la captación foránea de inversiones por parte de grandes empresas y, otro dirigido a la potenciación de las PYMES, favoreciendo los canales de financiación.

B) Las actuaciones del Instituto de Promoción Industrial y la Sociedad de Promoción y Reconversión Económica de Andalucía durante el periodo 83-86 se han visto respaldadas por unos recursos de escasa cuantía tanto si se comparan con la totalidad del presupuesto de la Comunidad Autónoma, como con la posterior aplicación presupuestaria del Instituto de Fomento de Andalucía. Por lo tanto, la escasa relevancia presupuestaria con la que contaron estos dos entes públicos, considerados de vital importancia para el fomento del tejido empresarial de la región, hacen presuponer que constituyeron dos entes burocráticos más del sistema productivo de la región.

C) El Instituto de Fomento de Andalucía se ha comportado como un instrumento dinámico y centralizador de las principales acciones emprendidas por la Comunidad Autónoma en el fomento de la actividad productiva. Para ello, se han dispuesto de instrumentos, especialmente financieros, para el logro de dicho fin, y se ha mantenido una línea de actuación claramente orientada hacia el sector industrial, entre las que hay

que destacar tanto las acciones orientadas hacia la reconversión de determinadas empresas como aquellas otras dirigidas a sectores de tecnologías avanzadas, o en proyectos agroindustriales.

Así pues, el IFA supone, desde su creación, un punto de inflexión en el fomento de la actividad económica que, en parte, es motivado por el cambio de estrategia otorgado a la política económica en general como consecuencia de la integración en la Unión Europea. Desde el punto de vista de la orientación de la política, supone la consolidación de la apuesta por los aspectos tecnológicos y el fomento de sectores de gran potencial mediante el apoyo tanto de empresas clave como de sus industria auxiliar, relegando a un segundo plano el desarrollo endógeno, objetivo del IPIA.

De cualquier forma, a pesar del punto de inflexión que ha supuesto el IFA, tanto desde el punto de vista presupuestario como en sus líneas de actuación centradas en la búsqueda de una mejora en el nivel tecnológico y el fomento del tejido empresarial, la realidad de la estructura productiva muestra que Andalucía se encuentra aún lejos de obtener un nivel tecnológico que le permita competir con garantías en los mercados nacionales e internacionales y dispone de un tejido productivo débil que actúa como un obstáculo importante en el desarrollo económico andaluz. A pesar de que, como a continuación veremos, han existido otros elementos de apoyo más específicos dirigidos a los distintos sectores productivos de la región que complementan a las acciones anteriores.

En este capítulo se revisan los aspectos más importantes de la política de sectores y se analizan los efectos de las medidas de ajuste en los sectores productivos. Se estudia el impacto de las políticas de ajuste en los sectores de bienes de consumo, bienes de capital, servicios y energía y se analiza el papel de las políticas de ajuste en la promoción de la inversión y el ahorro. Se estudia también el impacto de las políticas de ajuste en los sectores de bienes de consumo, bienes de capital, servicios y energía y se analiza el papel de las políticas de ajuste en la promoción de la inversión y el ahorro.

## CAPÍTULO 6

### POLÍTICA DE SECTORES



En este capítulo se recogen las distintas políticas desarrolladas por el gobierno autónomico referidas a sectores productivos concretos: industrial, energético y minas, comercial, turismo y agrario y pesquero<sup>1</sup>. No obstante, no se puede obviar que los distintas políticas hasta ahora desarrolladas de carácter horizontal no están desvinculadas del apoyo específico que, por otro lado, hayan recibido estos sectores. Así, debemos considerar que tanto la política tecnológica como la política de financiación, y dentro de ésta, las entidades de desarrollo regional, han tenido como punto de referencia el apoyo de los distintos sectores, aunque en el caso de la política tecnología ha sido la industria el denominador común.

## **1.POLÍTICA DE APOYO AL SECTOR INDUSTRIAL, ENERGÉTICO Y MINERO.**

La política de apoyo al sector industrial desarrollada por la Junta de Andalucía ha sido llevada a cabo principalmente a través de los distintos instrumentos que el ejecutivo andaluz creó para el apoyo a la actividad empresarial: el Instituto de Promoción Industrial Andaluz, concebido fundamentalmente como instrumento impulsor de la industria andaluza, SOPREA, y a partir de 1987, el Instituto de Fomento de Andalucía que, como se ha visto en el capítulo quinto, ha tenido a la industria como línea básica de actuación.

---

<sup>1</sup> El sector transporte ha sido desarrollado en el capítulo séptimo.

No obstante, la Dirección General de Industrias, Minas y Energía<sup>2</sup> y la Consejería de Agricultura y Pesca en lo que se refiere a la industria agroalimentaria<sup>3</sup> han sido también organismos ejecutores en esta materia, por lo que se hace necesario desarrollar cada unas de las medidas que estos organismos han puesto en funcionamiento.

Por lo tanto, la política de apoyo al sector industrial que a continuación se expone corresponde a la desarrollada a través de la Dirección General de Industrias, Minas y Energía, que viene a completar las medidas ya desarrolladas en el capítulo anterior y, a confirmar las ya expuestas en el desarrollo de la política efectuada por el IFA, ya que este organismo es el ejecutor final de la gran mayoría de las medidas propuestas por esta Dirección General. Fundamentalmente, este apartado trata de plantear las líneas de actuación mantenidas por esta Dirección, y la evolución presupuestaria que el programa relativo a la industria, energía y minas ha mantenido a lo largo del periodo 85-94.

### **1.1.POLÍTICA DE APOYO A LA INDUSTRIA.**

Con el objeto de poder tener una visión de la industria que nos sitúe en el momento de la edificación del estado autonómico, a continuación se presenta a grandes rasgos la situación de la misma al principio de la década de los ochenta.

Del análisis de la economía andaluza destaca la baja participación del sector industrial tanto en términos de empleo como del PIB. Así, mientras en 1980, el PIB

---

<sup>2</sup> De forma independiente a las actuaciones del IPIA, SOPREA e IFA, la Dirección General de Industria, Minas y Energía ha desarrollado una serie de medidas con el fin de fomentar el sector industrial, que son un complemento a las efectuadas por dichos organismo. Son precisamente estas medidas las que se desarrollan en este apartado de Política de apoyo a la industria.

<sup>3</sup> Las acciones dirigidas a la industria agroalimentaria han estado instrumentadas a través de la Consejería de Agricultura y Pesca, por lo que este subsector industrial será tratado en la parte correspondiente a agricultura.

industrial de España (excluida la construcción) era del 28,8%, en Andalucía era el 19,6%. Por otro lado, la tasa de ocupación industrial (empleo en el sector en relación a la ocupación total) era muy baja, sólo 4 de cada 100 personas trabajan en la industria, frente a los 14 en el País Vasco, 13 de Cataluña y 8 de promedio español (ROMÁN, 1987, p. 54).

La industria en Andalucía estaba definida por una serie de rasgos estructurales y peculiaridades que mostraban la ineficiencia de la industria en el momento<sup>4</sup>. Como demostraron las primeras Tablas Input-Output que se elaboraron para Andalucía, la región carecía de integración productiva en sectores industriales básicos, es decir, sólo se localizaban en la región algunas fases de los procesos productivos, generándose el mayor valor añadido en otras regiones (CUADRADO Y TORRES, 1981).

Otro hecho que contribuía de forma notable a la falta de eficiencia del sector industrial en su conjunto, era el pequeño tamaño medio de los establecimientos industriales. La industria andaluza era predominantemente minifundista. Muchas empresas registradas como establecimientos industriales eran en realidad explotaciones artesanales de características familiares (PAYNO, 1983, p.229). La región presentaba un claro fenómeno de atomización, ya que las pequeñas empresas industriales constituían un 98,2% del total de industria andaluza con una ocupación del 53,8% del total de personas que trabajan en dicho sector (CONDE y ARRIETA,1983). En cuanto al número de establecimientos industriales con más de 500 trabajadores, no representan más que la insignificante cifra del 0,2% del total, manteniendo un 23,5% de puestos del trabajo.

Las únicas ramas industriales en las que Andalucía tenía un cierto peso en el

---

<sup>4</sup> Sobre la características de la industria andaluza puede consultarse entre otros: AURIOLES (1989), INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCÍA (1991), CASTELLS Y HALL (1992), PAJUELO Y VILLENA (1993), CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1994a), RODERO (1996a), MARCHANTE Y ROBLES (1997), y SÁNCHEZ AGUILAR (1997).

conjunto español eran la industria alimentaria, la química básica y la construcción naval. De entre ellas, el sector alimentario se configuraba como el más importante dentro del sector industrial andaluz, ya que representaba más de la cuarta parte de la producción industrial andaluza y casi un tercio de la población ocupada de la misma. Además, se configuraba como el subsector industrial andaluz más adaptado a la competencia exterior (FEIJÓO, 1985).

Por otro lado, la industria andaluza estaba muy concentrada, básicamente, en torno al triángulo Sevilla-Huelva-Cádiz, con la excepción del sector agroalimentario. De hecho, así se manifestaba en el PEA 84-86: “un claro problema del sector industrial andaluz es su concentración en Andalucía Occidental” (CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN, INDUSTRIA Y ENERGÍA, 1985, p. 252). Las grandes industrias andaluzas se encontraban situadas al pie de las redes viarias básicas y, dentro de ellas, en aquellas en las que la situación y accesibilidad eran mejores. De ahí, se demuestra la importancia que para la localización de las grandes industrias representan las redes de comunicaciones, la situación y las características de dichas redes (CONDE y ARRIETA, 1983).

En resumen, la administración autonómica debería hacer frente a un sector industrial débil, aunque con subsectores de cierto peso como el agroalimentario, el químico<sup>5</sup> y el naval<sup>6</sup>. Un sector donde coexistían pequeñas áreas industrializadas en un entorno agrícola con graves problemas de infraestructura que dificultaban un desarrollo industrial necesario para ser el motor del desarrollo económico de la región.

---

<sup>5</sup> Dentro de la industria química, Andalucía se especializa en la denominada química básica, lo que supone que las etapas más rentables (las etapas finales de la producción) se realicen fuera de la región (PAJUELO Y VILLENA, 1993).

<sup>6</sup> Sector sometido a crisis cíclicas.

En virtud de los Reales Decretos 1091/1981<sup>7</sup> y 4164/1982 son traspasadas a la Comunidad Autónoma la ejecución de actividades relacionadas con la promoción y desarrollo de la Industria, Energía y Minas. Con el primer Decreto se transmiten funciones secundarias de mero control y gestión burocrático procedentes de las delegaciones provinciales. Posteriormente, con el Real Decreto 4164/ 1982 las competencias serán ampliadas traspasando a la Comunidad Autónoma las funciones y servicios en materia de industria, artesanía y protección, y control de medio ambiente industrial, dentro del ámbito territorial de Andalucía. Así, a través de este Real Decreto, la ejecución y desarrollo de los planes industriales en el ámbito territorial de Andalucía corresponderá a la Comunidad Autónoma.

Por lo tanto, la administración autonómica podrá intervenir a través de su política industrial para orientar, estimular y canalizar el proceso, facilitando el entorno económico y competencial, favoreciendo el desarrollo de ciertas actividades innovadoras, retrasando el declive de otras por razones regionales y sociales, propiciando los necesarios cambios de mentalidad, en la gestión, en la tecnología y en la propia concepción del trabajo. En resumen, creando el clima adecuado para que la renovación de las empresas industriales andaluzas pueda producirse.

De acuerdo con esto, se plantean toda una serie de actuaciones iniciales que

---

<sup>7</sup> En el Real Decreto 1091/1981 de 27 de Abril, sobre el traspaso de competencias, funciones y servicios a la Junta de Andalucía en materia de Industria y Energía (BOJA nº14 de 1981) se transfieren las siguientes competencias: a) en relación con la instalación ampliación y traslado de industrias, verificación de controles y funciones de metrología, intervención en certámenes o pruebas deportivas con vehículos, automóviles, estadísticas industriales; b) reestructuración sectorial (la Junta de Andalucía será escuchada en la elaboración de los planes de reestructuración sectorial que afecte de manera especial a Andalucía); c) la Junta de Andalucía informará de las industrias que pretendan acogerse a los beneficios declarados de interés preferente, emitirá informe y también podrá proponer al Ministerio la declaración de zonas y polígonos de preferente localización industrial; d) ejecución y control de planes de electrificación rural en Andalucía; e) tramitación, control, autorizaciones y, en general, funciones de carácter administrativo en materia de hidrocarburos, régimen energético, minería, y medio ambiente; f) derechos y residuos sólidos; g) en materia de artesanía, la Junta deberá gestionar el Registro de artesanos, programar, coordinar y realizar el seguimiento del conjunto de actividades de Andalucía, y también deberá llevar a cabo una labor informativa.

están dirigidas sobre la idea de que el desarrollo de Andalucía tienen que venir de la expansión del complejo agroalimentario y del turismo, otorgándole un potencial más reducido a otras actividades industriales. Así, en el PEA 84-86, primer documento planificador del periodo autonómico, se plantea como objetivo respecto al sector industrial una mayor participación de éste en la estructura económica de la región y, al mismo tiempo, más articulada. Esta mayor participación podría venir desde el sector agroalimentario, ya que se considera a este subsector como prioritario, y en general, de todas las actividades que supongan el aprovechamiento de las materias primas<sup>8</sup>.

Posteriormente, el PADE 87-90 seguirá con los mismos planteamientos sectoriales. El sector industrial se convierte en protagonista ante la necesidad de reducir los desequilibrios regionales. En este planteamiento se apuesta por la diversificación que permita generar un tejido productivo más integrado y basado en el establecimiento de prioridades sectoriales. Las prioridades sectoriales quedaron fijadas de acuerdo con las actividades con mayor potencial, tanto por su implantación local como por su futuro potencial. Estas actividades, junto con el sector turismo, eran el complejo agroindustrial y ciertas industrias cuyo desarrollo se venía apuntando en los últimos años<sup>9</sup>. Así, desde el punto de vista de la industria, a parte del complejo agroindustrial se apuesta sectorialmente por la microelectrónica y la tecnología de la información, dejándose a un lado la industria de la automoción o la construcción aeronáutica que van a ser grandes protagonistas de la política industrial (ESECA, 1992).

A principios de los noventa, el PADE 91-94 vendrá a reconocer que la actividad industrial es escasa y centrada en sectores tradicionales muy vinculados a los

---

<sup>8</sup> En el PEA 84-86 se hacía constar que las industrias de transformación agraria juegan un papel clave en el proceso de aumentar el peso del sector industrial y lograr una estructura industrial más articulada. (CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN, INDUSTRIA Y ENERGÍA, 1985, p. 255).

<sup>9</sup> Se trata de industrias emergentes con importante capacidad tecnológica y de innovación, tales como energía solar, acuicultura, cultivos intensivos, microelectrónica y las tecnologías de la información (CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y FOMENTO, 1988, p. 108).

recursos naturales y de escaso valor añadido, lo que lleva a sugerir la necesidad de crear un potencial industrial al margen del agroalimentario. El planteamiento es totalmente diferente en este caso, la estrategia genérica que ha de guiar cualquier actuación que se realice con respecto a la industria andaluza ha de venir de la potenciación y diversificación industrial, basada ésta en una estrategia de desarrollo exógeno y en una estrategia de racionalización<sup>10</sup>.

Estas intenciones serán completadas y al mismo tiempo respaldadas por lo que constituirá el primer Programa Industrial para Andalucía, que profundiza en las actuaciones que se consideran necesarias para el fortalecimiento del tejido productivo regional, con la competitividad como uno de los elementos claves en la estrategia de desarrollo.

Por consiguiente, si en los primeros años la actuación del gobierno andaluz a través de su política industrial ha tenido como objetivo último conseguir la reconversión y la promoción global de la industria andaluza, así como la consolidación de actividades claves como el sector de transformación agraria. Próximos al umbral de los noventa<sup>11</sup>, se cambia de estrategia, incluyendo el elemento de competitividad y desarrollo tecnológico como medidas necesarias en la política de potenciación del desarrollo de nuevas actividades productivas dirigidas a dinamizar y diversificar el tejido industrial andaluz.

### **1.1.1. Instrumentos de política industrial.**

De acuerdo con esto, la Dirección General de Industria, para el logro de los objetivos en materia de política industrial, ha venido estableciendo distintas líneas de

---

<sup>10</sup> Estrategia de racionalización tendente a la reducción de riesgos que amenazan a aquellos sectores de peso en Andalucía.

<sup>11</sup> En el marco del desarrollo del PADE 90-94 y en el Programa Industrial para Andalucía.

actuación. Unas, dirigidas a la promoción industrial y reindustrialización y, otras, destinadas a actividades de ordenación y reglamentación industrial (en los cuales el IPIA, SOPREA e IFA se han convertido en los elementos instrumentales básicos para su desarrollo). Sin embargo, estas actuaciones han sido ejecutadas con distintos grados de eficacia y con muy distinta cobertura presupuestaria.

#### 1.1.2.1. Promoción Industrial y Reindustrialización.

La política de promoción industrial y reindustrialización se ha desarrollado a través de distintos programas: a) programa de consolidación y desarrollo del sector industrial; b) programas para la modernización tecnológica del sector industrial andaluz, y c) programas de documentación, formación e información industrial, y de estudios técnicos.

A) *El Programa de consolidación y desarrollo del sector industrial* se plantea como objetivo la promoción de la actividad industrial en las zonas y sectores que presentan un mayor interés desde el punto de vista socio-económico.

Con este planteamiento, se desarrolla uno de los primeros programas dirigidos a la construcción y adaptación de naves industriales. Este proyecto viene contemplado tanto en el PEA 84-86 como en el PADE 87-90, con un carácter más espacial que sectorial.

El fomento de la construcción de naves industriales pretendía subsanar o mejorar la infraestructura industrial en aquellas zonas o municipios que careciendo de una base industrial sólida presentarían proyectos industriales viables, fundamentalmente de carácter agroalimentario, aumentado con ello el valor añadido de dichas zonas. En este proyecto los Ayuntamientos debían ser partes integrantes del mismo, puesto que éstos, a través de convenios de colaboración, serían los responsables de la construcción

y puesta en funcionamiento del proyecto industrial que en la nave fuera a realizarse.

Durante el desarrollo del PEA, se concedieron subvenciones por un importe total de 1.465 millones de pesetas, beneficiándose un total de 141 naves. Según su distribución territorial, las provincias más beneficiadas fueron Sevilla (18%) y Huelva (16%), y la provincia menos favorecida fue Almería (7%) (LÓPEZ CHACÓN, 1989).

Durante el periodo 1987-90 las cantidades asignadas para este fin fue similar a la del periodo anterior, con una media de 358 millones de pesetas por año. Sin embargo, el número de naves industriales subvencionadas fue superior (301).

En el marco de esta política de promoción y desarrollo industrial, pero más próximo al final de la década de los ochenta, se desarrollan instrumentos destinados a apoyar subsectores singulares de actuación preferente. Se crean así, las *Zonas de Acción Especial (ZAES)*, se respalda el programa *Zona de Urgente Reindustrialización*, y se potencian sectores considerados como estratégicos y que necesitan de ayudas financieras.

En este último caso, las actividades desarrolladas han estado relacionadas, básicamente, con el sector de la automoción (a través del Convenio con Land Rover Santana, S.A , que supone una subvención de 2.400 mill. de pesetas para el periodo 1988-92) y, por otro lado, con las industrias de informática electrónica y de telecomunicaciones, subsectores considerados como estratégicos y prioritarios y como uno de los ejes rectores del desarrollo industrial y tecnológico de Andalucía<sup>12</sup>. También ha sido importante la aportación al sector químico (subvención a ERCROS de 600 mill de ptas y a la empresa Carrillo para un plan de viabilidad).

---

<sup>12</sup> Desde 1990 se ha desarrollado una política de convenio de colaboración con la empresa Fujitsu España S.A.

B) *El Programa para la modernización tecnológica del sector industrial andaluz* tiene establecido entre sus objetivos: primero, impulsar la renovación tecnológica de las empresas andaluzas mediante la incorporación de tecnología que propicie la modernización del sector; segundo, intensificar las relaciones Universidad-Empresas, estimulando la colaboración mutua en programas científicos y técnicos; y, por último, iniciar una colaboración con Centros Tecnológicos especializados y participar en programas nacionales y europeos.

Cuando se habla por primera vez en el PEA 84-86 de establecer medidas de apoyo a la innovación tecnológica en el sector industrial, éstas se concretan básicamente en subvenciones de proyectos, estudios, y en programas de investigación y desarrollo tecnológico (integradas dentro del programa general de la Consejería de Educación), considerándose como prioritarios en el ámbito presupuestario<sup>13</sup> los ámbitos de la biotecnología, microelectrónica, energías renovables y ahorro energético, aprovechamiento y transformación de recursos naturales.

Con estas intenciones lo que se pretendía era sentar las bases de posibles acciones futuras de la Comunidad Autónoma Andaluza, tanto en materia de sectores punta como de temas energéticos, y que corresponden con las primeras intenciones que el Programa de Política Científica 84-86 planteaba, tal como se ha visto en el capítulo cuarto.

Por lo tanto, éstos son los propósitos fundamentales que rigen en esta primera etapa hasta la entrada en funcionamiento del IFA que será el encargado de ejecutar el programa de promoción del desarrollo tecnológico del sector industrial<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> La parte que corresponde al sector agroalimentario es potenciado desde la Consejería de Agricultura y Pesca.

<sup>14</sup> Estas medidas han sido desarrolladas en el capítulo cuarto referido a la política de investigación desarrollo tecnológico.

C) *El Programa de documentación, formación e información industrial y de estudios técnicos*, es un programa de apoyo indirecto al sector industrial. El objeto del mismo es la realización de estudios que sirvan de base a un mejor conocimiento de la realidad industrial andaluza y la elaboración de estadísticas industriales.

Así, en el PEA 83-86 se proyecta como una de las medidas de apoyo al sector la realización de este tipo programas con el objeto de lograr un mejor conocimiento de aspectos determinados de los distintos sectores industriales<sup>15</sup>. De hecho, entre una de las primeras acciones<sup>16</sup> se contempla la celebración de un Convenio con el Instituto Nacional de Estadística para la obtención de indicadores de la evolución mensual de la actividad industrial en Andalucía del que pudieran derivarse resultados regionales significativos.

#### 1.1.2.2. Actividades relativas a la ordenación y la reglamentación industrial.

Dentro de las competencias desarrolladas en el área de industria, y junto a las ya expuestas de promoción, las actividades de la administración se han extendido también a actividades relativas a la ordenación y reglamentación. En este campo, las actuaciones van desde las funciones propias del Registro Industrial hasta las de inspección y control, informe, calificación y puesta en servicio de cualquiera de las instalaciones industriales sometidas a reglamentos técnicos. La mejora de los servicios territoriales y de los servicios de inspección, como la ampliación de las estaciones de ITV (Inspección técnica de vehículos) así como la mecanización administrativa de dichas estaciones, han constituido, desde el primera etapa autonómica, una constante por parte de la Administración autonómica.

---

<sup>15</sup> Con el objetivo de lograr un mejor conocimiento del sector se contrata con la Universidad de Málaga (Departamento de Estructura Económica) la realización de un estudio sobre "alternativas de las industrias en crisis y del sector público".

<sup>16</sup> Así consta en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1985.

En el campo de la ordenación industrial se han acometido diversas actuaciones, tanto a nivel central como periférico, tendentes a la ordenación de la actividad industrial en los campos siguientes: servicio público de suministro de agua, análisis y contraste de metales preciosos, automoción, actividades industriales de carácter general, formación, y recursos de alzada y expedientes sancionadores.

En suma, este tipo de actuaciones son las líneas que han marcado el desarrollo del sector industrial, aunque como ya se indicó al principio del capítulo esto es sólo el planteamiento general que la Dirección General de Industria ha realizado del sector. Pues, como ya se tuvo ocasión de analizar, las entidades de desarrollo regional (IPIA, SOPREA e IFA) se han convertido en el soporte instrumental básico de este sector, llevando a cabo otras actuaciones complementarias o ejecutando las dipuestas a través de la propia Dirección General de Industria.

## **1.2. POLÍTICA ENERGÉTICA.**

De forma complementaria a la política estrictamente industrial, se han llevado a cabo acciones en materia de política energética y política de minas.

En Andalucía, la situación energética en 1980 presentaba una series de deficiencias importantes (DEL RÍO, 1985): por un lado, la dependencia de los productos petrolíferos se situaba por encima de la media nacional; por otro lado, el autoabastecimiento energético resultaba muy escaso, en términos globales era de un 8%, porcentaje que estaba muy por debajo del total español que era del 30%. Al mismo tiempo, podía observarse la escasa diversificación de las fuentes de energía primaria que componían el consumo energético andaluz.

Las consideraciones precedentes evidenciaban la necesidad de una política energética por parte de la administración autonómica que debería estar dirigida, en primer lugar, a disminuir al máximo el déficit energético de la Comunidad, mediante el mejor aprovechamiento posible de los recursos propios y, en segundo término, a diversificar las fuentes de abastecimiento energético, disminuyendo la fuerte dependencia del petróleo (TORRES VELA, 1983).

Sin embargo, el margen de maniobra de la administración autonómica en este terreno es bastante restringido. La actuación está limitada por la política energética nacional a la que corresponde establecer las cuestiones fundamentales en materia de aprovisionamiento de materias energéticas, planificación y explotación de los sistemas primarios de producción y transporte de energía. En el seno de este marco restrictivo, el ejecutivo andaluz tiene la posibilidad de desagregar en su territorio unas líneas maestras, en virtud de los RD 1091/1981, de 24 de abril; y 4169/1982, de 29 de diciembre, buscando los objetivos de ahorro, diversificación energética y uso de energías y posibilidades de cada zona del territorio, en coordinación con los restantes planes autonómicos de fomento y desarrollo energético que ya se encuentren en marcha.

De acuerdo con esto, los programas de actuación dentro del ámbito de la Administración Autonómica Andaluza han estado dirigidos a los siguientes frentes: a) fomento de la utilización de las energía renovables, b) promoción de la electrificación del medio rural, y c) apoyo a la extensión de la infraestructura para gas.

A) Respecto *al fomento de la utilización de las energías renovables*, la Junta de Andalucía ha desarrollado diversas actividades en este campo. Ha promovido el aprovechamiento de éstas apoyando financieramente las instalaciones destinadas a este fin, bien en la fase de experiencia piloto o demostración, o bien en la fase de aplicación generalizada o comercial. De hecho, se encuentran ubicados en Andalucía importantes centros de investigación, entre los que cabe destacar, la Plataforma Solar de Almería, las

Plantas Eólicas de Tarifa y las instalaciones del Instituto Nacional de Técnicas Aeroespaciales en Arenosillo en Huelva. También, en este esquema energético, la Junta de Andalucía ha llevado a cabo diversas iniciativas para impulsar la electrificación fotovoltaica en lugares aislados.

B) Por otro lado, integradas dentro del desarrollo de esta política están las actuaciones de *promoción de la electrificación del medio rural* que se convierten en una de las primeras acciones desarrolladas en el campo del fomento energético. Este tipo de actuaciones ha estado integradas dentro del Plan Nacional de Electrificación rural (PLANER). En Andalucía, este plan está regulado por las Órdenes de la Consejería de Fomento y Trabajo de 10 de diciembre de 1987 y de 21 de junio de 1988 y su objetivo es la mejora de la calidad del suministro eléctrico y la consecución de la dotación del mismo en pequeños núcleos rurales que carecen de dicho servicio.

Dicha promoción se ha realizado básicamente a través de las subvenciones a las inversiones de las empresas eléctricas en instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica en zonas rurales infradotadas<sup>17</sup>.

C) Este tipo de apoyos se visto complementado con otros dirigidos a la extensión de la *infraestructura para gas*. El apoyo a la extensión de la infraestructura para el gas implica promover, mediante apoyo económico, las inversiones de las empresas concesionarias del transporte y suministros del gas natural en instalaciones de infraestructura para gas.

La gasificación en Andalucía se convierte en un momento determinado en un mandato parlamentario que el gobierno andaluz se compromete a impulsar (Ibíd. p.154),

---

<sup>17</sup> La insuficiencia y carencias en cuanto a infraestructura eléctrica en el medio rural aconseja de hecho seguir en los próximos ejercicios la política de apoyo a las inversiones destinadas a nuevas instalaciones o la mejora de las existentes (CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA, 1994a, p.157).

dentro de la política que se plantea en el Plan Energético Nacional y aprovechando las acciones concertadas derivadas del proyecto del gasoducto Magreb-Europa.

La dotación de infraestructura de gas en Andalucía ha avanzado en los últimos años. Así, desde 1988 se ha establecido una planta de almacenamiento y regasificación en Huelva, y se ha construido un gaseoducto hasta Sevilla, que suministra un 10% del suministro total a nivel nacional. De igual forma, en Cádiz ha entrado en funcionamiento una planta de aire propanado y, por último, en 1992 se ha puesto en servicio el gasoducto Huelva- Sevilla-Córdoba-Madrid.

De forma paralela a este tipo de actuaciones, la administración ha dirigido parte de sus esfuerzos al apoyo del ahorro y la diversificación energética. Para ello, ha fomentado las inversiones destinadas al uso racional de la energía y diversificación energética de los diversos sectores de la economía mediante apoyo financiero<sup>18</sup>.

La gran mayoría de este conjunto de actuaciones, como ya se ha comentado con anterioridad, se ven complementadas por las actuaciones de la Sociedad para el Desarrollo Energético de Andalucía, S.A. (SODEAN). Sociedad que desde 1982 ha sido el agente asesor en este ámbito para la administración autónoma. También ha desarrollado actividades de realización de proyectos de asesoramiento en energía convencional (programas de ahorro y diversificación energética, programa regional de gasificación) y sobre energías renovables (promoción de aprovechamiento de la biomasa, divulgación de este tipo de energías en Andalucía) (INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCÍA, varios años).

En suma, por parte del ejecutivo andaluz ha existido una política de apoyo al sector energético, que en buena parte ha estado integrada en un contexto nacional,

---

<sup>18</sup> Orden de 9 de junio de 1988, por la que se regula la convocatoria de subvenciones a empresas industriales y agropecuarias que realicen inversiones destinadas al ahorro y diversificación energética.

como es el apoyo realizado dentro del PLANER o dentro del Plan energético nacional para el caso de la política de gasificación.

### **1.3. POLÍTICA DE FOMENTO DE LA MINERÍA.**

Las transferencias de las competencias y servicios del régimen minero a la Junta de Andalucía se realizan por el Real Decreto 4164/1982. El primer objetivo planteado de cara al sector en el PEA 84-86, se centra en el mayor aprovechamiento de los recursos mineros andaluces, promocionando su transformación en Andalucía. Para ello, se propuso un conjunto de medidas dirigidas a mejorar el conocimiento de los recursos, apoyar proyectos concretos como la realización del “Libro Blanco de la Minería Andaluza”, la automatización del catastro minero de Andalucía y la creación de una base de datos geológico-mineros, seguimientos de estudios acuíferos, y diversos estudios hidrológico-mineros.

Estos primeros objetivos no varían sustancialmente de los planteados a principios de los noventa, aunque en los nuevos planteamientos se contemplan como elementos a considerar: el riesgo laboral y el medio ambiente. Así, se estima conveniente, por un lado, la necesidad de aplicar medidas de protección del entorno natural y, por otro, conseguir disminuir el riesgo laboral en la explotaciones mineras.

### **1.4. EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS PROGRAMAS DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINAS.**

Debido al tratamiento conjunto en los presupuestos que han sufrido durante los últimos años el programa industrial junto a la minería y energía, es obligado hacer este análisis de forma global.

Desde 1985, de forma periódica en los presupuestos se ha desarrollado un programa de promoción y desarrollo industrial (62A). En 1992, se integrarían también las acciones de coordinación y promoción del subsector energético y minero. Anteriormente, la política de fomento de la minería y la energía se había desarrollado en los programas presupuestarios de fomento energético (63A) y fomento de la minería (64A). Estos programas recogen las acciones en fomento de estos subsectores que tienen como órgano ejecutor la Dirección General de Industria, Minas y Energía.

El seguimiento del programa presupuestario dirigido a la promoción y desarrollo industrial vendrá a corroborar en parte la evolución presupuestaria, del presupuesto del IFA, pues de hecho importantes partidas presupuestarias de este programa corresponden a transferencias de capital dirigidas a empresas públicas para el apoyo a empresas de interés específico.

A continuación, se presentan en el cuadro nº1 la evolución presupuestaria conjunta de los programas de industria, energía y minería.

Respecto a la evolución del programa de industria, energía y minas<sup>19</sup> en el cómputo total del presupuesto de la Comunidad Autónoma (última columna, cuadro nº1), se puede observar que la tasa de participación del programa durante la vigencia del PEA 84-86 ha estado en un 0,55% del presupuesto. Con el siguiente Plan su tasa de participación aumentaría hasta situarse en un 0,77%, para después descender con el PADE 91-94 hasta un 0,68%.

De no ser por una serie de hechos específicos, la etapa de 1987-1993 hubiera sido de un crecimiento más o menos moderado. En primer lugar, el importante crecimiento del presupuesto inicial de 1989 con respecto al año anterior, que aumenta

---

<sup>19</sup> Programa que abarca las medidas incluidas en este apartado y que han sido ejecutadas directamente por la Dirección General de Industria, Energía y Minas.

en un 65%, se debe al capítulo de transferencias de capital (capítulo VII). En este año se celebra un convenio con la empresa Construcciones Aeronáuticas S.A. , por el cual se concierta la concesión de préstamos y anticipos a medio y largo plazo, por un importe de 4.034 millones de pesetas, lo que supone el 42% del presupuesto. Así, en los siguientes años se registra un descenso del presupuesto, que viene justificado por el hecho de que no se produce este tipo de aportación tan sustancial. En la disminución de 1991, también interviene un elemento añadido, el hecho de que la Consejería en la que se integra dicho programa tiene como función adicional para este año fortalecer el programa Andalucía'92, en orden a subvencionar a las CC.LL. para el desarrollo y equipamiento sociales colectivos que aceleren el proceso de modernización en relación con los acontecimientos de la EXPO' 92.

A partir de 1992, comienza una tendencia creciente motivada en parte por la situación de crisis que se empieza a atravesar y que implicará la necesidad de inyecciones económicas desde la administración autonómica a los sectores industriales calificados de estratégicos. Esta situación se verá agravada en el año 1994, en el que se produce un incremento del crédito inicial con respecto al año anterior de un 40% y, posteriormente, un incremento del crédito definitivo sobre el inicial en 1994 de un 50%.

El grado de ejecución presupuestario referido a los créditos definitivos han ido evolucionando positivamente en el tiempo. Si bien, destaca el hecho de que en años transitorios, como 1987 o 1991, o años caracterizados por otro tipo de eventos, como el de 1992, se han caracterizado por tener una grado de ejecución bajo.

**CUADRO N°1**  
**EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA**

(en miles de pesetas)\*

	<b>Crédito Inicial</b>	<b>Crédito Definitivo (2)</b>	<b>Obligaciones Reconocidas (3)</b>	<b>Ejecución % (3)/(2)</b>	<b>% Presp. Prog/ Presp. C.A.</b>
1984	3.131.245	3.573.039	2.845.897	79,6	0,79
1985	2.438.482	6.444.164	4.293.611	66,6	0,51
1986	2.174.097	3.512.643	2.037.944	58,0	0,41
1987	4.786.934	3.937.180	1.549.729	39,4	0,71
1988	5.964.139	8.151.442	7.081.815	86,9	0,75
1989	9.885.529	7.635.763	5.485.221	71,8	0,96
1990	8.023.290	8.158.393	6.556.082	80,4	0,66
1991	7.566.229	7.606.431	5.250.332	69,0	0,56
1992	9.540.817	9.982.084	6.186.301	62,0	0,63
1993	10.764.977	10.685.918	9.371.725	87,7	0,66
1994	15.070.324	22.769.308	19.591.455	86,0	0,84

(\*) En los años 1984, 1985 y 1986 se han incluido las aportaciones de SOPREA, a pesar de no estar incluido expresamente en el programa de promoción y desarrollo industrial, sino que estaban incluidas en la cooperación financiera con empresas públicas y privadas. No obstante, debido a que en las inversiones previstas en el PEA en fomento de la industria se contempla la participación en SOPREA se ha procedido a incluirlo.

Fuente: Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

**CUADRO N°2**  
**COMPOSICIÓN POR CAPÍTULOS DEL PROGRAMA INDUSTRIA, ENERGÍAS Y MINAS**

Datos sobre créditos iniciales.

Año	Capítulo I		Capítulo II		Capítulo IV		Capítulo VI		Capítulo VII		Capítulo VIII	
	miles pts.	%	miles ptas.	%	miles ptas.	%	miles pts.	%	miles ptas.	%	miles ptas.	%
1985	57.276	2,3	27.500	1,1	93.106	3,8	385.600	15,8	350.000	14,4	1.525.000	62,5
1986	68.915	2,9	-	-	93.106	4,0	10.000	0,4	1.385.300	59,3	780.000	33,4
1987	73.154	1,5	-	-	230.000	4,8	189.980	4,0	4.293.800	89,7	-	-
1988	587.439	9,8	2.000	0,0	201.700	3,4	309.000	5,2	4.864.000	81,6	-	-
1989	666.029	6,7	1.500	0,0	210.000	2,1	418.000	4,2	4.556.000	46,1	4.034.000	40,8
1990	738.510	9,2	-	-	255.780	3,2	366.000	4,6	5.181.000	64,6	1.482.000	18,5
1991	991.399	13	18.800	0,2	284.030	3,8	273.500	3,6	4.650.500	61,5	1.348.000	17,8
1992	849.846	8,9	15.641	0,2	284.030	3,0	568.800	6,0	5.546.500	58,1	2.276.000	23,9
1993	686.800	6,4	8.177	0,1	263.500	2,4	346.700	3,2	8.459.800	78,6	1.000.000	9,3
1994	735.936	4,9	7.577	0,1	205.500	1,4	379.000	2,5	11.452.311	76,0	2.290.000	15,2

Fuente: Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

Respecto al desglose por capítulos del presupuesto (cuadro nº2), destacan por su importancia tanto las partidas referidas a las transferencias de capital (Cap. VII) como la partida de activos financieros (Cap.VIII).

Las transferencias de capital (Cap. VII) son créditos destinados a la concesión de subvenciones cuya finalidad es contribuir a la realización de inversiones por los perceptores de la mismas, cuyos beneficiarios son las empresas andaluzas. Dichas partidas de gastos están integradas en unos programas cuyos objetivos se centran en dinamizar la economía andaluza y ampliar las posibilidades de creación de empleo, fomentando las iniciativas viables de nuevas empresas en sectores con futuro, apoyando los procesos de reconversión y reindustrialización en marcha y potenciando las PYMES como piedras angulares de la estructura productiva andaluza. Aquí se integran las aportaciones destinadas a empresas de la Zona de Acción Especial (ZAEs) y las aportaciones a la ZUR de la Bahía de Cádiz, y destaca la partida de apoyo a la reestructuración de empresas de interés específico. De hecho, este tipo de concepto llega a suponer el 50% del presupuesto del programa y desarrollo industrial 62A.

Respecto a la partida de activos financieros (Cap.VIII), las primeras aportaciones registradas en el desarrollo del PEA corresponden básicamente a la participación de capital en SOPREA. La participación inicial prevista en el PEA para estos tres años era de 3.000 millones de pesetas cada año, cantidad que se redujo a 1.600 millones de pesetas, 1.500 y 750 respectivamente. A partir de 1989, los activos financieros corresponden prácticamente a la celebración de convenios con empresas con las que se concierta la concesión de préstamos y anticipos a medio y largo plazo, para reforzar el tejido económico en situaciones de crisis y así evitar la pérdida de puestos de trabajo y el desmembramiento de empresas vitales para Andalucía. Como anteriormente se ha hecho mención, destacan las ayudas a la empresa Construcciones Aeronáuticas, S.A (CASA) por un importe de 4.034 millones de pesetas en 1989, y de 1.348 millones de pesetas en 1991.

Las transferencias corrientes (Cap. IV) de los primeros años (84-87), responden a dos cuestiones específicas y claramente diferenciadas: la primera, a la dotación de medios económicos al Instituto de Promoción Industrial de Andalucía y, la segunda, a la posibilidad de subvencionar a Instituciones sin fines de lucro, ya sean oficiales o privadas, en pequeñas cuantías como apoyo a actividades que las mismas ejecuten relacionadas con las acciones específicas de la Dirección General, tales como la organización de cursos, organización de jornadas de carácter económico- industrial, etc.

El capítulo VI, de inversiones reales, encuadra proyectos tales como la elaboración de estadísticas industriales y subvenciones a diferentes administraciones públicas para actividades de proyectos de investigación. Mediante estas actuaciones se sientan las bases de posibles acciones futuras de la C.A. tanto en materia de sectores punta como en temas energéticos. En ellas se recoge el proceso de obras, mecanización y adaptación de las estaciones de ITV. De su evolución (mayores inversiones a principio del periodo que después van disminuyendo) destaca la disminución de 1986, que obedece a dos factores que actúan paralelamente: por un lado, las variaciones en la dotaciones procedentes del FCI y, por otro, el mayor énfasis que, dentro de las operaciones de capital financiadas autónomamente por la Junta de Andalucía, se hace en las transferencias de capital. Las inversiones financiadas con recursos procedentes del FCI corresponden a la aportación a la investigación y el desarrollo tecnológico, que dispone en 1986 de una dotación de 10 millones de pesetas.

**CUADRO N°3**  
**PROMOCIÓN DE LA INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA.**  
**DESGLÓSE PRESUPUESTARIO POR SUBSECTORES 1986-1991**  
**Dirección General de Industria, Energía y Minas.**  
(Cifras en miles de pesetas)

	<b>INDUSTRIA</b>	<b>%</b>	<b>ENERGÍA</b>	<b>%</b>	<b>MINERÍA</b>	<b>%</b>
<b>1986</b>	1.394.097	89,5	109.043	7,0	54.181	3,5
<b>1987</b>	4.535.175	94,7	171.688	3,6	80.071	1,7
<b>1988</b>	3.995.839	67,0	1.592.673	26,7	375.627	6,3
<b>1989</b>	7.882.924	79,7	1.496.072	15,1	506.533	5,1
<b>1990</b>	5.809.356	72,4	1.748.338	21,8	465.596	5,8
<b>1991</b>	5.519.841	73,0	1.566.061	20,7	480.327	6,3
<b>MEDIA</b>	<b>4.856.205</b>	<b>77,1</b>	<b>1.113.979</b>	<b>17,7</b>	<b>327.056</b>	<b>5,2</b>

Fuente: Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

Durante el periodo 1986-1991, de acuerdo a la estructuración de los programas presupuestarios, se pueden analizar por separado los programas dirigidos a la industria, energía y minería. En el cuadro n°3 se observa que la industria es el sector que acapara las tres cuartas partes del presupuesto. Por el contrario, la minería apenas representa un 5% del mismo.

No obstante, la evolución por separado nos permite apreciar que el mayor grado de ejecución corresponde a la industria, por el contrario, el sector energético tiene un grado de ejecución bajo de tal forma que en gran parte de los años no llega ni al 50% de cumplimiento.

Sin embargo, el análisis de la evolución del sector energético y minero nos permite hacer una serie de apreciaciones. *En referencia a la minería* (cuadro n°4 y n° 5) destaca el impulso presupuestario que recibe durante el periodo 88 y 89 coincidiendo con el desarrollo del PADE 87-90. Los créditos iniciales se han visto modificados en la práctica totalidad de los años, a excepción del ejercicio 1991, habiendo sufrido disminución los créditos definitivos respecto a los iniciales. El grado de ejecución respecto al crédito definitivo se ha situado en una media del 72%. Por último, destaca la importancia que tiene en este programa el capítulo de personal (Cap. I) y las

inversiones reales (Cap. VI).

**CUADRO N°4**  
**EVOLUCIÓN PROGRAMA DE FOMENTO DE LA MINERÍA**  
(en miles de pesetas)

	<b>Créd.Inicial</b>	<b>Créd.Definitivo</b> (2)	<b>Oblig. Reconocd.</b> (3)	<b>Ejecución</b> % (3)/(2)
<b>1985</b>	134.000	61.250	40.390	66,0
<b>1986</b>	54.181	74.240	51.506	69,4
<b>1987</b>	80.071	39.371	30.116	76,5
<b>1988</b>	375.627	411.099	346.392	84,3
<b>1989</b>	506.533	454.114	185.587	40,9
<b>1990</b>	465.596	275.845	218.355	79,2
<b>1991</b>	480.327	480.145	394.344	82,1

Fuente: Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

**CUADRO N°5**  
**EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA POR CAPÍTULO DEL PROGRAMA DE FOMENTO DE LA MINERÍA.**

Datos sobre créditos iniciales.

<b>Año</b>	<b>Capítulo I</b>		<b>Capítulo IV</b>		<b>Capítulo VI</b>		<b>Capítulo VII</b>	
	miles pts.	%	miles ptas.	%	miles pts.	%	miles ptas.	%
<b>1985</b>	-	-	-	-	134.000	100,0	-	-
<b>1986</b>	14.181	26,2	-	-	-	-	40.000	73,8
<b>1987</b>	19.441	24,3	-	-	20.630	25,8	40.000	50,0
<b>1988</b>	141.627	37,7	-	-	234.000	62,3	-	-
<b>1989</b>	149.533	29,5	2.000	0,4	355.000	70,1	-	-
<b>1990</b>	160.596	34,5	2.000	0,4	303.000	65,1	-	-
<b>1991</b>	196.327	40,9	-	-	205.500	42,8	78.500	16,3

Fuente: Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma y elaboración propia

*El fomento energético* se presenta, en términos presupuestarios, en los cuadros n°6 y n°7. Lo mismo que ocurriera con la minería, el fomento energético registra un fuerte impulso por parte de la administración en 1988 debido a la aplicación del PADE 87-90. Los presupuestos dirigidos al fomento energético están estrechamente relacionados con las aportaciones presupuestarias en conexión con el Plan Nacional de Electrificación Rural (PLANER). Así, las grandes diferencias que se observan entre 1985-1988, entre los presupuestos y los créditos definitivos, son modificaciones debidas

a la incorporación de transferencias dirigidas a la ejecución del PLANER ( que asciende a casi el 50% de los créditos definitivos).

El grado de ejecución sobre los créditos definitivos es bajo, con la excepción de 1988<sup>20</sup> y 1991. Al realizar el desglose presupuestario por capítulos se observa la importancia que tiene el capítulo de transferencias de capital (Cap. VII), partida que recoge el PLANER cuya importancia sobre el total de programa de fomento energético está en torno al 90%. Las operaciones de capital están destinadas al ahorro y diversificación de energía, así como al fomento de energías renovables.

---

**CUADRO N°6**  
**EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA FOMENTO ENERGÉTICO**  
( en miles de pesetas)

---

	<b>Créd.Inicial</b>	<b>Créd.Definitivo</b> (2)	<b>Oblig. Reconocd.</b> (3)	<b>Ejecución</b> % (3)/(2)
<b>1985</b>	127.000	2.229.697	1.046.089	47,0
<b>1986</b>	109.043	1.414.313	565.371	40,0
<b>1987</b>	171.688	1.558.471	731.960	47,0
<b>1988</b>	1.592.673	3.126.702	2.871.830	91,8
<b>1989</b>	1.496.072	1.463.885	356.590	24,4
<b>1990</b>	1.748.338	1.749.803	730.706	41,8
<b>1991</b>	1.566.061	1.522.333	1.286.037	84,5

---

Fuente: Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

---

<sup>20</sup> En 1988 se llevan a cabo acciones referidas al Plan Nacional de Electrificación correspondientes a ejercicios anteriores.

**CUADRO N°7**  
**COMPOSICIÓN POR CAPÍTULOS DEL PROGRAMA DE FOMENTO ENERGÉTICO**

Datos sobre créditos iniciales.

	Capítulo I		Capítulo IV		Capítulo VII	
	miles ptas.	%	miles ptas.	%	miles ptas.	%
1985	-	-	-	-	127.000	100
1986	19.043	18	-	-	90.000	82,5
1987	21.688	13	-	-	150.000	87,4
1988	138.173	8,7	14.500	0,9	1.440.000	90,4
1989	163.072	11	8.000	0,5	1.325.000	88,6
1990	180.338	10	8.000	0,5	1.560.000	89,2
1991	108.370	6,9	-	-	1.457.691	93,1

Fuente: Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

En definitiva, todo cuando se acaba de exponer en este apartado, así como, en capítulos anteriores relativos a la política dirigida al sector industrial, nos permite realizar a modo de síntesis las siguientes consideraciones finales:

Las primeras actuaciones del ejecutivo andaluz en materia de industria estuvieron dirigidas sobre la base de que el desarrollo de Andalucía tendría que venir de la expansión del complejo agroalimentario y del turismo, otorgándole un potencial más reducido a otras actividades industriales.

Los resultados de la política industrial en muchos casos no han sido los deseados, muchas acciones se han dirigido a paliar situaciones sociales graves, en términos de desempleo o incluso de verdadero subdesarrollo más que a establecer las bases o estimular a las empresas preexistentes. En este sentido, así lo confirma RODERO (1996b, p.57) en referencia a la política industrial de la Junta de Andalucía: “si comparamos la ambiciosa política industrial de la Junta con el insatisfactorio comportamiento de la industria regional, tenemos que subrayar que los defectos de esta política, la falta de medios para llevarla adelante y la presión de la coyuntura económica han impedido que se alcance los objetivos establecidos”.

También, los primeros años se ponen en marcha organismos dirigidos a potenciar el sector industrial: el IPIA y SOPREA. Si bien, los recursos financieros destinados a tal fin resultaron escasos para los graves problemas estructurales que atravesaba la industria andaluza en el momento. Esta época se caracterizó por la existencia de un entramado de ayudas dirigidas al sector por parte de las distintas Administraciones, que contribuirían a la diseminación de las mismas y con ello seguramente su efectividad. En 1987, se crea el IFA con el objeto de unificar la gestión de todo el entramado de ayudas y organismos. El incremento presupuestario de este organismo respecto al IPIA, garantizaba de antemano un mayor éxito de sus acciones que habían estado prácticamente dirigidas al sector industrial.

De acuerdo con los presupuestos, se detecta que la política industrial desarrollada por la administración durante este periodo ha estado dirigida, por un lado, al apoyo de empresas muy específicas (como lo indica el capítulo VIII) al objeto de evitar el desmantelamiento de empresas consideradas como vitales para la economía andaluza y, por otro lado, para evitar este mismo problema pero sobre una determinada zona territorial. Ese ha sido el caso de la puesta en marcha de las ZAEs, o las ayudas complementarias en apoyo de las ZUR.

En años siguientes, la política industrial desarrollada por el IFA ha potenciado el desarrollo tecnológico del sector a través de la puesta en marcha del Parque Tecnológico de Andalucía en Málaga. Así mismo, se acometen importantes acciones dirigidas a la captación de inversiones foráneas<sup>21</sup>. En definitiva, la existencia de incentivos públicos de acuerdo con unas decisiones políticas han sido una de las razones predominantes de la localización en Andalucía de la empresas tecnológicamente avanzadas.

---

<sup>21</sup> Tal como se ha tenido ocasión de ver en el desarrollo de la política ejecutada por el Instituto de Fomento de Andalucía.

En la última etapa de la tercera legislatura, como consecuencia de la crisis del momento, el desarrollo de la política industrial se vio entorpecida e hizo que el ejecutivo andaluz se replanteara la situación de la industria en Andalucía. En este contexto, surge la necesidad de la elaboración del denominado Programa Industrial.

La elaboración del Programa Industrial es el resultado de un compromiso que asumió la Junta de Andalucía con el propósito de concretar la política diseñada en el Plan Andaluz de Desarrollo Económico 1991-1994, que se apoya en el convencimiento de que la presencia amplia y diversificada del sector industrial es absolutamente necesaria para la modernización del sistema productivo andaluz (CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA, 1994a). Este programa se enmarca en el Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía, firmado el 17 de mayo de 1993 por el Presidente de la Junta de Andalucía, la Confederación de Empresarios y los Sindicatos (Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras). El Acuerdo pretende ser el instrumento principal para garantizar el crecimiento económico equilibrado y sostenible, en el que la conformación de un sector industrial fuerte y competitivo sea la mayor garantía para el desarrollo económico de la región y la creación de empleo.

Los resultados de la confluencia de las sucesivas políticas industriales a los largo de estos años demuestran que la situación del sector industrial sigue presentando grandes limitaciones. La industria es un sector con escaso peso en la economía andaluza que ha ido perdiendo peso en relación al PIB regional desde hace dos décadas y que aún presenta una desarticulación y una escasa diversificación del tejido productivo andaluz (CONSEJERÍA DE ECONOMÍA y HACIENDA, 1994; SÁNCHEZ AGUILAR, 1997, DELGADO, 1995, y PAJUELO y VILLENA, 1993 ).

Un hecho que muestra la desarticulación y escaso desarrollo de la industria andaluza es su fuerte concentración en el espacio, ya que un porcentaje relevante de su valor añadido se obtiene en un área de muy reducido tamaño, como el caso de la

provincia de Sevilla que viene representando el 25% del VAB de la región<sup>22</sup>.

Por otro lado, la debilidad industrial en Andalucía no consiste únicamente en un problema de peso relativo del sector sino, también, en una inadecuada especialización intrasectorial. La especialización externa<sup>23</sup> de la industria andaluza se basa en la explotación de sus recursos naturales, a este respecto, la especialización externa de Andalucía apenas ha sufrido modificaciones importantes en el transcurso de la década. Por otro lado, la industria andaluza continúa dependiendo, al igual que ocurría en 1979, de unas pocas agrupaciones claves (PAJUELO Y VILLENA, 1993; DELGADO, 1995).

Además, sigue existiendo una situación dual con dos tipos de establecimientos industriales (MARCHANTE Y ROBLES, 1997, p. 137), unas empresas de gran tamaño, con escasa vinculación en el territorio y vinculadas al sector público o a capitales privados ajenos a la región, y otras empresas pequeñas orientadas al mercado interior. La estrategia de desarrollo endógeno de los primeros años ha podido contribuir al mantenimiento y la creación de las pequeñas empresas. Por el contrario, la estrategia de desarrollo exógeno de los últimos años ha contribuido a crear núcleos industriales con el objetivo de que conlleve efectos multiplicadores en el terreno económico.

En términos de empleo, que es el objetivo principal que persiste en el desarrollo de los instrumentos económicos desarrollados por el Gobierno autonómico, el sector industrial se ha visto afectado de una disminución en la población ocupada. No obstante, como indica TORRES LÓPEZ (1996, p. 329), refiriéndose al periodo 1975-1995, mientras que la población ocupada por cuenta ajena en la industria ha disminuido

---

<sup>22</sup> “ En líneas generales, puede afirmarse que la industria tiende a concentrarse en Andalucía occidental donde existe un cierto complejo industrial tanto químico, como de transformados metálicos. Podría establecerse así un área dominante encerrada en los ejes que se trazarían entre las ciudades de Huelva, Sevilla, Cádiz y Jerez” (MARCHANTE Y ROBLES, 1997, p. 157).

<sup>23</sup> Por especialización externa, con respecto a España, se entiende el porcentaje que el VAB de cada agrupación representa sobre el VAB de esta misma agrupación a nivel nacional.

en un 53%, su participación en la renta total sólo lo hizo en un 16 %, por lo que, y como el mismo autor afirma, esto que viene confirmar “la necesidad de articular el proceso de crecimiento entorno a una base industrial sólida y arraigada”. Sin embargo, la mayoría de los subsectores industriales siguen teniendo una productividad inferior o similar a sus sectores homólogos nacionales (DELGADO, 1995).

En definitiva, lejos de crear una base industrial sólida, generadora de empleo, se está produciendo un desmembramiento de la misma, en la que en tan sólo Almería (periodo 83-93) ha visto incrementado su participación en el PIB regional, curiosamente una de las provincias que menos apoyo ha recibido. Esta situación se ha visto acrecentada en los últimos años debido en parte a la situación de crisis económica de principios de los noventa, y también por la incentivación que supone los menores costes que representan el asentamiento de las industrias en otras zonas distintas a la Comunidad Autónoma.

La Junta de Andalucía, ante estas circunstancias y con el objeto de mantener los puestos de trabajo existentes, ha llevado a cabo políticas de subsidiación a empresas consideradas claves para el desarrollo de la Comunidad.

Este hecho sugiere reflexionar en torno a dos cuestiones, por un lado, acerca de si no habría también que potenciar unos órganos de seguimiento e inspección a estas empresas para evitar que el dinero obtenido por la Administración no se utilice con fines distintos a los inicialmente previstos y, por otro, hasta cuando se pueden mantener estas políticas de subvenciones, ya que hoy día el espacio económico es concebido de manera más amplia y flexible, de forma que las instalaciones son fácilmente desmantelables y en cualquier momento una empresa se traslada de un lugar a otro<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> En el caso concreto de Santana Motor S.A. , las aportaciones recibidas por la Junta de Andalucía fueron determinantes para el mantenimiento de su factoría de Linares. Sin embargo, otras empresas como Gillette o algunas textiles no han tenido excesivos obstáculos para desmantelar sus instalaciones y reinstalarse en otros países atraídas por mejores condiciones productivas.

En este sentido, la Junta ha dirigido gran parte de sus esfuerzos a la atracción de inversiones foráneas para su implantación en los Parques Tecnológicos, con el objeto de reconvertir el aparato productivo potenciando la implantación de sectores con futuro (electrónica, informática, etc.). En este caso, también habría que plantearse la siguiente reflexión: ¿se ha cuidado la Junta de Andalucía de que aquí se realice todo el proceso de producción o, tan sólo se ensamblan aquí los distintos componentes producidos en otros lugares?, pues como ha indicado ROMÁN (1987, p.104) “A la hora de aceptar, apoyar o rechazar un proyecto concreto deben examinarse cuidadosamente las características específicas del mismo, porque en muchos casos éste puede estar absolutamente desvinculado del conjunto productivo; cubrir exclusivamente fases iniciales; implicar una excesiva dependencia de otras empresas extrarregionales..etc.”. Si esto fuera así, podría volverse a repetir el papel subsidiario en el que Andalucía estaba en los años sesenta cuando se decidió localizar la industria química básica sin que esto conllevara la elevación del nivel tecnológico de la industria andaluza.

Esto ha provocado que en Andalucía haya importantes empresas cuya localización está motivada por la existencia de incentivos públicos o la propia decisión política. Aquí se encuadran las relativas a la localización primitiva de Fujitsu (SECOINSA), las factorías de General Motors y Ford Electronics en la Bahía de Cádiz, Telettra en el Campo de Gibraltar, TECOSA o FARESPA en la provincia de Jaén o Hughes Electronics, en Málaga. La ampliación de las actividades de CASA también puede enmarcarse en este tipo de motivaciones (SALGUEIRO, 1991).

En definitiva, todas estas cuestiones deberían tenerse en cuenta en el diseño de una adecuada política industrial autonómica que permitiera la consolidación de un sector industrial fuerte y que sirviera de verdadero motor para el desarrollo económico de la región.

## **2. POLÍTICA DE COMERCIO.**

Si el desarrollo de la política industrial es fundamental por su efecto multiplicador en la economía, otros servicios como el comercio pueden considerarse una actividad básica en el esquema de las relaciones que se establecen entre el conjunto del sistema productivo regional y determinadas ramas de servicios (AURIOLES, 1989).

El comercio es un subsector que ocupa un papel relevante en el sector servicios y que se ha visto abocado en los últimos tiempos a un continuo proceso de adaptación. Factores como la modificación del marco institucional en que se desarrolla la actividad y la incorporación al Mercado Común Europeo son elementos que obligan a plantearse en un momento dado una reestructuración del comercio.

En el caso de Andalucía, como afirma CAMPAYO y ROMÁN (1993, p.499), el comercio requiere un tratamiento particularizado por parte de la administración autonómica, no sólo por ser un sector con una gran importancia cuantitativa dentro de la economía regional<sup>1</sup>, sino por las peculiaridades de los rasgos de la actividad comercial en Andalucía derivados de la estructura espacial y productiva.

El proceso de transferencias que se produce desde el Gobierno Central a la Junta de Andalucía<sup>2</sup> hace posible que estos problemas sean afrontados desde la propia Comunidad Autónoma. La administración autonómica será la encargada de abordar la ordenación del sector, así como las medidas de política económica general que indirectamente le afectan.

---

<sup>1</sup> En este sentido, GONZÁLEZ (1993, p. 422) indica que en Andalucía se produce un fuerte avance de los servicios con un carácter extensivo, y caracterizado por la preponderancia de las ramas terciarias tradicionales como es el caso de los servicios comerciales.

<sup>2</sup> A través de los siguientes R.D: Real Decreto 3504/1981 de 18 de Diciembre (Reforma de las Estructuras Comerciales); Real Decreto 3513/1981 de 18 de Diciembre (en materia de Ferias Interiores); y Real Decreto 4109/82, de 29 de Diciembre (en materia de Ferias internacionales, comercio interior, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación).

Las transferencias sobre el comercio interior se inician en el periodo preautonómico. Al margen del nivel competencial asumido, las transferencias no se han modificado a lo largo de la década. De acuerdo con las transferidas recibidas, la Junta de Andalucía tiene atribuidas las siguientes funciones: tutela sobre las Cámaras de Comercio de Andalucía, estudios de mercado, programas y convenios con empresas e instituciones públicas para la mejora de la comercialización, subvenciones a cursos y acciones de formación comercial, premios e incentivos a la comercialización, infraestructura comercial, ferial y congresual, reglamentación y autorización de certámenes comerciales, ayudas para la asistencia y organización de ferias, créditos y ayudas para la creación y mejora de establecimientos comerciales, y cualesquiera otras materias que supongan una mejora de la comercialización de los productos andaluces.

Por lo tanto, estas funciones son suficientes para contribuir a transformar un sector que, ya desde el primer plan de desarrollo que se elabora en Andalucía (PUA), mostraba esta necesidad<sup>3</sup>, y que continuará en los siguientes Planes. Así, en el caso de PEA 84-86 se hace constar que las actuaciones deben estar dirigidas a la renovación y modernización de los equipamientos comerciales, y a la mejora de los mercados existentes y a la búsqueda de nuevos puntos de demanda para los productos andaluces, con el objetivo final de llevar a cabo una profunda reestructuración, que permita incrementar la productividad y la calidad de servicios y ampliar los mercados de los productos andaluces.

En el siguiente PADE (87-90), el comercio no ocupará un papel estratégico dentro de la política sectorial, como sí lo hiciera el turismo y el sector agroalimentario, aunque sí habrá programa que afectan al comercio y que una continuación de los que ya existiera en la etapa anterior a éste, haciendo especial referencia al tema de las infraestructuras y equipamientos comerciales.

---

<sup>3</sup> Para ello se propone como medidas, entre otras, la agrupación de consumidores y productores que permitan recortar los canales de comercialización, la promoción comercial de los productos andaluces, construcción de una red de mercados de barrio, etc.

El cambio de estrategia sobre el comercio se advierte en el PADE 90-94, donde se refleja la línea de actuación que define este plan: la competitividad. El sector comercial no será ajeno a esto, de ahí que las líneas estratégicas estén dirigidas a la mejora de la competitividad, de la cualificación profesional, y a competir en los mercados exteriores. En esta etapa se produce una reorientación comercial consistente en un reforzamiento de las estructuras comerciales y una mayor apertura al exterior, considerándose imprescindible un mayor peso de los mercados extraregionales en las ventas de las empresas andaluzas.

De acuerdo con este conjunto de intenciones, el comercio ha sido objeto de atención por parte de la administración autonómica, a través de distintos instrumentos que se han desarrollando con el paso de los años, y que son una muestra evidente de la evolución de estos planteamientos como a continuación se presenta.

## **2.1. INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL**

El primer apoyo al sector comercial por parte de la administración autonómica se inicia con el Decreto 19/1982, de 22 de febrero. Con dicho Decreto se aprueba un programa de actuación y de inversiones en materia de reforma de las estructuras comerciales y de promoción del comercio con el objeto de estimular la inversión en el sector comercial. La cantidad que se asignó a ese programa fue de 427 mill. de ptas. Dicho Decreto quedaría modificado por el Decreto 124/1982 de 29 de septiembre. Entre las medidas establecidas a tal fin se distinguían actuaciones tales como el fomento de nuevos canales de comercialización y de distribución, ayudas a los Ayuntamientos para mejora de equipamientos comerciales de tipo colectivo, labores de formación capacitación y financiación de Congresos, jornadas técnicas y misiones comerciales. En general, medidas dirigidas a la promoción y fomento del comercio, a la distribución comercial y a la mejora de las infraestructuras.

Este conjunto de medidas, que guardan estrecha relación con las líneas de actuación que tradicionalmente mantenía el Instituto de Reforma de las Estructuras Comerciales (IRESCO)<sup>4</sup>, serán incluidas en el diseño de las actuaciones comerciales contempladas en el PEA 84-86 y que marcará la tónica que caracterizará la década de los ochenta.

Iniciada la década de los noventa, la política de apoyo al comercio sufrirá un cambio de orientación que concurre tanto con el planteamiento del PADE 91-94 como con un mayor conocimiento del sector que permitirá afrontar una estrategia más definida sobre el mismo. Este cambio de estrategia coincide con la elaboración de estudios sobre el sector comercial por iniciativa de la Dirección General de Cooperación Económica y Comercio de la Junta de Andalucía, y realizada por diversas entidades Universitarias (como por ejemplo, el Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla), con el objetivo de tener un conocimiento de la situación real del sector.

A partir de entonces y en el contexto de internacionalización de la actividad económica, la actuación de la administración autonómica, dentro del área de promoción y fomento comercial, se orientará hacia una apertura al exterior de la economía andaluza incidiendo en una mejora de la competitividad comercial de las empresas<sup>5</sup>.

En suma, de forma general, la Junta de Andalucía ha desarrollado una política de apoyo al comercio dirigida a potenciar la promoción de productos andaluces y de ayuda al subsector de la distribución comercial, aunque algunas variaciones según ha

---

<sup>4</sup> Dicho Instituto desaparece como tal en 1985 (Real Decreto 1985/1985, de 28 de agosto publicado en el Boletín Oficial del Estado del 28 de octubre de 1985). Entre las líneas de actuación que venía fomentando se encontraban las ayudas al sector de la distribución comercial y apoyo financiero a los mercados municipales.

<sup>5</sup> Con esta finalidad, las actuaciones iniciadas a partir de 1992 han estado dirigidas a programas de fomento y mejora de la comercialización (Orden de 2 de abril de 1992 / 17 de mayo de 1993), habilitándose una línea de ayudas con el objetivo de lograr la promoción y consolidación en los mercados de los productos fabricados por empresas andaluzas.

avanzado en el desarrollo de la misma. Para ello, las líneas de actuación de la administración autonómica se han centrado básicamente en tres programas que en el transcurso del tiempo han tenido distinta importancia como a continuación se analizan:

- Infraestructura comercial, ferial y congresual.
- Área de distribución comercial (reforma estructuras comerciales, ordenación comercial, formación comercial y asistencia técnica y comercio ambulante).
- Promoción y fomento comercial.

### **2.1.1. Infraestructura comercial, ferial y congresual.**

El sector público se ha dedicado tradicionalmente a la provisión de infraestructuras comerciales para cubrir las insuficiencias de dotaciones y/o fomento de la competencia (CASARES Y GÁMIZ, 1986). Este tipo de actuación será una línea de actuación que continuara la Comunidad Autónoma Andaluza.

En el programa de Infraestructura Comercial, Ferial y Congresual, desarrollado por el gobierno autonómico, se encuentran dos instrumentos bien diferenciados: por un lado, la construcción y mejora de equipamientos comerciales colectivos, que se plantean como objetivo la adecuación de estas estructuras comerciales a las necesarias condiciones funcionales, higiénicas y sanitarias y, por otro lado, la construcción de recintos feriales y congresuales cuya finalidad viene determinada por la aspiración de dotar a la Comunidad Autónoma de las infraestructuras feriales necesarias para que sean competitivas con las del entorno nacional y europeo.

**La creación y modernización de Recintos Feriales y Congresuales ha sido uno**

de los programas desarrollados desde el inicio del primer gobierno autonómico<sup>6</sup>. El objeto de dichas acciones era la creación de las condiciones necesarias que permitiesen a Andalucía convertirse en un lugar privilegiado de encuentro entre compradores y vendedores, permitiendo dotar a las principales ciudades andaluzas de este tipo de equipamiento. Además, se pretendía lograr la convergencia entre la política de apoyo a la oferta comercial andaluza y diversificar parte de la oferta turística andaluza, orientando parte de ésta hacia el turismo de congresos.

---

**CUADRO Nº1**  
**PROGRAMA DE INVERSIONES DESARROLLADO POR LA JUNTA DE ANDALUCÍA**  
**1985-1991 EN MATERIA DE RECINTOS FERIALES Y CONGRESUALES.**

---

Concepto	% Participación Junta Andalucía	Inversión Junta Andalucía
Palacio de Congresos y Exposiciones de Granada	66,00%	5.721 mill. ptas
Recinto ferial de Armilla (GR)	57,11%	340 mill. ptas
Palacio de Congresos y Exposiciones de Jerez de la Frontera (CA)	37,55%	546 mill. ptas
Palacio de Exposiciones y Congresos de Cádiz	45,33%	1.102 mill. ptas
Palacio de Congresos y Exposiciones de Sevilla	48,11%	3.442 mill. ptas
Instituto Ferial de Córdoba		239 mill. ptas
Centro Colombino de Congresos de Huelva	82,30%	700 mill. ptas

---

Fuente: BADÍA (1992) y elaboración propia.

Este programa, que ha sido el más importante en términos económicos, se ha dirigido especialmente a la construcción de Palacios de Congresos, que han repercutido básicamente en Granada y Sevilla<sup>7</sup>. Las aportaciones han sido considerablemente

---

<sup>6</sup> El Decreto 3513/1981, de 18 de diciembre, traspasó a diversos entes preautonómicos, entre ellos la Junta de Andalucía, funciones y servicios en materia de ferias comerciales, y el Real Decreto 4109/1982, de 29 de diciembre, culminó el proceso de traspaso de las funciones correspondientes en materia de ferias internacionales. El Estado de Autonomía establece, en su artículo 13.15, las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma en Ferias y Mercados interiores y, el artículo 17.5, la ejecución de la legislación del Estado en las Ferias Internacionales que se celebren en Andalucía.

<sup>7</sup> A pesar de haberse finalizado las diferentes obras vinculadas a este Programa en Sevilla y Granada en 1991, estas líneas de actuación tendrán que seguir en los siguientes años como consecuencia (continúa...)

menores en provincias como Cádiz, Córdoba y Huelva, como se puede observar con los datos aportados por la Directora General de Cooperación Económica y Comercio de la Junta de Andalucía en el cuadro nº1 sobre el periodo 1985-1991.

Otras actuaciones importantes han sido la construcción y reforma de los equipamientos comerciales colectivos, cuya finalidad es la de renovar los servicios de abastos y, en general, mejorar los equipamientos colectivos de la mayoría de las ciudades andaluzas insuficientemente dotados para atender las demandas de los consumidores y con graves deficiencias higiénicas y sanitarias, a través de subvenciones a Corporaciones Locales e inversiones propias. De acuerdo con esto último, la mayoría de este tipo de actuaciones se han concretado en convenios de cooperación entre la Consejería y el Ayuntamiento beneficiario.

La línea de actuación de la construcción de los mercados de abastos se ha mantenido a lo largo de toda la década de los ochenta, desde que se iniciara en 1982 con cargo a los recursos del IRESCO, y que prácticamente desaparecerá en los noventa<sup>8</sup>. Esta reducción se debe a dos motivos, por un lado, porque que este tipo de equipamientos comerciales estaban siendo desplazados por otros al modificarse los hábitos de compra y, por otro, porque la gran parte de la demanda de este tipo de ayudas para las reformas de los mercados de abastos por parte de las Corporaciones Locales habían sido ya satisfechas.

En general, este programa de infraestructuras ha ido perdiendo importancia

---

<sup>7</sup> (...continuación)

de un Convenio de colaboración realizado con Sevilla, así como la necesaria financiación, a través de un préstamo hipotecario, de la deuda del Palacio de Granada.

<sup>8</sup> De tal forma, que las construcciones o reformas gestionadas por la Consejería a final de los ochenta corresponden a obras iniciadas en periodos anteriores. Iniciada la década de los noventa, en relación con los años anteriores se produce una considerable disminución de las ayudas destinadas a la construcción de mercados de abastos. Por esta razón, las inversiones propias (capítulo VI) destinadas a esta materia del programa presupuestario dirigido a reformas estructuras comerciales van teniendo carácter residual, pues dichas cuantías van destinadas para el pago de las liquidaciones de las obras ya ejecutadas y recibidas

presupuestaria con el transcurso de los años, de acuerdo con la finalización de los grandes proyectos como son la construcción de los Palacios de Congresos.

### **2.1.2. Área de la distribución comercial.**

Otra línea de actuación sobre la que ha venido articulando la política de apoyo al comercio ha sido el área de la distribución comercial que, al contrario de las infraestructuras, irá ganando más protagonismo con el transcurso de los años. En el caso de Andalucía, la función de la distribución comercial adquiere una mayor relevancia en orden al desarrollo económico de la regional. Esto se debe, por una parte, a su importancia como actividad articuladora de las funciones de producción y consumo y, de otra, como proveedora de servicios de una actividad, como la comercial, que tiene un papel protagonista en la superación de los estrangulamientos que se derivan de una estructura económica marcada por la desarticulación y la terciarización (ROMÁN, 1993, p.23).

Desde el inicio de la política autonómica, el apoyo al sector de la distribución comercial ha seguido la línea que tradicionalmente mantenía el IRESCO (CONSEJERÍA DE FOMENTO Y TRABAJO, 1989). Si bien, no ha dejado de ampliarse y perfeccionarse a lo largo de los años con medidas tales como la eliminación del tope inferior de inversión (en 1983), la creación de la línea de ayuda directa a la inversión (en 1986), y la descentralización de la tramitación (comenzada en 1987 y que en 1991 cuenta además con la colaboración de las Delegaciones Provinciales<sup>9</sup>).

En líneas generales, el apoyo a la distribución comercial ha consistido fundamentalmente: en ayuda directa y subvención de intereses de créditos a las PYMES

---

<sup>9</sup>Las Delegaciones Provinciales de la Consejería podrán llevar a cabo la selección y resolución de aquellos proyectos dirigidos a la ampliación y mejora de las PYMES comerciales cuyas cuantías de inversión sean inferiores a 25 millones de ptas.

(a través del IFA) y la ayuda a las asociaciones de comerciantes. Dentro de esta última modalidad se incluyen, en 1990, las ayudas a la ampliación de redes comerciales. Los sectores comerciales más beneficiados por este tipo de apoyo han sido el de la alimentación, seguido del sector mueble y del textil.

En este contexto, y de acuerdo con las medidas de reactivación económicas aprobadas por Decreto de 4 de mayo de 1993, este tipo de actuaciones se verán respaldadas en virtud de la Orden de 17 de mayo de 1993 con el objetivo de elevar la competitividad del sistema productivo, así como el mantenimiento de la actividad en empresas de distribución comercial con dificultades transitorias pero viables a medio plazo.

En cierta manera este tipo de medidas encuentran respaldo ante la tendencia del mercado en el que se está produciendo un fuerte reducción del comercio tradicional y el incremento de los establecimientos asociados, y aún más, de las grandes superficies. Esto impone una reconversión del sector en la que cada tipo de comercio debe ir buscando su base competitiva en una estructura de distribución convergente hacia formas más modernas (DÍAZ MORENO, 1991).

Independientemente, de este tipo de actuaciones de apoyo a la distribución comercial de carácter prácticamente financiero y vinculado al fomento de inversiones en el sector, se han desarrollado otras medidas complementarias que están más dirigidas a lograr un mejor funcionamiento del mismo, a través tanto de la formación como de medidas dirigidas a la ordenación del sector.

- *La formación profesional del comerciante*<sup>10</sup>, es una constante en la política de acción del sector comercial, a tenor de las primeras medidas que surgen sobre el sector,

---

<sup>10</sup> Programa desarrollado por la Orden 2 de abril de 1984, por el se regula la convocatoria de ayudas para la formación profesional del comerciante.

donde ya incluía esta modalidad de apoyo. Sin embargo, en el umbral de los noventa seguía siendo uno de los grandes objetivos pendientes (DIRECCIÓN GENERAL DE COOPERACIÓN ECONÓMICA Y COMERCIO, 1992).

El fin perseguido de este tipo de actuación es mejorar el nivel de formación de los trabajadores y empresarios del sector comercial. De acuerdo con esto, la concesión de subvenciones a las acciones de reciclaje y perfeccionamiento se han dirigido, por una lado, a la celebración de cursos, seminarios monográficos y diversas acciones puntuales de formación e información para la formación profesional del comerciante y, por otro lado, a la formación de personal en forma de becas que, iniciada la década de los noventa, se centró en la formación de expertos en comercio exterior.

Este tipo de acciones formativas, en algunos casos, se han encuadrado en programas específicos, como ocurrió durante la vigencia del programa de Andalucía Joven. En otros casos, se ha materializado a través de convenios de cooperación con distintas instituciones<sup>11</sup>. Otros cursos se han realizado en el marco de convenios con asociaciones de comerciantes, que han sido los beneficiarios de gran parte de este tipo de subvenciones.

- En el campo de la *Ordenación comercial* se han llevado a cabo importantes procesos de regulación, independientemente de las órdenes reguladoras de ayudas y otros instrumentos específicos en apoyo del sector.

Parte de este proceso de regulación lo constituye la Ley 9/1988 relativa al

---

<sup>11</sup> En 1990 destaca el Convenio específico firmado con el Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla para la formación de becarios en comercio exterior (convenio que seguirá en los siguientes años), mediante un curso de formación-selección de una duración de dos meses.

Registro General de Comerciantes Ambulante de Andalucía<sup>12</sup> y Ley 3/1992 sobre ferias comerciales oficiales de Andalucía, pretendiendo con ello regular la oferta comercial. En el caso concreto de la Ley sobre ferias comerciales los objetivos eran (BADÍA, 1992): por un lado, evitar la superposición de certámenes celebrados en Andalucía, tanto temporal como espacialmente, por otro, asegurar unos mínimos de calidad y funcionalidad de la oferta ferial andaluza y, por último, aumentar la transparencia en el mercado ferial, permitiendo que el posible expositor disponga de una visión conjunta y amplia de la oferta.

Otra de las actividades desarrolladas sobre la ordenación comercial ha sido la elaboración en 1991 del Censo de Establecimientos Comerciales de Andalucía, considerado de vital importancia en cuanto a su contribución desde el punto de vista del conocimiento y la capacidad de estudio sobre el sector comercial en la Comunidad Autónoma (ROMAN, 1994)<sup>13</sup>.

En la misma línea, otra actividad relevante llevada a cabo en 1992 fue el estudio jurídico sobre la regulación de grandes superficies comerciales en Andalucía, fruto del convenio celebrado con el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla. También se han elaborado informes sobre el estado actual de la regulación jurídica del Comercio Interior en España, y también, a través de la firma de convenios, se han concertado con distintas instituciones la elaboración de varios estudios<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> De acuerdo con esto se procedió a redactar y publicar el Decreto 113 /1989, regulador del registro, carnet y placa del comerciantes ambulantes.

<sup>13</sup> Se firma un convenio con el Instituto de Desarrollo Regional, dependiente de la Universidad de Sevilla, que desarrolla el acuerdo marco para la dirección conjunta y seguimiento de la elaboración del censo, y la realización de cuatro estudios en base a los resultados del Censo (CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA, 1990).

<sup>14</sup> Uno de estos convenios es el que se realiza con la Universidad de Córdoba en 1991 para la realización de cuatro estudios jurídicos en materia de Cámaras de Comercio y Ordenación comercial por el Departamento de Administración, Finanzas, Mercado y Empresas de dicha Universidad. Otro ejemplo de este tipo de convenio con entidades universitarias lo constituye el estudio sobre la estructura y funcionamiento del comercio en Andalucía: Un análisis de la oferta, realizado el Instituto de Desarrollo

Por otro lado, destaca la publicación del Real Decreto-Ley 22/1993, de 29 de diciembre, por el que se establecen las bases para la regulación de horarios comerciales, que contienen una serie de principios generales que las Comunidades Autónomas deben respetar en la regulación de los horarios para la apertura y cierre de los locales comerciales.

En este contexto, y dentro del campo de la ordenación del sector, se proyecta en 1994 la Ley de Cámaras de Comercio<sup>15</sup> motivada, en parte, por la publicación de la Ley 3/1993 de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación que sustituiría a la Ley de Bases de 1911, siendo uno de sus objetivos fundamentales la optimización de la gestión económica de las Cámaras y la incentivación de su eficacia social.

### **2.2.3. Promoción y fomento comercial.**

Junto con estas dos líneas de apoyo dirigido tanto a la infraestructuras como a la distribución, se encuentra otro tipo de intervención dirigido a la promoción y fomento comercial en el que se integran actuaciones dirigidas a la promoción y consolidación de los productos fabricados en Andalucía en el mercado interior y exterior.

La política que se ha mantenido a lo largo de los años en el campo de la promoción y fomento comercial ha estado dirigida básicamente al comercio interior, y será a principio de los años noventa cuando el comercio exterior adquiera una mayor

---

Regional de la Universidad de Sevilla.

<sup>15</sup> El nuevo proyecto de Ley es considerado como "tutelante", pues crea un sistema de Cámaras andaluzas regidas desde la Consejería de Economía y Hacienda y controladas por el Consejo Andaluz de Cámaras (RUBIALES, 1994). Las Cámaras quedan prediseñadas por la ley como corporaciones de derecho público, gestionadas por los empresarios, a las que se le encomienda algunas misiones como la representación del empresariado, la prestación de servicios útiles, el asesoramiento a la Administración, la participación en programas de formación, la ayuda al comercio exterior y la promoción de actividades empresariales.

importancia. Para ello, se han incentivado todas aquellas acciones de promoción y fomento comercial y artesanal dirigidas a mejorar la comercialización de productos andaluces. Reflejo de esta orientación ha sido:

- a) La participación de la administración autonómica en la cofinanciación de los Planes Integrados de Acción Comercial (PIAC).
- b) El apoyo para la promoción de ferias, certámenes o muestras comerciales celebrados en Andalucía. Las subvenciones concedidas a los expositores andaluces que concurren con sus productos a ferias y certámenes exteriores de la Comunidad Autónoma.
- c) Apoyo al fomento de la artesanía y ayudas en el apartado de misiones comerciales y moda (apoyo al sector de distribución de la moda andaluza).
- d) Plan de promoción comercial exterior.

A) El Programa Integrado de Acción Comercial<sup>16</sup>, entendido como el conjunto de acciones de fomento comercial enmarcado en un único proyecto, tiene como finalidad la consecución de mejoras en la comercialización de productos andaluces. Su campo de actuación se centra en aquellas agrupaciones o asociaciones de pequeñas y medias empresas andaluzas pertenecientes a un mismo sector de la actividad económica. Las cantidades sujetas a subvención se dirigen a estudios comerciales, edición de publicaciones, publicidad, promoción comercial, celebración de jornadas técnicas e inversión en activos fijos que tengan relación directa con el proceso de comercialización. Estas actuaciones mantenidas con las asociaciones de comerciantes y consorcios de diversas provincias han repercutido en subsectores importantes de la economía. Tal es el caso del sector joyero de Córdoba, el de la fresa en Huelva, el sector hortofrutícola de Almería, el mármol de Macael, etc.

---

<sup>16</sup> Regulado por Orden de la Consejería de Fomento y Trabajo de 11 de febrero de 1987(Ord. 5-12-87).

B) Por otro lado, el ejecutivo andaluz ha venido desarrollando una política de promoción y ayuda para la organización y celebración de ferias comerciales, vertebrada, fundamentalmente, mediante subvenciones a fondo perdido que son concedidas en función de la importancia comercial, social y económica<sup>17</sup>. Este tipo de actuaciones surgen a raíz de las primeras acciones de apoyo al sector comercial por parte de la administración autonómica y han coincidido con el auge que, en la última década, han experimentado las ferias comerciales. Con este tipo de acción se ha pretendido captar y consolidar ferias de ámbito nacional e internacional que tengan una amplia repercusión en la economía andaluza, teniendo en cuenta que además de ser un instrumento idóneo para la promoción comercial, genera una actividad paralela de interés para el desarrollo de cualquier ciudad.

Esta política de apoyo a la organización y celebración de ferias comerciales ha sido complementaria a otra que ha ido dirigida a subvencionar la asistencia a ferias y certámenes comerciales. De acuerdo con esto, se han subvencionado a empresas privadas y asociaciones sin fin de lucro que han tenido presencia con sus productos en Ferias y Certámenes celebrados fuera de Andalucía.

En general este tipo de actuación ha permitido que el número de ferias nacionales e internacionales en Andalucía haya evolucionado positivamente, destacando tanto la diversidad de sectores que representa como su repercusión en la economía andaluza (BADÍA, 1992).

C) En el campo de la promoción, el sector *artesanal* y el sector *textil* han tenido un lugar destacado desarrollándose actuaciones paralelas a la del sector estrictamente comercial. No obstante, la evolución de la promoción en estos sectores concretos no ha ido de forma paralela. Así, mientras la promoción del sector artesanal se ha consolidado

---

<sup>17</sup> Destacan por el montante de la subvención las ayudas concedidas a las Instituciones Feriales de Sevilla y Granada. No obstante, la mayoría de las ferias de carácter internacional que se celebran en Andalucía tienen lugar en Sevilla y Granada.

a lo largo del tiempo, el sector de la moda ha ido perdiendo importancia paulatinamente<sup>18</sup>.

La política de apoyo al sector artesanal ha hecho que resurjan los talleres artesanales que se han visto favorecidos por la línea de apoyo a la inversión mantenido por la administración tanto para profesionales ya establecidos como como de nueva incorporación al oficio<sup>19</sup>. En este sentido, los sectores más destacados han sido: mármol, piel y cuero, cerámica, mimbre, madera, y cerrajería y vidrio.

D) Este conjunto de medidas que han girado en tonor al comercio interior se ven complementadas, coincidiendo con el principio de los años noventa, con otras medidas en el que las líneas de apoyo al comercio exterior se configuran como protagonistas. En 1992, se replantea la necesidad de dar una giro a la política de promoción seguida hasta la fecha por el gobierno autonómico. Existe la necesidad de una reestructuración de las líneas tradicionales aplicadas en este programa, con el objetivo de la concentración de acciones y recursos de cara a incrementar la efectividad de los mismos. La promoción comercial se orienta hacia la búsqueda de la competitividad del sector y su apertura al exterior

De acuerdo con esto, se desarrolla un plan de promoción comercial exterior, considerando la comercialización como una de las debilidades más importantes de las empresas andaluzas y uno de los principales factores limitativos para su expansión, en la creencia de que el comercio exterior de Andalucía sería en los próximos años uno de

---

<sup>18</sup> La política de apoyo al sector textil de la moda andaluza en materia de promoción se desarrolla sobre la base de las necesidades impuestas por las exigencias de renovación permanente y periódica en cada temporada del material promocional, y con el objeto de dar respuesta adecuada a la demanda del sector. Por un lado, se han regulado subvenciones para proyectos de actividades de promoción o diseño de la Moda Andaluza. Por otro, se han apoyado las campañas de presentación de moda andaluza en distintos certámenes en sus distintas temporadas.

<sup>19</sup> En base al Acuerdo del Consejo de Gobierno de 17 de Junio de 1987, se firmaron convenios para la instalación de Talleres Escuela Artesanales con los Ayuntamientos.

los principales exponentes de la evolución de la economía regional. En cierta manera resultaba necesario una política de este tipo, pues, a principio de los noventa, la participación de Andalucía en el volumen total del comercio exterior del país suponía tan sólo un 10%, el grado de apertura comercial era uno de los más bajos del país, sólo por encima de las regiones del interior y Galicia (CUENCA, 1993, 1995a). Además, las empresas que intervenían en el comercio exterior eran pocas y, en su mayor parte, controladas desde las sedes centrales situadas fuera de la región (Ibid. 1993, p.534).

En este contexto de internacionalización de la actividad económica, el apoyo al sector se articula entorno a dos programas de actuación: ayudas a empresas, agrupaciones de empresas y asociaciones, y apoyo sectorial e institucional a la exportación. Así, se instrumenta una línea de ayuda<sup>20</sup> con el objetivo de conseguir la promoción y consolidación en los mercados de los productos fabricados por empresas andaluzas. Para ello, se potencian las acciones de implantación de marcas o de nombre comercial e implantación de redes comerciales y filiales. De igual forma, se impulsa la figura del consorcio de exportaciones y otras formas de asociacionismo comercial.

El otro apoyo sectorial e institucional dirigido a la promoción de productos andaluces en el exterior es ejecutado directamente por la Junta de Andalucía. Este apoyo institucional es un línea que va dirigida, en general, a las empresas andaluzas con cierta capacidad exportadora e interés en mercados exteriores, pero que la dimensión de las mismas no les permita realizar determinadas acciones promocionales individualmente. La actividad de apoyo institucional está instrumentalizada a través de la empresa Comercializadora de productos andaluces S.A.<sup>21</sup> (C de A) y se concreta, fundamentalmente, en la asistencia a Ferias Nacionales e Internacionales.

---

<sup>20</sup> Orden de 2 de abril de 1992 / 17 de mayo de 1993.

<sup>21</sup> La empresa Comercializadora de Productos Andaluces inicia sus actividades en 1985. Se centran en el campo del asesoramiento e información empresarial en el área comercial de la divulgación, así como en la promoción de productos andaluces en ferias y certámenes.

Además, el apoyo sectorial a la exportación se verá completado con una línea de colaboración entre la Junta de Andalucía, el Instituto de Comercio Exterior y las Asociaciones de exportadores para la financiación de campañas de promoción en el exterior de productos andaluces<sup>22</sup>.

No obstante, a pesar de estas líneas de apoyo a la promoción y fomento del comercio (ya sea a través de ferias comerciales, de los programas integrados y demás apoyo institucional) la situación de la economía andaluza a mediados de los noventa era calificada por CUENCA (1995b, p.46) como “una economía muy cerrada con escasa vocación exportadora y con una gran dependencia externa”. Como ha señalado el mismo autor el camino por recorrer es todavía largo<sup>23</sup>. No se trata sólo de aumentar o mejorar las líneas de actuación de promoción al comercio, sino de ir corrigiendo otras deficiencias como son por ejemplo, la debilidad del sistema industrial andaluz, la débil competitividad de la empresas exportadoras.

Así pues, el esfuerzo promocional por parte de la administración ha existido, pero aún no es suficiente. La economía andaluza presenta un potencial exportador, en buena parte no aprovechado (VÁZQUEZ ROSSO, 1995), por lo que es de esperar que se siga apoyando este tipo de actuaciones que permitan a la economía andaluza una apertura al exterior que complemente su mercado interior.

En definitiva, en este apartado se han desarrollado los instrumentos que desde la

---

<sup>22</sup> El Instituto español de comercio exterior es un organismo de servicios que presta su asistencia al empresario, con el fin de fomentar las exportaciones y la implantación exterior de empresas españolas. En los últimos años (mediados de los noventa), este Instituto viene realizando apreciables inversiones destinadas a promover las exportaciones andaluzas. Dentro de estas inversiones hay que destacar preferentemente los acuerdos de cofinanciación firmados con la Junta de Andalucía al objeto de llevar a cabo conjuntamente la labor de promoción exterior (VÁZQUEZ ROSSO., 1995).

<sup>23</sup> Esta situación no es ajena a otros ámbitos del territorio nacional, la distribución de las exportaciones regionales se asemeja mucho a la del conjunto nacional con la peculiaridad de que, en el caso andaluz, las exportaciones se centran en los productos alimenticios y bebidas, grasas y aceites, joyería y bisutería, productos minerales y productos químicos (Ibid.)

administración autonómica se ha ido promoviendo con mayor o menor éxito en apoyo del sector comercial. Estas actuaciones han estado respaldadas por unos presupuestos que como a continuación se verá han tenido una evolución diversa.

## **2.2. EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS PROGRAMAS DE COMERCIO.**

El proceso de transferencias constituye la prioridad fundamental que marca el inicio de la década para los nuevos poderes autonómicos, y son las políticas presupuestarias diseñadas cada año las que han condicionado tanto el volumen como la utilización de los fondos públicos sobre el comercio interior. En el cuadro nº 2 se muestran los presupuestos de comercio para cada año, diferenciando los créditos o presupuestos iniciales, del crédito definitivo y las obligaciones reconocidas.

El gobierno andaluz inicia su acción sobre este campo, a través de la Consejería de Turismo, Comercio y Transporte. Posteriormente, quedaría integrada en la Consejería de Fomento y Trabajo, para pasar más tarde, con la nueva reestructuración de Consejerías, a integrarse en la Consejería de Economía y Hacienda.

Los datos aquí analizados se han obtenido a partir de los programas presupuestarios dirigidos al comercio a partir de 1985: "Reforma Estructuras Comerciales" y "Promoción, Ordenación y fomento del comercio". En 1992 estos programas presupuestarios quedan fusionados en uno sólo denominado "Ordenación y promoción comercial".

La evolución presupuestaria de las partidas destinadas al comercio en términos generales ha sido creciente, a excepción la disminución de los años 1991 y 1992 (cuadro nº2). Este comportamiento es el resultado de la evolución presupuestaria de las obras dirigidas a la reforma de las estructuras comerciales, en concreto, los Palacios de

Congresos. Razón ésta que provoca que en el periodo 1987-1988 se registre un importante aumento, y que cuando empiezan a darse por concluidas tales obras se empiece a registrar un descenso.

Este crecimiento no sólo ha sido en términos absolutos, sino también en términos relativos como puede observarse en el cuadro nº3, donde se han comparado los Presupuestos totales de la Comunidad Autónoma con los de la sección comercial. Esta evolución ha repercutido en los presupuestos definitivos y obligaciones reconocidas. Los créditos definitivos respecto a los créditos iniciales o presupuestados inicialmente se han visto notablemente incrementados en cuanto al crédito inicial, siendo el aumento más importante en los primeros años (1984-1988). Estos se deben, en parte, a la incorporación al presupuesto de los remanentes de ejercicios anteriores, procedentes sobre todo, de partidas financiadas con recursos del Fondo de Compensación Interterritorial. Son precisamente estas partidas las que ofrecen el grado de ejecución más alta.

En líneas generales el grado de ejecución ha sido escaso. Entre 1984-1987, éste no llega al 50% de cumplimiento. Sin embargo, en el periodo 1991-1994 el grado de ejecución empieza a evolucionar favorablemente, coincidiendo 1994 con el grado de ejecución más alto desde el inicio de primer gobierno autonómico. Si tenemos en cuenta que los presupuestos intentan ser una manifestación expresa en términos cuantitativos de las distintas intenciones de los planes de desarrollo regional, se puede afirmar que el mayor cumplimiento del conjunto de intenciones políticas en el área comercial se produce con el desarrollo del PADE 90-94.

**CUADRO N°2**  
**EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA DE COMERCIO**  
(en miles de pesetas)

Año	Crédito Inicial (1)	T.Var.%	Crédito Definitivo (2)	T.Var.%	Obligaciones Reconocidas.(3)	T.Var.%	Ejecución % (3)/(2)
1984	845.758		1.341.970		402.979		30
1985	924.000	9,3	1.761.206	32,0	609.591	52,7	34
1986	901.775	-2,4	1.964.146	10,8	815.465	32,4	41,5
1987	1.183.845	31,3	2.254.700	14,8	765.574	-6,1	34
1988	2.542.997	114,8	3.102.449	37,6	2.960.867	286,8	95,4
1989	2.965.017	16,6	2.746.649	-11,5	1.484.388	-49,9	54
1990	3.650.335	23,1	3.756.251	36,8	875.826	-41,0	23,3
1991	3.239.989	-11,2	6.071.462	61,6	4.563.105	421,0	75,2
1992	1.703.468	-47,4	1.822.424	-70,0	1.427.933	-68,7	78,4
1993	2.247.878	32,0	2.030.113	11,4	1.710.582	19,8	84,3
1994	3.475.772	54,6	3.613.583	78,0	3.369.484	97,0	93,2

Fuente: Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

**CUADRO N°3**  
**EVOLUCIÓN DE LA SECCIÓN DE COMERCIO SOBRE EL TOTAL DEL PRESUPUESTO**  
(cifras en millones de pesetas)

Año	Presupuesto Comunidad.(1)	Tasa variación Presupuesto	Comercio	Tasa variación Comercio(2)	%(2)/(1)
1984	398.463		846		0,212
1985	480.494	20,6	854	0,9	0,178
1986	529.867	10,3	902	5,6	0,170
1987	672.707	27,0	1.184	31,3	0,176
1988	799.964	18,9	2.543	114,8	0,318
1989	1.029.858	28,7	2.965	16,6	0,288
1990	1.215.835	18,1	3.650	23,1	0,300
1991	1.348.914	10,9	3.240	-	0,240
1992	1.524.449	13,0	1.703	-	0,112
1993	1.643.634	7,8	2.248	32,0	0,137
1994	1.800.503	9,5	3.476	54,6	0,193
Media	1.579.375		2.667		0,169

Fuente: Presupuestos Comunidad Autónoma y elaboración propia.

**CUADRO N°4**  
**COMPOSICIÓN POR CAPÍTULOS DEL PROGRAMA DE COMERCIO**  
Datos sobre Créditos Iniciales

Año	Capítulo I		Capítulo II		Capítulo IV		Capítulo VI		Capítulo VII		Capítulo VIII	
	miles pts.	%	miles ptas.	%	miles ptas.	%	miles pts.	%	miles ptas.	%	miles ptas	%
1984	0		0		118.221		425.500		262.037		40.000	4,7
1985	0		70.118	7,6	94.000	10,2	535.000	57,9	225.000	24,3	0	
1986	94.918	11	0		72.000	8,3	320.000	37,0	378.000	43,7	0	
1987	122.523	10,3	52.822	4,5	216.000	18,2	294.000	24,8	498.500	42,1	0	
1988	133.997	5,3	48.000	1,9	181.000	7,1	837.931	33,0	1.342.069	52,8	0	
1989	158.517	5,3	76.000	2,6	250.000	8,4	485.000	16,4	1.995.000	67,3	0	
1990	190.505	5,2	76.000	2,1	249.000	6,8	100.000	2,7	3.034.830	83,1	0	
1991	240.253	7,4	66.300	2,0	254.000	7,8	259.000	8,0	2.420.436	74,7	0	
1992	233.717	13,7	4.141	0,2	264.710	15,5	140.000	8,2	1.060.900	62,3	0	
1993	228.287	10,2	4.091	0,2	315.500	14,0	42.500	1,9	1.657.500	73,7	0	
1994	234.181	6,7	3.591	0,1	439.000	12,6	0		2.799.000	80,5	0	

Fuente: Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

**CUADRO N°5**  
**EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL COMERCIO POR PROGRAMAS**  
(Cifras en miles de pesetas)

Año	Reforma de las Estructuras Comerciales		Promoción, Ordenación y Fomento Comercio	
	Crédito Inicial	%Ejecución	Crédito Inicial	%Ejecución
1985	505.487	29,0	418.631	40,0
1986	619.967	35,2	281.808	56,6
1987	896.272	30,2	290.573	48,0
1988	2.078.465	95,8	464.532	94,3
1989	2.244.012	41,6	721.005	77,5
1990	2.793.138	74,3	857.197	85,4
1991	2.373.615	83,0	866.374	51,3

Fuente: Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

Del desglose por capítulos realizado de las partidas presupuestarias dedicadas al Comercio (cuadro nº4), se observa que las *transferencias de capital* ocupan un papel relevante y que conforme han transcurrido los años han ganado en relevancia. Paralelamente, las inversiones reales han ido perdiendo en importancia, lo que indica un traslado de la ejecución de las inversiones a organismos tales como las Corporaciones Locales. El capítulo IV, de *transferencias corrientes*, con un alto grado de ejecución, está dirigido, básicamente, a acciones de promoción y asistencia ferias comerciales, programa de formación comercial y misiones comerciales, y como se puede apreciar ha

tenido una tendencia creciente.

En el cuadro nº5 se ofrece el desglose presupuestario de la sección comercial por programas, distinguiéndose entre la Reforma de la Estructura Comercial, y Promoción, Ordenación y Fomento del Comercio. La reforma de las estructuras comerciales supone el grueso de la dotación presupuestaria, siendo precisamente este programa el que tiene un grado de ejecución menor, lo que indica que son las partidas presupuestarias de infraestructuras las más vulnerables.

En definitiva, el gobierno autonómico ha ido poniendo a disposición instrumentos diversos de apoyo al comercio a los largo de los años, desde que se constituyera como tal . Durante los primeros años, la política comercial de la Junta de Andalucía no se caracterizó por ser innovadora en su formulación respecto a la del Ministerio de Comercio y Turismo. Las líneas de actuación coinciden con las del Ministerio y se concretan en el apoyo a los establecimientos comerciales en general y a mercados municipales.

A pesar de todo, el gobierno andaluz desarrolla una activa política de apoyo a la oferta ferial de la Comunidad Autónoma. Este instrumento, que se puso en marcha desde el principio, se ha consolidado en el tiempo. El gobierno andaluz vio la necesidad de desarrollar una política de apoyo a la oferta ferial de la Comunidad que mejorara la situación de desfase entre la expansión de manifestaciones comerciales, por un lado, y la deficiente infraestructura que acogiera a las mismas, por otro. Esta necesidad se complementaba con la política turística consistente en dotar a Andalucía de las infraestructuras congresuales que le permitieran diversificar hacia el turismo de congresos parte de la oferta turística.

En este marco, se han destinado importantes cuantías presupuestarias dirigidas a potenciar la infraestructura congresual que han marcado la evolución presupuestaria

de los recursos destinados al comercio. Territorialmente, han sido Granada y Sevilla las provincias más beneficiadas, contribuyendo con esto a potenciar ambas ciudades como “ciudades de servicios”. Según la Asociación Internacional de Congresos <sup>24</sup>, Sevilla tiene un filón para el turismo de calidad y sus características han conseguido desplazar a Madrid en el mercado de los congresos internacionales. En relación a Granada, ésta disputa a Valencia el cuarto puesto de un sector que domina Barcelona, convertida en una de las primeras ciudades congresuales del mundo.

A partir de 1990, se puede hablar de un punto de inflexión en la línea de actuación<sup>25</sup> sobre la que se venía trabajando hasta entonces. En consonancia con las propuestas del PADE 90-94 se emprenden acciones dirigidas a lograr una mayor competitividad y una apertura al exterior. A raíz de esto, la Junta de Andalucía emprende una política más decidida, encaminada a potenciar el sector comercial andaluz y con el fin de dotar de más contenido y eficacia a esa política. De acuerdo con esto, la Consejería de Economía y Hacienda, a través de la Dirección General, con competencias en comercio, elabora diversos estudios, de tal forma que permitan mejorar y ampliar los programas de actuación que se vienen desarrollando en el sector comercial. La base de todo ello ha sido la elaboración del Censo de Establecimientos Comerciales de Andalucía, donde se hacía una recogida de la información precisa y necesaria sobre el sector.

El punto de inflexión del que se habla se corresponde también en el tiempo con un aumento en el grado de ejecución de los presupuestos en el área comercial, lo que es un indicativo de que se pasa de una etapa en la que los presupuestos eran meros

---

<sup>24</sup> El Diario El País, 8 junio de 1997, en referencia a la estadística presentada por la Asociación Internacional de Congresos.

<sup>25</sup> Las actuaciones ante entonces no habían logrado subsanar las graves deficiencias del sector, pues como se reconocían con motivo de la celebración de las primeras Jornadas andaluzas sobre la distribución comercial en 1991, el sector comercial tiene graves problemas que radican, por un lado, en la falta de competitividad de determinadas estructuras comerciales y, por otro lado, en la gran carencia de formación de sector. Es decir, lo que se ponía de manifiesto es que el sector sigue teniendo graves deficiencias.

indicadores de la voluntad política en materia de comercio, a otra, donde las previsiones presupuestarias pasan a ser una realidad.

En suma, las medidas dirigidas a transformar la estructura comercial han estado presentes dentro de la política de desarrollo seguida por parte de la administración autonómica, aunque con un grado de ejecución variable que ha evolucionado positivamente conforme han transcurrido los años.

No obstante, todavía queda bastante camino por recorrer. Desde el punto de vista de la distribución comercial, el sector sigue necesitando de medidas de apoyo por parte de la administración ante la tendencia del mercado que impone una fuerte reducción del comercio tradicional y un incremento de los establecimientos asociados, conforme se impone las nuevas formas comerciales (las grandes superficies). Así pues, se manifiesta la necesidad de reconvertir un sector en el que la situación no es homogénea y se presenta una estructura dual donde coexisten un número reducido de áreas en las cuales las nuevas tecnologías comerciales están en plena fase de implantación, con un gran número de áreas donde éstas no han hecho apenas presencia (DÍAZ MORENO, 1991).

Por otro lado, en el campo del comercio exterior, donde la administración autonómica, dentro de su área de actuación, ha tomado distintas iniciativas para mejorar la situación (planes integrados, celebración de ferias, etc.), se muestra un panorama muy alejado de que lo sería deseable, ya que la economía andaluza sigue siendo una economía cerrada y con una gran dependencia externa.

Esto último no es más que el reflejo de una economía andaluza en la que no han persistido cambios profundos, en la que permanecen desequilibrios en la estructura del sistema productivo, y en la que se mantiene un esquema de crecimiento subordinado y dependiente.

### **3. POLÍTICA DE APOYO AL TURISMO**

El turismo es uno de los sectores claves de la economía andaluza como consecuencia de la capacidad de arrastre que posee sobre otros sectores (CUADRADO y AURIOLES, 1985; TORRES BERNIER, 1993). De hecho, este sector se transformó en uno de los más dinámicos dentro de la economía regional desde que Andalucía se convirtiera en destino turístico preferente en España desde los años sesenta.

No obstante, la progresiva importancia que el sector turístico<sup>1</sup> tenía en la región se correspondió con un crecimiento rápido y desordenado del sector. Andalucía era receptora de un turismo de masas con bajo poder adquisitivo que buscaba el sol y la playa, turismo que tuvo efectos positivos directos e indirectos sobre variables como la renta y el empleo, pero que también ocasionó unos efectos negativos en el ámbito territorial y ambiental. Además, este crecimiento no se correspondió con una progresiva consolidación del mismo con una oferta competente capaz de hacer frente a nuevas demandas turísticas, es decir, que fuera capaz de ir adaptándose a las nuevas tendencias del sector, que apuntaban al agotamiento de un modelo turístico basado en el turismo de masas de bajo poder adquisitivo, o que permitiera suavizar la estacionalidad del sector.

Estas circunstancias unidas a otros males como eran las deficiencias estructurales ya existentes en Andalucía (de infraestructura viaria, la carencia de una infraestructura turística competitiva, ausencia de saneamiento en el litoral, etc.), aconsejaban una rápida actuación de la administración autonómica de acuerdo con las competencias asignadas sobre el sector.

La administración autonómica andaluza, de acuerdo con la Constitución

---

<sup>1</sup> Para una aproximación del sector turístico puedan verse los diversos trabajos de TORRES BERNIER (1979, 1985, 1993), MARCHENA (1985, 1987), y CUADRADO y AURIOLES (1985).

Española y el Estatuto de Autonomía, tiene competencias directas en la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial<sup>2</sup>. No obstante, según la Constitución se considera como competencia exclusiva del gobierno central la promoción del turismo exterior, si bien, la Comunidad Autónoma puede llevar a cabo programas conjuntos con el gobierno central para introducir su oferta particular en aquellos mercados que considere más interesantes para sus objetivos.

De acuerdo con las competencias que otorga la Constitución a la Comunidad Autónoma en materia de turismo, el 13 de febrero de 1979, por RD 698/1979, se producen las primeras transferencias en materia de turismo y se transfieren funciones de carácter normativo (oferta y infraestructura turística), de planificación (promoción turística), de fomento, de creación y gestión de un sector público turístico<sup>3</sup>. Dichas competencias quedarán completadas con el R.D de 3538/83 de 28 de diciembre. Con estos Reales Decretos se producen importantes transferencias de instrumentos. Desde el punto de vista de la oferta, se producen transferencias de ordenación de la oferta turística tales como la declaración de zonas de infraestructura insuficiente y de preferente uso turístico, así como competencias de control y sanción. Desde la perspectiva de la demanda, las transferencias se han concretado en el ámbito del turismo interior y en materia relativa a las oficinas de información turística situadas en la región y la autorización, tutela y control de las entidades de fomento del turismo.

Según las competencias y transferencias referidas en esta materia, la Comunidad Autónoma Andaluza tiene reservado un importante papel a la hora de decidir sobre el futuro del sector, independientemente de las acciones de programación del gobierno central (TORRES BERNIER, 1985a). En este sentido, la Comunidad podrá elaborar sus

---

<sup>2</sup> Las competencias se encuentran materializadas en el Estatuto de Autonomía (art.13.17), de acuerdo, por otra parte, con las competencias que de forma expresa le atribuye la Constitución sobre el turismo a las Comunidades Autónomas (art. 148), siendo éstas: la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial (art.148.18), las obras públicas y ordenación del territorio (art.148,3.4.5).

<sup>3</sup> El Estado se reserva competencias tales como la concesión de títulos licencias a las agencias de viajes o la de calificación (autorización, declaración, aprobación) de zonas de interés turístico nacional.

propios programas turísticos de acuerdo con los objetivos que el gobierno autonómico considere oportunos.

Así pues, los objetivos que la administración autonómica tendrían que plantearse en el diseño de su política a medio y largo plazo deberían estar dirigidos básicamente a las siguientes áreas (FIGUEROLA, 1986):

- Mejora de la distribución estacional, para evitar al máximo el fuerte grado de estacionalidad y estimular el escalonamiento de la demanda turística.
- Elevar el rendimiento medio por turista y lograr unos mayores efectos socioeconómicos (pueden generarse por múltiples combinaciones, fundamentados no tanto en la cantidad sino en el incremento de la calidad económica del turismo).
- Aprovechamiento óptimo de todo el potencial de los recursos turísticos. Diversificación de los flujos turísticos para evitar el problema de la excesiva concentración.

En definitiva, la administración autonómica podía hacer frente al teórico agotamiento del modelo turístico tradicional de los sesenta. Era necesario un proceso de reconversión, saneamiento y de ajuste a los nuevos flujos turísticos. Había que buscar alternativas a los productos turísticos tradicionales que suavizaran las tendencias estacionales a las que estaba sujeta el sector. También era preciso la ordenación de la oferta y lograr una mayor integración del sector, ya que el modelo emergente que se iniciaba en los ochenta era un turismo que se caracterizaba por la búsqueda de unas vacaciones más personificadas y que valoraba la calidad medio ambiental. En este sentido, las autoridades debían diseñar una estrategia encaminada a ensanchar la franja de turismo hacia el interior mostrando a los turistas los atractivos de las zonas no costeras, para lo que era necesario potenciar una red viaria que posibilitara este desarrollo y demás infraestructuras complementarias.

### **3.1. INSTRUMENTOS DE FOMENTO DEL SECTOR TURÍSTICO.**

El fomento del turismo regional ha estado encuadrado en los distintos planes de desarrollo regional que se han venido elaborando en Andalucía, en virtud de la importancia otorgada al sector dentro de la economía, y las potencialidades del mismo. Esta importancia se hace más evidente en el PADE 87-90 en el que el turismo se encuentra entre el grupo de prioridades sectoriales, a pesar de que no se explicitan los planteamientos que estructuran dicha política. Sin embargo, en el PADE 91-94 sí se indica la necesidad de abordar la competitividad del sector que los últimos años se había visto muy dañada (ESECA, 1992). Para los distintos gobiernos autonómicos han existido una serie de objetivos prioritarios en los cuales el turismo ha venido ocupando un lugar destacado entre las políticas sectoriales, con el objetivo de conseguir incrementar, diversificar y consolidar el sector turístico en Andalucía.

No obstante, no será hasta 1987 cuando se acometan los primeros programas específicos de planeamiento turístico, pretendiendo cubrir el más amplio abanico de ofertas posibles. Así, se apuesta por delimitar programas concretos, como los Programas de Desarrollo Integral del Turismo Rural (PRODINTUR) y los Planes Territoriales de Turismo Litoral (PTTL). PRODINTUR se convirtió en la actuación planificadora más novedosa, por cuanto significó una decidida apuesta de la administración andaluza por el turismo alternativo. Con este programa se perseguía la conjunción de dos objetivos (GRANADOS, 1988): la diversificación en la oferta turística andaluza y la promoción económica del interior de la región. Sin embargo, en referencia a dichos programas se llega a afirmar que: “ambos instrumentos han recibido distinto trato - en su corta vida- mientras las estrategias de desarrollo turístico en el medio rural han mantenido un más que aceptable grado de cumplimiento, las propuestas de control y recualificación del espacio litoral han chocado con la presión urbanizadora y los desarrollos residenciales, que las han reducido en algunos casos a la marginalidad” (DIRECCIÓN GENERAL DE TURISMO, 1993, p.6)

Habrá que esperar hasta 1991 para que se empiece a contemplar un plan específico dirigido al sector turístico en general. A través del Acuerdo de junio de 1991, entre la Junta de Andalucía y la Confederación de Empresarios de Andalucía, se concede absoluta prioridad al sector<sup>4</sup>, considerando necesario la elaboración de un Plan Integral del Turismo de Andalucía (Plan DIA) que será aprobado en el verano de 1992. Dicho Plan es el resultado de combinar las tareas de investigación y ordenación sectorial con la voluntad de consenso de la Junta de Andalucía y los agentes sociales. El objetivo general del Plan DIA queda definido como “el aumento de la rentabilidad social, económica y ambiental, a través de su cualificación productiva” (Ibid. p.7).

Estos planes han estado englobados en un marco de actuaciones en materia de turismo que durante el periodo 1984-1994 se han desarrollado en torno a tres áreas de actividad:

- Actividades en el área de infraestructura turística (que son objeto de un programa presupuestario).
- Actividades de promoción y fomento de turismo.
- Actividades de ordenación y control de empresas turísticas.

Estas actuaciones supondrán la movilización de una serie de recursos presupuestarios y su gestión, será al fin y al cabo, el factor el factor básico para actuar sobre las distintas actividades.

---

<sup>4</sup> En 1993, el Director General de Turismo indica: "... la extraordinaria complejidad de las relaciones sociales y económicas inherentes al fenómeno turístico desvela la insuficiencia del esfuerzo planificador realizado hasta el momento, no sólo en su ámbito territorial, sino en la elevación del enfoque hasta permitirle aprehender en un sólo ámbito todos aquellos agentes que , en mayor o menor grado conforma el sector turístico", y sigue diciendo "la ocasión se produce en el Otoño de 1990, en el que un mal ejercicio turístico ( Guerra del Golfo) impele una serie de actuaciones urgentes de la Administración, y sobre todo, la iniciativa de la Presidencia de la Junta de constituir un órgano común de reflexión y debate que permita abordar una estrategia de planificación"(DIRECCIÓN GENERAL DE TURISMO, 1993, p. 6).

### **3.1.1. Infraestructura turística.**

La situación de carencia de infraestructura básica y de servicios públicos dignos para recibir a los visitantes era, como ha señalado RODRÍGUEZ SÁNCHEZ (1988), un rasgo común a todo el territorio andaluz y actuaba como una losa sobre las posibilidades de desarrollo del sector. El asunto clave en lo que respecta a la oferta de alojamiento de las dos últimas décadas, especialmente de la última, ha sido el auge de la oferta extraoficial o ilegal (RODRÍGUEZ y MARCHENA, 1992)<sup>5</sup>.

De acuerdo con esta situación, la administración autonómica debía acometer una ardua labor en esta materia. Así pues, las primeras acciones en favor de la renovación del sector turístico contemplaron como prioritarias las inversiones en la dotación de infraestructuras turísticas<sup>6</sup>. Las acciones dirigidas a la mejora y eliminación de las deficiencias en infraestructuras contemplaban dos tipos de medidas: por un lado, el gobierno autonómico invertiría directamente en zonas donde la iniciativa privada no tenía excesivo interés y, por otro lado, se incentivaría a la iniciativa privada mediante programas financieros que impulsaran la inversión en áreas alternativas a las tradicionales, como el caso del turismo de tipo rural, y la reforma y modernización del parque hotelero. Para ello, se articulan programas para subvencionar a fondo perdido las inversiones, o subsidiar los tipos de interés de las operaciones concertadas.

---

<sup>5</sup> Citado por TORRES BERNIER (1989).

<sup>6</sup> Desde 1984, enmarcado en el PEA 84-86, se procede a regular una serie de ayudas con el fin de mejorar las infraestructuras turísticas: Orden de 30 de octubre de 1984, sobre concurso para concesión de ayudas a los Ayuntamientos para construcción de campamentos de turismo; Orden de 31 de octubre 1984, por la que se convoca concurso de subvenciones para instituciones sin fines de lucro en el sector turístico; Orden 31 de octubre de 1984, por la que se regula la concesión de subvenciones para la creación de nuevas ofertas turísticas y desarrollo de las que resulten insuficientes; Orden 31 de octubre 1984, por la que se convoca concurso de subvenciones para el fomento y desarrollo de la ofertas turísticas especializadas; Orden 31 de octubre 1984, por la que se convoca concurso de subvenciones con destino a la potenciación de las estructuras de la oferta a través de la agrupación de empresas del sector ; Orden de 27 de noviembre 1984 sobre créditos subvencionados para establecimientos turísticos; Orden de 27 de mayo de 1985, sobre concurso para concesión de ayudas a los Ayuntamientos para construcción de establecimientos turísticos.

Las acciones se concretaron en los siguientes puntos: a) inversiones con generación de infraestructuras turísticas; b) regeneración y equipamientos de playas; c) programa de señalización turística; d) incentivos a la inversión privada; y e) ordenación de la oferta turística.

A) Respecto a la actuación dirigida a *las inversiones con generación de infraestructuras turística* es una línea de acción sobre la que se han acometido proyectos relativos al turismo como campamentos turísticos, centros de servicios turísticos, la construcción de establecimientos turísticos y distintas villas turísticas<sup>7</sup> siendo esta última actuación la que ha sobresalido en el ámbito de los recursos presupuestarios.

Para la realización de este tipo de proyectos ha sido necesario contar con la colaboración e iniciativa de los Ayuntamientos beneficiarios. De hecho, la oferta turística de carácter municipal ha proliferado de forma notable debido a las ayudas que para el turismo interior reciben las corporaciones locales de la Junta de Andalucía. El apoyo financiero a la inversión destinado a la creación de establecimientos encuentra las primeras respuestas en 1989, cuando la Consejería crea una línea de apoyo financiero mediante convocatoria pública y a iniciativa de las Corporaciones Locales que tuviesen por objeto la construcción, reforma, ampliación o equipamiento de alojamiento hoteleros. Con estas acciones se pretendía mejorar y generar la oferta turística en el ámbito rural (CONSEJERÍA DE FOMENTO Y TRABAJO, 1989, p. 76.). Este tipo de oferta se convertirá en un elemento importante no tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo y constituirá un elemento estratégico en apoyo al turismo cualificado, alternativo o emergente (TORRES BERNIER, 1993).

En el caso particular de la puesta en marcha de los campamentos turísticos, es una iniciativa que se impulsa desde 1984 a tenor de la creciente demanda de este tipo de

---

<sup>7</sup>Las primeras obras de construcción de *villas turísticas* se produce en Bubión. Concluida ésta en 1988, le seguirán las de Cazorra y Cazalla de la Sierra.

instalaciones, no ya sólo en la zona del litoral donde tradicionalmente se asentaba sino también en las zonas del interior con mayores riquezas paisajísticas. El incremento de este tipo de establecimientos se produce como consecuencia de la mejora de las comunicaciones, pues la causa, en parte, de la escasa importancia de este tipo de oferta eran las pésimas comunicaciones por carretera de la región con el exterior y dentro de la misma. Como respuesta a la demanda de campamentos turísticos se apoyó financieramente, en concertación con los Ayuntamientos, la creación y remodelación de este tipo de instalaciones considerados de interés para el desarrollo del turismo<sup>8</sup>. Por consiguiente, los campamentos, que hasta entonces habían tenido escasa importancia en Andalucía, se ven notablemente impulsados llegando a incrementarse su número en más de un 50% entre 1983 y 1990 (Ibid., 1993).

La mejora de infraestructura turística no supone sólo la mejora de la oferta de alojamiento sino también la mejora de otras infraestructuras que también forman parte de la prestación del servicio. Así, con el objeto de ampliar la red de oficinas de turismo existente en la Comunidad, se fomentó desde el inicio del primer gobierno autonómico la creación de oficinas de información turística. La generación de la red de puntos de información turística se ha articulado a través de tres programas para construcción de oficinas de turismo: *oficinas de la Junta de Andalucía*, ejecutadas y gestionadas directamente por la Comunidad Autónoma; *oficinas de gestión comarcal*, construidas con participación mayoritaria o total de la Junta de Andalucía; y *oficinas municipales de información turística*, construidas por iniciativa municipal, y contando con líneas de subvenciones específicas por parte de la Junta de Andalucía para tal fin. El programa se completa con la construcción de módulos informativos “tipo quiosco” (en este caso

---

<sup>8</sup> A partir de 1984, enmarcado dentro de las directrices que en materia de turismo señala el PEA 84-87, se presta apoyo financiero a diversas iniciativas de Ayuntamientos para la construcción de campamentos turísticos: Orden de 30 de octubre de 1984, sobre concurso para concesión de ayudas a los Ayuntamientos para construcción de campamentos de turismo (las ayudas serán a fondo perdido, dicha cantidad no podrán sobrepasar un máximo de 40 millones de pesetas, o el 60% de la inversión). Posteriormente, sería el Decreto 154/1987, de junio sobre ordenación y clasificación de los campamentos de turismo de Andalucía, la norma encargada de regular la política de reforma y adaptación de una serie de camping.

la subvención para estos módulos es total y se concierta mediante un convenio).

B) Paralelamente a este tipo de actuación se encuentran las actividades dirigidas a *la potenciación de las playas* que se convierten también en uno de los objetivos prioritarios de la Dirección General de Turismo, dado que éstas son el principal recurso turístico. Inicialmente, el apoyo en esta materia se había realizado mediante la creación de líneas de apoyo a las Corporaciones Locales costeras para el equipamiento de sus playas. Se financiaba la adquisición de máquinas despedregadoras y la instalación de módulos de servicios higiénicos<sup>9</sup>. En 1992, se opta por la adquisición directa del material y su distribución en función de la demanda y necesidades de cada Ayuntamiento. Fundamentalmente, con este programa se pretende, por un lado, mejorar el nivel de servicios prestados a los usuarios y, por otro, asegurar el mantenimiento y limpieza de sus arenas.

C) Por otro lado, ante la evidente necesidad de dotar de *señalización informativa* viaria a las rutas y zonas de interés turístico de la región, se diseña un plan con la pretensión de que las señales turísticas formen parte de la identidad corporativa, con un diseño atractivo y con eficacia informativa. Con dicho fin, las Corporaciones Locales quedarán convocadas a concurso de subvenciones<sup>10</sup>. Las cuantías dedicadas a tal fin han oscilado a lo largo de los años, pero en ningún caso ha llegado a sobrepasar la cantidad de los 50 millones de pesetas<sup>11</sup>. Dicha línea de actuación desaparece en 1993.

---

<sup>9</sup> La financiación en el año 1988 se distribuía de la siguiente forma: máquinas limpia-playas, 73,53 mill. de ptas; módulos de servicios, 62,47 mill. En 1989: máquinas limpia-playas, 49 mill.; módulos de servicios, 48 mill. En 1990, máquinas limpia-playas, 55 mill; y módulos de servicios, 54 mill. En 1991, máquinas limpia-playas, 55,5 mill. de ptas; módulos, 53,78 mill.; y regeneración de playas 67,28 mill. En 1992, la inversión es de 151,257 mill. ptas. En 1993, máquinas limpia-playas, 47 mill.; y módulos de servicios 14,56 mill.

<sup>10</sup> Orden de 10 de julio de 1985, por la que se convoca concurso de subvenciones a Corporaciones Locales para señalización turística.

<sup>11</sup> En 1989, la inversión es de 33,2 mill. ptas; en 1990, de 45,36 mill. de ptas; en 1991, de 47 mill.; y en 1992, de 22,3 mill. ptas.

D) Todo este tipo de actividades queda completado con una línea de apoyo a los *incentivos a la inversión privada*. Como señala TORRES BERNIER (1993, p.439), los alojamientos hoteleros fueron la base de la expansión del turismo de los años sesenta. Consecuencia directa de esta circunstancias es que buena parte de los establecimientos tengan una importante antigüedad. Los efectos de este envejecimiento del parque hotelero sobre la calidad del producto, aunque dependen de la política de renovación y modernización seguida en cada caso por la empresa, han sido en general bastante negativas, en especial para los hoteles de categoría intermedia en las zonas turísticas.

Este envejecimiento hace necesario habilitar una línea de financiación que estimule a las empresas de este sector a la modernización de la oferta. Así, mediante líneas de financiación dirigidas a empresas privadas se proyecta la realización de inversiones cuya finalidad sea la modernización y mejora de establecimientos turísticos, o la creación de instalaciones de oferta turística. Las ayudas públicas económicas a empresas turísticas han sido fundamentalmente de dos tipos: subvenciones a fondo perdido (subvenciones directas) y bonificación del tipo de interés de préstamos concertados con intermediarios financieros (Bancos y Cajas de Ahorros).

Las subvenciones directas otorgadas por la de la Junta de Andalucía<sup>12</sup>, desde la Consejería competente en materia de turismo, se han dirigido a la creación de nuevos establecimientos turísticos. En algunos ejercicios como es el caso de 1990, este tipo de subvenciones se han articulado en dos líneas: por un lado, se han destinado a la construcción, ampliación o modernización de establecimientos hoteleros (con capacidad inferior a 100 habitaciones), campamentos turísticos, balnearios y estaciones termales, ubicados en el medio rural. Y, por otro, han estado destinadas a programas operativos

---

<sup>12</sup> El alcance real de las subvenciones se vio mermado en su aplicación por diversas razones: la no continuidad de las mismas ni en criterios, ni en periodicidad, ni en plazos, ni en requisitos exigibles; la mala difusión e información sobre dichas líneas de ayudas; los plazos de presentación de solicitudes son, a veces, excesivamente cortos; fechas de publicación de la norma inadecuada para la labor de planificación y gestión de las empresas turísticas de Andalucía, a veces, en temporada alta. Como dato positivo, se han agilizado mucho de los trámites para dictar la Resolución correspondiente (DIRECCIÓN GENERAL DE TURISMO, 1993, p. 132).

concretos. Así, en 1992 estaban dirigidas al sector turístico de Málaga para mejoras en la oferta turística, o apoyo al sector turístico en municipios comprendidos en la zona de Doñana y su entorno. Básicamente, el organismo encargado de gestionar este tipo de ayudas ha sido el IFA, al que se le han transferido los importes de las subvenciones para tal fin.

Por otro lado, las ayudas a empresas privadas se han articulado a través de la subvención de puntos de interés preferenciales acogidos al convenio Junta-Entidades Financieras y cuya gestión la realiza el Instituto de Fomento de Andalucía. El destino fundamental de las ayudas ha sido la modernización de la planta hotelera y la creación de oferta complementaria.

Otro tipo de subvenciones a fondo perdido, en los que la Junta de Andalucía tan sólo es intermediaria, han sido las subvenciones del Gobierno Central articuladas a través de la Ley de Incentivos Económicos Regionales (LIR) y demás disposiciones complementarias de aplicación en Andalucía, especialmente el R.D. 652/ 1988. La entrada en vigor y aplicación de dichos fondos en Andalucía, como revelan los datos globales del periodo (1988-1990), han tenido un resultado muy positivo en el sector turístico andaluz. No obstante, los posibles resultados fueron sobrevalorados pues la puesta en vigor coincidió con el final de un ciclo expansivo (DIRECCIÓN GENERAL DE TURISMO, 1993, p. 131).

E) A mediados de la década de los ochenta, como ya se ha hecho mención, se realizan *estudios y ordenación* de amplias zonas del litoral andaluz mediante los Planes Territoriales de Turismo Litoral (PTTL) y de comarcas del interior muy definidas, especialmente a través de los Programas de desarrollo Integrados del Turismo Rural (PRODINTUR).

No obstante, no han sido éstas las únicas actuaciones de la administración sobre la ordenación del sector, sino que, además, se han producido otras actuaciones muy

puntuales con el fin de analizar ciertas áreas precisas o aspectos concretos del fenómeno turístico, entre las que cabe destacar las siguientes:

-El Libro Blanco de la Costa del Sol, que es un estudio sistemático y pormenorizado de todos los aspectos y factores vinculados al turismo en la Costa del Sol Occidental.

-El Plan de Ordenación Turística de Sevilla realizado en colaboración con el Ayuntamiento de Sevilla, la Cámara de Oficial de Comercio, Industria y Navegación y la Confederación Empresarial. Se incluye como cuestión clave la celebración de la Exposición Universal de 1992.

-El Planeamiento urbanístico y turístico de la Antilla (Huelva), el planeamiento físico de determinadas promociones permite controlar el producto final a ofertar, evitándose los efectos negativos que suelen reportar las producciones inmobiliarias de tipo exclusivamente especulativo.

- El Planeamiento urbanístico y turístico de "El Recreo de la Ballena". Este proyecto promovido por la Junta de Andalucía consiste en la creación de una ciudad de vacaciones con capacidad de hasta 20.000 plazas en la playa de la Ballena (entre Rota y Chipiona- Cádiz).

- Programas territoriales de actuación turística en el Parque Natural de Cazorla, Segura y las Villas, y en el parque Natural del Cabo de Gata-Níjar.

-El estudio de usos y aprovechamiento turístico de la Sierra de Grazalema (Parque Natural), de la Serranía de Ronda y la Sierra de las Nieves.

-El estudio inventario de los suelos de uso hotelero en la costa del sol occidental.

-El Plan especial de ordenación de usos turísticos recreativos de las riberas de los pantanos Guadalhorce, Conde de Guadalhorce y Guadalete.

-El Plan parcial de ordenación del sector para usos deportivos-turísticos en Nerja.

-El Plan Piloto de Torremolinos. Con fecha de 31 de mayor de 1993, se firmó un convenio entre la Secretaría General de Turismo, el Ayuntamiento de Torremolinos, los Empresarios y la Dirección General de Turismo declarando a Torremolinos zona piloto para la aplicación de un programa de Excelencia Turística y como desarrollo del Plan Futures<sup>13</sup>.

El desarrollo de estos planes de uso y gestión por parte de la Junta de Andalucía otorgaron a estos espacios el marco necesario para la utilización por esta tipología turística emergente.

### **3.1.2. Política de promoción turística.**

La creación de infraestructura turística conlleva la comercialización de la misma, lo que implica una eficaz labor de promoción en los mercados emisores. Sin duda, las operaciones de distribución y comercialización del producto han de apoyarse en importantes acciones promocionales. El turismo es un producto que hay que vender, por lo que resulta necesario efectuar un gran acopio de medios e imaginación que permita la penetración en los mercados del producto.

---

<sup>13</sup> Dentro de Plan Futures y de acuerdo con el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo convocó la siguiente Orden de 26 de agosto de 1992 (publicado en BOE nº 205 de 19 de agosto de 1992), por la que se conceden incentivos para la mejora de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas e instituciones turísticas.

La política de promoción<sup>14</sup> del sector turístico, entendida como el conjunto de actuaciones de apoyo al desarrollo de la actividad turística, que persigue la creación y mantenimiento de la demanda, se ha desarrollado básicamente a través de la publicidad y la información.

Las acciones de promoción han venido ejecutándose, casi en su totalidad, directamente por la Junta de Andalucía. No obstante, las Corporaciones Locales, y en concreto, las Diputaciones y Patronatos, han formado parte de los agentes ejecutores en la labor de promoción del sector. Dichos Entes se han beneficiado de subvenciones que la Junta de Andalucía de forma periódica ha convocado para la promoción turística de Andalucía.

Como parte de esta labor de promoción, contempladas en el PEA 1984-86, también se han convocado concursos de premios de embellecimiento y mejora de los pueblos andaluces y de las playas andaluzas.

En 1991 y 1992, con motivo de la celebración de la Exposición Universal del 92, la actividad de promoción desempeñada por el gobierno autonómico estuvo especialmente vinculada a este evento en colaboración con la Sociedad Estatal Expo 92. De hecho, en el año 1992 el área de infraestructuras turísticas sufrió importantes alteraciones, respecto a las previsiones iniciales, para beneficiar este tipo de programa relacionado con la celebración de la Exposición Universal<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> En este sentido, BASELGA (1988, p.51), Jefe de Servicios de Promoción Turística de la Consejería de Fomento y Trabajo, considera que "La labor de promoción no es sino la punta del iceberg, y que el necesario equilibrio exige una volumetría proporcional entre los procesos de comercialización-ordenación y la promoción". "La base esencial de la promoción consiste en la definición de objetivos. Una política turística indiscriminada produce una promoción indiferenciada y generalizante".

<sup>15</sup> Las acciones de promoción y publicaciones desarrolladas en 1992 han tenido una considerable importancia en labor en la promoción turística y para dicho fin se crea el Plan Especial Andalucía'92, al objeto de satisfacer las necesidades coyunturales del momento. El importe de las inversiones fueron en este año: Ferias y Promociones, 211,01 mill. ptas; Programa especial Andalucía'92, 656,8 mill. ptas; y área de publicaciones, 253,88 mill. ptas.

### **3.1.3. Ordenación y control de empresas y actividades turísticas.**

Desde el inicio del primer gobierno autonómico, la ordenación de la oferta constituyó un elemento de vital importancia en el mantenimiento de la calidad del producto y en la eliminación de la oferta clandestina. Una de las medidas propuestas es un plan de inspección, pero como ha señalado TORRES BERNIER (1985, p. 116) “con ser plenamente deseable, exigiría un esfuerzo tal que no entendemos cómo podrá ser llevado a cabo con los medios transferidos a la Junta en esta materia, ya que para este fin no se prevé ninguna asignación presupuestaria de carácter extraordinario”.

A pesar de las posibles eventualidades iniciales en al área de Ordenación y Control de Empresas y Actividades Turísticas, las funciones desempeñadas han estado dirigidas básicamente a la inspección de los distintos establecimientos objetos de regulación turística, concesión de licencias, actualización y control de establecimientos turísticos censados, implantación definitiva del procedimiento informático del Registro de Establecimientos<sup>16</sup> y actividades turísticas tanto en el ámbito de las Delegaciones Provinciales como de los Servicios Centrales.

Así mismo, se han gestionado y propuesto todas aquellas medidas tendentes a un correcto funcionamiento de las empresas, tales como la formulación del Plan de Inspección, concesión de Títulos o Agencias de Viajes, tramitación, declaración de precios, etc., así como las concernientes a los Profesionales Turísticos (habilitación de Guías).

### **3.1.4. Otras actuaciones.**

En un intento de adecuar las acciones anteriores a la demanda del mercado de

---

<sup>16</sup> Así, en 1990 se produce la promulgación de los Decretos 14/1990 y 15/1990, sobre requisitos de infraestructura turística y creación del Registro de Establecimientos Turísticos.

trabajo en la Comunidad Autónoma, la Dirección General competente del sector turístico ha tratado de impulsar acciones informativas en materia turística. Para ello, ha ido desarrollando una política de subvención para la celebración de cursos cuyas materias han versado sobre animación turística, organización de congresos, turismo rural, informática turística, gestión de campings y zonas de acampada, comercialización etc. Los beneficiarios han sido instituciones sin ánimo de lucro, Corporaciones Locales y Empresas tanto Públicas como Privadas.

Dichas acciones formativas se han desarrollado dentro del programa<sup>17</sup> Andalucía Joven durante la vigencia de éste (segunda parte de la década de los ochenta).

En el campo de las acciones formativas<sup>18</sup> también se han concedido becas para la formación en prácticas y perfeccionamiento profesional en España y en el Extranjero. No obstante, la labor de formación parece necesitar un fuerte revulsivo por parte de la Administración, a tenor del diagnóstico realizado sobre el sector turístico andaluz en el Plan DIA, en el que se especifica que : “ existe un consenso generalizado sobre el deficiente nivel de formación del sector y la lentitud de su adaptación a las nuevas tecnologías”(DIRECCIÓN GENERAL DE TURISMO, 1993, p. 136).

### **3.2. EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA DE TURISMO.**

La política del ejecutivo andaluz al sector turístico, en el sentido más estricto<sup>19</sup>, ha sido desarrollada a través de dos programas presupuestarios: Programa 66A, dirigido

---

<sup>17</sup> Programa dirigido a la formación profesional de jóvenes con dificultades para acceder al mercado de trabajo.

<sup>18</sup> Orden de la Consejería de Fomento y Trabajo de 17 de julio, concediéndose un total de 13 becas.

<sup>19</sup> Nos estamos refiriendo a programas específicos de turismo, pues la actividad turística es integradora de un conjunto de actividades, así podría decirse que casi toda la Administración tienen algo que ver con el Turismo: Obras Públicas, Sanidad, Consumo, Transportes, etc.

a la Promoción, Ordenación y Fomento de la Oferta Turística; y Programa 66B, dirigido a la Infraestructura Turística. Ambos programas quedarían fusionados a partir de 1991, en uno solo. La evolución de los mismos, acompañados de un análisis de los instrumentos puestos a disposición por los distintos agentes sociales así como los acometidos directamente, permitirán sacar conclusiones lo suficientemente ilustrativas para entender la trayectoria de lo que ha sido la política turística por parte de la Junta de Andalucía.

### ***Evolución presupuestaria.***

*La evolución del programa* desde el punto de vista del presupuesto inicial (cuadros nº1 y nº2) ha sido creciente, con la excepción de los primeros años, si bien no ha ocurrido lo mismo cuando las series que se analizan son las correspondientes a los créditos definitivos y a las obligaciones reconocidas. En los primeros años, las cantidades presupuestarias están en consonancia con las cantidades previstas en el PEA 84-86 para dicho sector (en 1984, 965 mill. ptas; en 1985, 1035 mill. ptas; y en 1986, 1035 mill. ptas.). Son cantidades que han resultado estar muy por debajo de lo realmente comprometido en estos años. Este hecho viene a corroborar las previsiones del momento<sup>20</sup>: unos objetivos demasiado ambiciosos de acuerdo a las previsiones financieras.

*La tasa de participación* de los programas referidos al turismo en relación al presupuesto total de la Comunidad Autónoma (cuadro nº2) ha ido evolucionando de forma positiva. Así, ésta ha pasado de una media de un 0,23 % en el periodo de vigencia del PEA a un 0,30% con el desarrollo del PADE 91-94. No se puede decir que la tasa de participación sea excesiva teniendo en cuenta que nos estamos refiriendo a uno

---

<sup>20</sup> En este sentido, RODERO (1984, p.128) sostiene que en relación a los recursos del PEA "...caben dos observaciones de importancia, en primer lugar, más del 50% de los recursos corresponden a entidades ajenas a la C.A., que actuarán como ejecutores de su propias decisiones, esto representa un nivel excesivamente alto de dependencia respecto a otros organismos públicos y privados; en segundo, hay muchos puntos aún sin decidir que no han podido ser recogidos en los documentos del plan por lo que el margen de variación posible de las inversiones es demasiado amplio, no permitiendo enjuiciar las posibilidades financieras del mismo".

de los sectores claves de la economía andaluza<sup>21</sup>.

*El grado de ejecución* de los programas en los años coincidentes con el desarrollo del PEA es bajo, lo que indica que poco se había podido realizar hasta el momento por el fomento y reestructuración del sector. Si se observan las distintas partidas presupuestarias de estos años, el grado de ejecución más alto corresponde con las partidas dirigidas a material informativo y publicidad de turismo, y con establecimientos turísticos públicos en 1985.

**CUADRO N°1**  
**EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA DE TURISMO**  
(cifras en miles de pesetas)

	<b>Crédito Inicial (1)</b>	<b>T.Var.%</b>	<b>Crédito Definitivo (2)</b>	<b>T.Var.%</b>	<b>Obligaciones Reconocidas(3)</b>	<b>T.Var.%</b>	<b>Ejecución %(3)/(2)</b>
1984	1.223.195		1.210.195		298.580		24,7
1985	1.151.518	-6,0	1.996.865	65,0	601.156	101,0	30,1
1986	1.035.295	-10,0	2.303.355	86,2	796.084	32,4	34,6
1987	1.314.414	27,0	1.973.762	-14,3	720.611	-9,5	36,5
1988	1.946.898	48,1	2.791.352	41,4	2.278.595	216,2	81,6
1989	2.926.123	50,3	2.712.542	-2,8	982.560	-56,9	36,2
1990	3.393.143	16,0	5.163.058	90,3	3.630.119	269,5	70,3
1991	3.690.350	8,8	4.457.545	-13,7	2.918.629	-19,6	65,5
1992	4.524.434	22,6	5.360.119	20,3	3.910.546	89,5	73,0
1993	5.216.956	15,3	5.656.702	5,5	3.880.759	-43,2	68,6
1994	5.631.231	7,9	6.630.143	17,2	4.922.221	-0,8	74,2

Fuente: Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

<sup>21</sup> Si analizamos el desglose de los presupuestos de la Comunidad Autónoma por programas. Los programas dirigidos a la Juventud tienen casi mayor peso que los programas dirigidos al Turismo. Por ejemplo, tomando como referencia el año 1991, el programa dirigido a la Juventud tiene una tasa de participación de un 0,28% y los programas dirigidos al Turismo un 0,27%. El programa de Juventud es un programa adjunto a la Consejería de Asuntos Sociales que su objetivo se centra en la consolidación de los sistemas de información y asesoramiento a los jóvenes, desarrollar planes locales de juventud, dotación de espacios e instalaciones para que los jóvenes puedan desarrollar actividades culturales, de ocio, etc.

**CUADRO N° 2**  
**EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA DE TURISMO EN EL CÓMPUTO TOTAL DEL**  
**PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.**  
(cifras en millones de pesetas)

<b>Año</b>	<b>Presupuesto de Gastos C.A.(1)</b>	<b>Tasa variación Presupuesto</b>	<b>Turismo(2)</b>	<b>Tasa variación Turismo.</b>	<b>%(2)/(1)</b>
1984	398.463		1.223		0,307
1985	480.494	20,6	1.091	- 10,8	0,227
1986	529.867	10,3	1.035	- 5,1	0,195
1987	672.707	27,0	1.314	27,0	0,195
1988	799.964	18,9	1.946	48,1	0,243
1989	1.029.858	28,7	2.926	50,4	0,284
1990	1.215.835	18,1	3.393	16,0	0,279
1991	1.348.914	10,9	3.690	8,8	0,274
1992	1.524.449	13,0	4.524	22,6	0,297
1993	1.643.634	7,8	5.216	15,3	0,317
1994	1.800.503	9,5	5.631	8,0	0,313

Fuente: Presupuestos de la Comunidad Autónoma y elaboración propia

En el período temporal del siguiente Plan 87-90, el grado de ejecución va en alternancia, coincidiendo años con muy baja ejecución (inferiores al 40% de los créditos definitivos, años 1987 y 1989) con otros más o menos altos (años 1988 y 1990), lo que puede indicar que proyectos que se inician en años anteriores no se ejecutan hasta años siguientes (por ejemplo, en 1987 se presentan dos programas importantes: Programas de Desarrollo integral del Turismo Rural y Planes Territoriales de Turismo Litoral).

Los últimos años han sido más constantes en su ejecución, si bien se puede destacar el comportamiento del año 1990 con un grado de ejecución que está por encima de lo presupuestado. En cierta manera, estos ejercicios vienen a compensar el pésimo comportamiento de 1989 que presentaba un grado de ejecución muy bajo, debido al comportamiento del programa de infraestructuras. De hecho, el crédito inicial o presupuestado en este año registra un importante crecimiento debido a la incorporación al crédito inicial de los remanentes de créditos anulados de ejercicios anteriores.

Por lo tanto, cabría esperar que en los años con un grado de ejecución bajo le

correspondieran un importante crecimiento del crédito definitivo respecto a lo presupuestado en el siguiente ejercicio, por la incorporación de remanentes de ejercicios cerrados. Si se analizan las dos últimas columnas del cuadro nº1 se puede apreciar este comportamiento en algunos años. Es el caso de los años 1987 y 1989 que, con un grado de ejecución bajo, en los años siguientes, su crédito definitivo respecto al inicial sufre un importante crecimiento.

Así pues, en lo referente al grado de ejecución que han tenido los programas relativos al sector del turismo se puede afirmar que, en los años coincidentes con el desarrollo del PEA 84-86, la media estuvo entorno a un 50%. Esta media se superaría en el siguiente PADE 87-90 con prácticamente un 78% de ejecución. Y, asimismo, quedaría superado en el siguiente periodo, caracterizado por su regularidad, con una media de ejecución del 82%.

### *Desglose por capítulos de gastos*

Cuando se analiza el presupuesto desglosado por capítulos (cuadro nº3), las partidas que más peso tienen son el capítulo de inversiones (capítulo VI) y el de transferencias de capital (capítulo VII). Estas operaciones de capital corresponden principalmente al apartado destinado a las infraestructuras turísticas (que hasta 1991 estaba integrado en un programa independiente).

Las transferencias de capital constituyen un capítulo que desde 1984 hasta 1990 va ganando en participación dentro del programa en detrimento de las inversiones reales. Esto ocurre sobre todo en el periodo 89-90, y coincide con la tendencia del gobierno autonómico de llevar a cabo una política de colaboración con las Administraciones Locales y organismos sectoriales<sup>22</sup>. En 1991 y 1992 se produce un proceso contrario

---

<sup>22</sup> En referencia a esta política de colaboración, la CONSEJERÍA DE FOMENTO Y TRABAJO (1989, p.60) afirma que "Esta línea de actuación supone el reconocimiento tácito de la madurez y eficacia (continúa...)"

al anteriormente descrito, las transferencias de capital pierden en participación en favor de las inversiones reales.

**CUADRO N°3**  
**COMPOSICIÓN POR CAPÍTULO DEL PROGRAMA DE TURISMO**

Año	Capítulo I		Capítulo II		Capítulo IV		Capítulo VI		Capítulo VII		Capítulo VIII	
	miles pts.	%	miles ptas.	%	miles ptas.	%	miles pts.	%	miles ptas.	%	miles ptas.	%
1984	-	-	-	-	5.956	0,5	984.288	80,5	232.951	19,0	-	-
1985	40.853	3,5	19.621	1,7	9.143	0,8	647.220	56,2	434.681	37,7	-	-
1986	164.877	15,9	26.511	2,6	9.978	1,0	673.520	65,1	160.409	15,5	-	-
1987	233.322	17,8	29.472	2,2	25.000	1,9	778.620	59,2	248.000	18,9	-	-
1988	296.898	15,2	-	-	40.000	2,1	1.021.000	52,4	589.000	30,3	-	-
1989	343.653	11,7	-	-	106.000	3,6	451.470	15,4	2.025.000	69,2	-	-
1990	452.143	13,3	-	-	106.000	3,1	723.000	21,3	2.112.000	62,2	-	-
1991	518.050	14,0	5.300	0,1	22.000	0,6	1.587.489	43,0	1.527.511	41,4	30.000	1
1992	565.585	12,5	18.849	0,4	22.000	0,5	2.529.000	55,9	1.389.000	30,7	-	-
1993	514.732	9,9	23.459	0,4	260.765	5,0	1.922.100	36,8	2.495.900	47,8	-	-
1994	540.347	9,6	10.250	0,2	248.000	4,4	2.206.134	39,2	2.626.500	46,6	-	-

Fuente: Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma y elaboración propia

Respecto a las operaciones corrientes (capítulos I, II y IV) el capítulo I de personal y el capítulo IV de transferencias corrientes son los más importantes. El capítulo de gasto de personal ha experimentado un aumento continuo hasta 1992, siguiendo la tónica general de las restantes Consejerías. El capítulo de transferencias corrientes corresponden a acciones dirigidas al programa 66A de ordenación de la oferta turística. Son actuaciones destinadas a cursos, becas, y ayudas en materia de turismo y asistencia a ferias. La importancia que este capítulo tiene en los años 1988, 1989 y 1990 se debe precisamente a la celebración de cursos de formación. Estos cursos recobraran de nuevo importancia en 1993 y 1994 llegando incluso a representar el 5% del presupuesto del programa cuando en la mayor parte de los años no llega al 2%.

<sup>22</sup> (...continuación)

en la gestión que, en general, han adquirido estas instituciones a lo largo de su breve andadura democrática.. por último, este tipo de cooperación se está mostrando como un instrumento eficaz para la consecución de los fines y objetivos previstos y se perfila como principal sistema de funcionamiento futuro”.

En general, las operaciones corrientes se deben principalmente a la sección dirigida a la ordenación de la oferta turística. Conforme han transcurrido los años, esta política de ordenación de la oferta turística, ha ido perdiendo importancia en el total del programa destinado al turismo a favor de la política de infraestructura, de representar un 50% de presupuesto en 1985 ha pasado en 1991 a representar el 30,6% (cuadro nº4). Sin embargo, tal como se puede observar en el cuadro nº4, el comportamiento presupuestario de este apartado ha sido muchísimo mejor que el destinado a las infraestructuras turísticas, pues éste último se caracteriza por el bajo grado de ejecución de sus acciones proyectadas, con la excepción de algunos años como 1988.

**CUADRO Nº4**

**DESGLOSE PRESUPUESTARIO DEL TURISMO POR PROGRAMAS 1985-1991.**

	<b>Ordenación de la oferta turística</b>			<b>Infraestructura Turísticas</b>		
	<b>Créd. inicial (1) miles ptas</b>	<b>% participación (1)/total turismo</b>	<b>% Ejecución</b>	<b>Créd. inicial (1) miles ptas</b>	<b>% participación (1)/total turismo</b>	<b>% Ejecución</b>
<b>1985</b>	604.059	52,5	44,3	547.459	47,5	21,2
<b>1986</b>	491.778	47,5	58,5	543.517	52,5	20,1
<b>1987</b>	589.394	44,8	49,5	725.020	55,2	11,3
<b>1988</b>	743.367	38,2	87,2	1.203.531	61,8	78,1
<b>1989</b>	889.007	30,4	80,2	2.037.116	69,6	9,7
<b>1990</b>	992.313	29,2	86,8	2.400.830	70,8	65,9
<b>1991</b>	1.128.350	30,6	90,8	2.562.000	69,4	52,1

Fuente: Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

En definitiva, la asunción de competencias en materia de turismo por parte de la Junta de Andalucía y la ejecución de las mismas han supuesto un cambio notable en el sector. Este cambio ha estado centrado en una mejora de la estructura del sector y en la diversificación de la oferta existente. Con la configuración del estado autonómico, el gobierno andaluz amplió su política a aspectos más estructurales tratando de lograr una mayor diversificación y aumento de la calidad<sup>23</sup>. No obstante, al igual que ocurriera con

<sup>23</sup> Hasta entonces la política pública turística se había centrado en potenciar el aumento de la oferta, organizar administrativamente el sector, y en establecer ciertos controles, más formales que reales. sobre (continúa...)

otros sectores, como el caso del comercio, la primera etapa, que se corresponde con el desarrollo del PEA 84-86, no se caracterizó por un grado de ejecución alto, más bien todo lo contrario. Si bien, los proyectos que en esta etapa habían surgido, como la proyección de villas turísticas, la primera la de Bubión, creación de áreas de acampadas, a los distintos palacios de Congresos, fueron concluyéndose al final de la década de los ochenta.

Es a partir de 1988 cuando se pone en marcha el primer programa dirigido a potenciar el turismo rural, con el fin de crear un nuevo producto turístico. Dicha etapa, además, venía avalada por el PADE 87-90, que entre las prioridades sectoriales se encontraba el turismo. Sin embargo, los recursos de los programas de actuación se manifiestan claramente insuficientes para unos objetivos tan ambiciosos, lo que indica que la actitud de la administración no haya sido lo dinámica que cabía esperar para impulsar las necesarias transformaciones del sector y para el desarrollo de zonas turísticas emergentes del momento.

También, a partir de finales de la década de los ochenta las Corporaciones Locales han sido agentes protagonistas en el impulso del sector turístico. Han sido numerosas las Órdenes reguladoras en las cuales se convocaban a concurso público subvenciones con el fin de mejorar la oferta turística existente en Andalucía. Por ejemplo, se ha contribuido a que los campamentos turísticos<sup>24</sup> se constituyan como una alternativa a la oferta de alojamiento, provocando un incremento tanto en número de campamentos como en plazas. Además, se ha promovido la oferta turística de carácter municipal como consecuencia de las ayudas al turismo interior recibidas de la Junta de Andalucía que destacan no tanto por su importancia cuantitativa sino por su valor

---

<sup>23</sup> (...continuación)  
precios y calidades.

<sup>24</sup> Los campamentos turísticos han tenido siempre escasa importancia en Andalucía a causa de las pésimas comunicaciones por carretera de la región con el exterior y dentro de la misma, lo que impedía tener un fácil acceso

cuantitativo o estratégico

No obstante, este tipo de apoyo de carácter financiero no ha sido paralelo a un marco normativo de colaboración entre la Junta y las Corporaciones Locales, por lo que se ha llegado a afirmar desde la misma DIRECCIÓN GENERAL DE TURISMO (1993, p.141) a través del Plan DIA que debería “corresponder a la Junta de Andalucía fijar, con el carácter normativo adecuado, el modelo de corporación con las administraciones locales (Ayuntamientos y Diputaciones) y, en algunos casos, las directrices de actuación que abunden en la eficacia y la optimización de recursos públicos, principalmente en el campo de la promoción y del control de calidad de los servicios públicos”.

Por consiguiente, puede decirse que la política pública de carácter autonómico, al igual que se venía produciendo a nivel nacional, se centró en una primera etapa, que podríamos considerar hasta principios de los noventa, en facilitar el aumento de la oferta, organizar administrativamente el sector y en establecer ciertos controles dejando relegado a un segundo plano la parte que le corresponde del producto turístico. Es decir, todo lo que condiciona tanto la calidad del producto como la actividad empresarial del sector (elementos como la limpieza, la seguridad, el medio ambiente, las comunicaciones, saneamiento, abastecimiento de agua, energía, etc). Si bien, estos elementos empiezan a ser objeto de una mayor consideración de forma progresiva por parte de las autoridades públicas con el transcurso de los años (TORRES BERNIER, 1993).

El resultado de la confluencia de las distintas actuaciones efectuadas por la administración pública andaluza y por otros agentes económicos ha motivado que el turismo andaluz sufriera una serie de cambios provocando una transformación y consolidación del sector. Estos cambios han originado, por un lado, que la participación del turismo andaluz en el total nacional tenga una tendencia ascendente; y, por otro, que el turismo, en su papel como captador de inversiones extranjeras, haya supuesto en algunos momentos (1990) más del 50% de la inversión extranjera en Andalucía.



#### **4. LA POLÍTICA DEL SECTOR AGRARIO.**

##### **4.1. PRESUPUESTO PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR AGRARIO Y PESQUERO.**

Con el inicio de la etapa autonómica en 1982, el ejecutivo andaluz desde la Consejería de Agricultura y Pesca se propone diseñar y poner en práctica un modelo de política agraria desarrollado en el marco de la ordenación económica y de la política agraria nacional, y con la perspectiva de la adhesión a la CEE. El objetivo es el desarrollo de todas las potencialidades a través del mejor aprovechamiento de los recursos y la creación de riqueza y empleo.

Sin embargo, el diseño de un modelo de desarrollo agrario se ve demorado hasta prácticamente 1985. Desde el año 1982 hasta 1985 es un período donde las acciones tuvieron un marcado carácter administrativo. Por un lado, en esta etapa se produce un intenso proceso de transferencias<sup>1</sup> que provoca cambios en la esfera administrativa<sup>2</sup>. Por otro, en 1984 se produce una importante transformación en el organigrama administrativo de la Consejería para hacer frente a las tareas que se circunscriben a lo que se convertiría en el hecho más emblemático de la primera legislatura del gobierno autonómico: la Reforma Agraria. Así, en octubre de este año se crea el Instituto Andaluz de Reforma Agraria, como organismo autónomo de la Consejería de Agricultura y Pesca encargado de gestionar la reforma.

---

<sup>1</sup> Las primeras transferencias que recibió la Junta se centraron en materia de extensión agraria, enseñanza profesional y capacitación agraria (RR.DD 698/79 de 13 de febrero, 2917/79 de 7 de diciembre y 3490/81 de 29 de diciembre). Véase el Capítulo 5 el apartado dirigido a la investigación y desarrollo tecnológico a través de la Consejería de Agricultura y Pesca.

<sup>2</sup> Además, partir de 1985, en el organigrama de la Consejería, se empieza aplicar, el principio de descentralización administrativa. En diciembre de 1985 se aprueba la reestructuración de las Delegaciones Provinciales, con el fin de dar solución a los problemas allí mismo donde éstos aparecen

En definitiva, es a partir de 1985, con la negociación de las transferencias prácticamente concluidas y la estructura administrativa más o menos consolidada, cuando se empieza a diseñar y poner en práctica un modelo de política agraria.

**CUADRO N°1**  
**EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA**  
(cifras en miles de pesetas)

Año	Crédito inicial (1)	Tasa de variación	Crédito definitivo (2)	Tasa de variación	Obligaciones Reconocidas (3)	Tasa de variación	Ejecución % (3)/(2)
1984	10.508.758		13.710.419		6.793.132		49,5
1985	25.909.385	146,6	34.278.665	150,0	20.872.608	207,3	60,9
1986	30.718.818	18,6	42.164.947	23,0	31.736.915	52,1	75,3
1987	32.286.826	5,1	41.730.970	-1,0	19.465.646	-38,7	46,6
1988	35.288.987	9,3	50.557.332	21,2	25.429.539	30,6	50,3
1989	41.927.426	18,8	62.007.414	22,6	50.416.377	98,3	81,3
1990	48.344.902	15,3	81.020.793	30,7	53.985.778	7,1	66,6
1991	50.029.371	3,5	83.620.221	3,2	37.955.105	-29,7	45,4
1992	56.586.544	13,1	66.489.103	-20,5	50.347.687	32,7	75,7
1993	59.577.779	5,3	68.866.503	3,6	58.908.690	17	85,5
1994	87.000.850	46,0	93.182.605	35,3	51.175.506	-13,13	54,9

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y elaboración propia.

**CUADRO N°2**  
**EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA RESPECTO AL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.**

Año	% Participación Presup. Consejería / C.A	% Participación Inversiones* Consejería / C.A.	% Inversiones Consej./ Presup. Consej.
1984	2,64	10,30	62,7
1985	5,39	20,43	70,0
1986	5,80	23,04	68,6
1987	4,80	17,29	65,3
1988	4,41	15,15	68,2
1989	4,07	12,31	65,7
1990	3,98	11,65	67,4
1991	3,71	10,83	67,3
1992	3,69	11,77	69,5
1993	3,63	12,65	69,7
1994	4,83	18,37	75,6

Fuente : Cuentas generales de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

\* Cuando se indican inversiones, se refieren a las operaciones de capital (capítulo VI y VII)

La evolución presupuestaria que la Consejería de Agricultura y Pesca ha tenido, tanto en lo que se refiere a la trayectoria mantenida en las distintas fases del gasto como en relación con el presupuesto de la Comunidad, se puede observar en los cuadros nº 1 y nº2.

De acuerdo con la evolución de los presupuestos observada en dichos cuadros y considerando que el Presupuesto de la Consejería de Agricultura y Pesca es el que la Comunidad Autónoma dirige a su política agraria y pesquera, se puede afirmar que en el desarrollo de la misma se ha dedicado un porcentaje de prácticamente un 4% de los presupuestos de la Comunidad Autónoma, y que las inversiones en el sector han representado un 15% de media de la totalidad que se efectúan en Andalucía por el gobierno autónomo. Estas inversiones han supuesto un 70% de los gastos totales efectuados por la Consejería.

Es indicativo que la mayor participación de los presupuestos de la Consejería sobre el total de la Comunidad se produce en los primeros años, coincidiendo con el desarrollo de la Ley de la Reforma Agraria.

Los presupuestos de la Consejería se han ido adaptando a las líneas de actuación contenidas en los distintos Planes de Desarrollo andaluces, articulándose las distintas operaciones de capital y operaciones corrientes, de acuerdo a las líneas establecidas en los mismos. No obstante, la estructura del presupuesto ha sido objeto de replanteamiento ante circunstancias que han hecho modificar los planes de desarrollo de la Comunidad. Así, coincidiendo con el final de la década de los ochenta, las operaciones de capital de los presupuestos de esta Consejería vienen marcados por la adaptación del Programa Andaluz de Desarrollo Económico al plan de desarrollo regional aprobado por la Comunidad Económica Europea y por la puesta en marcha del Plan Forestal Andaluz. Estos hechos suponen importantes modificaciones inversoras. Así, en el ejercicio 1990, se cuantifican en más de 2.216 millones de pesetas, lo que supone prácticamente un 30%

de incremento sobre la dotación de 7.369 millones de pesetas, inicialmente establecidas en el PADE para este ejercicio.

No obstante, tal como queda de manifiesto en el cuadro nº 2, el incremento de las inversiones en 1990 no ha supuesto un mayor porcentaje de participación de las inversiones desarrolladas por la Comunidad, pues durante 1990-92 el porcentaje de participación incluso disminuye respecto a los años anteriores.

El presupuesto de la Consejería de Agricultura y Pesca ha sido creciente. No obstante, destaca el aumento registrado en el ejercicio de 1985, en el que la Consejería dispuso de un presupuesto inicial de casi veintiséis mil millones de pesetas. Este presupuesto significa un 5,3% de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, con un incremento respecto a 1984 del 149%. Básicamente, este crecimiento se debe a las nuevas competencias asumidas y a la creación y puesta en marcha del Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA). De hecho, el Instituto de Reforma Agraria absorbe más del 50% de la totalidad de presupuesto de la Consejería. En este caso, el total de las transferencias destinadas al IARA suponen 17.346,6 millones de pesetas entre transferencias corrientes, de capital y FCI. Este volumen se justifica por sí solo al ser el IARA el apoyo orgánico fundamental de la reforma agraria, según se indica en los presupuestos de 1985. Consecuentemente, las inversiones han sufrido una disminución comparativa con el ejercicio 84 al trasladarse sus objetivos al IARA.

En 1994, se registra otro incremento considerable que se debe, en parte, al gran número de proyectos de inversiones cofinanciados por los Fondos Estructurales Europeos, fundamentalmente el FEOGA. Por otra parte, también se recogen en este ejercicio los créditos procedentes de las transferencias, en materia de Cámaras Agrarias, a la Comunidad Autónoma (dotaciones transferidas mediante el Real Decreto 144/1993, de 29 de enero).

Si el análisis se centra en los créditos definitivos en cada uno de los ejercicios, se observa que todos se han visto notablemente incrementados respecto a lo que constituyen los presupuestos iniciales. Estos han sido objeto de modificaciones positivas respecto a los presupuestos iniciales, motivados principalmente por la inclusión de remanentes de créditos de ejercicios anteriores.

Respecto al grado de ejecución se observa que después de ejercicios caracterizados por un bajo grado de cumplimiento, éstos vienen seguidos por otros ejercicios con grados de cumplimiento más o menos altos. Se da la circunstancia que estos ejercicios vienen a coincidir con etapas finales de legislaturas, así es el caso de los ejercicios 1986, 1989, 1993. No obstante, el grado de cumplimiento de la Consejería de Agricultura y Pesca se mantiene bastante bajo en relación con el que tiene el total de la Comunidad Autónoma.

La evolución de estos presupuestos por programas, tal como se presenta en el cuadro nº3, nos permite ver a grandes rasgos cuales han sido las líneas de trabajo desarrolladas por la Consejería de Agricultura y Pesca, y la importancia desde el ámbito presupuestario asignado a cada uno de ellos. Como se puede observar, son programas que ponderan de forma muy diferente en el contexto total del presupuesto de la Consejería de Agricultura y Pesca. El más importante es el recogido bajo el epígrafe 12F, que incluye las transferencias desde la Consejería al organismo Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA). Más de la mitad del presupuesto es absorbido por este programa. El segundo lugar lo ocupa el programa de ordenación y mejora de la producción agraria (61B). Por el contrario, el programa dirigido al sector pesquero de ordenación y reestructuración de la producción pesquera, acuicultura y marisqueo, ocupa tan sólo un escaso 5%.

A continuación se procederá a desarrollar, cada uno de los instrumentos que la Consejería ha desarrollado en materia de política agraria y pesquera, no sin antes

**CUADRO N°3**  
**DISTRIBUCIÓN POR PROGRAMAS DEL PRESUPUESTOS DE LA CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y PESCA.**  
 Datos sobre créditos iniciales (cifras en miles de pesetas)

	<b>CONSEJERÍA</b>	<b>61B</b>	<b>%</b>	<b>61C</b>	<b>%</b>	<b>61E</b>	<b>%</b>	<b>61D</b>	<b>%</b>	<b>12F (*)</b>	<b>%</b>	
		<b>Produc.Agr.</b>		<b>Acuicultura</b>		<b>Industria</b>		<b>Investigación</b>				
<b>1985</b>	25.909.385	4.717.410	18,2	1.329.211	5,1	2.479.591	9,6	3.521.930	13,6	13.861.243	53,5	100
<b>1986</b>	30.718.818	5.148.133	16,8	1.444.634	4,7	2.607.869	8,5	3.729.847	12,1	17.788.335	57,9	100
<b>1987</b>	32.286.826	4.592.604	14,2	1.577.923	4,9	2.580.978	8,0	4.019.687	12,4	19.513.454	60,4	100
<b>1988</b>	35.288.987	4.286.988	12,1	2.125.491	6,0	2.116.310	6,0	4.372.280	12,4	22.387.918	63,4	100
<b>1989</b>	41.927.426	6.814.631	16,3	2.034.054	4,9	2.601.845	6,2	4.760.516	11,4	25.707.380	61,3	100
<b>1990</b>	48.344.902	6.499.309	13,4	2.531.402	5,2	3.429.533	7,1	5.180.884	10,7	30.703.774	63,5	100
<b>1991</b>	50.029.371	7.849.739	15,7	2.498.273	5,0	3.311.252	6,6	5.515.218	11,0	30.854.889	61,7	100
<b>1992</b>	56.586.544	9.101.531	16,1	2.725.287	4,8	4.212.724	7,4	6.147.479	10,9	34.399.523	60,8	100
<b>1993</b>	59.577.779	5.926.497	9,9	1.321.683	2,2	4.507.078	7,6	5.466.605	9,2	42.355.916	71,1	100
<b>1994</b>	87.000.850	9.974.833	11,5	1.444.201	1,7	4.119.215	4,7	5.800.958	6,7	65.671.643	75,5	100

(\*) Programa que integra las transferencias al IARA

Fuente: Presupuestos de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

plantear a grandes rasgos la situación en la que se encontraba tanto la agricultura como la pesca.

#### **4.2. ACTUACIONES DE POLÍTICA AGRARIA.**

Ante los umbrales de los ochenta, la agricultura andaluza se encontraba rezagada y escasamente vinculada al resto de los sectores productivos, lo que significaba un perjuicio a las posibilidades de crecimiento. El peso del sector agrario, tanto en producción como en empleo, era relevante como consecuencia del escaso desarrollo del sector industrial y de las circunstancias favorables del medio natural.

La importancia del sector agrícola en la economía de la región puede manifestarse con los siguientes indicadores<sup>3</sup>:

- La superficie productiva era de 8,3 millones Has. a principio de los años ochenta (el 17,6% del total nacional).
- La población agraria andaluza representó, como media a lo largo del año 1985, un 22,6% de la población activa total. Esta cifra debe compararse con el 15,3 % para el conjunto nacional y con el 14,1% del resto de España (excluida Andalucía). Aún así, hay que decir que la tendencia de los últimos años fue ligeramente decreciente con relación al principio de la década. El porcentaje relativo de la población activa agraria sobre el total de la población activa experimentó un descenso medio anual, durante el período 1980-1985, del 1,85 %.
- Una participación del 22,3% del sector agrario andaluz sobre el total del país. La producción agraria de la región representaba en ese mismo año, el 12,3% de

---

<sup>3</sup> Para un análisis más amplio del sector puede verse entre otros: LÓPEZ ONTIVEROS (1980); PAYNO (dir) (1983); y RODERO Y ROMERO (1993).

la producción andaluza<sup>4</sup>.

La relevancia en cifras del sector contrasta con el escaso desarrollo agrario y las deficiencias estructurales del sector. Los problemas del sector agrario andaluz pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Una elevada tasa de población activa del sector que venía acompañada de un elevado porcentaje de paro y una gran preponderancia del empleo estacional debido a las necesidades puntas de los cultivos de mayor peso específico en Andalucía. Esto condenaba a la población agraria a unas bajas condiciones de vida.
- Una población rural caracterizada por un bajo nivel cultural, profesional y escasas alternativas profesionales.
- Ineficiencia en la explotación de grandes fincas agrarias.
- Escasa utilización del medio rural con fines recreativos y turísticos.
- La industrialización y comercialización de los productos agrarios era muy rudimentaria.
- Una deficiente infraestructura interna de la explotación, como consecuencia del absentismo empresarial del gran propietario y la falta de recursos del mediano y del pequeño agricultor.
- Ausencia prácticamente de una política de repoblación forestal.

Ante esta desoladora situación, la administración andaluza tenía ante sí el importante reto de ser la encargada de transformar este sector con graves problemas estructurales y con mucho peso en la región.

Así, en la etapa preautonómica y sin tener apenas competencias, y en una etapa

---

<sup>4</sup> En países desarrollados la agricultura no solía superar el 4-5%.

preautonómica, la Consejería<sup>5</sup> propone distintas medidas<sup>6</sup> como vía de solución a los distintos problemas de la agricultura, dirigidas, no tanto a solucionar el problema estructural que presentaba la economía andaluza, como a dar soluciones rápidas que coyunturalmente paliaran de la manera más urgente posible el problema del paro agrícola. Estas medidas tendrán su reflejo en el Plan de Urgencia para Andalucía.

Entre dichas medidas se encuentra: el fomento de cultivos con intensa utilización de mano de obra (por ejemplo, se apunta al algodón y la remolacha), en el que se propone la conveniencia de no introducir más maquinaria sustitutiva de mano de obra, excepto que tenga una productividad marginal social muy elevada.

Este tipo de medidas debían coexistir con otras medidas estructurales a medio y largo plazo, tales como una política de inversiones dirigida a la transformación en regadíos, repoblación forestal, redes viarias urbanas, etc., con el único fin de servir a corto plazo para paliar el paro y, además, lograr un efecto multiplicador en el medio rural.

En suma, estas primeras medidas no hacen más que reflejar el gran problema del paro agrícola, aunque al mismo tiempo indican una visión obsoleta del sector, quedarían legitimadas con la aprobación de la Ley de Reforma Agraria, aunque posteriormente quedarían como un simple “estandarte de una etapa” para dar paso a otra etapa en la que la agricultura tiene como horizonte Europa.

---

<sup>5</sup> Por entonces, denominada Consejería de Agricultura.

<sup>6</sup> Las medidas se centra en el desarrollo de alternativas de cultivo que proporcionen el máximo empleo de mano de obra; creación de nuevas industrias de transformación y aprovechamiento de los productos agrícolas; fomento de las empresas asociativas; transformación del secano en regadío y mejora de los regadíos existentes. Así mismo, se deberá prestar atención al crédito agrario, imprescindible en las condiciones de rápidos cambios que se habrán de afrontar. Se indica que dentro del marco de evolución y avance que ha de rodear el desarrollo de la agricultura en los próximos años, la Investigación Agraria supone un capítulo de primordial importancia (CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, 1979).

Independientemente de las primeras medidas que el sector soporta con escasa trascendencia, el desarrollo posterior de la política agraria se ha articulado en torno a dos ejes: por un lado, la potenciación del desarrollo agrario y, por otro, la mejora técnica-económica. La política de potenciación y desarrollo del sector, integrada en la política estructural de la Comunidad Europea, tiene como objetivo la mejora de infraestructuras que permita incrementar la competitividad de las producciones agrarias, junto con la preservación y fomento de los recursos naturales.

Como se ha indicado, la política agraria se ha articulado a través de una serie de programas, que nos sirven para desarrollar los distintos instrumentos que en materia de política agraria ha llevado a cabo el gobierno autonómico para el desarrollo del sector<sup>7</sup>:

- Programa de actuación sobre las estructuras agrarias y actuaciones forestales, a través del IARA.
- Programa de ordenación y mejora de la producción agraria.
- Programa de ordenación y fomento de las estructuras industriales y comerciales agrarias.

#### **4.2.1. Programa de actuación sobre las estructuras agrarias y actuaciones forestales<sup>8</sup> a través del Instituto Andaluz de Reforma Agraria.**

El gobierno andaluz, en sus pretensiones de paliar los graves problemas del sector agrario andaluz, estima necesario llevar adelante el Programa de Reforma Agraria conformándolo en torno a un proyecto de Ley de Reforma Agraria. La legislación sobre la reforma agraria es quizás el acontecimiento políticamente más importante en el

---

<sup>7</sup> Debería incluirse aquí también el programa de investigación y experimentación agraria y pesquera, que ha sido objeto de desarrollo en el capítulo 5.

<sup>8</sup> Se han incluido las actuaciones forestales porque han sido gestionadas hasta 1994, básicamente, por el IARA.

desarrollo legislativo del Parlamento de Andalucía durante el periodo del primer gobierno autonómico. Esto se debe, no tanto a la concreta incidencia de la intervención en los poderes públicos sobre la agricultura, sino a la trascendencia de la proyección social y política que la reforma agraria genera el contexto del subsistema autonómico andaluz (PÉREZ Y PORRAS, 1987).

El Estatuto de Autonomía de Andalucía incluye en su artículo 12.3.11, como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, “la reforma agraria entendida como la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias y como instrumento de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de los desequilibrios territoriales”. Objetivo que, al definir la política agraria en el Plan Económico para Andalucía 84-86, se incorpora como el “pleno aprovechamiento de los recursos productivos”<sup>9</sup>.

La filosofía básica de la Ley de Reforma Agraria (LRA) se resume, como expresa la exposición de motivos, en tres principios inspiradores: el cumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra, el establecimiento y desarrollo de explotaciones agrarias rentables social y económicamente, y el intento de contribuir a la solución de los graves problemas sociales que aquejan al campo andaluz.

El organismo autónomo de la Junta de Andalucía encargado de llevar a cabo los estudios, propuestas y ejecución de actuaciones, así como de ejercer la titularidad y ejercicio de los derechos sobre las tierras adquiridas por la Administración, es el Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA).

---

<sup>9</sup> De acuerdo con lo manifestado en el PEA 84-86, la reforma agraria no es considerada como un objetivo en sí misma, sino como una palanca o instrumento para lograr un auténtico desarrollo del complejo agroindustrial andaluz en su conjunto, así como un factor dinamizador del medio rural, en busca de mejores condiciones de vida para los que la habitan. En consecuencia, a partir de entonces, las estrategias de desarrollo del sector agroindustrial, hasta 1990, serían objeto de beneficios adicionales, en el caso que estuvieran afectas a la Reforma Agraria.

#### 4.2.1.1. Actuaciones desarrolladas por el IARA.

La reforma agraria, a la hora de obtener los objetivos políticos, se plantea actuaciones dirigidas a la reforma de las estructuras agrarias y forestales, que integran: a) programas para la adquisición y redistribución de tierras, con planes comarcales de reforma agraria, y mejoras e instalaciones en fincas para realizar asentamientos y créditos y subvenciones para facilitar esos asentamientos; b) programas relacionados con la reforma estructural como la construcción de nuevos regadíos y la mejora de los existentes, así como actuaciones de concentración parcelaria o la creación de infraestructuras de carácter asociativo y desarrollo rural; y c) programas referidos a la mejora de las masas forestales cuyos objetivos son la ordenación de las explotaciones, la defensa del medio natural, mediante la prevención de incendios forestales y la protección de los equilibrios biológicos, además de la conservación y gestión de los recursos cinegéticos y piscícolas, así como la promoción del uso social del monte.

Por consiguiente, la evolución de estos programas han marcado el desarrollo de las actuaciones del Instituto. Estos programas han sido objeto de distinta consideración dependiendo del periodo, tal como se puede ver en el cuadro nº4, donde se observa la tendencia de la actividad inversora durante 1987-88 y la de 1992-93. En el cuadro se aprecia como el programa dirigido a *la reforma agraria y asentamientos* es objeto de una progresiva desaparición en el tiempo y, en cambio, el programa dirigido a la *regeneración, conservación, ordenación y aprovechamiento de masas forestales* alcanza mayor relevancia en el transcurso de los años.

Este último programa dirigido a las estructurales forestales no es sólo objeto de un cambio cuantitativo sino también cualitativo. Así, mientras que las primeras actuaciones en materia forestal se habían desarrollado sobre planes de actuación territoriales, a final de los años ochenta, se enfocan de un modo diferente. De acuerdo con la línea de trabajo asignada en el PADE 87-90, se empieza a trabajar procediendo

a una planificación por objetivos. Los objetivos que persigue este programa serán prácticamente los mismos (la lucha contra la desertificación, ordenación y aprovechamiento recursos naturales renovables, mejora de la infraestructura del medio natural, prevención y lucha contra incendios), no obstante, constarán con un mayor respaldo presupuestario.

Por lo tanto, coincidiendo con el desarrollo del PADE 87-90, se puede hablar de un punto de inflexión en la actividad inversora del IARA. Así, mientras en una primera etapa la actividad inversora viene marcada por la Ley de Reforma Agraria<sup>10</sup>, que inspira en cierto modo su creación: en una segunda etapa, se cambia de orientación otorgándole más importancia a las estructuras forestales. Además, ésta es una estrategia que se vería culminada con la elaboración del Plan Forestal, a través del cual se pretende armonizar el desarrollo económico y social de las comarcas forestales andaluzas con la conservación de los recursos.

La aprobación del Plan forestal andaluz se produce en 1988 con un amplio consenso de los diversos colectivos de opinión cualificada en la materia (CONSEJERÍA AGRICULTURA Y PESCA, 1989). Además, cuenta con el marco legal preciso para asegurar su desarrollo, cuando se aprueba por el Parlamento Andaluz el 15 de junio de 1992, la Ley forestal Andaluza (Ley 2/92, BOJA nº57). La filosofía de dicha Ley, que viene inspirada en la ya establecida por el Plan forestal andaluz, aboga por la expansión económica de Andalucía que permita un crecimiento sostenido y solidario y el mantenimiento de las fuentes de recursos naturales. El fin, por tanto, de esta ley es la creación de mecanismos necesarios para la utilización racional de los recursos naturales de la Comunidad Autónoma. El Plan forestal andaluz es, a partir de 1991, el tema

---

<sup>10</sup> La Ley de Reforma Agraria, como señala RODERO Y ROMERO (1993), es una ley que, al final de los ochenta, se ve abocada a desaparecer: la Ley de Reforma Agraria, en su aspecto más conflictivo y coactivo está prácticamente muerta. Es una Ley que ha tenido escasa respuesta por parte de los jornaleros y como ya señalara PÉREZ YRUELA (SUMPSI Y PÉREZ YRUELA, 1988), falta de apoyo también por parte de la clase política tanto de los que integran los partidos más a la izquierda, como de los partidos gobernante tanto a nivel andaluz como nacional.

estrella de las políticas agroambientales de la Comunidad y, como indica OCAÑA (1996, p. 296), supone “un vuelco del productivismo al ecodesarrollo”.

En suma, el Plan Forestal Andaluz releva a la Ley Reforma Agraria. La Ley de Reforma Agraria, que empezó con bastante fuerza presupuestaria, quizás desplazando a otras partidas presupuestarias<sup>11</sup>, no resultó lo esperado. En 1985, ya habían sido declaradas 8 comarcas de Reforma Agraria, que en 1989 se convertirían en diez<sup>12</sup>. No obstante, no se produjeron expropiaciones efectivas, aún cuando desde que se empiezan las actuaciones del LRA se pretendía publicar de cuatro a cinco decretos de actuación comarcal anualmente (SUMPSI, 1984). De hecho, esto motivó que la política de la Reforma Agraria se aplicara, más que en las comarcas declaradas de Reforma Agraria, en las áreas afectadas por las grandes obras de puesta en regadío, ya fueran las declaradas por la Comunidad Autónoma o las heredadas del anterior IRYDA y también en algunas fincas compradas por oferta voluntaria (GAVIRA, 1990a).

En cierta manera era una ley que estaba destinada al fracaso pues, como ha señalado GAVIRA (1990a, p.291), “La excesiva complejidad técnica de la ley, poco adecuada a un medio tan heterogéneo como el agroandaluz, ha dificultado su desarrollo, así como la comprensión y participación por parte de los agentes sociales”.

Por otro lado, sus efectos han sido escasos, apenas apreciables (OCAÑA, 1996, p. 295), esto se ha ido poniendo de manifiesto en el tiempo, cuando el problema social que la LRA pretendía mejorar, se ha intentado encubrir con otras medidas de protección social englobadas en el Plan de Empleo Rural. Y, además, como ha afirmado MARTÍN RODRÍGUEZ (1995, p.173): “La Ley de Reforma Agraria no sólo constituyó una

---

<sup>11</sup> La Consejería de Industria y Energía, pieza clave en una política de desarrollo, representa un 1,11 por 100 del presupuesto en 1984, pasa a un 0,96 en 1985 y a un 0,73 en los presupuestos de 1986.

<sup>12</sup> Antequera en Málaga, la Vega y Osuna-Esteba en Sevilla, la Vega en Córdoba, Medina Sidonia y Campiña en Cádiz, Condado-Campiña en Huelva y los Montes en Granada, Vega de Andújar y Campiñas Bajas en Jaén.

estrategia anacrónica y equivocada..., sino que consumió, al mismo tiempo las mejores energías de primer gobierno autonómico, precisamente cuando éste más las necesitaba”.

En definitiva, el año 1990 marca un punto de inflexión, con el olvido de una de las leyes más emblemáticas que marcaron los inicios del primer gobierno andaluz. La elaboración del Plan Forestal Andaluz, con el desarrollo posterior de la Ley Forestal, marca el inicio de una nueva etapa, que supone una apuesta más decidida por el cuidado del ecosistema, y en cierta manera garante de una estrategia de medio ambiente.

#### 4.2.1.2. Evolución presupuestaria del IARA.

El presupuesto del IARA absorbe una parte considerable del presupuesto de la Consejería de Agricultura y Pesca, tal como se tuvo ocasión de ver en el cuadro nº3. La evolución de su presupuesto tanto en cifras iniciales como definitivas (ver cuadro nº5) ha sido creciente con la excepción del año 1993. En este ejercicio, el IARA gestionó un presupuesto final (créditos definitivos) bastante inferior al gestionado en 1992, esto se debió principalmente al trasvase de la práctica totalidad de los créditos del capítulo de gastos de personal y gastos corrientes (capítulos I y II) a los servicios centrales de la Consejería de Agricultura y Pesca.

El grado de ejecución de los presupuestos del IARA no ha sido excesivamente alto. Las causas del distanciamiento de los objetivos presupuestarios iniciales con respecto a los ejecutados se distribuyen entre varios factores. Según la Consejería de Agricultura y Pesca (varios años), se deben en parte, a lo siguientes razones: las rigideces en el mercado de la tierra; inapropiado procedimiento administrativo, en particular cuando se trata de adquirir tierras forestales; retrasos en la gestión de los expedientes; problemas jurídicos fundamentalmente de titularidad; y libertad de carga de las explotaciones objeto de negociación.

**CUADRO Nº 4**  
**ACTIVIDAD INVERSORA DEL INSTITUTO ANDALUZ DE REFORMA AGRARIA**  
 Datos sobre créditos finales (cifras en miles de pesetas)

Proyecto	1987		1988		Media 87-88	1.992		1.993		Media 92-93
	Importe	%	Importe	%	%	Importe	%	Importe	%	%
Infraestructuras Agrarias	4.930.300	23,1	8.259.100	30,4	26,7	10.547.000	37,1	12.527.979	39,3	38,2
Desarrollo Rural/Transf. regadios 87-88	7.581.600	35,5	7.138.200	26,3	30,9	641.000	2,3	565.200	1,8	2,0
Ayudas Agrarias						1.688.000	5,9	4.678.771	14,7	10,3
Reforma Agraria y Asentamientos	3.609.500	16,9	3.858.900	14,2	15,6	202.000	0,7	152.000	0,5	0,6
Convenio IRYDA. Subv. no integrada c.ef						1.834.000	6,5			3,2
<b>SUBTOTAL Estructuras Agrarias y Desarrollo Rural</b>	<b>16.121.400</b>	<b>75,4</b>	<b>19.256.200</b>	<b>70,9</b>	<b>73,2</b>	<b>14.912.000</b>	<b>52,5</b>	<b>17.923.950</b>	<b>56,2</b>	<b>54,3</b>
Actuaciones forestales (regeneración, conservación)	5.246.200	24,6	7.897.000	29,1	26,8	8.270.360	29,1	9.194.535	28,8	29,0
Prevención de incendios y restauración forestal						3.992.700	14,0	4.018.334	12,6	13,3
Ordenación de recursos cinegéticos y piscícolas						15.000	0,1	750.886	2,4	1,2
Convenio ICONA. Subv. no integradas coste efectivos						1.214.293	4,3			2,1
Subv. no integradas en coste efectivos						21.816	0,1			
<b>SUBTOTAL Estructuras forestales</b>	<b>5.246.200</b>	<b>24,6</b>	<b>7.897.000</b>	<b>29,1</b>	<b>26,8</b>	<b>13.514.169</b>	<b>47,5</b>	<b>13.963.755</b>	<b>43,8</b>	<b>45,7</b>
<b>Total</b>	<b>21.367.600</b>	<b>100</b>	<b>27.153.200</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>28.426.169</b>	<b>100,0</b>	<b>31.887.705</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Consejería de Agricultura y Pesca y elaboración propia.

Esta falta de cumplimiento ha sido uno de los motivos por los que los presupuestos o créditos definitivos son notablemente superiores a los presupuestos iniciales, es decir, se han incorporado a los presupuestos iniciales los créditos de ejercicios cerrados. Otro de los motivos ha sido la financiación fuera de presupuesto a través de la firma de convenios con ICONA e IRYDA.

**CUADRO Nº5**  
**EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL INSTITUTO ANDALUZ DE**  
**REFORMA AGRARIA**  
(cifras en miles de pesetas)

	<b>Crédito Inicial</b>	<b>Crédito definitivo(2)</b>	<b>Obligaciones Reconocidas (3)</b>	<b>Ejecución % (3)/(2)</b>
1985	17.476.579	20.598.921	14.040.523	68,2
1986	17.634.575	24.951.580	16.679.607	66,8
1987	18.985.846	27.530.557	22.448.676	81,5
1988	21.811.579	37.015.649	24.946.993	67,4
1989	24.661.502	41.316.253	27.805.424	67,3
1990	30.668.723	49.570.297	34.621.117	69,8
1991	31.284.358	53.397.557	42.648.676	79,9
1992	34.496.719	57.507.815	42.403.605	73,4
1993	31.725.317	38.342.753	23.607.729	61,6
1994	51.914.504	55.787.168	18.567.066	33,3

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

#### **4.2.2. Programa de Ordenación y Mejora de la Producción Agraria**

El programa de Ordenación y Mejora de la Producción Agraria (61B) pretende la adecuación de las producciones agrarias a la demanda del mercado mediante el logro del equilibrio entre las producciones y las necesidades de los distintos subsectores y, entre ellos, del complejo agroalimentario para así contribuir a la articulación de la economía. Estas actuaciones están integradas en los principios de protección y conservación del medio ambiente que presiden la Política Agrícola Común.

Para la realización del programa, la Consejería de Agricultura y Pesca puso en

**CUADRO N°6**  
**PROGRAMA ORDENACIÓN Y MEJORA DE LA PRODUCCIÓN AGRARIA 61B**  
 Datos sobre créditos finales.

Proyectos	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>EN VALORES ABSOLUTOS</b> (miles de ptas)									
Producción vegetal	105.059	185.485	130.482	198.857	161.826	663.250	268.302	748.045	1.401.354
Protección vegetales	324.988	294.661	471.656	482.457	470.906	568.501	424.600	592.700	972.015
Producción animal	80.589	52.000	42.167	76.915	189.547	115.976	492.000	409.567	1.759.058
Sanidad animal	94.635	131.335	333.999	536.065	1.260.860	2.320.967	2.808.250	3.897.949	5.139.023
Formación de personal		6.000							
Subv no integradas en costes efectivo		2.621.208	2.090.523	3.043.000	2.878.669	2.876.838	2.631.441		
Gestion de ayudas				1.002.681	145.500	343.500	44.000	242.051	
Reestructuración de Sectores							832.000		
<b>Total</b>	<b>605.271</b>	<b>3.290.689</b>	<b>3.068.827</b>	<b>5.339.975</b>	<b>5.107.309</b>	<b>6.839.032</b>	<b>7.500.593</b>	<b>5.890.312</b>	<b>9.271.450</b>
<b>COMPOSICIÓN PORCENTUAL</b>									
Producción vegetal	17,4	5,6	4,3	3,7	3,2	9,7	3,6	12,7	15,1
Protección vegetales	53,7	9,0	15,4	9,0	9,2	8,3	5,7	10,1	10,5
Producción animal	13,3	1,6	1,4	1,4	3,7	1,7	6,6	7,0	19,0
Sanidad animal	15,6	4,0	10,9	10,0	24,7	33,9	37,4	66,2	55,4
Formación de personal		0,2							
Subv no integradas en costes efectivo(*)		79,7	68,1	57,0	56,4	42,1	35,1		
Gestion de ayudas				18,8	2,8	5,0	0,6	4,1	
Reestructuración de Sectores							11,1		
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Consejería de Agricultura y Pesca y elaboración propia.

(\*) Las subvenciones no integradas en costes efectivos corresponde a cantidades transferidas por los Presupuestos Generales del Estado, a través del Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación, a la Comunidad Autónoma, para financiar las diferentes

marcha distintos subprogramas, unos dirigidos más al ámbito estrictamente vegetal y otros al ámbito animal:

- Ordenación y mejora de la producción vegetales.
- Ordenación y regulación de los usos de medios de producción.
- Protección de los vegetales.
- Ordenación y mejora de las producciones ganaderas.
- Defensa sanitaria de las producciones ganaderas.

Estos subprogramas desarrollaron distintas líneas de actuación dirigidas a:

a) Un previo o mejor conocimiento de los recursos existentes ante el desconocimiento existente de las potencialidades de éstos y que al mismo tiempo sirvieran para establecer una caracterización técnica y económica de los cultivos. Estos estudios se integrarían en el plan de evaluación de los recursos agrarios iniciado en 1985, y que vendrían a ser complementos a los que venía realizando el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (integradas el programa de ordenación, fomento y reestructuración de los sectores productivos agrarios).

b) El control de los medios, en la realización de una política de lucha contra agentes nocivos, a través de campañas fitosanitarias (integrado en programas de protección vegetal).

c) La puesta en marcha de unidades técnicas de apoyo a los agricultores (integrada en el programa de protección vegetal).

d) La conservación y mejora del sector lechero, la mejora de explotaciones ganaderas y la racionalización del uso de los medios de producción animal. De acuerdo con esto, la Consejería de Agricultura y Pesca, por Orden de 30 de noviembre de 1984,

estableció el Programa Experimental de Fomento del Control de Máquinas de Ordeño, cuyo ámbito de aplicación se extiende a la totalidad del territorio de la Comunidad, y que se ha ido manteniendo en el tiempo.

e) La defensa sanitaria de las producciones ganaderas, a través de la creación de una red de laboratorios y de campañas de prevención. Esta es una línea de actuación que ha ido cobrando más importancia en el transcurso de los años, tal como se puede observar en el cuadro nº6. Así, durante los primeros años, se continua con la labor iniciada en 1985. Pero es en 1991 cuando tiene lugar el primer incremento considerable, que viene justificado presupuestariamente por el desarrollo y extensión de las campañas de saneamiento de la cabaña andaluza con vistas al establecimiento del Mercado Único. Pues se supone que, a partir del citado año y con la supresión de los controles en frontera, será necesario acreditar en origen la situación sanitaria de las explotaciones y áreas geográficas. De acuerdo con esto, en los próximos ejercicios se seguirán incrementando los esfuerzos presupuestarios, contemplados dentro de un Programa Andaluz de Sanidad Animal. Así, a partir de 1992 y 1993, las operaciones de capital dirigidas hacia la Sanidad Animal llegan a suponer el 25,5% del total de los créditos de operaciones de capital de la Consejería (los gestionados directamente por la Consejería).

En definitiva, estas líneas de actuación pretenden profundizar en la reforma de las estructuras agrarias, a través de la evaluación continuada de los recursos y de la ordenación de la producción.

### ***Evolución presupuestaria***

El programa 61 E “de ordenación y mejora de la producción agraria”, que engloba todas estas líneas de actuación, ha tenido una importancia relativa más o menos considerable dentro del presupuesto de la Consejería de Agricultura y Pesca, incluso por encima de programas dirigidos a la industria e investigación (como se puede ver en el

cuadro nº3). No obstante, esto se debe a la inclusión en dichos programas de subvenciones no integradas en costes efectivos que corresponden a cantidades transferidas por los Presupuestos Generales del Estado, a través del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a la Comunidad Autónoma, para financiar las diferentes líneas de ayudas al Sector Agrario y Pesquero.

La evolución presupuestaria de este programa puede verse en los cuadros nº7 y nº8 y en ellos se aprecia que:

-El programa tiene una evolución más o menos creciente a lo largo de los años con la excepción de 1993, esto se debe a la no inclusión de la partida de subvenciones no integradas en el coste efectivo.

-Las operaciones de capital (capítulos VI y VII) tienen una gran importancia ya que absorben más del 75% del presupuesto e incluso en los últimos años se llega casi al 100%.

-El grado de ejecución del programa ha sido ligeramente superior al detectado en el total de la Consejería. Si se analiza el cumplimiento de los presupuestos por capítulos, se observa que el menor grado de ejecución corresponde a las inversiones reales y transferencias de capital, y en cierta manera resulta coherente si se tiene en cuenta que los gastos de personal y gastos corrientes son partidas que desde el inicio están comprometidas y se conocen, prácticamente, en el caso de gasto de personal, con qué equipo humano se cuenta para el desarrollo del programa.

**CUADRO N°7**  
**EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA 61B- ORDENACIÓN Y MEJORA PRODUCCIÓN**  
**AGRARIA**

(Cifras en miles de pesetas)

Año	Crédito Inicial	T.Var. %	Crédito Definitivo (2)	T.Var. %	Obligaciones Reconocidas.(3)	T.Var. %	Ejecución% (3)/(2)
1985	1.690.007		2.170.126		1.578.463		72,7
1986	5.148.133	204,6	2.634.026	21,4	1.646.595	4,3	62,5
1987	4.594.784	-10,7	4.575.777	73,7	2.707.094	64,4	59,2
1988	4.286.988	-6,7	5.922.073	29,4	3.107.672	14,8	52,5
1989	6.814.631	59,0	6.368.863	7,5	4.189.889	34,8	65,8
1990	6.499.309	-4,6	8.315.084	30,6	6.901.569	64,7	83
1991	7.849.739	20,8	9.428.554	13,4	7.255.154	5,1	76,9
1992	9.101.531	15,9	10.861.399	15,2	8.571.686	18,1	78,9
1993	5.926.497	-34,9	6.937.489	-36,1	4.558.142	-46,8	65,7
1994	9.974.833	68,3	11.444.533	65,0	6.801.236	49,2	59,4

Fuente: Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

**CUADRO N°8**  
**COMPOSICIÓN POR CAPÍTULO DEL PROGRAMA 61B- ORDENACIÓN Y MEJORA**  
**PRODUCCIÓN AGRARIA**

Datos sobre crédito iniciales

Año	Capítulo I		Capítulo II		Capítulo IV		Capítulo VI		Capítulo VII	
	miles pts.	%	miles ptas.	%	miles ptas.	%	miles pts.	%	miles ptas.	%
1985	950.631	20,1	129.948	2,8	800	0,02	457.801	9,7	3.178.230	67,3
1986	1.204.885	23,4	137.177	2,7	800	0,02	554.646	10,8	3.250.625	63,1
1987	1.163.727	25,3	132.427	2,9	20.000	0,44	598.450	13,0	2.678.000	58,3
1988	1.099.249	25,6	85.139	2	1.600	0,04	619.000	14,4	2.482.000	57,9
1989	1.826.721	26,8	177.267	2,6	1.648	0,02	1.192.995	17,5	3.616.000	53,1
1990	2.018.573	31,1	180.088	2,8	1.648	0,03	1.148.100	17,7	3.150.900	48,5
1991	2.092.026	26,7	152.065	1,9	1.648	0,02	1.902.500	24,2	3.701.500	47,2
1992	2.343.918	25,8	152.065	1,7	1.648	0,02	2.353.400	25,9	4.250.500	46,7
1993	181.122	3,1	73.627	1,2	1.648	0,03	2.114.865	35,7	3.555.235	60,0
1994	208.754	2,1	62.748	0,6	1.648	0,02	3.977.500	39,9	5.724.183	57,4

Fuente: Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

**4.2.3. Programa de ordenación y fomento de las estructuras industriales y comerciales agrarias**

Cuando el gobierno autónomo se enfrenta a la problemática del sector agrario, lo intenta abordar en todas sus vertientes y de una forma integrada (DÍAZ, 1984). De

ahí que las industrias agroalimentarias hayan sido tratadas desde la Consejería de Agricultura y Pesca.

Las transferencias que han ido habilitando a la Consejería de Agricultura y Pesca para cubrir la promoción del sector agroalimentario han conferido competencias relativas a la industria agroalimentaria, las cuales han ido cobrando un mayor protagonismo conforme se ha ido desarrollando el sistema agroalimentario.

Dichas transferencias han venido reguladas por los siguientes Decretos<sup>13</sup>:

-Decreto 3490/1981, del 29 de diciembre, por el que se transfieren los medios y funciones en materia de industria agrarias y de ordenación de la oferta de la Junta de Andalucía.

-Decreto 2766/1983, del 5 de octubre, sobre el traspaso de funciones y servicios en materia de Denominaciones de Origen y Enología.

-Decreto 995/1985, del 15 de mayo, sobre el traspaso de funciones y servicios en materia de laboratorios agrarios y sanidad y producción animal.

El objetivo marcado en el desarrollo de la política agroalimentaria era el de crear una nueva dinámica que provocara en el empresariado agroalimentario un estímulo para adoptar las iniciativas inversoras que eran necesarias para desarrollar el sector agroalimentario, considerado éste como uno de los pilares básicos para el desarrollo de la economía andaluza. Se partía de la base de que las escasas redes de comercialización estaban en manos no vinculadas al sector en la fase de producción, y que en su mayoría eran procedentes de fuera de la Comunidad y sin voluntad manifiesta de desarrollar el proceso de transformación dentro de Andalucía que contribuyera a añadir valor al

---

<sup>13</sup> Estas transferencias se ven completadas en 1992 con el Real Decreto 509/92 por el que se atribuye a la Consejería de Agricultura y Pesca la competencia de reconocimiento como Organizaciones de Productores de Frutas y Hortalizas a las entidades cuyo ámbito geográfico no supere el de la Comunidad Autónoma.

producto. Como consecuencia de esa ausencia de infraestructura de transformación o elaboración, se sostenía la hipótesis, por parte de la Administración, de que ésta era una de las causas de la falta de estímulo a la hora de planificar producciones que permitieran mayores rentas (CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA, 1985, p.105).

Cuando en el inicio de la primera legislatura se plantea un programa de desarrollo para el sector agroalimentario, se pone en marcha una línea de actuación básica dirigida a apoyar considerablemente la promoción comercial, en la que el peso fundamental del programa se dirigiera a incrementar el volumen de oferta procesada industrialmente en Andalucía y controlada comercialmente, en la medida de lo posible, desde la Comunidad Autónoma. De acuerdo con esto, se trabaja sobre dos frentes, por un lado, en el apoyo financiero al fomento de la industria y, por otro, en el apoyo al fomento de los canales de comercialización.

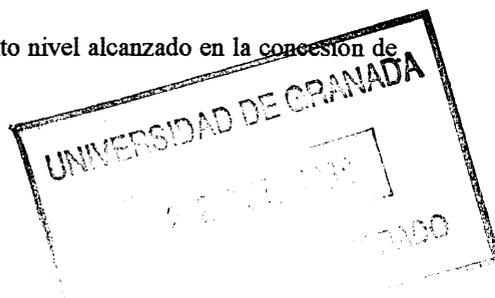
### ***Apoyo al fomento de la industria agroalimentaria.***

Las primeras respuestas a estas iniciativas se centran en la aprobación en 1985 de un Plan de Comercialización e Industrialización de Productos Agrarios en Comarcas de Reforma Agraria, regulado por el Decreto 168/1985, de 24 de julio. El citado Decreto se basa en el Plan Económico para Andalucía 84-86 y en el Programa de Reforma Agraria de la Consejería de Agricultura y Pesca, y contempla como una de las actuaciones prioritarias la mejora de la industrialización, ordenación e infraestructura de la comercialización de productos agrarios.

En 1987, el fomento del proceso de industrialización se ve ampliado a los productos pesqueros, a través del Decreto 183/87 y la Orden de 29 de octubre<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> De hecho, en 1990 se destaca el mantenimiento del alto nivel alcanzado en la concesión de dichas ayudas.



En los siguientes ejercicios se continuará con este apoyo, si bien se destacan dos hechos: en primer lugar, la regulación de los Mercados de Productos Agrarios en Zonas de Producción dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma, a través del Decreto 97/91 de 30 de abril y la Orden de 16 de octubre; y, en segundo lugar, el Acuerdo de Concertación en el sector agroalimentario andaluz, celebrado en 1992. Con el acuerdo se propiciaron los programas de colaboración entre las Organizaciones Profesionales, Sindicatos Agrarios y Federaciones de Cooperativas y la Consejería de Agricultura y Pesca.

Estas actuaciones han pretendido potenciar el sector a través de distintas medidas, entre las que destacan las de carácter financiero. Las medidas financieras utilizadas se han visto complementadas con otros instrumentos financieros procedentes de otras esferas administrativas: línea de ayudas GAEIA (Gran Área de Expansión Industrial)<sup>15</sup>, que con posterioridad quedará derogada dando paso a la Ley de incentivos regionales Ley 50/1985; ayuda regulada por Real Decreto 1462/86 del Ministerio de Agricultura y Pesca y Alimentación, por la que se fomenta la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de productos agrarios y pesqueros; y ayudas a través del Organismo FEOGA, sección orientación, en el marco de la Política Regional Comunitaria, dirigidas a mejorar las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrarios y pesqueros (Reglamento 355/77, 866/90 y 867/90).

Estas ayudas se han visto complementadas por una política de convenios mantenida por la Consejería de Agricultura y Pesca y distintos organismos oficiales y privados. SOPREA fue uno de los primeros organismos públicos que concedió préstamos en condiciones preferentes al sector. Posteriormente, con la creación del IFA en 1987, se inicia una política de convenios de apoyo a la industrialización y

---

<sup>15</sup> Destaca la creación en julio de 1984 del Comité de Valoración de Acción Territorial que suponía, por primera vez, una coordinación para la tramitación de los expedientes presentados ante el Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía con representación en el órgano interministerial de un miembro de la Junta de Andalucía.

comercialización agraria, para la prestación de avales<sup>16</sup> a empresas del sector agrario y pesquero, con la finalidad de facilitar el acceso a los mercados financieros de las pequeñas y medianas empresas agroalimentarias y pesqueras andaluzas, cuando no dispongan de garantías suficientes para evitar el abandono de proyectos que por sí mismos resultarían viables y merecerían el apoyo de la financiación oficial.

Todos los proyectos que han sido receptores de las distintas ayudas de apoyo al sector, procedentes de las distintas administraciones, han contado con la aprobación de la Consejería de Agricultura y Pesca. Los proyectos que optaban a este tipo de ayudas eran objeto de una selección previa por parte de la Consejería, con el objetivo de captar el máximo posible de los recursos ajenos para que, completados con los propios, se canalicen a las actividades en las condiciones más favorables.

Las empresas mejor consideradas para optar a este tipo de ayudas eran las empresas asociativas agrarias, cuyo fin consistía en la mejora de las rentas a los agricultores y darles un mayor poder de negociación en el sistema agroalimentario. De igual forma, territorialmente, se primaban las comarcas declaradas de Reforma Agraria, pues esto permitiría estimular un desarrollo económico integral de las mismas<sup>17</sup>.

Sectorialmente, el apoyo al fomento del sector agroalimentario ha dedicado especial atención a los sectores considerados como prioritarios en la Comunidad Autónoma por su repercusión social y económica. Estos sectores son el hortofrutícola

---

<sup>16</sup> El Aval del IFA puede tener carácter complementario y cubrir hasta el 100% de la garantía necesaria para los créditos que financian cada proyecto, con topes máximos de 5 millones para explotaciones individuales y hasta 150 millones para explotaciones de carácter asociativo.

<sup>17</sup> En el Decreto 166/1985 se establecía que la Consejería de Agricultura y Pesca podía llevar a cabo inversiones directas, previamente concertadas con cooperativas o SAT, en industrias agroalimentarias o infraestructura comercial, en Comarcas de Reforma Agraria. De acuerdo con una serie de condiciones, la cantidad a devolver podía ser tan sólo del 50% en el caso más favorable.

fresco, el hortofrutícola transformado, el sector cárnico, y el sector lácteo<sup>18</sup>.

### ***El desarrollo de las canales de comercialización.***

El desarrollo de los canales de comercialización ha tenido un papel destacado dentro del programa de apoyo al sector agroalimentario. Una de las primeras actuaciones que se llevaron a cabo consistió en la potenciación de la asistencia y celebración de ferias y certámenes agrarios<sup>19</sup>. Estas medidas serían completadas con la creación por parte de la Administración de una empresa de servicios para la comercialización denominada COPASA. Con esta empresa se pretendía facilitar a los productores una serie de conocimientos y cauces de información a los que normalmente no tenían acceso las PYMES agrarias y alimentarias.

Inicialmente, estas medidas se ven obstaculizadas por la existencia de problemas de dispersión y diseminación de los productos y, en definitiva, de la oferta agraria. Esta situación es catalogada por parte de la CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA (1988) como de grave problema estructural. Por esta razón, se fomenta la creación de estructuras comerciales con el objeto de lograr una comercialización común, y se regula el Decreto 123/85 de 29 de mayo por el que se aprueba un Plan de Ayudas a la Integración comercial de las PYMES agroalimentarias. En 1987, será la Orden de 23 de abril de 1987 la encargada de regular las ayudas a la promoción de productos agroalimentarios, con la pretensión de apoyar a las Entidades Andaluzas que obtengan o elaboren productos agroalimentarios de calidad, mediante campañas de divulgación

---

<sup>18</sup> La Consejería de Agricultura y Pesca, a petición de Diputaciones y Ayuntamientos, elaboró en 1984 un Plan concertado con el Ministerio de Agricultura y Pesca y Alimentación, en el que atendiendo a objetivos económicos, sanitarios y sociales, se establecía la ubicación definitiva de los mataderos comarcales y de los Centros de Distribución en la Comunidad Autónoma de Andalucía. El Decreto 23/85, modificado por el Decreto 371/86 y prorrogado por el Decreto 134/87, reguló la concesión de los beneficios para los mataderos y centros de distribución comprendidos en el Plan General Indicativo de Mataderos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

<sup>19</sup> Orden de 3 de mayo de 1985, BOJA nº 44.

tendientes a conocer o promocionar dichos productos en el mercado consumidor.

En 1988, no habiéndose subsanado los problemas iniciales de dispersión y diseminación de los productos, la Consejería pone en marcha, a través del Decreto 296/87 de 9 diciembre, un Plan de apoyo y mejora a la constitución y consolidación de entidades asociativas agrarias (Cooperativas y SAT). Dichas entidades vendrán a constituir el instrumento esencial para la concentración de la oferta agraria en origen. Este Decreto encontrará continuidad en el Decreto 94/90, sobre la mejora de la estructuración, concentración y ordenación de la oferta de los productos agroalimentarios y pesqueros de Andalucía, otorgándole importancia al fomento de las entidades asociativas andaluzas. En línea con lo anterior, se completó el “Censo de Entidades Asociativas Agrarias Andaluzas” con anotaciones y registros socio-económicos de unas 1200 entidades entre Cooperativas y Sociedades Agrarias de Transformación.

Todas estas medidas, que tenían por objeto crear canales de comercialización para los productos, se vieron complementadas por otras acciones ejecutadas directamente por la Consejería, y cuyo objetivo era crear una imagen de los productos fabricados en Andalucía. Para ello, se desarrolló una importante labor en la promoción de productos agroalimentarios y pesqueros, realizándose intensas campañas publicitarias en defensa de los alimentos andaluces. Esta política de promoción se vio apoyada con la regulación del Decreto 23/1989 sobre concesión del uso del distintivo de calidad a los productos andaluces. En esta línea de defensa de la calidad, se ha trabajado en las denominaciones de origen, de entre los que cabe destacar la intensa labor efectuada, al respecto, sobre el sector del vino y del aceite.

De igual forma, con el fin básico de apoyar la comercialización de los productos agroalimentarios y pesqueros, y de ofrecer una garantía a los consumidores sobre los productos que adquiere, se han potenciado los laboratorios agrarios (Huelva, Granada



y Córdoba) y las estaciones de viticultura y enología (Jerez y Montilla).

La evolución de cada uno de estos tipos de proyectos se puede ver en el cuadro nº9. Las series corresponden a datos que no son homogéneos en el tiempo, no obstante, permiten ciertas comparaciones suficientemente indicativas. Así, se puede observar la considerable importancia otorgada al fomento del asociacionismo agrario, en el periodo 1991-1992, contempladas en el Decreto 94/1990. De igual forma, se pone de manifiesto la importancia que han tenido en el presupuesto, la Campaña Institucional de Promoción de “Alimentos de Andalucía” y las denominaciones de calidad, y la promulgación del Decreto de Regulación de los Mercados y Centros de Contratación de Productos Agrarios de Origen, que contempla subvenciones para las instalaciones, mobiliario, etc.

Es evidente, de acuerdo con lo descrito hasta ahora, la prioridad del gobierno andaluz hacia las industrias integradas en el complejo agroalimentario. No obstante, esta estrategia no ha estado exenta de reflexiones, entre las que AURIOLES (1989, p. 224) ha señalado las siguientes: a) desde una perspectiva a medio y largo plazo, existe un riesgo de una especialización excesiva en este tipo de actividades, en el sentido de que la demanda de productos agroalimentarios es de elasticidad renta positiva pero menor que la unidad, es decir, que su demanda es creciente pero que su participación en la estructura del gasto de los consumidores disminuye a medida que aumenta su capacidad adquisitiva; b) la incentivación de las actividades agroindustriales, implican el fomento de actividades primarias y, consecuentemente esto puede producir unos problemas de erosión y de deterioro de recursos acuíferos; d) las ventajas en los costes comparativos de algunos productos, en el marco de la Comunidad Europea, se puede ver reducida ante la posibilidad de entrada de otros países.

### ***Evolución presupuestaria***

El programa presupuestario de ordenación y fomento de las estructura industriales y comercio agrario (61E) es el programa que ha ido recogiendo todos los gastos que generan las medidas que se han tomado sobre el sector agroalimentario, a través de la Consejería de Agricultura y Pesca. Como se pudo ver en el cuadro nº3, es un programa que sobre el total del presupuesto de la Consejería ha ponderado de forma diferente. En los primeros años 85-88, tuvo una participación mayor (entre un 8 y 9%) que la que tiene en años posteriores con una participación que estaba entre 6-7% e, incluso, un 4,7% en 1994. La participación del mismo en el total del presupuesto nos permite apreciar la importancia que se la ha ido dando al sector agroalimentario dentro de la política agraria desarrollada por la Consejería.

En la evolución presupuestaria de este programa, que se puede ver en los cuadros nº10 y nº11, se observa que:

-El presupuesto del programa no ha registrado un crecimiento continuo en el tiempo, como sí le ocurriera al presupuesto de la Consejería.

-Destaca el escaso grado de ejecución que tiene durante los primeros años. De hecho, las grandes modificaciones presupuestarias de los años 88-89-90, se deben en parte a la incorporación de los remanentes de ejercicios anteriores, caracterizados por el bajo grado de cumplimiento de sus presupuestos. Las partidas más afectadas son las que corresponden a las transferencias de capital e inversiones reales.

-Prácticamente el 80% del presupuesto está destinado a las operaciones de capital (capítulo VI de inversiones reales y el VII de transferencias de capital).

**CUADRO N°10**  
**EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA 61E-ORDENACIÓN Y FOMENTO ESTRUCTURA**  
**INDUSTRIA Y COMERCIO AGRARIO.**

(Cifras en miles de pesetas)

Año	Crédito Inicial	T.Var. %	Crédito Definitivo (2)	T.Var.%	Obligaciones Reconocidas.(3)	T.Var.%	Ejecución% (3)/(2)
1985	2.279.591		3.216.032		287.780		8,9
1986	2.607.869	14,4	2.402.869	-25,3	565.295	96,4	23,5
1987	2.580.978	-1,0	3.430.493	42,8	846.192	49,7	24,7
1988	2.116.310	-18,0	5.541.654	61,5	2.971.016	251,1	53,6
1989	2.601.845	22,9	7.259.536	31,0	3.994.307	34,4	55,0
1990	3.429.533	31,8	6.577.268	-9,4	5.392.228	35,0	82,0
1991	3.311.252	-3,4	5.566.682	-15,4	4.516.885	-16,2	81,1
1992	4.212.724	27,2	6.378.640	14,6	4.146.307	-8,2	65,0
1993	4.507.078	7,0	6.587.203	3,3	4.338.915	4,6	65,9
1994	4.119.215	-8,6	6.607.526	0,3	5.328.624	22,8	80,6

Fuente: Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

**CUADRO N°11**  
**EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA 61E- ORDENACIÓN Y FOMENTO DE LA ESTRUCTURA**  
**INDUSTRIAL Y COMERCIO AGRARIO.**

Datos sobre crédito iniciales

Año	Capítulo I		Capítulo II		Capítulo IV		Capítulo VI		Capítulo VII		Capítulo VIII	
	miles pts.	%	miles ptas	%	miles ptas	%	miles pts.	%	miles ptas.	%	miles ptas	%
1985	133.617	5,4	18.442	0,7	0	0,0	1.044.732	42,1	1.282.800	51,7	0	0,0
1986	318.547	12,2	82.235	3,2	0	0,0	1.039.787	39,9	1.167.300	44,8	0	0,0
1987	352.881	13,7	91.450	3,5	0	0,0	639.647	24,8	1.347.000	52,2	150.000	5,8
1988	273.957	12,9	89.353	4,2	0	0,0	921.000	43,5	832.000	39,3	0	0,0
1989	328.558	12,6	94.287	3,6	200.000	7,7	957.000	36,8	1.022.000	39,3	0	0,0
1990	367.324	10,7	98.209	2,9	200.000	5,8	1.177.000	34,3	1.587.000	46,3	0	0,0
1991	496.381	15,0	102.121	3,1	250.750	7,6	832.000	25,1	1.630.000	49,2	0	0,0
1992	526.053	12,5	114.821	2,7	259.750	6,2	762.000	18,1	2.550.100	60,5	0	0,0
1993	436.611	9,7	98.717	2,2	269.750	6,0	683.000	15,2	3.019.000	67,0	0	0,0
1994	509.587	12,4	84.878	2,1	269.750	6,5	305.000	7,4	2.950.000	71,6	0	0,0

Fuente : Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

En definitiva, cuando nace Andalucía como Comunidad Autónoma parte con graves problemas en el medio rural, no sólo económicos sino sociales, como los originados por el fuerte desempleo. Este problema quiso ser resuelto desde un principio con un enfoque esencialmente agrario, por lo que inicialmente muchas de las medidas diseñadas proponían un modelo de desarrollado agrario con una fuerte repercusión en el empleo, aún cuando esto fuera en contra de la competitividad.

Guiados por esta idea y con el objeto de legitimar unas reivindicaciones históricas de la sociedad andaluza, se aprueba en 1984 la Ley de Reforma Agraria que marcará el inicio de la política agraria de la administración autonómica y, con ella, parte de la política económica de la Junta de Andalucía.

De acuerdo con esto, todas las medidas instrumentadas por la Consejería tenían como prioridad absoluta la reforma agraria. El IARA, como organismo encargado de desarrollar fundamentalmente dicha reforma, contó con un importante porcentaje del presupuesto de la Comunidad Autónoma. De igual forma, y como medida de apoyo, las actuaciones desarrolladas para el fomento de la industria agroalimentaria iban dirigidas territorialmente a las comarcas declaradas de reforma agraria y, preferentemente, a las entidades asociativas (Cooperativas, S.A.T).

A final de la década de los ochenta, el posicionamiento del gobierno ante la Reforma Agraria parece cambiar. Uno de los factores que contribuyó a tal circunstancia fue el reto del Mercado Único. Este punto de inflexión, que se empieza a vislumbrar a final de la década, lo constituye el Plan forestal, que será a partir de entonces el plan que marque el desarrollo de las estructuras agrarias.

El desarrollo de la política instrumentada por la Consejería ha fomentado de forma prioritaria el tema de la Sanidad Animal enmarcado en el programa de ordenación y mejora de la producción agraria. De igual forma, se ha puesto especial énfasis en la promoción de los alimentos de Andalucía y en los distintivos de calidad de los productos, dentro del programa de la ordenación y fomento de las estructuras industriales y comerciales. Por el contrario, no se ha desarrollado esfuerzo alguno importante en el área de formación del capital humano<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Así se reconoce cuando se dice que: “ El mundo rural andaluz, si quiere superar su tradicional dualidad social y asumir en mejores condiciones el papel que parece asignársele en la división del trabajo y la economía de la Europa comunitaria, ha de hacer un considerable esfuerzo formativo de su capital (continúa...)”

Coincidiendo con la tercera legislatura, se produce un cambio en cuanto a la forma de concebir el desarrollo del sector agrario. Se quiere considerar al sector agrario como algo más que un mero productor de bienes primarios y suministros. De acuerdo con esto, se empieza a trabajar<sup>21</sup> sobre lo que serán “las Bases para un Plan de Desarrollo Rural en Andalucía”<sup>22</sup>. A partir de entonces, los esfuerzos se dirigirán a potenciar el medio rural como un productor de servicios (turismo rural) y, también, como protector del medio ambiente.

En suma, puede afirmarse que el régimen autonómico para Andalucía no sólo ha supuesto un cambio en lo político y en lo económico, sino que, además, ambos cambios se proyectaron con intensidad sobre el sector agrario, sobre todo en un primer periodo. En esta etapa, se inició un cambio estructural materializado en el desarrollo de un conjunto de disposiciones legislativas. Se llevó a cabo un ajuste productivo teniendo como horizonte la Comunidad Europea. Todo esto, y otras circunstancias han contribuido a que se pueda describir el proceso seguido por la agricultura andaluza como de “comportamiento modélico del sector, tanto desde el punto de vista de la evolución del valor añadido, como de productividad, pudiéndose decir desde esta óptica que la agricultura andaluza progresa adecuadamente” (DELGADO, 1993 p.105). No obstante,

---

<sup>20</sup> (...continuación)

humano de cara a la oferta laboral. En definitiva, debe capacitar a sus trabajadores para los nuevos retos tecnológicos y para que se encuentre ocupaciones estables, incluidos el autoempleo” (CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA, 1993).

<sup>21</sup> A iniciativa del Presidente de la Junta de Andalucía y cuyos miembros fueron convocados por el Consejero de Agricultura y Pesca, se constituyó el 24 de junio de 1992 un “Grupo de Trabajo” encargado de la elaboración de las “Bases para un Plan de Desarrollo Rural Andaluz”. El objetivo del mismo, en palabras del Consejero, fue “abrir un debate sobre los problemas de la sociedad rural y la búsqueda de alternativas para mejorar el futuro de los habitantes del campo” (CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA, 1993, p. IX).

<sup>22</sup> Dicho trabajo, como su nombre indica, es la base sobre la que deberá fundamentarse el Plan de Desarrollo Rural que debe ser redactado y llevado a cabo por una Comisión institucionalizada en el seno de la Junta de Andalucía, con una base multidisciplinaria (ordenación territorial, planificación y medio ambiente, etc.).

la eficacia de esta agricultura, desde el punto de vista social está seriamente en entredicho.

Desde el principio, la solución del problema del desempleo rural era la gran tarea, aún cuando las medidas que se proponían iban en contracorriente de lo que tenía que ser una agricultura más competitiva (sirva como ejemplo el caso de cultivos con gran cantidad de mano de obra, la propia Ley de Reforma Agraria). Esta tarea u objetivo ha seguido vigente, si bien se han intentado dar otras soluciones. El problema del desempleo agrario se ha intentado resolver ofreciendo un sistema de empleo precario e inestable a través del Plan de Empleo Rural (PER), como más tarde se reconocía en el documento que serviría para establecer las Bases para el Plan de Desarrollo rural<sup>23</sup> (CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA, 1993a). El PER cumple una función social pero no soluciona el problema de fondo que es la falta de oportunidad de trabajo en el medio rural y, como señalan CASADO, MARTÍN RODRÍGUEZ, REY y RUIZ (1993, p.30) se ha convertido en un auténtico desestímulo para trabajar contribuyendo a desincentivar la creación y búsqueda de empleo. Esta modalidad de subsidio de desempleo vinculado al campo, ha generado actitudes individualistas y colectivas que, en muchos casos, y sin negar su indudable función asistencial actúan como factor bloqueo a las iniciativas de desarrollo. Por lo tanto, la subsidiación se convierte en un obstáculo para el desarrollo del sector, ya que lejos de contribuir al desarrollo de la economía andaluza, ésta se muestra dependiente al subsidio y la prestación social (TORRES LÓPEZ (1995).

Por último, es necesario hacer referencia al sector agroalimentario, objeto de un importante apoyo por parte del gobierno autonómico y considerado como un sector clave que podía ser un sector impulsor del desarrollo económico de Andalucía. El

---

<sup>23</sup> El problema del empleo se contempla en “ Las Bases para el Plan de desarrollo rural” bajo una perspectiva diferente hasta lo hecho hasta ahora. Así, se indica “ni todos los parados rurales son agrarios, ni la agricultura andaluza puede absorberlos en su totalidad” (CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA, 1993a)

desarrollo del sector agroalimentario no ha producido los efectos que de él se esperaba. Suscribiendo el análisis del sector realizado por DELGADO Y ROMÁN (1995a), en el período 1984-1994, se puede decir que:

- Se pusieron muchas esperanzas, en el sentido de que fuera un sector generador de empleo y, la realidad ha sido otra: “En el proceso de reestructuración de la industria agroalimentaria andaluza, el crecimiento de la productividad se traducen en una disminución importante de la capacidad del sector para generar empleo” que se une además a “la pérdida de capacidad de arrastre” del sector (Ibid. p. 66).

-El proceso de inversión de la industria ha generado una concentración, desde el punto de vista espacial, en el área metropolitana de Sevilla y la Bahía de Cádiz que absorbe el 39,3 por ciento del total invertido en la industria agroalimentaria andaluza en el período 1984-94 (Ibid. p.78). Por consiguiente, lejos de lograr un mayor equilibrio territorial (objetivo perseguido en cada uno de los planes de desarrollo regionales) se han potenciado los desequilibrios.

- Si uno de los primeros objetivos de la administración con respecto al sector, estuvo dirigido al incremento en el volumen de oferta procesada industrialmente en Andalucía y controlada comercialmente en la medida de lo posible desde Andalucía. Hoy se puede decir que la gran parte de la industria agroalimentaria andaluza está en manos de grandes grupos empresariales, con participación extranjera. Así, los sectores estratégicos de la industria agroalimentaria están en poder de multinacionales (aceite, vinos, cerveza, azúcar).

Por consiguiente, los resultados no han sido los esperados, y como ha señalado MARTÍN RODRÍGUEZ (1995, p.165) “...se acaba con el viejo mito de que el mercado terminaría asignando a Andalucía un papel clave en esta industria dentro del ámbito de la Unión Europea”.

En definitiva, en el medio rural, y como ha señalado OCAÑA (1996), se ha avanzado políticamente hacia una mejor conceptualización de la naturaleza de la crisis rural, se ha pasado de un enfoque esencialmente agrario, de ahí la Ley de Reforma Agraria, a otro enfoque de carácter más integrado con las propuestas contenidas en las Bases del Plan de Desarrollo Rural. Con esto, las líneas iniciales que se planteaban respecto al sector agrario a principios de los ochenta distan mucho de las actuales. No obstante, el problema de fondo que rodea a esta política, el desempleo agrario, sigue siendo una gran asignatura pendiente.

## **5. POLÍTICA DEL SECTOR PESQUERO.**

El sector pesquero en Andalucía ha venido ocupando un lugar importante en la economía de la región como consecuencia, quizás, de sus factores naturales, pero que se ha caracterizando por una tendencia decreciente tanto en el peso del PIB regional como en el empleo. Esta tendencia viene avalada por los siguientes datos: en 1975 el valor añadido bruto de la pesca andaluza era el 2,37 % del total del PIB regional, y en 1985 sólo era 1,12%. De igual forma, la tasa de participación del empleo en la pesca sobre el total de actividades desciende a lo largo de este periodo 1975-85, el porcentaje sobre el empleo total pasa del 1,7% a un 1,3%. A pesar de esto, la flota pesquera andaluza se incrementa de forma considerable a lo largo de la década de los setenta.

El resultado de esta situación era consecuencia de las debilidades estructurales que empiezan aflorar al final de la década de los setenta<sup>1</sup>:

- Con respecto a la antigüedad de la flota, en 1981, el 38,1% de los barcos de pesca andaluces tenían más de veinte años. Hacia la mitad de la década viene a representar algo más de la mitad de la flota andaluza y un 17% tenía entre quince y veinte años. No obstante, la flota pesquera andaluza era relativamente joven comparada con el total nacional.
- La flota pesquera era excesiva en cuanto al número de embarcaciones disponibles. Esta circunstancia era más acusada en la flota de litoral y altura.
- El personal embarcado en la flota andaluza no gozaba en su mayoría de la cualificación profesional necesaria. Andalucía tenía un déficit de técnicos pesqueros.
- La irregularidad de los canales de comercialización de la pesca desembarcada

---

<sup>1</sup> Para un análisis del sector pesquero puede consultarse, entre otros: CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN, INDUSTRIA, Y ENERGÍA (1984c); REY (1993); GUTIÉRREZ (1994); GUTIÉRREZ y CANTERO (1997a).

en Andalucía entorpecía su normal y lógico funcionamiento<sup>2</sup>.

- Escaso desarrollo de la industria pesquera.
- Excesiva atomización de la estructura empresarial pesquera andaluza de forma que el 63,5% de las empresas poseían una sola embarcación de pesca. La flota pesquera artesanal presentaba una estructura organizativa absolutamente familiar y débil, que en última instancia se canalizaba en graves problemas financieros.
- El sector pesquero andaluz tenía una concentración empresarial desordenada con una tendencia al individualismo y al aislamiento, y una escasa tendencia al asociacionismo.

La administración andaluza tenía que solucionar este conjunto de problemas y hacer frente a las continuas transformaciones del sector, teniendo en cuenta, por un lado, el marco constitucional y, por otro lado, las directrices comunitarias<sup>3</sup> que se iban a producirse de forma continuada sobre el sector y que incidirían claramente en la estrategia y toma de decisiones de los agentes implicados. A este tipo de factores había que sumarle otros como los que conforman las restricciones de tipo natural, fruto de los síntomas de sobre-pesca que mostraban gran parte de los caladeros andaluces y las continuas limitaciones pesqueras en los caladeros internacionales.

De hecho, en los distintos planes de desarrollo elaborados en Andalucía estos problemas han estado presentes de una u otra forma. En el PUA, se considera imprescindible llegar a cabo toda una serie de actuaciones dirigidas tanto a la ordenación del sector como de la regulación del proceso comercializador, aunque para ello se considera necesario una transformación de la administración pesquera. Además, en este marco de intenciones, concurre la problemática de carácter social de los trabajadores de

---

<sup>2</sup> Los factores determinantes de esta situación son: excesivo número de figuras entre el productor y consumidor final, absoluta falta de participación del productor en la comercialización del producto, y falta de normativa administrativa que regule de forma unificada el funcionamiento de las lonjas y mercados.

<sup>3</sup> Los objetivos perseguidos por la Comunidad Europea para la mejora y adaptación de las estructuras del sector pesquero son asumidas como directrices de la política pesquera andaluza en el PADE 1991-1994 (p. 106)

la pesca.

El PEA 84-86 seguirá básicamente con los mismos planteamientos que hiciera el PUA, y en él se propone como objetivo central del sector pesquero la ordenación de la pesca y la transformación de las estructuras industriales de pesca, como elementos necesarios que marquen el proceso de salida de la crisis del sector pesquero andaluz.

En el PADE 87-90, que no se ha caracterizó por marcar de forma precisa la dimensión de cada una de sus políticas, tan sólo se llegan a plantear los distintos programas de actuaciones que presiden el desarrollo de las actuaciones de la administración autonómica en esta área<sup>4</sup>. En cambio, en el PADE 91-94, mucho más explícito en el desarrollo de cada una de sus políticas, se considera que los objetivos perseguidos por la Comunidad Europea para la mejora y adaptación de las estructuras del sector pesquero son asumidas como directrices de la política pesquera andaluza.

### **5.1. ACTUACIONES DESARROLLADAS EN POLÍTICA PESQUERA.**

Según esto, la estrategia de política económica en el subsector pesquero ha girado entorno a dos objetivos: por un lado, mejorar y adaptar el sector y, por otro, conseguir el equilibrio en la explotación de los recursos.

Estos objetivos han estado presididos por unas líneas de apoyo al sector pesquero tanto autonómicas como nacionales y comunitarias. Estas líneas de apoyo se han enmarcado, inicialmente, en el Plan Quinquenal elaborado por el gobierno central en colaboración con la Comunidad Autónoma Andaluza, y aprobado por la CEE al amparo del Reglamento 4028/86 de mejora de las estructuras del sector pesquero y de la acuicultura, reemplazado a partir de 1990 por el Reglamento 4042/89. El año 1993

---

<sup>4</sup> Programa de enseñanza náutica pesquera, de modernización de la flota de bajura y regulación de espacios pesqueros, promoción y consolidación de entidades asociativas agrarias y pesqueras.

se convirtió en el último año de vigencia de dichos reglamentos, y a partir del 1 de enero de 1994 entra en vigor un nuevo Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca, que se apoyará en los Reglamentos (CE) 2080/93 y 3699/93, con la pretensión de integrar todas las acciones estructurales del sector de la pesca y acuicultura.

En cierta manera, desde 1986, la administración regional se limita a ser el brazo ejecutor de la política comunitaria y a regular aquellos aspectos que presentan un vacío legal en el ámbito comunitario<sup>5</sup>. No obstante, en cuanto a la renovación y reconversión, paralización de la flota, fomento de la actividad pesquera y comercialización de productos pesquero, la administración andaluza ha desarrollado su propia legislación. De hecho, a través de la Dirección General de Pesca se ha prestado especial atención a la dinamización del sector comercial.

Para conseguir estos objetivos que persiguen la transformación del sector<sup>6</sup>, el gobierno andaluz ha dirigido sus esfuerzos a diversos frentes<sup>7</sup>:

- La promoción de las empresas pesqueras y acuícolas.
- Ordenación de las explotaciones de los recursos.
- Apoyo a las entidades asociativas y mejora de la comercialización de productos pesqueros.

Este tipo de actuaciones que presidirán el desarrollo de la política pesquera, y que son los que a continuación se analizan, han tenido distinta importancia a lo largo

---

<sup>5</sup> Como es el caso de las tallas mínimas de determinadas especies y de las características de determinadas artes de pesca

<sup>6</sup> Estos objetivos principales, recogen otros objetivos intermedios que son: la adecuación de la flota, sobre todo de bajura, a las capacidades de los recursos; el fomento del cooperativismo como fórmula social de desarrollo de la acuicultura; el apoyo a las empresas pesqueras y acuícolas en orden a la mejora de las formas de financiación, organización, explotación; y la potenciación del desarrollo de las industrias de transformación.

<sup>7</sup> Son líneas de trabajo que en el PEA (84-86) se reconocían como objetivos a conseguir.

**CUADRO N°12**  
**PROGRAMA ORDENACIÓN Y REESTRUCTURACIÓN DE LA PRODUCCIÓN PESQUERA, ACUICULTURA Y MARISQUEO**

Datos sobre créditos finales

<b>Proyectos</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>
<b>EN VALORES ABSOLUTOS (en miles de ptas)</b>									
Acuicultura y Marisqueo	64.000	182.250	37.000	91.146	42.000	29.500			
Modernización Flota y regulación espacio	128.500	219.000	695.400	305.449	469.303	466.051			
Industrialización y comercialización	60.000	64.000	85.000	132.027	113.378	80.910			
Enseñanza nautico-pesqueras	205.700	95.500	351.665	62.271	317.596	298.539			
PEMARES(*)	296.400	249.700	309.571	313.538	295.279	236.000	452.600	492.071	505.812
Subv. no integras en costes efectivo		8.282	207.576	112.586	50.649	155.646	90.576		
Estructuras pesquera y acuícola						335.000	364.710	425.000	
Ordenación Recursos Pesqueros y Acuicolas					331.000	396.167	565.000		
Ordenación de los Mercados Pesqueros y Acuicolas					109.900	149.500	91.620		
<b>Total</b>	<b>754.600</b>	<b>821.732</b>	<b>1.686.212</b>	<b>1.017.016</b>	<b>1.288.205</b>	<b>1.266.464</b>	<b>1.319.076</b>	<b>1.402.448</b>	<b>1.587.432</b>
<b>COMPOSICION PORCENTUAL</b>									
Acuicultura y Marisqueo	8,5	22,5	2,2	9,0	3,3	2,3			
Modernización Flota y regulacionespacios	26,7	41,2	30,0	36,4	36,8				
Industrialización y comercialización	8,0	7,8	5,0	13,0	8,8	6,4			
Enseñanza nautico-pesqueras	27,3	11,6	20,9	6,1	24,7	23,6			
PEMARES	39,3	30,4	18,4	30,8	22,9	18,6	34,3	35,1	31,9
Subv. no integras en costes ef.		1,0	12,3	11,1	3,9	12,3	6,9		
Estructuras pesquera y acuícola							25,4	26,0	26,8
Ord.Recursos pesqueros y acuicolas							25,1	28,2	35,6
Ord. Merd. pesqueros y acuicolas							8,3	10,7	5,8
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(\*) EN 1992-93, Estaba integrado en el Programa de Investigación, no obstante se ha procedido a incluirlo aquí.

Fuente: Consejería de Agricultura y Pesca y elaboración propia.

de los años, tal como puede apreciarse en el cuadro nº12, cuyos datos no corresponden a series homogéneas, pero que son indicativos de la trayectoria de la política de la Consejería en el programa de ordenación y reestructuración de la producción pesquera, acuicultura y marisqueo. De las cifras presentadas en este cuadro se observa la importancia que, desde el principio, ha tenido la acuicultura (teniendo en cuenta que el grueso de la acuicultura se ha desarrollado a través del Plan de Explotación Marisquera y de la Región Suratlántica (PEMARES)). Por otro lado, con relación a estas cifras, destaca, por su trascendencia, el impulso que reciben los programas de reconversión de la flota pesquera y las empresas acuícolas en 1988.

#### **5.1.1. Promoción de las empresas pesqueras y acuícolas.**

La política de promoción de las empresas pesqueras y acuícolas se ha centrado, por un lado, en la renovación y modernización de la flota pesquera y, por otro, en la potenciación y consolidación de la acuicultura andaluza.

A) *La política de modernización de la flota pesquera* ha sido uno de los objetivos que ha estado presente en la política pesquera desde el primer gobierno autonómico. La consecución de este objetivo se instrumenta a través de diferentes planes de actuación y apoyo para la construcción y modernización de embarcaciones pesqueras. Este apoyo se canaliza básicamente a través de la ayuda nacional<sup>8</sup> hasta el máximo permitido por la CEE y con ayudas dentro del marco de los convenios de colaboración con las entidades financieras, materializándose en subvenciones de tipos de interés.

Los primeros apoyos por parte de la administración autonómica surgían a raíz

---

<sup>8</sup> La Ley de Incentivos Regionales enmarca las ayudas financieras que concede la Administración Central y constituyen unos de los instrumentos más importantes dirigidos a la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales a través del fomento de la actividad empresarial en determinadas zonas ya definidas.

del Decreto 167/1985<sup>9</sup> por el que se establecían las medidas necesarias para la reconversión de la flota pesquera andaluza. Este apoyo sería objeto de nueva regulación con el Decreto 280/1986, de 8 de octubre, que surge ante la necesidad de contemplar la nueva normativa acorde a la reglamentación nacional que nace a raíz de la integración en la CEE, y constituiría la norma que marcaría la política pesquera del gobierno autónomo en los siguientes años.

De acuerdo con dicho Decreto se establecieron, por un lado, unos programas de ayudas dirigidos principalmente a la construcción, reconversión y renovación de la flota pesquera andaluza, que fueron específicos para embarcaciones con puerto base en el litoral andaluz y con unas dimensiones inferiores a los nueve metros de eslora o doce para embarcaciones autorizadas para practicar el arrastre. Por otro lado, se diseñaron programas de ayudas dirigidos a diversificar la actividad y orientarla hacia el uso de artes menos depredadoras, por lo que se ofrecían la posibilidad de establecer planes de fomento, tales como el estímulo a la pesca con palangre o trasmallo, o el de reconversión de embarcaciones dedicadas al marisqueo, o el de reconversión de los menores de 35 T.R.B<sup>10</sup>.

Por lo tanto, las actuaciones inversoras de la Consejería, que a partir de 1987 son complementarias a las de la Comunidad Europea<sup>11</sup>, se centraron en el apoyo y fomento de la renovación de la flota artesanal de bajura. En este sentido, se emprendieron acciones estrictamente autonómicas, como el programa de reconversión que tuvo como objetivo fomentar los cambios de modalidades de pesca para adecuar la flota a las necesidades de los recursos, y el programa de acceso a la propiedad mediante la adquisición de embarcaciones en régimen asociativo.

---

<sup>9</sup> BOJA de 24 de julio de 1985.

<sup>10</sup> Toneladas de registro bruto.

<sup>11</sup> Las ayudas de la CEE y de convenio Junta Andalucía-Confederación de empresarios se orientaron a la construcción y modernización de la flota industrial.

Estas medidas que surgen con el Decreto 280/86 se verían apoyadas con otro tipo de medidas posteriores. Así, el 3 de diciembre de 1987 se suscribió un convenio de colaboración entre las Consejería de Agricultura y Pesca y de Economía y Fomento, por una parte, y la Confederación de Empresarios por otra, con el objetivo de contribuir en el proceso de renovación de la flota. En concreto, estaba dirigido a la renovación de la flota de buques congeladores de pesca de mariscos. Fruto de este convenio, la Junta de Andalucía otorgó una subvención de 462 millones, de los que se beneficiaron 19 barcos. Este hecho motivó un incremento considerable de las subvenciones por parte de la Junta de Andalucía en la línea de nueva construcción en el periodo 1987-1990.

Como complemento de este programa, el Instituto de Fomento de Andalucía firmó el 29 de septiembre de 1988 un Convenio con la Asociación Nacional de Buques Congeladores de Pesca del marisco, por el que se comprometía, hasta el 31 de diciembre de este año, a apoyar las inversiones para la modernización y renovación de esta flota mediante créditos que a tal efecto suscribieran los armadores con las distintas entidades financieras.

Por Orden de 3 febrero de 1988, la concesión de ayudas para la construcción y modernización de buques pesqueros, hasta la fecha destinada a la flota artesanal, se extendió a la flota industrial complementando, de este modo, el programa de renovación de la flota de la CEE. El objetivo era atender con presupuestos propios aquellos proyectos que por limitaciones presupuestarias, por la escasa cuantía de la inversión, u otras razones, no hubieran podido acogerse a los beneficios comunitarios.

Por lo tanto, durante el año 1988 se produce un avance cualitativo en la actuación de la Consejería de Agricultura y Pesca en relación con las ayudas a la renovación de la flota andaluza, y ello se debió a la decisión adoptada de atender aquellos proyectos que no habían sido aprobados por la CEE por carencias presupuestarias. En este año, la Junta de Andalucía puso especial empeño en la renovación de la flota congeladora de gran altura por estimar que era una de las

industrias de mayor futuro en Andalucía. Esto supuso que los grandes receptores de ayudas fueran los grandes barcos, quedando en un segundo plano los barcos de menor tonelaje. Por tanto, el reajuste y modernización de la flota que se llevó a cabo durante los ochenta y que en principio encontró su justificación en la flota de artesanal se vio relegado a un segundo plano (GUTIÉRREZ, 1994).

En 1990, tiene lugar la aprobación del Reglamento<sup>12</sup> CEE 3944/90 de 20 de diciembre, por el que se modifican algunos aspectos del anterior Reglamento. Su reflejo en la normativa nacional se producirá a través del R.D. 222/91 de 22 de febrero, provocando un cambio cualitativo importante, debido a que a partir de entonces se posibilita el acceso a las ayudas comunitarias para las embarcaciones menores de 9 metros de eslora y se potencian las acciones encaminadas hacia la adaptación de capacidades y reducción de esfuerzos pesqueros, es decir, paralización definitiva a través de hundimiento, desguace, exportación o aportación a sociedades mixtas registradas en países terceros.

Este conjunto de medidas con destino a la renovación del sector se han visto complementadas con otras medidas de carácter puntual con la pretensión de una paralización temporal de la flota pesquera que permitieran garantizar la conservación de los recursos, pues el problema del sector no es sólo renovar y modernizar la flota. Independientemente de las ayudas de ámbito nacional, la Comunidad Autónoma, por Orden de 30 de julio de 1993, estableció ayudas destinadas a impulsar la inmovilización temporal de los pesqueros menores de 12 metros que operaran al arrastre y al cerco en el Golfo de Cádiz. Así mismo, la Consejería hizo extensiva estas ayudas al ejercicio de 1994, a través de la Orden de 10 de diciembre de 1993, con el fin de dar cobertura a los barcos de menor tonelaje que no podían optar a las ayudas estatales previstas en la

---

<sup>12</sup> Este reglamento supone un cambio importante para la potenciación de las empresas mixtas con terceros países, basándose en la necesidad de abastecimiento prioritario del mercado de la Comunidad. Las empresas mixtas representan un salida ante la escasez de recursos propios. Con este reglamento, las autoridades comunitarias apoyan mediante ayudas las operaciones de reconversión que tengan por destino este tipo de explotación.

Resolución de la Dirección General de Estructuras Pesqueras de 9 de septiembre de 1993.

B) De forma paralela a estas medidas dirigidas a la renovación del sector se han llevado a cabo actividades dirigidas a *la potenciación y consolidación de la acuicultura andaluza*. La potenciación de la acuicultura andaluza se ha basado en la readaptación de las empresas acuícolas, el reforzamiento de las líneas de investigación, y el apoyo a las inversiones en establecimientos acuícolas, tanto mediante el asesoramiento de proyectos como a través de la canalización de las máximas ayudas establecidas en las distintas Administraciones.

El gobierno autónomo toma la iniciativa en este terreno a través del Plan de Explotación Marisquera y de la Región Suratlántica (PEMARES). PEMARES fue transferido a la Junta de Andalucía en enero de 1982, articulándose como un organismo especial en el seno de la Consejería de Agricultura y Pesca. A través de PEMARES, se ha desarrollado la política de investigación para el desarrollo de nuevas tecnologías acuícolas, contando con la colaboración de diversas Universidades y Centros Públicos de Investigación.

Territorialmente, la labor desarrollada en el campo de la acuicultura ha estado centrada en Huelva y Cádiz, por ser las provincias que reúnen los requisitos naturales para ello. Las primeras iniciativas tomadas en este campo fueron la construcción<sup>13</sup> de unos Centros de investigación y cultivo de especies marinas en dichas provincias, la infraestructura que resultaba necesaria para el desarrollo de las técnicas de cultivo, y la producción de semillas y alevines de las especies que podían cultivarse en Andalucía.

Al mismo tiempo que se trabaja en el fomento de la investigación en este campo

---

<sup>13</sup> Estos centros, cuya construcción da cumplimiento a uno de los fines fundamentales del Plan, fueron inaugurados en 1986 en su primera fase.

se crean y potencian las cooperativas dedicadas a este fin. De acuerdo con esto, se regularon<sup>14</sup> ayudas cuyo objetivo era la consolidación de las cooperativas y creación de cultivos marinos, contando para ello con la colaboración de las Diputaciones de Cádiz y Huelva, a través de las cuales se formalizaron distintos convenios con el fin de apoyar al sector.

En este marco, y por la protección ofrecida por la CEE, poco a poco se van generando expectativas que atraen inversores que desean acometer proyectos de acuicultura en Andalucía, con lo que se da pie a una etapa definida por la presencia de una potente iniciativa privada que se manifiesta en el elevado número de autorizaciones<sup>15</sup> solicitadas y concedidas desde 1986.

Sin embargo, a partir de 1988 se produce un cambio de tendencia<sup>16</sup>. La recepción de proyectos de inversión se ve disminuida, aunque, a pesar de esto, Andalucía sea junto con Galicia una de las regiones donde más inversiones se subvencionan durante el periodo 1986-90.

Los proyectos desarrollados no daban los resultados que a priori se estimaban. En general, el problema estaba en que fueron proyectos que estaban concebidos con instalaciones de carácter extensivo y con una relación capital-trabajo baja. Sin embargo, después se vio que para que se desarrollara con éxito la actividad, ésta debía ser

---

<sup>14</sup> Orden de 2 de abril de desarrollo en las explotación acuícolas en régimen asociativo.

<sup>15</sup> En este año comienza a aplicarse a España las ayudas procedentes del fondo comunitario FEOGA (orientación) destinadas al fomento de las explotaciones acuícolas, con subvenciones que algunas veces llegaron al 70% de las cuantiosas inversiones previstas.

<sup>16</sup> Al final de los ochenta y principios de los noventa, la lista de piscifactorías existentes en la región se ha visto mermada por el fracaso de varios proyectos empresariales. Huelva ha sido la provincia más afectada y Cádiz se ha logrado mantener. En Huelva se ha trabajado con exceso de voluntarismo, dejando aparcados los conocimientos básicos suficientes para el desenvolvimiento de la actividad acuícola, y según el presidente de Asociación de Productores Marinos, "Muchas empresas onubenses no han logrado consolidar sus proyectos, debido a inicios muy zigzagueantes, con escaso sustrato de conocimiento científico, en unos casos y, en otros, porque se lanzaron a la aventura de acuicultura de manera muy alegre asentadas por la protección que brinda la Comunidad Europea" (ANDALUCÍA ECONÓMICA, 1992).

diseñado como una actividad de carácter intensivo, con fuerte inyecciones de capital, y que por lo tanto no iba a ser la actividad refugio de la mano de obra que expulsara el sector (GUTIÉRREZ,1994), como de alguna forma había contemplado la administración. Esto motivó que gran parte de los proyectos fracasaran, por lo que en buena medida ésto fue consecuencia de haber puesto en marcha proyectos que no se sostenían en estudios técnicos y económicos adecuados (GUTIÉRREZ y CANTERO, 1997a).

Estos fracasos hicieron que la administración se replantease de nuevo la situación, y que las acciones políticas, que hasta entonces habían estado más dirigidas al fomento y potenciación del sector, se dirigieron a la consolidación de un sector que no atravesaba su mejor momento.

La política de consolidación del sector se traduce en unas acciones dirigidas a la consolidación de las empresas existentes, facilitándose por el sector público las infraestructuras necesarias en materia de investigación y desarrollo a través de PEMARES (CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA,1988), que permitiera incrementar la producción, estabilizarla y diversificarla a fin de mantener una oferta estable en el mercado, tanto en cantidad de producto como en calidad y en precio.

Coincidiendo con este nuevo replanteamiento de la política, la Dirección General inicia en 1989 una línea de trabajo dirigida a un conocimiento mayor del sector, por lo que comienza un proceso de recopilación estadística junto con una notable mejora y sistematización en las inspecciones anuales reglamentarias a establecimientos acuícolas andaluces. De igual forma, y a pesar de la ralentización del sector, en 1989 se inicia por parte de la Dirección General de Pesca, la creación de plataformas flotantes, como consecuencia de las limitaciones de espacio propio de explotaciones acuícolas en zonas marítimo-terrestre. Así, en octubre de ese año se inicia la botadura en la bahía de Algeciras de una plataforma flotante de considerables dimensiones, con una inversión de 250 millones de pesetas, que permitiese las explotaciones acuícolas en mar abierto

destinadas al cultivo de doradas y lubinas.

En definitiva, la Junta de Andalucía ha representado un papel determinante en la implantación de la acuicultura en Andalucía en tres campos muy concretos: el otorgamiento de terrenos de dominio público para el establecimiento de las empresas acuícolas, la colaboración técnica del PEMARES, y el ofrecimiento de cauces de financiación a través de IFA. Sin embargo, a pesar de todas estas acciones, no se puede hablar hoy de un sector consolidado. En Andalucía, la actividad acuícola está aún en estado embrionario y solamente va tener futuro si se toma conciencia de que es una actividad que debe tener un carácter intensivo, incorporando los últimos avances tecnológicos, y no se plantea como una salida al empleo excedentario del sector extractivo (GUTIÉRREZ, 1994. p. 221).

Además, existen otras barreras que obstaculizan el buen funcionamiento del sector. Como señala la Asociación de Productores de Cultivos Marinos, “aún teniendo el conocimiento científico y las condiciones naturales idóneas, no tenemos, sin embargo, una estructura empresarial competitiva”, existe una escasez de apoyo al desarrollo integral del sector, lo que provoca que gran parte del valor añadido del proceso de crianza de cultivos marinos escape de Andalucía (ANDALUCÍA ECONÓMICA, 1992).

### **5.1.2. Ordenación de las explotaciones de los recursos.**

Las áreas o zonas en las que se localizan la actividad pesquera andaluza tiene enorme importancia para el sector, pues aproximadamente dos terceras partes de la producción regional tiene su origen en caladeros de otros países.

Por este motivo, la recuperación de los recursos propios ha constituido una línea

de acción paralela a la línea instrumental de renovación del sector<sup>17</sup>. El objetivo en este campo de acción es lograr un adecuado equilibrio entre la explotación de recursos y conservación. Este apoyo se ha materializado tanto en la ordenación de los recursos pesqueros como en actividades relativas de control y vigilancia de las actividades pesqueras, marisqueras y acuícolas.

A) Las actuaciones relativas a la ordenación del sector abarcan todas las acciones dirigidas a la evaluación y protección de los recursos pesqueros. La ordenación pesquera es una competencia compartida con el Estado. En este sentido, se ha producido una estrecha cooperación entre las administraciones pesqueras estatal y autonómica en distintos aspectos, entre los que cabe destacar: la elaboración de la normativa que regula la pesca de arrastre en la Región Suratlántica; coordinación para el establecimiento de los censos de arrastre en el Mediterráneo y Región Suratlántica<sup>18</sup>; y la regulación y ordenación coordinada, dentro y fuera de las aguas interiores, de la actividad de cerco en la Región Suratlántica con el establecimiento de las condiciones para los cambios de modalidades temporales.

B) Respecto a las actividades relativas al control e inspección pesquera, en virtud del Estatuto de Autonomía, corresponden a la Junta de Andalucía la inspección en materia pesquera dentro de las aguas interiores, marisqueo y acuicultura. Dichas competencias son transferidas por el Real Decreto 3490/1981 de 29 de diciembre y el Decreto 35/87 de 11 de febrero sobre ordenación de las funciones de inspección pesquera y marisquera. A través de estos Decretos, la Comunidad Autónoma asume la

---

<sup>17</sup> En los primeros planes de actuación, la potenciación de la acuicultura fue considerada como medida de ordenación y conservación de los recursos del sector pesquero. Con posterioridad, la acuicultura se encuentra integrada en el "área de estructuras", de acuerdo con la política pesquera comunitaria.

<sup>18</sup> Por Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de 24 de abril de 1986, se dictaron las normas para el establecimiento de un censo oficial de embarcaciones marisqueras con arte de arrastre de la Comunidad. Con la aplicación de esta Orden se pretendía conocer el número exacto de embarcaciones marisqueras, así como sus características y distribución por zonas, con la idea de abordar definitivamente la ordenación y regulación de la actividad marisquera considerando todos los aspectos.

función de dictar las normas correspondientes para regular la inspección y sanción de la actividad económica de extracción de los recursos pesqueros y marisqueros en el ámbito de su competencia exclusiva.

No obstante, en lo que se refiere a la inspección y el control de los productos que entran por las fronteras andaluzas, que es responsabilidad del Estado, tiene especial influencia la presión de las autoridades andaluzas, debiendo hacer un esfuerzo para evitar que penetren por dichas fronteras productos que incumplen la normativa (GUTIÉRREZ y CANTERO, 1997a).

Durante los años 1983/84, la labor de la administración autonómica destaca por las medidas de control y vigilancia que se concentraron en el control de la venta, comercialización y transporte de inmaduros. Posteriormente, en 1985 la labor de control estará más dirigida a la protección de los caladeros. Estas medidas de control se verían más intensificadas en 1986 ante el horizonte de la CEE. La Junta de Andalucía, considerando que se “juega el futuro del sector pesquero”, dota a la Dirección General de Pesca de instrumentos adecuados de vigilancia, por lo que se establecen por Decreto las competencias que la Comunidad Autónoma tenía en esta materia, creando un equipo de inspectores e incrementando los medios de inspección con embarcaciones y otros medios que entrarán en funcionamiento a lo largo del año 1987. Estos equipos han ido aumentando con el paso de los años, potenciando la tarea de la inspección pesquera y contando con la colaboración de otras fuerzas de seguridad.

Aún así, la política de ordenación pesquera deberá contemplar recursos suficientes para realizar un buen control e inspección que, como no se ha dudado en afirmar, “hoy por hoy es uno de los problemas más importantes del sector” (GUTIÉRREZ, 1994, p.197).

### **5.1.3. Apoyo de la comercialización de productos pesqueros y a las entidades asociativas.**

Independiente a las medidas relativas a la renovación y modernización de la flota, o las de ordenación y control de los recursos, hay otros aspectos relativos a la pesca que forma parte del sector y que toman especial relevancia en el desarrollo del mismo, como es el proceso de comercialización y transformación de los productos pesqueros y el aspecto social del sector (tanto en materia de la organización como en la formación).

A) El oligopolio de la demanda que se produce en el mercado de primera venta de los productos pesqueros y el hecho de que la demanda final andaluza compraba todo el producto han hecho que el sector comercial esté poco preparado para competir en los mercados comunitarios, al no haber tenido ningún interés en introducir las nuevas tecnologías en la comercialización (GUTIÉRREZ y CANTERO, 1997a).

Este tipo de situación ha generado una serie de actuaciones por parte de la administración autonómica centrada en la reducción de los estrangulamientos de los canales de comercialización y la integración de la actividad pesquera con el sector de la industria conservera.

Con este fin, y en el marco de la política comunitaria, en 1986 se desarrollan una serie de programas, contemplados en la Orden de 19 de septiembre de la Consejería de Agricultura y Pesca<sup>19</sup> sobre fomento de la comercialización de los productos pesqueros, que serán los que marquen el desarrollo de esta política durante los sucesivos años y que estaban dirigidos: al apoyo y mejora de la infraestructura física comercializadora (cámaras frigoríficas, maquinarias de transformación de pescado, etc.); equipamiento y mejora de la gestión de las lonjas y constitución de organizaciones de productos pesqueros e incentivos para el fomento del asociacionismo.

Son programas que, a través de una serie de incentivos, pretenden mejorar todo el proceso en el que se desenvuelve la comercialización de los productos pesqueros. Los

---

<sup>19</sup> BOJA n°93 de 1986.

incentivos se materializan en ayudas de las que pueden beneficiarse las empresas y asociaciones de carácter pesquero y que podría complementarse con la línea de financiación privilegiada al amparo del convenio que anualmente ha venido firmando la Junta de Andalucía con las Entidades financieras. Aunque hasta 1989, el convenio no recoge una línea específica para el sector pesquero dentro de los créditos de campaña de producción y comercialización-transformación<sup>20</sup>.

No obstante, hoy día no se puede decir que se haya evolucionado lo bastante en el sector comercial. Las infraestructuras de los centros (las lonjas) en los que se lleva a cabo la primera venta y, por tanto, su trasvase al sector comercial, carecen de condiciones óptimas que hacen que no se pueda competir con el exterior y que procesos de transformación que podrían realizarse en el mismo lugar de la extracción se deban producir en otros lugares. Son, en general, centros que no disponen de las instalaciones frigoríficas, informáticas, y de manipulación necesaria. Por lo que al no disponer de estos medios, el proceso de transformación deben realizarse en otros lugares, trasladándose también el valor añadido a otros lugares.

Por lo tanto, en este proceso de transformación del sector, la administración no sólo debe intervenir otorgando subvenciones al sector, sino que debe representar un papel dinamizador forzando, a través de las concesiones de lonjas, la modernización y adopción de nuevas tecnologías de las mismas<sup>21</sup>. De hecho, es un sector que aún queda mucho por hacer, hay estudios (GUTIÉRREZ, 1994) que indican que una apuesta decidida por la modernización del sector, podría constituir un elemento de vital importancia para el futuro, a la vez que ayudaría a que Andalucía se convirtiera en el Centro comercial de distribución de productos de la pesca del Mediterráneo y la costa

---

<sup>20</sup> De entre los proyectos subvencionados destacan especialmente la instalación de sistemas informáticos para la realización de subastas, inversiones en cámaras frigoríficas, vehículos de isoterms y camiones frigoríficos y máquinas productoras de hielo.

<sup>21</sup> La Administración debe evitar que cuando se construyan lonjas, como por ejemplo la de Adra que es de construcción reciente, ésta carezca de instalaciones que mantengan la cadena de frío industrial.

surtatlántica nacional, portuguesa y africana, generándose un mayor valor añadido al permanecer el producto más tiempo en la región.

En suma, en el área de la comercialización y transformación de productos pesqueros queda mucho por hacer. Se ha de seguir haciendo un esfuerzo tanto tecnológico como de cooperación y, a la vez, adoptar estrategias en muchos casos de común acuerdo con el sector extractivo, que les permita generar ventajas competitivas y crecer (GUTIÉRREZ y CANTERO, 1997a).

B) Otro aspecto relativo al funcionamiento del sector pesquero, lo constituyen la potenciación de las organizaciones de productores y del asociacionismo que puede permitir una mayor operatividad en el sector. El asociacionismo en el ámbito pesquero de la Comunidad Autónoma de Andalucía se articula en torno a tres figuras: Cofradías de Pescadores, Organizaciones de Productores Pesqueros y Asociaciones de Armadores.

Será ya entrada la década de los noventa cuando se incida de forma destacada en la mejora de la organización del sector, potenciando la formación de Organizaciones de Productores y colaborando con las Cofradías de Pescadores y Asociaciones de Armadores en los asuntos de interés pesquero.

A pesar de esto, ello no quiere decir que no se incentivara el régimen asociativo en la etapa anterior. En general, se han primado las ayudas al sector correspondientes a las entidades asociativas. En 1986, con el objeto de impulsar las iniciativas en régimen asociativo, la Consejería firmó varios convenios con las Diputaciones Provinciales de Huelva y Cádiz. Así, se reguló la Orden de 22 de abril de 1986 de la Consejería, por la cual se establecía un programa de ayudas a las explotaciones acuícolas en régimen asociativo.

En 1988, se inician las conversaciones entre el Consejero de Agricultura y Pesca y la CEA y Centrales Sindicales para alcanzar un acuerdo sobre la futura configuración

de las Cofradías de Pescadores de Andalucía. En 1989, se publica el Decreto 40/89 de 1 de marzo sobre la regulación de las Cofradías de Pescadores y sus federaciones en el marco de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Este Decreto se vería modificado por el Decreto 143/89 de 20 de junio (BOJA nº49)<sup>22</sup>. A raíz de este Decreto, los empresarios del sector han ido buscando fórmulas alternativas para la defensa de sus intereses, especialmente, en todo lo concerniente a la primera venta de sus productos.

C) El proceso de cambio del sector, a parte de las medidas hasta ahora contempladas, pasa también por mejorar y adecuar la cualificación profesional.

En este campo, las líneas de actuación se han dirigido, por un lado, a proporcionar a la población pesquera las titulaciones y el grado de cualificación que precisan y, por otro, a la adaptación y mejora de los centros de enseñanza a las nuevas disciplinas: actividades subacuáticas y sus relaciones con los cultivos marinos, así como la gestión de las empresas pesqueras.

La adaptación y construcción de los centros han ocupado un importante capítulo de la Consejería en el programa de ordenación y reestructuración del sector. A este proyecto se dirigen bastantes esfuerzos encaminados a aumentar y mejorar la formación profesional del sector pesquero. En este hacer, destacaron dos proyectos de trascendencia: la transformación de la Escuela Náutica Pesquera de Sanlúcar de Barrameda como Centro de Adiestramiento en Seguridad Marítima para la flota pesquera (1987) y la construcción de la nueva Escuela de la Formación Profesional Marítimo Pesquera en Huelva (1990). De igual forma, en 1991 destacaron la extensión, modernización y especialización de las Enseñanzas Marítimo-Pesqueras así como la mejora de las instalaciones y equipamientos de los actuales centros docentes (Cádiz, Sanlúcar y Huelva), constituyendo una de las líneas prioritarias del programa

---

<sup>22</sup> Este Decreto se impugnaría por el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales, viéndose suspendida su aplicación por auto de fecha de 31 de julio de 1989.

presupuestario 61C.

Las actividades dirigidas a la promoción de los trabajadores del mar se intensificaron a partir de 1987. Se diseñaron actividades como la celebración de cursillos en los distintos pueblos pesqueros para la obtención de titulaciones menores de bajura. En este contexto, la actividad docente de los Centros de Formación Profesional Marítimo-pesquera han dado respuesta a la demanda de formación presentada por la población pesquera, así como las instituciones y organismos relacionados con el sector.

No obstante, a pesar de este tipo de actuaciones hoy día sigue existiendo la necesidad de hacer un esfuerzo en la formación, pues existe un porcentaje significativo de trabajadores con escasa formación (GUTIÉRREZ y CANTERO, 1997a). En este sentido, deberá hacerse un esfuerzo en la formación continua de los trabajadores, y en la formación de los empresarios para que se vayan adaptando a los nuevos tiempos, pues sólo de esa forma se podrá ir superando algunos obstáculos y mejorar la competitividad.

## **5.2. EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA RELATIVO A LA PESCA.**

La evolución presupuestaria del programa 61C-Ordenación, reestructuración producción pesquera, acuicultura y marisquera, en el que se han recogido las distintas medidas de la política pesquera de la Consejería, se muestra en los cuadros nº13 y nº14.

Según se vio en el cuadro nº3, en el que se indicaba la distribución por programas de la Consejería de Agricultura y Pesca, este ha sido un programa que ha tenido una posición más marginal en el contexto general de la Consejería. Esta situación ha empeorado con el transcurso de los años Así, si en 1988 representaba el 6% del presupuesto de la Consejería, en 1994 suponía tan sólo el 1,7%.

No obstante, la participación del 1,7% del año 1994 no se debe sólo a la menor importancia presupuestaria que se le otorga al programa, sino que también se debe a la reestructuración de la Consejería (Decreto 206/91 de 11 de noviembre). Internamente en la Consejería se producen transferencias de créditos entre los programas presupuestarios gestionados por la Dirección General de Pesca y Acuicultura. De esta forma, se incrementa la dotación de la Dirección General de Investigación, Tecnología y Formación Agroalimentaria y Pesquera con los créditos destinados a la investigación pesquera y acuícola, así como los de Formación pesquera. De ahí la desaparición de las partidas integrantes dentro del capítulo de gastos corrientes y transferencias corrientes (cuadro nº 14).

**CUADRO Nº13**  
**EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA 61C- ORDENACIÓN REESTRUCTURACIÓN**  
**PRODUCCIÓN PESQUERA, ACUICULTURA Y MARISQUERA**

(En miles de pesetas)

Año	Crédito Inicial	T.Var. %	Crédito Definitivo (2)	T.Var. %	Obligaciones Reconocidas.(3)	T.Var. %	Ejecución %(3)/(2)
1985	1.329.211		1.640.703		845.835		51,6
1986	1.444.634	8,7	1.472.634	-10,2	825.894	-2,4	56,1
1987	1.577.923	9,2	1.843.110	25,2	1.220.032	47,7	66,2
1988	2.125.491	34,7	2.495.910	35,4	1.229.882	0,8	49,3
1989	2.034.054	-4,3	3.357.029	34,5	2.120.609	72,4	63,2
1990	2.531.402	24,5	3.710.578	10,5	2.459.617	15,9	66,3
1991	2.498.273	-1,3	2.984.990	-19,6	2.488.493	1,2	83,4
1992	2.725.287	9,1	2.252.734	-24,5	1.290.068	-48,2	57,3
1993	1.321.683	-51,5	1.429.018	-36,6	1.000.192	-22,5	70,0
1994	1.444.201	9,3	1.630.165	14,1	1.104.366	10,4	67,7

Fuente : Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

De acuerdo con la evolución del programa mostrada en el cuadro nº13 no se puede decir que este haya mantenido una tendencia creciente, tan sólo destacan dos importantes crecimientos el referido a 1988 y 1990 que coincide con el impulso que desde la Junta de Andalucía se le quiere dar a las actuaciones para la renovación de determinados tipos de barcos como complemento a la ayuda comunitaria, aunque, sin embargo estos años no se corresponden con un alto grado de cumplimiento.

El grado de ejecución de este programa, comparando las obligaciones reconocidas respecto a los créditos definitivos, se puede calificar de bajo. Hay años en los que no se llega ni al 50% de ejecución de los créditos definitivos como es el caso de 1988. Tan sólo destaca 1991 por el grado de ejecución mayor, con un 83,4%. Este bajo grado de cumplimiento ha provocado, en parte, las sucesivas modificaciones de los créditos iniciales.

**CUADRO N°14**  
**61C- ORDENACIÓN REESTRUCTURACIÓN PRODUCCIÓN PESQUERA,**  
**ACUICULTURA Y MARISQUERA**

Datos sobre Créditos iniciales

Año	Capítulo I		Capítulo II		Capítulo IV		Capítulo VI		Capítulo VII	
	miles pts.	%	miles ptas.	%	miles ptas.	%	miles pts.	%	miles ptas.	%
1985	334.242	25,1	95.278	7,2	35.200	2,6	642.991	48,4	221.500	16,7
1986	601.956	41,7	81.713	5,7	6.365	0,4	514.500	35,6	240.100	17
1987	689.302	43,7	101.421	6,4	0	0,0	527.200	33,4	260.000	17
1988	645.822	30,4	103.669	4,9	0	0,0	628.000	29,5	748.000	35
1989	780.636	38,4	313.588	15,4	90.000	4,4	400.830	19,7	449.000	22
1990	912.165	36,0	313.588	12,4	90.000	3,6	694.000	27,4	521.649	21
1991	960.057	38,4	341.567	13,7	35.000	1,4	645.000	25,8	516.649	21
1992	1.002.620	36,8	341.567	12,5	60.000	2,2	771.600	28,3	549.500	20
1993	287.383	21,7	0	0,0	0	0,0	569.300	43,1	465.000	35
1994	292.201	20,2	0	0,0	0	0,0	566.000	39,2	586.000	41

Fuente : Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

En el cuadro nº14 se muestra la estructura del programa por capítulos. Tal como se puede observar, las operaciones de corrientes (capítulo I, II y IV) son parte importante del programa hasta 1992 llegando a suponer prácticamente el 50% del presupuesto del programa. Las operaciones de capital integradas por el capítulo VI y VII apenas si han sufrido cambios sustanciales en el tiempo y además, son las partidas que dentro del programa presentan el grado de ejecución menor. Gran parte de estas operaciones encuentran su justificación en la mejora de las instalaciones y equipamiento de los centros docentes (Cádiz, Huelva) y la reconversión de las embarcaciones.

En definitiva, la política desarrollada entorno al sector pesquero ha estado condicionada por la problemática que en los últimos años envuelve el sector. El sector pesquero es una actividad que ha experimentado importantes cambios: se ha producido un desajuste entre la flota y los recursos existentes. Los países que hasta entonces no habían puesto impedimento a la explotación de sus caladeros, parecen tomar conciencia de la riqueza que pueden reportar estos recursos y de la posibilidad de explotación de éstos.

El desarrollo de esta política ha estado muy comprometido con las directrices marcadas por la política comunitaria. Esto ha hecho que el papel ejercido por la administración autonómica para contribuir a la mejora del sector haya sido, en gran parte, de ejecutor de normas de ámbito comunitario. No obstante, aún siendo limitado su campo de actuación, el gobierno autonómico ha desarrollado medidas que, estando dentro de su potestad, han contribuido a paliar los problemas que afectan a la actividad pesquera, aunque todavía existe mucho camino por recorrer.

El conjunto de medidas que han definido la actuación de la administración autonómica han tenido como objetivos básicos: la defensa y recuperación de los caladeros; la reestructuración de la flota, especialmente la artesanal y la de bajura; el desarrollo de la acuicultura y el marisqueo; y el apoyo comercial al sector. Estos son los objetivos que han marcado el desarrollo del sector pesquero, y al que se le deben hacer las siguientes consideraciones:

A) Respecto a la política de renovación y reestructuración de la flota, ha sido una política ha estado condicionada por el hecho de que la actividad pesquera andaluza se desarrolla en torno a una dualidad. La política de renovación de la flota pesquera ha estado dirigida a dos tipos de actuaciones, por una lado, a los grandes buques, que han sido los beneficiarios de las subvenciones nacionales y comunitarias y, por otro, las flotas pesqueras de 150 TRB, cuya medidas de actuación han correspondido a la administración autonómica. No obstante, a pesar de que la renovación y reconversión

de la flota de bajura era una de la línea de actuación de la administración autonómica, en un momento determinado se ve desplazada. El motivo es complementar las ayudas comunitarias de los grandes buques, o ayudar a los buques congeladores para su renovación. De alguna forma, esto provoca que, al final de los ochenta, la flota de bajura y artesanal sea la más necesitada de un proceso de renovación y conversión.

B) Por lo que respecta al sector de la acuicultura, sobre el que se crearon grandes ilusiones al considerarse como algo innovador que podría solucionar parte del problema del desempleo, se ha pasado de una euforia de inversión fuerte al principio de la década de los ochenta a una situación de gran fracaso al final del periodo. Fueron proyectos que nacieron al amparo de ayudas y sostenidos por grandes expectativas que se generaron en torno a la acuicultura, pero que, como anteriormente se ha puesto de manifiesto, no estaban respaldados por estudios técnico-económicos que avalaran el éxito de la actividad.

C) La importancia económica del sector pesquero no sólo se reduce a la actividad extractiva, sino que existen una serie de actividades derivadas de ésta que provocan un efecto multiplicador, como son la comercialización de los productos pesqueros. Desde el principio, ésta constituyó una línea de trabajo<sup>23</sup> por parte de la administración, pero no ha existido un apoyo decidido a la vista de la situación que presentaban las lonjas andaluzas a principios de los noventa. Esta política ha carecido de una debida coordinación y planificación por parte de la Administración.

En suma, las medidas aplicadas se han desarrollado con distinto grado de eficacia, lo que ha motivado que algunas de éstas, como la potenciación de la acuicultura, hayan generado en fracaso proyectos que se iniciaron con una gran perspectiva. La flota de bajura y artesanal sigue precisando de una reestructuración. De

---

<sup>23</sup> En el PEA 84-86, se contempla la necesidad de impulsar la creación de centros reguladores de la oferta andaluza de productos de la mar y derivados.

igual forma, el desarrollo comercial del sector, concretamente en las lonjas (como primer punto de venta), presentan graves problemas de deficiencia en sus dotaciones, a pesar de que desde 1986 se puso en marcha un programa que recogía como una de las medidas la mejora de infraestructuras de éstas. Por lo cual, si se quieren aprovechar las potencialidades que ofrece el control comercial de los productos pesqueros se tendrá que llevar a cabo un trabajo riguroso que posibilite una adaptación rápida a las condiciones que exige el mercado.

En definitiva, la situación descrita pone de manifiesto la carencia de un Plan estratégico definido por parte de la administración autonómica. Ha sido una política que se ha venido desarrollando sobre la base de planes específicos, sin un conocimiento profundo de la realidad del sector pesquero y sin una visión integral del mismo. De hecho, para lograr subsanar esta deficiencia, la administración autonómica, entrada ya la década de los noventa, pone en marcha un proyecto cuyo objetivo es la realización de un estudio que profundizara en el conocimiento de la realidad del sector pesquero andaluz y que permitiera ver qué problemas existen en el sector, dónde están localizados, cuáles son las causas, etc., y que, de alguna forma, los resultados permitieran disponer de herramientas de trabajo para la actuación de la administración pesquera.

Con el desarrollo de la política pesquera se ha concluido con el desarrollo de la políticas sectoriales llevadas a cabo por la administración autonómica. Son políticas en las que se han abordado medidas tanto en materia de ordenación y regulación del sector como medidas relativas a las infraestructuras que posibiliten un mejor desarrollo del sector. Sin embargo, hay otros factores que pueden condicionar de manera importante el desarrollo de los sectores, como son las infraestructuras de comunicaciones, que son precisamente las que se analizan en el siguiente capítulo.

## CAPÍTULO 7

### POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURAS BÁSICAS:

### TRANSPORTE, COMUNICACIONES Y OBRAS HIDRÁULICAS.

Después de haber analizado las distintas políticas del gobierno autonómico en materia económica, tanto las sectoriales como las de carácter instrumental, resulta necesario plantear la política de infraestructuras económicas que se conoce en la literatura económica como infraestructuras básicas. Este concepto englobaría fundamentalmente la infraestructura de redes de transportes y comunicaciones, energía y el abastecimiento de agua, que son las que apoyan directamente a la actividades productivas.

En este capítulo se aborda la infraestructura básica en transporte y comunicaciones y en agua. No se desarrolla la parte referida a la energía, que ya se ha analizado en el capítulo destinado a los sectores, en concreto, en el apartado de la industria.

## **1. INTRODUCCIÓN**

Las infraestructuras físicas comprenden el conjunto de equipamientos, estructuras y servicios requeridos para el desarrollo económico de un área determinada (DRAPER Y HERCER, 1994), y éstas constituyen un elemento fundamental en el desarrollo de la actividad productiva.

Cualquiera de las formas de infraestructuras tiene una clara repercusión en el funcionamiento del sistema social, aunque sean las infraestructuras básicas las que destacan por su potencial influencia en la actividad productiva (CUTANDA y PARICIO, 1991, 1992).

En general, se admite que una adecuada dotación de infraestructuras aumenta la eficiencia del sistema productivo, estimula la inversión privada y mejora la competitividad de la economía. El mantenimiento de la inversión en infraestructuras es una condición necesaria para el desarrollo a largo plazo, mientras que la propia realización de infraestructuras tiene un efecto reactivador sobre la economía en su conjunto, dada la capacidad de generación de empleo y de demanda a otros sectores productivos que posee la construcción, actividad a la que se dirige la mayor parte de los recursos empleados en el proceso de realización de la misma (BALLESTEROS, 1991; DRAPER y HERCER, 1994).

Por consiguiente, las infraestructuras representan un papel estratégico como determinantes del desarrollo económico, y se configuran como un instrumento básico de la política económica regional<sup>1</sup>. No obstante, como señalan BIEHL y otros (1986), las infraestructuras son un factor determinante para el desarrollo de la región pero no por ello dejan de tener un carácter claramente complementario, la explicación radica en que hay otros factores que son tanto o más determinantes del crecimiento de un región que las propias infraestructuras, como son su situación, su estructura de asentamientos y el grado de aglomeración, y su estructura sectorial.

Así pues, el papel estratégico de las infraestructuras como determinantes del desarrollo económico y su inclusión en el grupo de recursos que normalmente no son

---

<sup>1</sup> Una descripción y análisis de las infraestructuras, y sus implicaciones económicas y sociales desde la perspectiva regional puede verse en CUTANDA y PARICIO (1991,1992), y DRAPER y HERCER (1994).

suministrados por el mercado, ante sus características de bienes públicos (DRAPER y HERCER, 1994), hacen que la provisión de las infraestructuras se configuren como un instrumento básico de la política económica regional, quedando la provisión de estos bienes básicamente en la esfera de las decisiones de poderes públicos.

En este contexto, las autoridades autonómicas andaluzas con competencias suficientes para influir en las infraestructuras básicas tienen mucho que decir, y más cuando a principios de la década de los ochenta se consideraba la insuficiencia cuantitativa y cualitativa de la dotación de infraestructuras como uno de los principales “cuellos de botella” para el desarrollo de la economía (CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN, INDUSTRIA Y ENERGÍA, 1985).

En Andalucía, el gobierno autonómico puede incidir en las infraestructuras de transportes y comunicaciones (redes viarias, y ferroviarias, sistemas portuarios y aeroportuarios), teniendo en cuenta para ello que la conexión de los ejes andaluces con los extrarregionales corre a cargo de la política nacional de infraestructuras y la vertebración interna del territorio económico andaluz sí depende de la política regional de infraestructuras. La provisión de este tipo de infraestructuras es fundamental, pues éstas cumplen con una evidente papel en la organización del territorio y de los flujos de personas y materiales en que se basa la actividad productiva, y se configura como determinante de la naturaleza e intensidad de los flujos económicos en el territorio (AURIOLES, 1989).

De igual forma, el gobierno autonómico también puede influir en la provisión de las infraestructuras hidráulicas. Estas infraestructuras, destinadas a la gestión del ciclo del agua (abastecimiento, depuración y reutilización), son un elemento fundamental en la estructura del territorio de una región como la andaluza, teniendo en cuenta que la Comunidad Autónoma Andaluza se caracteriza por una irregularidad y desigual distribución de las precipitaciones anuales que provoca graves desequilibrios entre la oferta y la demanda, y limita el potencial de desarrollo de ciertas zonas.

Por consiguiente, la política de infraestructuras básicas constituye uno de los principales instrumentos con los que cuentan los poderes públicos para incidir en la mejora de las capacidades de desarrollo y de la calidad de vida del conjunto de la sociedad.

## **2. PROCESO DE ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO.**

Para comprender el desarrollo de la política de infraestructuras del transporte y las comunicaciones llevada a cabo en Andalucía, resulta necesario plantear cuál ha sido el proceso de organización del territorio, es decir, cómo se ha ido configurando la ordenación del territorio en Andalucía y sobre qué base se ha actuado. Pues la construcción de carreteras, la localización de equipamientos públicos o la promoción económica por parte de la Junta de Andalucía y el conjunto de Administraciones Públicas son el resultado de la planificación que se haga sobre el territorio. La elaboración de planes y programas, tanto de carácter urbano (planeamiento urbanístico) como de ámbitos superiores son actuaciones administrativas que condicionan decisiones futuras y, por tanto, influyen en la ordenación del territorio.

Es en 1979 cuando se producen las primeras transferencias en materia de ordenación del territorio andaluz. Con el Real Decreto 698/1979, de 13 de febrero, se producen las transferencias de competencias del Estado a la Administración Autónoma en urbanismo y en ordenación del territorio. Hasta los años 80, Andalucía había carecido de cualquier planteamiento ordenador general, tanto porque no fue elaborado un modelo regional de conjunto como porque la suma de las realizaciones ordenadoras, propuestas o efectivas, nunca compusieron una imagen general y finalista para todo el territorio (MONTANER, 1988). Esta es la razón que provoca que la Junta de Andalucía dirija sus esfuerzos de forma prioritaria a la extensión del planeamiento integral a la mayor parte del territorio andaluz, con el propósito de proporcionar un marco de integración a los planes municipales, es decir, al planeamiento de base (Ibid. p.19).

En este contexto, se desarrolla el Plan General de Carreteras, el Sistema de Ciudades y el Programa de Planes de Protección del Medio Físico. Estos documentos abarcan a la totalidad del territorio y poseen mayor capacidad de integración que los elaborados hasta la fecha<sup>2</sup>.

Los Planes Especiales de Protección del Medio Físico deben entenderse como un desarrollo instrumental que la política urbanística hace de las directrices, objetivos y criterios de la política territorial-ambiental de la Junta de Andalucía.

El Sistema de Ciudades arranca del proyecto de comarcalización que se inicia en Andalucía en 1983, sobre la base de la Ley de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma. Surge como una necesidad derivada de la práctica administrativa de planificación y de programas de inversiones. Por tanto, responde a necesidades de gestión derivadas de la propia administración (Cooperación intermunicipal) para la gestión de servicios mancomunados, coordinación y compatibilización del planeamiento urbanístico, planificación e infraestructura y servicios, etc. Por consiguiente, el Sistema de Ciudades<sup>3</sup> se convierte en la referencia obligada para definir las prioridades territoriales.

Este Sistema será el modelo territorial de referencia para el Plan General de Carreteras (CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, 1990). El Plan constituye el instrumento básico para la definición del modelo de articulación

---

<sup>2</sup> Como por ejemplo, el Plan Director Territorial de Coordinación del Parque Nacional de Doñana y su entorno, Normas Subsidiarias municipales de ámbito provincial, etc.

<sup>3</sup> La valoración global del documento ha sido puesta en entredicho, no dudándose en calificarlo de negativo por varias razones (AURIOLES, 1989, p. 226): en primer lugar, por la inconsistencia entre las conclusiones que se extraen del estudio de las variables y el contenido de las propuestas. Pues, entre las conclusiones que se extraen del análisis de diagnóstico se señala que Andalucía se muestra como un conjunto territorialmente más desequilibrado. Aún así se decanta por la necesidad de potenciar la función central de Sevilla. En segundo lugar, el análisis se hace desde una perspectiva estática. En tercer lugar, la unidad territorial considerada es el municipio. Por último, los indicadores utilizados no son los más adecuados y, en determinados casos, resultan absolutamente inadecuados.

territorial de la región<sup>4</sup>. Es el elemento clave dentro del conjunto de acciones e instrumentos sectoriales puestos en práctica por el ejecutivo andaluz para la ordenación territorial de Andalucía y, por consiguiente, constituye el documento planificador de todas las carreteras realizadas en Andalucía con independencia del organismo gestor.

Años más tarde y después de una etapa caracterizada por la realización de planes y políticas parciales respecto a la ordenación del territorio, la Junta de Andalucía pasó a desarrollar lo que serían las “Bases para la Ordenación del Territorio en Andalucía”. Estas Bases constituyen un documento marco que define los objetivos, las estrategias y las principales actuaciones necesarias para la consecución de un modelo territorial. Este documento toma como referentes los trabajos realizados en los últimos años (Plan General de Carreteras, principal documento planificador), coordinando y sintetizando las experiencias acumuladas y, por otro lado, completa aspectos hasta entonces no profundizados o simplemente no formalizados en un documento coherente de ordenación territorial a escala regional. Por lo tanto, constituye una propuesta integradora de los diferentes sistemas y estructuras que conforman y organizan el territorio.

En definitiva y de acuerdo con esto, las Bases para la Ordenación del Territorio pueden ser entendidas como la concreción de una de las fases del proceso territorial de escala regional en Andalucía, constituyendo el primer documento de política autonómica que reúne las propuestas planificadoras existentes a escala regional.

La elaboración de este documento supuso un paso adelante ya que se consiguió una mayor vinculación entre la planificación económica y planificación territorial. Así se constata en el PADE 91-94, en el que se asume explícitamente la dimensión territorial de la planificación económica que contiene algo que no había sucedido con anterioridad,

---

<sup>4</sup>El Plan General de Carreteras se redacta con un objetivo principal: la vertebración e integración territorial de Andalucía a fin de contribuir a igualar sus niveles de desarrollo económico (MONTANER, 1988, p.23)

pues como ha puesto de manifiesto AURIOLES (1989), una de las más graves carencias en el PADE 87-90 es la ausencia de una auténtica planificación económica territorial, quedando relegada esta dimensión territorial a la única función de guiar la prestación de los servicios públicos.

### **3. LA POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURAS EN EL CONTEXTO DE LA CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES.**

Durante la etapa preautonómica, la Consejería de Política Territorial, que así se denominaba la actual Consejería de Obras Públicas y Transportes, limitó prácticamente sus actuaciones al área de Urbanismo, de acuerdo con las competencias que tenía entonces, pues el urbanismo era la única materia en la contaba con competencias exclusivas.

En el periodo 1983-1984 tienen lugar importantes transferencias competenciales (Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, Colegios Profesionales, Ordenación del Litoral y Vertidos al mar, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, Puertos, Acción Territorial, Arquitectura y Vivienda, Carreteras, y Obras Hidráulicas), que dan lugar a importantes modificaciones de la estructura organizativa de la Consejería.

Años más tarde, en el periodo 1986-1987, se producirá la consolidación definitiva de la Consejería, una vez transferido el bloque más importante de competencias. Con el inicio del nuevo periodo legislativo, junio de 1986, la estructura orgánica de la Consejería sufre diversas modificaciones. Entre otras, se reincorporan las competencias en materia de transporte que tenía, hasta entonces, asignada la Consejería de Comercio, Turismo y Transporte. Por lo tanto, es a partir de 1987 cuando se puede hablar de una uniformidad en la estructura funcional de la Consejería.

Coincidiendo con estas transformaciones estructurales relativas al funcionamiento de la Consejería tienen lugar otros importantes cambios presupuestarios.

Éstos se puede observar en el cuadro nº1, donde se presenta la evolución general del presupuesto de gastos, y en el cuadro nº 2, en el que se ofrece el desglose del gastos presupuestario por programas.

### ***Evolución general del gasto.***

La evolución de los Presupuestos de la Consejería no puede ser analizada sin tener presente la transición del periodo preautonómico. En este periodo, los medios presupuestarios son irrelevantes y se destinan prácticamente a la financiación de gastos corrientes, procediendo éstos de las transferencias de competencias en materia de Urbanismo y Transportes. Es a partir de 1984 cuando se puede hablar de unos presupuestos de cierta entidad. Este año coincide con el grueso de transferencias, ocasionando un importante incremento de los créditos iniciales para inversiones, lo que provoca que los créditos definitivos asciendan a 41.465 millones de ptas. También se aumenta el índice de participación respecto a las inversiones de la Comunidad Autónoma a un 39,1%. Durante el periodo 1986-87 y 1988-89 se producirán importantes incrementos que estarán motivados principalmente, en el caso del primer periodo, por la entrada en la Comunidad Económica Europea, que supondrá un incremento de los recursos financieros destinados a carreteras. El segundo periodo coincide con el inicio de importantes proyectos que implican la absorción de importantes recursos presupuestarios. Por el contrario, el primer descenso de los presupuestos de la Consejería, después de una década de un continuo crecimiento, se registra en el año 1993, coincidiendo con la conclusión de importantes proyectos como la Autovía del 92 y la línea ferroviaria de alta velocidad (AVE), y con una etapa de restricción presupuestaria.

En general, se ha producido un aceptable incremento del nivel de cumplimiento en el ejercicio de las inversiones iniciadas a lo largo del periodo considerado. Este hecho se demuestra por la evolución ascendente del porcentaje de las obligaciones contraídas respecto al crédito dispuesto, siendo especialmente destacado el incremento en

carreteras.

**CUADRO N°1**  
**EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA CONSEJERÍA DE OBRAS**  
**PUBLICAS Y TRANSPORTES.**

(En miles de pesetas)

Año	Crédito Inicial (1)	T.Var. %	Crédito Definitivo (2)	T.Var.%	Obligaciones Reconocidas.(3)	T.Var.%	Ejecución% (3)/(2)
1984	25.697.427		41.465.995		20.081.680		48,4
1985	35.597.027	38,5	64.356.422	55,2	40.438.613	101,4	62,8
1986	41.068.473	15,4	69.986.822	8,7	44.832.560	10,9	64,1
1987	53.673.149	30,7	80.011.641	14,3	68.774.866	53,4	86
1988	65.287.465	21,6	89.577.610	12,0	66.954.258	-2,6	74,7
1989	91.790.221	40,6	120.727.339	34,8	88.348.504	32,0	73,2
1990	114.800.157	25,1	140.600.530	16,5	107.769.962	22,0	76,6
1991	131.770.114	14,8	152.360.692	8,4	123.503.160	14,6	81,1
1992	135.016.968	2,5	146.764.080	-3,7	110.210.516	-10,8	75,1
1993	134.848.909	-0,1	155.641.690	6,0	120.665.293	9,5	77,5
1994	134.965.379	0,1	147.305.866	-5,4	109.653.138	-9,1	74,4

Fuente: Cuenta General de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

El aumento que se produce entre créditos iniciales y definitivos obedece básicamente a dos causas: por un lado, a la incorporación de los remanentes de ejercicios cerrados a los créditos iniciales; y, por otro, a las generaciones de créditos por financiación extraordinaria, o de otras instituciones, etc.

***Participación presupuestaria de los programas de la Consejería.***

La trayectoria presupuestaria de los programas está marcada inicialmente (periodo 86-87) por la entrada en la Comunidad Económica Europea. Como consecuencia de esto, se detecta un cambio en la evolución del gasto tanto cuantitativo como cualitativo que afecta notablemente a la política de infraestructuras de transporte por carretera del gobierno regional en Andalucía. En primer lugar, destaca el incremento producido en el gasto en infraestructuras de carreteras, que no sólo se produce en términos absolutos sino también en términos relativos. En segundo lugar, se produce una redistribución interna del gasto entre los distintos programas de infraestructuras

realizados por la Consejería. Así, el programa de Arquitectura y Vivienda, de un porcentaje de participación del 45,7% del presupuesto de la Consejería en 1986, pasa a un 31,8% en 1988; mientras que el programa de Carreteras, de una participación del 28,1% en 1986, pasa a un 39,1% en 1988.

Coincidiendo con el final de la década de los ochenta, son otras las circunstancias adicionales que provocan un nuevo cambio dentro de la distribución del gasto por programas. Estos vienen motivados por la celebración en Andalucía de los distintos eventos del 92 (Expo'92, V Centenario del Descubrimiento, Mundial de Vela).

En 1989, se incorpora al presupuesto un nuevo programa de Andalucía' 92 y Colón '92 (Prog. 81.C). Este programa incluye una serie de inversiones tendentes a la mejora de las infraestructuras urbanas en localidades y lugares de resonancia histórica colombina, y todas ellas reconducibles al conjunto de actuaciones conmemorativas del V Centenario del Descubrimiento y a la Exposición Universal de 1992. En la parte que corresponde a esta Consejería, es un programa que presenta unas notas específicas por su carácter extraordinario (según se afirma en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma): por su conexión con el evento de la Exposición del 92, la especificidad en su proceso de gestación y conformación, su marcado tinte municipalista, el matiz emblemático de los proyectos que se incluyen en el Programa, y la relativa heterogeneidad de las actuaciones del mismo. No se puede decir que este programa limita las asignaciones presupuestarias al resto, pues precisamente la incorporación de este programa en la Consejería, coincide con la etapa de mayor crecimiento presupuestario de ésta.

El Programa de Transportes y Puertos (Prog. 41C) incrementa noblemente su participación en el presupuesto de la Consejería entre 1988-89, pasando de un 5,9% a un 8,4% respectivamente. De igual forma, entre los años 1990 y 1991 la cuota de participación pasa del 8% en 1990 al 9,4% en 1991. Las razones de tales incrementos vienen motivadas, en primer lugar, por la realización de proyectos referidos a la red

ferroviaria arterial Sevilla-Córdoba-Brazatortas y, en segundo lugar, por las importantes inversiones realizadas en las infraestructuras náuticas deportivas, que encuentran su justificación en el Mundial de Vela.

Respecto a las cantidades referidas a las Obras Hidráulicas (Prog. 41A), han ido creciendo en valores absolutos a lo largo del periodo hasta el año 1992, a partir del cual empieza a disminuir. Del porcentaje de participación no se puede decir lo mismo, los primeros años se caracterizaron por un importante peso dentro del presupuesto, produciéndose a partir de 1988 un descenso (con la excepción de 1990).

En definitiva, se produce una redistribución del gasto desde un tipo de infraestructura que podríamos llamar social (como son las referidas a vivienda), a otra de carácter más nítidamente económico. No obstante, hay que indicar que a pesar de esta redistribución en la Consejería, en el ámbito de Comunidad Autónoma sobresale el esfuerzo inversor en infraestructuras de carácter social<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> De hecho, en un estudio sobre la dotación de infraestructuras entre las diversas Comunidades Autónomas (CUTANDA Y PARICIO, 1992), se pone de manifiesto que de las regiones caracterizadas por un nivel de desarrollo menor como Andalucía, y que presentan dotaciones de infraestructura deficientes, resulta ser una región que sobresale por obtener una dotación superior a la media en infraestructura de tipo social.

**CUADRO N°2**  
**EVOLUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE LA CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE(\*)**  
en miles de pesetas.

	Dirección Servicios Gen.		Arquitectura Vivienda		Estudios Territoriales		Urbanismo y Suelo		Obras Hidráulicas		Carreteras		Transportes y Puertos		Andalucía 92 Mundial Esquí		Actuaciones Integradas	
	Prog. 12E	%	Prog. 33A	%	Prog.33B	%	Prog. 33C	%	Prog. 41A	%	Prog. 41B	%	Prog. 41C	%	Prog. 17B	%	Prog. 81C	%
1985	660.652	1,8	15.703.373	42,0	824.280	2,2	0	0	7.787.901	20,8	10.621.042	28,4	1.797.849	4,8	-	0	-	0
1986	1.242.934	2,9	19.464.313	45,7	818.884	1,9	0	0	7.579.872	17,8	11.962.470	28,1	1.518.641	3,6	-	0	-	0
1987	1.894.647	3,5	18.081.554	33,7	1.991.392	3,7	0	0	9.859.396	18,4	19.200.482	35,8	2.645.678	4,9	-	0	-	0
1988	2.328.731	3,6	20.763.025	31,8	361.710	0,6	1.745.842	2,7	10.719.059	16,4	25.495.768	39,1	3.873.330	5,9	-	0	-	0
1989	1.785.069	1,9	24.647.351	26,9	479.235	0,5	2.484.402	2,7	15.123.003	16,5	32.442.854	35,3	7.729.381	8,4	7.098.926	7,7	-	0
1990	1.753.600	1,5	28.712.993	25,0	552.491	0,5	2.980.212	2,6	19.953.191	17,4	40.473.250	35,3	9.240.691	8,0	11.133.729	9,7	-	0
1991	2.847.968	2,2	34.534.852	26,2	981.003	0,7	3.160.924	2,4	20.999.239	15,9	48.536.700	36,8	12.397.799	9,4	8.611.629	6,5	-	0
1992	2.465.283	1,8	33.818.123	25,0	696.501	0,5	3.614.910	2,7	20.607.022	15,3	54.305.796	40,2	12.009.333	8,9	7.500.000	5,6	-	0
1993	3.311.319	2,5	37.247.937	27,6	903.646	0,7	3.797.065	2,8	19.259.032	14,3	53.039.479	39,3	10.763.431	8,0	-	0,0	6.527.000	4,8
1994	3.063.663	2,3	37.989.914	28,1	809.057	0,6	3.087.161	2,3	17.895.539	13,3	57.075.141	42,3	8.381.661	6,2	2.663.243	2,0	4.000.000	3,0

(En los años 1985,1986, se ha incluido los programas de transportes, incluidos en la Consejería de Comercio, Turismo y Transporte, para homogenizar la serie).

(\*) Durante los años 1985, 1986 se denominó Consejería de Política Territorial.

Fuente: Presupuestos de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

#### **4. POLÍTICA DE LAS INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE POR CARRETERA: DESARROLLO DE LA RED VIARIA.**

El análisis de la política de infraestructuras de carreteras de la Junta de Andalucía constituye un elemento de análisis que permite en cierta medida identificar los objetivos y orientaciones básicas de la política de desarrollo de la Comunidad. De acuerdo con esto, lo primero que se desprende del análisis de los presupuestos asignados a tal fin es el nivel de prioridad concedido por parte del gobierno autonómico al problema de las insuficiencias de las infraestructuras de comunicaciones.

Por Real Decreto 951/1984 de 28 de mayo se transfiere a la Comunidad Autónoma la administración, gestión, construcción, conservación y explotación de las carreteras de interés autonómico y los medios personales, materiales y presupuestarios a ellas adscritas. Las transferencias son acordes con las competencias exclusivas atribuidas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía en artículo 13.10. Las transferencias suponen un total de 9.687 Kms, el 42 por ciento del total de carreteras existentes en Andalucía (CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, 1990a). El resto de la red quedaría distribuida entre carreteras de interés general del Estado, y red de carreteras de las Diputaciones Provinciales. Estas últimas, y como consecuencia de la Ley 11/87 de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y Diputaciones Provinciales, otorgarían al gobierno autonómico las competencias de planificación, programación, obra nueva y construcción de la red andaluza de carreteras, delegando en las Diputaciones su mantenimiento y conservación.

La oferta viaria transferida resultaba ser deficiente. Las principales cualidades definitorias eran, entre otras, anchos de calzada y arcenes insuficientes, estado del firme en deficiente o malas condiciones, sobre todo la red secundaria (la velocidad media del recorrido se situaba en torno a los 60 Kms/hora), etc. No obstante, el principal problema que plantea el sistema viario era la deficiencia para articular las comunicaciones en el

sentido este-oeste. En consecuencia, la Administración Autonómica se encontraba con un diseño de carreteras cuyo eje de vertebración estaba pensado para una comunicación extrarregional y no intrarregional con graves problemas topográficos que oponía serios obstáculos a la comunicación.

La red andaluza está constituida por tres ejes de largo recorrido que aprovecha las posibilidades topográficas: Valle del Guadalquivir, Surco Intrabético (arranca de Puerto Lumbreras, Baza, Granada y Antequera), y Costa mediterránea. Estos ejes están conectados por ejes meridianos que cortan las Béticas o Sierra Morena (Málaga-Córdoba (N-331), Motril-Bailén (N-323), Almería-Guadix (N-324)). Este armazón básico se completa con un entramado complejo de carreteras de interés local o comarcal, patrimonio transferido en su totalidad a la Comunidad Autónoma y contemplado en el Plan de Carretera de Andalucía 1984-1991.

De acuerdo con esto, en los primeros planteamientos que realiza el gobierno regional se opta por un modelo desarrollo regional endógeno basado en la movilización de los recursos y potencialidades de la región (MÁRQUEZ, 1991). Para la articulación del territorio se propone (CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN, INDUSTRIA Y ENERGÍA, 1985, p.288), por un lado, la institucionalización de la comarca y la definición de un sistema de ciudades que permita desarrollar áreas y ampliar espacios económicos y, por otro lado, la configuración del sistema de comunicaciones para favorecer los efectos de difusión, vincular oportunidades territoriales y reducir la diferencia de accesibilidad entre las distintas partes del territorio.

De forma más precisa, los objetivos de política territorial quedarán concretados en el primer Plan General de Carreteras del gobierno autonómico de 1984, que se convertirá en estos años en el principal documento de planificación territorial (CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, 1990a, p. 162) :

-Vertebrar el territorio de forma equilibrada de acuerdo con las directrices

generales para su ordenación.

-Potenciar las relaciones internas regionales proporcionando un nivel adecuado de accesibilidad a todas las zonas del territorio regional y actuando preferencialmente sobre las áreas peor dotadas.

-Potenciar el sistema básico de ciudades y adecuar la accesibilidad dentro de su entorno funcional.

-Mejorar el sistema de relaciones externas.

-Alcanzar unos niveles de infraestructuras equivalentes para cada zona, teniendo en cuenta los aspectos determinantes de su orografía y la densidad de los asentamientos.

En este contexto, la articulación interna de la región se asume como un objetivo prioritario entre las directrices de la política territorial andaluza. Como consecuencia de esto, la política de desarrollo de infraestructuras de carreteras llevada a cabo por el gobierno regional de Andalucía durante la vigencia del PEA 84-86 refleja con nitidez los objetivos económicos y territoriales definidos en el mismo y en el Estatuto de Autonomía.

Con la entrada en la CEE empieza a definirse una estrategia de desarrollo en la cual el objetivo se centra en el aumento de la accesibilidad externa de la región (MÁRQUEZ, 1991). De alguna forma, la incorporación de España a la CEE supone un cambio de estrategia y un gran impulso en términos cuantitativos, produciéndose, por consiguiente, un importante aumento del gasto en infraestructuras de carreteras (ver cuadro nº2).

De acuerdo con esto, la Consejería ha venido desarrollando su programa de actuación en materia de carreteras en torno a dos líneas, una dirigida a la construcción de la red viaria, y otra dirigida a la explotación y conservación de carreteras. La construcción de la red viaria comprendía distintos subprogramas: *la construcción de la autovía Este-Oeste de Andalucía* (programa contemplado en el primer cuatrienio, cuya

finalización estaba prevista para 1991), con el objetivo de conectar en sentido horizontal la parte oriental y occidental; *creación de un sistema de ejes viarios básicos*, considerado prioritario para articular el territorio y disminuir los problemas de accesibilidad en grandes áreas de la región, de tal forma que en el plazo del cuatrienio 1987-1990 estos ejes pudieran cumplir el papel de ejes básicos destinados fundamentalmente al tráfico de largo recorrido; *y mejora de las comunicaciones intercomarcales*, dirigiendo las actuaciones a carreteras intercomarcales consideradas prioritarias.

El programa de explotación y conservación de carreteras comprende la conservación de las características iniciales de la red, es decir, mantener la situación actual de red viaria transferida, refuerzo de firmes y seguridad vial.

En el primer cuatrienio, el Surco Intrabético será modificado sustancialmente al producirse un planeamiento territorial autonómico. Sobre el mismo se construye la autovía autonómica Sevilla-Baza (Autovía Este-Oeste, o Autovía del 92) que será la primera gran obra abordada dentro de un Plan de carreteras regional y que mejora la accesibilidad de Sevilla a las provincias orientales. En el segundo cuatrienio se producirá una continuidad en esta línea en cooperación con el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, y se inicia la conversión en autovía del tramo Baza-Puerto Lumbreras para la conexión Andalucía-Levante, y la resolución de las comunicaciones en el corredor Bahía de Cádiz -Bahía de Algeciras.

En definitiva, el programa de actuaciones de este periodo tendrá una especial incidencia en Andalucía, y éste viene concretado en la necesidad de adecuar determinadas vías que iban a tener una demanda singularmente alta debido a la celebración de la Exposición Universal de 1992 y del Campeonato del Mundo de Esquí de 1995. De acuerdo con los datos ofrecidos en el cuadro nº3 se detecta que la construcción de la Autovía del 92 es el proyecto que absorbe la gran parte del presupuesto durante el periodo 1988-1991.

La Autovía del 92 forma parte de la *creación del sistema de ejes básicos*, que tiene por objeto conformar un nivel de articulación de rango superior al resto de la red proporcionando una mejora de la accesibilidad interna y en las conexiones exteriores<sup>6</sup>.

La construcción de dicha autovía no ha estado exenta de críticas, por un lado, por las implicaciones territoriales que ello ha supuesto, ya que transforma de manera radical la red viaria regional tal y como había sido diseñada en el Avance del Plan Viario, y consolida la estructura radial y el carácter exógeno que poseía la red viaria regional a principios de la década de los años ochenta (MÁRQUEZ, 1993, p. 63). De acuerdo con esto último, la red de autovías desarrollada consolida el papel de Sevilla como capital regional y fortalece el dominio de la misma sobre el resto de las capitales provinciales (OCAÑA, 1993). Por consiguiente, esto ha implicado que la red de autovías desarrollada en la región haya aumentado la accesibilidad externa frente a la accesibilidad interna, la accesibilidad de Andalucía occidental frente a la de Andalucía oriental (MÁRQUEZ, 1993).

Por otro lado, las críticas se han centrado en la falta de consistencia económica que ha existido en el planteamiento de la política de inversiones en materia de comunicaciones terrestres (AURIOLES, 1989, p.190): “el orden de prioridades y de magnitud de las inversiones programadas no responde a ni a la demanda que realiza el sistema ni se detecta ningún tipo de encaje en políticas de impulsión del desarrollo, puesto que precisamente las áreas más deprimidas de Andalucía son las que quedan marginadas de los grandes circuitos diseñados”. No atiende a la totalidad de la demanda, por lo que no permite aprovechar el potencial expansivo de la economía regional. Y tampoco se consiguen reducir las diferencias internas en Andalucía.

---

<sup>6</sup> Otros proyectos adicionales a la construcción de la Autovía del 92, en fomento de un sistema de ejes viarios básicos, fueron: el itinerario A-316, Úbeda-Cabra por Jaén; itinerario A-382, Jerez de la Frontera-Antequera; itinerario A-401, La Carolina a Guadix por Úbeda; e itinerario A-381, Jerez de la Frontera-Algeciras por Medina Sidonia (CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, 1994, p.15).

**CUADRO N°3**  
**OPERACIONES DE CAPITAL PRESUPUESTADAS 1988-1991**  
cifras en millones ptas.

Subprogramas	1988		1989		1990		1991	
	mill. ptas	%						
Construcción Autovía Este-Oeste	9.058	36,7	13.600	43,6	14.700	37,7	11.381	24,0
Creación Sistema de Ejes viarios Básicos	5.856	23,7	4.600	14,7	3.146	8,1	5.606	11,8
Mejora comunicaciones intercomarcales	5.398	21,9	5.500	17,6	9.609	24,6	18.841	39,8
Conservación Red principal y secundaria	1.196	4,8	2.767	8,9	4.096	10,5	4.473	9,4
Act. de Seguridad Vial (puntos negros)	1.197	4,8	600	1,9	266	0,7		0,0
Viaducto San Lázaro-Camas(*)	0	0,0	500	1,6	2.700	6,9	1.600	3,4
Actuaciones Red Secundaria	0	0,0	1.200	3,8	1.691	4,3	1.477	3,1
Act. medios urbanos/seguridad vial	0	0,0	433	1,4	400	1,0	2.000	4,2
Otras actuaciones	0	0,0	0	0,0	400	1,0		0,0
<b>Operaciones capital presupuestos</b>	<b>24.693</b>	<b>100</b>	<b>31.189</b>	<b>100</b>	<b>38.998</b>	<b>100</b>	<b>47.369</b>	<b>100</b>

(\*) Corresponde a actuaciones en medio urbano realizado en Sevilla, con motivo de la Expo'92.

Fuente: Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y elaboración propia.

Otro subprograma desarrollado dentro del capítulo de infraestructuras por carreteras ha sido *el dirigido a la mejora de las comunicaciones intercomarcales* que a partir de 1990 experimentará un fuerte crecimiento respecto a los años anteriores. Este subprograma tiene como objeto adecuar las carreteras que vinculan entre sí las cabeceras de los ámbitos funcionales definidos en el Sistema de Ciudades. Durante el primer cuatrienio, debido a la longitud y deficiencias en la red intercomarcal, se hizo necesario el establecimiento de una serie de prioridades (CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, 1990, p.167):

- Conexiones transversales a ejes básicos en corredores con relaciones importantes (caso de la conexión Huelva -Río Tinto-Santa Olalla).
- Principales accesos a la parte oriental del litoral andaluz no pertenecientes a la red básica (Alhama-Vélez Málaga).
- Ejes paralelos alternativos a las autovías en las zonas más dinámicas y pobladas de la región (Sevilla-Córdoba por el margen derecho del Guadalquivir).

-Vías articuladoras del territorio (Orgiva-Ugijar-Intersección 324).

En el caso particular de una de estas prioridades, el eje paralelo Sevilla-Córdoba, no se ha dudado en ponerla en entredicho, pues este eje vendría a descongestionar ejes paralelos a una autovía menos congestionada que otras vía más congestionadas, como el caso de la N-340. Por esta razón, OCAÑA Y GÓMEZ (1990, p. 154) han señalado que “tal prioridad, no puede interpretarse más que como la muestra de interés por potenciar la primacía de Sevilla como capital regional y cabecera del Sistema de Ciudades”.

También, *las actuaciones en medios urbanos* han formado parte de las acciones en infraestructuras viarias desarrolladas por la Consejería de Obras Públicas y Transportes. Éstas han estado dirigidas a adecuar las carreteras de acceso y de circulación interna del ámbito urbano. Dichas actuaciones han sido importantes, sobre todo las realizadas en Sevilla y Granada motivadas por la celebración de la Exposición universal del 92, en el primer caso, y por la celebración del Campeonato de Esquí, en el segundo. Todo ello ha supuesto que a partir de 1990 (considerando el viaducto de Camas-San Lázaro como parte de estas actuaciones) hayan aumentado considerablemente los recursos económicos dedicados a tal fin (cuadro nº3 y cuadro nº4)<sup>7</sup>.

La mejora de las carreteras comarcales y locales son actuaciones que integran el subprograma de *intervención en la red secundaria*, dirigidas a mejorar el acceso al medio rural. Las actuaciones de la misma han consistido en la mejora de los firmes y de la seguridad vial. Como se puede observar (cuadro nº5) ha ido cobrando importancia a lo largo del tiempo.

---

<sup>7</sup> Se ha optado por incluir los subprogramas incluidos en el PADE 91-94, al no desglosarse en los presupuestos las operaciones de capital durante el periodo 1991-1994. No obstante, se ha creído que puede ser un indicador de la trayectoria seguida de los distintos subprogramas dirigidos a carreteras.

Por último, y en referencia al programa dirigido a la conservación y explotación de carretera, las actuaciones dirigidas a mantener las características iniciales de las vías y las destinadas a la restauración del paisaje y del medio ambiente deteriorado han supuesto una media próxima al 10% del presupuesto dirigido al desarrollo de la infraestructura viaria.

**CUADRO N°4  
OPERACIONES DE CAPITAL PLANIFICADAS 1991-1994**

Subprogramas	1991		1992		1993		1994	
	mill. ptas	%	mill. ptas	%	mill. ptas	%	mill. ptas	%
Desarrollo grandes ejes Autovías	8.897	23,4	2.868,7	5,7	8.170,0	15,5	12.163,3	21,8
Construcción y acondicionamiento redes básicas	21.078	55,4	30.004,2	59,2	26.824,9	51	24.148,6	43,3
Actuación red secundaria	1.240	3,3	4.438,9	8,8	4.425,4	8,4	5.731,6	10,3
Actuación en medios urbanos	3.085	8,1	7.737,5	15,3	5.310,5	10,1	5.399,3	9,7
Conservación y explotación carreteras	3.754	9,9	5.674,2	11,2	7.829,6	14,9	8.306,7	14,9
<b>Operaciones Capital Planificadas</b>	<b>38.054</b>	<b>100</b>	<b>50.723,5</b>	<b>100</b>	<b>52.560,4</b>	<b>100</b>	<b>55.749,5</b>	<b>100</b>

Fuente: Plan Andaluz de Desarrollo Económico, 1991-1994 y elaboración propia.

Por consiguiente, no cabe duda de que en los últimos años se han producido mejoras sustanciales en la red viaria de Andalucía, eliminándose los principales estrangulamientos y carencias. No obstante, todavía no están suficientemente cubiertas todas las necesidades de comunicaciones regionales, especialmente en los ámbitos intraprovinciales.

En definitiva, se concede prioridad a la potenciación del eje longitudinal del Surco Intrabético y a la superación de los déficit de la red intercomarcal, lo que ha supuesto que se haya desplazado el problema de la congestión de la N-340, es decir, del eje litoral. De esta forma, se mejoran las condiciones de accesibilidad a Sevilla desde las provincias orientales y se mejora de forma sustancial un eje de comunicación importante

en la Andalucía montañosa. No obstante, esta política, como han señalado OCAÑA y GÓMEZ (1990), ha supuesto una posición monopolizadora de las comunicaciones Este-Oeste de la región, por parte de la Consejería, no atendándose a criterios de flujos interprovinciales (de haber sido así se hubiera atendido a la N-340), como así se defendía en el diseño de Sistema de Ciudades.

Por otro lado, desde un enfoque estrictamente cuantitativo, tal como se refleja en el cuadro nº5, donde se muestra la trayectoria que han mantenido las operaciones de capital tanto desde el punto de vista de la planificación como las presupuestadas y las realizadas, se puede observar:

-En primer lugar, que el ritmo creciente que han tenido las inversiones presupuestadas (crédito inicial), con la excepción del año 1993, no coincide con la evolución que presenta la planificación en este periodo. El mayor crecimiento se corresponde con el año 1987, que como ya se ha comentado corresponde al respaldo presupuestario en política de infraestructura de transporte que supone la entrada de España en la Comunidad Económica Europea.

-En segundo lugar, si se comparan las cifras planificadas con respecto a las presupuestadas se observa que, en el periodo 1984-1986, las cantidades planificadas están por debajo de lo presupuestado, lo que es un indicador de los ambiciosos planes de una etapa nada realista con los recursos disponibles. Por el contrario, en el periodo de vigencia del PADE 87-90, coincidente con el primer cuatrienio de actuación del Plan general de carreteras del gobierno autonómico, las cantidades presupuestadas están por encima de las planificadas, lo que pone de manifiesto el fuerte respaldo presupuestario para las infraestructuras viarias. El PADE 91-94 continúa con una política de crecimiento en este tipo de infraestructura, si bien, se ve amortiguada en los presupuestos, en concreto en los dos últimos años que coincidentes con una etapa de restricción presupuestaria.

-En tercer lugar, en referencia a los créditos definitivos, hay que señalar que, en la práctica totalidad de los años, los créditos definitivos han estado por encima de los créditos iniciales o presupuestados, debido en parte a la incorporación de remanentes de ejercicios anteriores.

- Por último, en cuanto al grado de realización de los proyectos, hay que indicar que ha sido alto, con la excepción del periodo coincidente con el primer plan económico 84-86. Destaca el alto grado de ejecución que presenta el periodo 1988-91, en parte, debido a que las grandes infraestructuras de esta etapa están relacionadas con la Expo'92.

**CUADRO N°5**  
**OPERACIONES DE CAPITAL EN RED VIARIA**  
(cifras en miles de ptas)\*

	Planificadas	Crédito Inicial		Créd. definitivo		Oblig.Recd.	%(2)/(1)	%(4)/(3)
	(1)	(2)	Evol.	(3)	Evol.	(4)		
<b>1984</b>	5.318,5	4.618		6.548		1.651	86,83	25,21
<b>1985</b>	12.094	8.867,5	92,0	10.976	67,7	1.267	73,32	63,36
<b>1986</b>	13.250,6	9.644	8,8	13.369	21,8	8.623	72,78	64,50
<b>1987</b>	18.506	16.553	71,6	20.770	55,4	16.285	89,45	78,41
<b>1988</b>	23.545	22.705	37,2	26.592	28,0	24.101	96,43	90,63
<b>1989</b>	25.284	29.200	28,6	36.708	38,0	32.207	115,49	87,74
<b>1990</b>	25.219	36.742	25,8	40.334	9,9	36.187	145,69	89,72
<b>1991</b>	38.054	45.338	23,4	47.709	18,3	41.508	119,14	87,00
<b>1992</b>	50.723,5	50.724	11,9	52.569	10,2	41.284	100,00	78,53
<b>1993</b>	52.560,4	49.766	-1,9	57.646	9,7	45.380	94,68	78,72
<b>1994</b>	55.749,5	53.390	7,3	54.628	-5,2	39.806	95,77	72,87

Fuente: Consejería de Obras Públicas y Transportes y elaboración propia.

## **5.POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTES Y PUERTOS.**

### **5.1. TRANSPORTES.**

Con el Real Decreto 698/79, de 13 de febrero, se producen las primeras transferencias en materia de transportes que más tarde serían complementadas con el R.D. 3516/81 de 18 de diciembre. Con estas transferencias se le atribuyen a la Comunidad Autónoma materias de carácter administrativo, funcionando con autonomía en los transportes que discurran íntegramente por el territorio andaluz. Entre las atribuciones conviene destacar: a) las referidas a concesión, autorización, explotación e inspección de servicios de transporte por cable, tanto públicos como privados y los servicios de transporte por trolebús que transiten íntegramente en el territorio Andaluz; b) competencias similares sobre transporte mecánico por carretera; y c) las competencias sobre establecimiento, organización y explotación de los ferrocarriles y tranvías cuando no tengan ámbito nacional y no estén integrados en Renfe, y competencias sobre los ferrocarriles metropolitanos ubicados en Andalucía.

Con estas primeras transferencias, la Junta de Andalucía debía hacer frente a un sector debilitado que, en síntesis, en los primeros años de autonomía se caracterizaba por los siguientes aspectos (CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN, INDUSTRIA Y ENERGÍA, 1984d):

- Transporte por carretera: atomización del subsector, sobredimensionamiento y envejecimiento del parque automovilístico, inadecuación de las autorizaciones por el transporte regional, inadecuación del sistema tarifario, falta de control de servicios y vehículos, y situación precaria de la infraestructura viaria.
- Transporte ferroviario caracterizado por una escasa calidad y reducida implantación.
- Transporte urbano de superficie: descordinación entre el transporte urbano e

interurbano y dificultad de financiación y gestión.

-Transporte marítimo: escasa comunicación de las zonas portuarias con el interior y con su área de influencia, y escasa superficie dedicada a los puertos.

-Transporte aéreo: déficit crónico, falta comunicación de los aeropuertos con ciudades y destino e inexistencia de una conexión aérea intrarregional.

Años más tarde, las competencias iniciales en materia de transportes se vieron incrementadas en virtud del R.D 555/1990 de 27 de abril (atribuidas a la Consejería por Decreto 152/1990). Con este Real Decreto se traspasan a la Comunidad Autónoma los medios personales, presupuestarios y patrimoniales adscritos al ejercicio de las facultades delegadas por la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio en relación con los Transportes por Carretera y por Cable.

De acuerdo con esto, la Administración Autónoma dentro de su marco institucional deberá llevar a cabo una política general de coordinación de acuerdo con una política de ordenación territorial. Una política de coordinación en materia de transportes que tendrá como finalidad el logro de una distribución de los flujos de personas y mercancías entre los diversos modos de transporte, con un coste para la colectividad mínimo desde la perspectiva económica-social, por lo que deberá establecer las condiciones mínimas para una correcta concurrencia, así como la creación de un marco adecuado para el desarrollo de la misma.

Esta política quedará limitada por el espacio territorial, pues las distintas acciones gubernamentales quedan concretadas en la intervención y desarrollo de infraestructuras de transportes que discurran íntegramente por el territorio regional, a excepción de los integrados en RENFE, para el caso de los ferrocarriles.

En consecuencia, la estrategia en materia de política de transporte se orienta hacia dos campos de acción: por un lado, la política de infraestructuras, con una intervención de los poderes públicos encaminada a la coordinación de las inversiones y

a asegurar la evolución de las redes de transportes, de acuerdo con las exigencias de unas mayores y más seguras comunicaciones; y, por otro lado, la organización del mercado de transporte<sup>8</sup>, sobre la base de la competencia y la descentralización de decisiones.

Esta estrategia es consecuencia de los objetivos que han presidido las acciones de la Junta de Andalucía en esta materia. Durante los años ochenta, estos objetivos se concretan, por un lado, en contribuir a la vertebración territorial de Andalucía y a la mejora de la eficacia de sus sistemas territoriales; y, por otro lado, en lograr el equilibrio en condiciones de competitividad y eficacia entre los distintos medios de transporte (CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, 1990a).

#### **5.1.1. Acciones en materia de transporte por carretera.**

El transporte por carretera en Andalucía es el modo más habitual para el movimiento de personas y mercancías. Dicha modalidad de transporte ha sido objeto de actuaciones por parte de la Junta de Andalucía desde que se recibieron las primeras competencias en materia de transporte público por carretera, con el propósito de mejorar la organización y la calidad de los servicios ofrecidos tanto en transporte público de viajeros como de mercancías.

##### **5.1.1.1. Infraestructura del transporte por carretera.**

En materia de transporte se han realizado importantes acciones dirigidas a la mejora de la infraestructura del transporte por carretera, tales como la mejora y construcción de estaciones de autobuses, aparcamientos para vehículos de mercancías peligrosas, terminales de mercancías, así como la instalación de paradas o apeaderos

---

<sup>8</sup> Estas acciones, aún no correspondiendo a un tema de estrictamente de infraestructuras, se han procedido a su desarrollo en esta tema por su inclusión en el programa presupuestario dirigido al transporte.

terminales y refugios. Con posterioridad, se incluirán en este programa las instalaciones para el acceso a Granada con motivo del Campeonato de esquí Sierra Nevada 95. La mejora de este tipo de instalaciones será unas de las líneas iniciales de trabajo que se marque la Consejería, desde la primera legislatura, dada la situación de déficit de instalaciones auxiliares del transporte de viajeros que existía en la Comunidad.

De forma prioritaria se abarcaron las construcciones de estaciones en capitales de provincias y cabeceras de comarcas que carecían de éstas, es el caso de Málaga, Huelva y Córdoba, y se ampliaron y modernizaron las de Sevilla, Jaén y Almería.

A principios de los noventa se acelera el ritmo de trabajo que desarrolla la Consejería para mejorar las instalaciones de acceso al transporte por carretera de viajeros, debido a la necesidad de tener finalizadas dichas instalaciones en el inicio de la Exposición Universal de 1992. Esta aceleración se corresponde con un importante incremento presupuestario necesario para llevar a cabo la realización de tales obras, entre las que destaca la construcción de la Estación de Armas de Sevilla. Si durante los años 89 y 90, las cifras para acometer obras de infraestructura habían girado en torno a los 500 millones de pesetas, en los años siguientes superaran los 1.000 millones de pesetas. En 1994, será el Mundial de Esquí Granada'95 el evento que marque el ritmo presupuestario de estas infraestructuras.

La mejora y acondicionamiento de las infraestructuras de transporte de viajeros, (tales como el establecimiento de marquesinas para paradas, de apeaderos terminales de autobuses de los servicios públicos regulares de transporte interurbano por carretera) ha sido una labor realizada por la Consejería pero en colaboración con los Ayuntamientos. A través de diversas convocatorias los Ayuntamientos se han beneficiado de subvenciones destinadas a la realización de tales infraestructuras.

La mejora de las infraestructuras del transporte no sólo han estado dirigidas al transporte de viajeros, sino que también han tenido un lugar discreto las infraestructuras

del *transporte de mercancías*, aún cuando las actuaciones han sido menores. Las acciones prioritarias se han conducido hacia las infraestructuras destinadas al transporte de mercancías peligrosas.

Las primeras actuaciones en la construcción de obras de estacionamiento las constituyen: la estación de transporte para mercancías en Sevilla y la realización de aparcamientos específicos en Córdoba, Huelva y la Carolina. En los noventa se realiza el área de estacionamiento de vehículos en Albox, el Centro de transporte de la Negrilla y la zona de aparcamiento de Osuna.

#### 5.1.1.2. Otras acciones en relación con la ordenación y fomento del sector del transporte por carretera.

El programa de actuaciones desarrollado por la Comunidad Autónoma quedaría incompleto si no se incluyeran las actuaciones relacionadas con la ordenación y fomento del sector transportista, a pesar de no ser un tema estrictamente de infraestructuras.

La política de transporte, al igual que le puede suceder a otras políticas sectoriales, exige fundamentalmente la realización de las reformas estructurales precisas para el fin perseguido y también la aplicación de políticas instrumentales (tarifarias, crediticias, etc.) capaces de modificar aquellos factores que sean causa de desequilibrios.

En líneas generales, el objetivo de la administración ha sido la regulación, mejora y adecuación de la oferta tanto del sector privado como público, y la potenciación de este último. En los últimos años este objetivo se ha visto complementado con otros fines de especial referencia a una política de respeto y mejora de la calidad medioambiental<sup>9</sup>.

En la primera legislatura, el programa de ordenación, coordinación y acción

---

<sup>9</sup> Objetivo éste que se contempla como tal en PADE 1990-94.

normativa tiene un desarrollo esencial. Coincidiendo con esta etapa, se establecen las bases del futuro desarrollo de la política de transportes. Es entonces cuando se elabora la primera Guía de servicios públicos regulares de transporte público de viajeros por carretera, coincidiendo además con una intensa labor normativa<sup>10</sup> con el objeto de superar los principales estrangulamientos detectados en el transporte de viajeros y mercancías. De acuerdo con esto, se aprueba la Ley 3/85 de Coordinación de Concesiones de Servicios Regulares de Transportes de viajeros por Carretera de Andalucía.

A partir de 1987, se produce una reorientación del sector que coincide con la aprobación de la Ley 16/87 de 30 de julio de Ordenación de los Transportes Terrestres. Esta Ley supone un cambio, ya que con ella se “abren las posibilidades para adecuar la oferta e implantar un modelo regional de organización de la red de estos servicios que compatibilice la satisfacción de las demandas rentables con el interés público en proporcionar accesibilidad a los núcleos de población con débil tráfico”(CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, 1994, p.28)

De acuerdo con el nuevo marco regulador y con las nuevas intenciones de mejorar el sector se ponen en marcha un conjunto de actuaciones adicionales tales como: el desarrollo de pruebas de aptitud, para el ejercicio profesional del transporte por carretera y actividades auxiliares y complementarias del mismo; y apoyo, mediante una línea de subvenciones a entidades públicas y privadas, para la realización de cursos y jornadas dirigidas al reciclaje y perfeccionamiento de los profesionales del sector.

---

<sup>10</sup> Entre los que destacan :Decreto 141/1982, sobre ubicación de las estaciones técnicas de vehículos en Andalucía y régimen de adjudicación a Entidades colaboradoras; Decreto 228/1983, por el que se autoriza la aplicación de tarifas especiales a determinados colectivos sociales, en los servicios públicos reguladores de transporte de viajeros por carretera; Decreto 237/1983, por el que se crea la autorización de transporte andaluz para los servicios públicos discrecionales y servicios privados; Decreto 1/1984, sobre establecimientos de servicios regulares de transportes de viajeros por carreteras con la modalidad Bus-directo; y el Decreto 11/9185, por el que se regula la contratación previa en vehículos de servicio público discrecional de transporte interurbano de viajeros por carretera con capacidad inferior a diez plazas, para la recogida de viajeros en puertos y aeropuertos de Andalucía.

Paralelamente a este conjunto de acciones de carácter normativo se desarrollan otras destinadas, por un lado, a garantizar un servicio en las condiciones más óptimas posibles, relativas a la inspección, protección e información a los usuarios posibles y, por otro, al fomento del sector. El objetivo de estas últimas acciones es la obtención del mejor funcionamiento de las empresas en el mercado, con lo que regularon subvenciones para la renovación de la flota de vehículos.

La motivación que induce al establecimiento de ayudas financieras a la renovación del sector radica en la situación deficitaria y de precariedad en la que se encontraban la flota de vehículos de empresas titulares de servicios de interés público. La intervención de la Junta ha consistido en la subvención de los préstamos que las entidades financieras han concedido con dicha finalidad a las empresas del sector (este tipo de ayudas se gestionan mediante el IFA, a partir de su creación). La Orden de 27 de noviembre de 1984 será la primera orden reguladora, y establecerá las bases para la renovación y modernización del parque de vehículos a la cual le seguirán varias más<sup>11</sup>. Durante la década de los ochenta (comprendiendo hasta la Orden de 8 de noviembre de 1988), se atienden 278 solicitudes, con una subvención por importe de 162,3 millones de ptas. sobre una inversión de 1.822,2 millones de ptas. (CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, p. 207, 1990). Durante el periodo 1990-1993, el número de proyectos aprobados aumentará considerablemente hasta alcanzar los 609. La diferencia de importe entre ambos periodos es considerable, lo que es indicativo del avance decidido por parte de la Administración para la modernización del sector.

Este impulso del fomento del sector también se traslada a la función inspectora. En concreto, a partir de 1990 se ponen en marcha, en colaboración con el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, los Planes Coordinados de Inspección del Transporte, con objeto de lograr un mayor control y erradicar los transportistas ilegales

---

<sup>11</sup> Orden de 15 de noviembre de 1985, Orden de 6 de mayo de 1986, Orden de 20 de marzo de 1987, Orden de 2 de julio de 1987, Orden de 8 de noviembre de 1988, Orden 22 de septiembre de 1989, Orden 18 de junio de 1990, Orden 8 de octubre de 1991, y Orden 24 de junio de 1992.

de forma que repercuta positivamente en la seguridad y calidad del servicio.

### **5.1.2. Potenciación y mejora del transporte por ferrocarril.**

La red ferroviaria que hereda el primer gobierno autonómico no responde a ningún modelo de articulación territorial, sino que fue surgiendo sólo parcialmente mediante ajustes posteriores, a partir del existente, con vinculación en la minería<sup>12</sup>.

Cuando se establecen las primeras medidas para paliar los graves problemas del transporte por ferrocarril se reconocen como tales, la débil capacidad articuladora intrarregional y la escasa calidad y fluidez de los mismos (PEA, 84-86). Las deficiencias de la red de ferrocarriles en 1980 eran graves. Como han señalado OCAÑA y GÓMEZ (1990), la red férrea andaluza se caracterizaba por presentar los niveles más bajos de electrificación y doble vía del conjunto nacional, y por una inadecuada red no acorde a las necesidades de articulación regional, que originaba una discapacidad de vertebración interior derivada del origen en la minería de algunas líneas, o al estado de precariedad<sup>13</sup>, o inexistencia de ejes transversales perpendiculares a los radiales.

No obstante, a pesar de que la situación era grave para todo el territorio, se puede hablar de varios puntos más débiles en Andalucía por su condición de estratégicos. Estos se centraban, por un lado, en la conexión con la Meseta, al disponerse de una única vía por el paso de Despeñaperros lo que representaba una limitación para las comunicaciones con problemas de saturación. Y, por otro lado, en la conexión transversal de la Comunidad (eje Sevilla-Málaga-Granada-Almería), que presentaba graves deficiencias lo que impedía una comunicación fluida entre las ocho

---

<sup>12</sup> La red ferroviaria en Andalucía surge como una red asociada en gran parte a las extracciones de mineral para abastecer a los grandes centros industriales noreuropeos.

<sup>13</sup> Por ejemplo, existía una situación de precariedad de los accesos desde el litoral, zona ésta donde existe una clara necesidad de conexión con el exterior, a tenor del desarrollo de esta zona en turismo y exportaciones de productos agrícolas.

provincias. Esta situación provoca una mayor acentuación del problema, debido a la baja utilización del ferrocarril, y determina, al mismo tiempo, una pérdida de competitividad respecto a otras alternativas de transporte.

Ante tal situación, las actuaciones del gobierno autonómico no pueden ser excesivamente relevantes debido al limitado margen de actuación, aunque no por ello puedan ser en algunos momentos decisivas. El gobierno autonómico no dispone de amplias competencias para intervenir en la política ferroviaria de la Comunidad. En virtud del artículo 13.11 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, se le confiere el carácter de exclusividad a la Comunidad Autónoma de los itinerarios que se desarrollen íntegramente por el territorio andaluz. No obstante, debido a que la práctica totalidad de la red ferroviaria pertenece a RENFE hace que en esta materia concurren intereses de distintas administraciones y organismos de la Administración Central. De alguna forma, la coexistencia y superposición de la Administración Pública concurrente en materia ferroviaria supone una distribución de competencias administrativas, una asunción de funciones públicas y la coordinación de intereses colectivos de diversa entidad.

Por consiguiente, las competencias autonómicas en materia ferroviaria concluyen en favor de los criterios sustentados por la planificación ferroviaria de competencia estatal, por entenderse que los intereses colectivos más generales habrán de encontrar en el modelo estatal la tutela y salvaguarda más adecuada (DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPORTE, 1988, p.30). Esto hace que la labor de la Administración Autonómica se vea constreñida, debiéndose limitar a contribuir eficaz y legítimamente a promover los objetivos específicamente regionales. Así, las principales actuaciones de la Junta de Andalucía se encaminan a la elaboración de un documento planificador que sirva de instrumento coordinador de las actuaciones ferroviarias de las distintas administraciones en el ámbito andaluz.

En este marco, las primeras intenciones políticas en materia de política ferroviaria

plantearon dos tipos de actuaciones, por una lado, la conservación y mejora de las líneas de ferrocarril y, por otro, la construcción de nuevas redes arteriales ferroviarias en las grandes ciudades en colaboración con Ayuntamientos y el Ministerio competente.

De acuerdo con esto, en el primer plan del gobierno autonómico ( PEA 1984-86) se hacen constar las siguientes medidas específicas para el desarrollo del transporte por ferrocarril:

- Mejora de la conexión transversal de Andalucía, tanto en el eje Sevilla-Granada-Málaga como en el eje Sevilla-Almería.
- Potenciación del ferrocarril en el transporte de mercancías mediante una mayor coordinación internodal.
- Compatibilización del ferrocarril con el desarrollo urbanístico de grandes ciudades (se prevé el inicio de actuaciones para la nueva Red Arterial Ferroviaria de Jaén, Plan de cercanías de Sevilla).
- Otras importantes actuaciones a través de Inversiones Generales del Estado, tales como el acceso ferroviario al centro con el nuevo tramo Córdoba-Brazatortas.

Estas medidas se consolidarán en las siguientes legislaturas, y se verán reforzadas con otras actuaciones adicionales dirigidas a la consolidación de las líneas con débiles flujos. Este programa consistirá en la financiación parcial de la explotación de las líneas no rentables que tengan interés para la articulación de la región.

Esta nueva línea surge como consecuencia del Acuerdo de la Junta de Andalucía y RENFE en diciembre de 1984, ante las pretensiones de esta última del cierre de líneas consideradas deficitarias. En este marco de actuación se pasó al mantenimiento subvencionado de las líneas deficitarias de: Utrera-La Roda de Andalucía, Bobadilla -Granada, y Rosales -Guadalcanal. Con esta política de subvenciones tan sólo se logra contribuir al mantenimiento de las líneas, debido a la escasez de recursos económicos

dedicados a tal capítulo, por lo cual se siguen manteniendo las principales deficiencias: carencia de electrificación, trazados inadecuados, y, por consiguiente, largas duraciones (OCAÑA y GÓMEZ, 1990, p.139).

Sin embargo, este Acuerdo no logró el mantenimiento del único acceso ferroviario directo con Levante, lo que condicionó de manera cada vez más acusada el acceso al exterior por el paso por Despeñaperros. Esto se debió a que este tramo requería un acuerdo extrarregional y, por tanto, no se incluyó en el convenio RENFE-Junta de Andalucía.

Coincidiendo con esta etapa se elabora el Plan Estratégico Ferroviario de Andalucía que establece los primeros criterios de actuación en materia de transporte ferroviario. El Plan Ferroviario se configura como la base para la colaboración de un convenio global de actuación entre RENFE y la Junta de Andalucía, resultando “altamente reivindicativo” (MÁRQUEZ, 1996, p.71). En dicho Plan se pasó a detallar las prioridades de la Junta de Andalucía en materia ferroviaria, de tal forma que cualquier tipo de actuación en la región considerara los objetivos establecidos por el gobierno autónomo. No obstante, este Plan Ferroviario se vio truncado a raíz de la aprobación del Plan de Transporte Ferroviario de ámbito estatal en 1987. A partir de este hecho surge la necesidad de la redacción de un nuevo documento, que resulta ser una actualización del Plan Estratégico Ferroviario de Andalucía. Los objetivos especiales del Plan son: mejorar los servicios de ferrocarril de cercanías; propiciar la especialización de los servicios ferroviarios regionales; analizar las líneas de débil flujo con criterios de racionalidad de coste para posibilitar su rentabilización; actuar en tramos concretos de la red regional para potenciar las líneas en servicios, los nudos ferroviarios y las zonas de influencia del ferrocarril en su coordinación internodal; articular, dentro del conjunto de propuestas, aquéllas ya emprendidas y que deben conformar el papel del ferrocarril en la Exposición Universal de 1992 ( como la red. de Sevilla , Brazatortas-Córdoba) y programar un conjunto completo de inversiones en el sistema de movilidad, encuadrándolas en un marco temporal.

La política ferroviaria que se desarrolla a partir entonces (1987), no puede entenderse al margen de las decisiones tomadas desde el Gobierno Central. En este periodo, el Gobierno Central decide introducir la alta velocidad en la línea Madrid-Sevilla cambiando el ancho de la vía. Dichas decisiones fueron objeto de críticas: se le consideró una decisión precipitada en la que no se tuvo en cuenta el coste de oportunidad que tendría este proyecto, ya que esta opción suponía el abandono de proyectos mucho más racionales (contemplados en el Plan Ferroviario), como la modernización e incremento progresivo de la velocidad media de toda la red (MÁRQUEZ, 1993 y 1994).

Teniendo en cuenta esto que, sin lugar a dudas, ha venido a condicionar el desarrollo *de la política de promoción y fomento del transporte por ferrocarril*, las actuaciones más concretas ejecutadas en el marco de esta política han sido las que a continuación se detallan.

Las primeras intervenciones, que coinciden con la primera mitad de la década de los ochenta, estuvieron dirigidas a actuaciones tendentes a mejorar la gestión de los ferrocarriles andaluces. Éstas se orientaron principalmente hacia la mejora de la gestión de las líneas conceptuadas como altamente deficitarias y la eliminación de las trabas existentes que obstaculizaban la realización de determinadas relaciones ferroviarias en las condiciones económicas y de tiempo que serían deseables. En definitiva, eran actuaciones que estaban dirigidas a la reestructuración y saneamiento del sector en Andalucía.

Las actuaciones de la Junta de Andalucía, en la ordenación del tráfico transversal, se concretan en la coordinación de los expresos nacionales de la Costa de la Luz y de Almería para buscar la relación con Cádiz o Huelva con Almería. En el mismo sentido, se ha intervenido en la unión de Málaga con Granada y Almería.

**CUADRO N°6**  
**OPERACIONES DE CAPITAL PRESUPUESTADAS PARA LA**  
**POTENCIACIÓN Y MEJORA DEL TRANSPORTE POR**  
**FERROCARRIL**

<b>Año</b>	<b>Mill. ptas</b>	<b>Evolución.</b>
1986	209	
1987	595	184,6
1988	1.900	219,33
1989	4.018	111,47
1990	4.194	4,38
1991	4.717	12,47
1992	3.884,8	-17,64
1993	3.162,15	-18,60
1994	1.208	-61,80

Fuente: Presupuestos de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

En la segunda parte de la década de los ochenta y principios de los noventa, todos los esfuerzos presupuestarios prácticamente estuvieron dirigidos a la construcción de la red de alta velocidad de la línea Sevilla-Córdoba-Brazatortas en dirección a Madrid<sup>14</sup>.

Como se advierte en el cuadro n°6, los recursos presupuestarios<sup>15</sup> destinados a inversiones al ferrocarril experimentaron a partir de 1987 un aumento espectacular, motivado por las medidas adoptadas por RENFE y el Estado acerca de las nuevas remodelación de la red arterial Sevilla- Madrid. De acuerdo con esto, las operaciones de capital de los próximos años, hasta 1994, estuvieron destinadas fundamentalmente a atender la financiación comprometida por la Junta Andalucía en las redes arteriales ferroviarias de Sevilla, Córdoba y, de forma más residual, a la mejora de la conexión por ferrocarril entre Sevilla, Málaga y Granada<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Un dato que lo confirma es el hecho que en la década de los ochenta sólo se procedió a renovar el 11,17 por cien de la red (OCAÑA y GÓMEZ, 1990, p. 139).

<sup>15</sup> Las subvenciones concertadas en el Acuerdo Junta de Andalucía y Renfe, (en torno a 300 millones de ptas. anuales) son consideradas dentro del capítulo de transferencias corrientes por lo que estas cantidades no están consignadas en este concepto.

<sup>16</sup> Para la financiación de la Red Arterial de Sevilla y Córdoba, se contó, a parte de los fondos autonómicos (mayoritariamente), con fondos provenientes del FCI y FEDER.

En 1994, coincidiendo con la terminación de la Red Arterial Sevilla y Córdoba se produjo un importante descenso en el presupuesto. En este año, la previsión presupuestaria de 1.208 millones de ptas (recursos con cargo a FCI y autofinanciados) se asignó a dotaciones para la remodelación y mejora en el Eje Ferroviario Transversal y redes arteriales ferroviarias de grandes ciudades, así como en actuaciones de mejora y conservación de la red ferroviaria.

En definitiva, la construcción de la nueva línea de ferrocarril Sevilla-Madrid es la actuación fundamental que ha marcado la política ferroviaria del gobierno autonómico entre 1987-1994. Esta línea ferroviaria supone una mejora en los accesos a la Meseta desde Andalucía Occidental. Si bien, la realización de este gran proyecto ha tenido un coste, independientemente de que este proyecto supusiera una ruptura con las primeras estrategias planteadas por la Junta de Andalucía<sup>17</sup> en el Plan Estratégico Ferroviario de Andalucía (1986):

- La realización de este proyecto ha sido a costa del abandono de otros proyectos de mejora de la red ferroviaria que suponían una mayor articulación de la región. Incluso la propia CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1994) indica que, al inicio de la década de los noventa, la red ferroviaria de Andalucía tenía una longitud muy similar a la existente en 1950, y presentaba un elevado grado de obsolescencia y una baja calidad.

-Este proyecto que inicialmente estaba pensado para descongestionar el tráfico ferroviario en su paso por Despeñaperros no soluciona este problema ante la decisión de cambiar el ancho de vía. El cambio de ancho de vía ha supuesto que este acceso siga estando congestionado ya que todo el tráfico de mercancías y

---

<sup>17</sup> Una política coherente con el modelo de ordenación del territorio, proyectado por la Junta de Andalucía en los primeros años, habría exigido el desarrollo de los ejes internos y la potenciación de las capitales de provincia como centros secundarios para la difusión del crecimiento regional ( MÁRQUEZ, 1996).

gran parte de los viajeros que anteriormente soportaba siguen circulando por la misma vía (MÁRQUEZ, 1996), con el agravante de la decisión de eliminar el ferrocarril de acceso a la zona de Levante.

En definitiva, las actuaciones llevadas a cabo en la década de los ochenta y principios de los noventa suponen la inserción de la región en una nueva concepción del transporte por ferrocarril con la red de alta velocidad. La contraprestación ha sido una acentuación de los desequilibrios territoriales existentes en el tendido ferroviario. El nuevo eje Madrid-Sevilla fortalece el carácter radial de la red ferroviaria regional, y consolida a Sevilla como centro metropolitano en el ámbito nacional.

### **5.1.3. Otras acciones en fomento de transporte.**

Otro conjunto de actuaciones han estado dirigidas a la Promoción y Desarrollo del Transporte Aéreo y por Cable, aunque son actuaciones muy limitadas tanto por las competencias como por el hecho en sí.

En el caso del transporte aéreo, cuyas competencias están muy limitadas<sup>18</sup>, las actuaciones han estado dirigidas a la realización de estudios por parte de la Consejería al objeto de analizar la viabilidad del establecimiento de un sistema de vuelos de tercer nivel. No obstante, este área del transporte y, en concreto, las infraestructuras sufrieron un gran impulso por parte de la Administración Central, con motivo de la celebración de Expo'92. Este hecho motivó la ampliación de los aeropuertos de Cádiz, Málaga y Sevilla con un presupuesto total de 17.000 millones de pesetas. Si bien fue el aeropuerto de Sevilla con un montante de 12.000 millones de pesetas el que absorbió mayores recursos.

---

<sup>18</sup> El art.13.11 del Estatuto de Autonomía, establece que la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva en puertos, aeropuertos y helipuertos que no tengan la calificación legal de interés general del Estado.

Las actuaciones que se circunscriben bajo el epígrafe transporte por cable recogen básicamente las inversiones realizadas en la estación de Sierra Nevada, donde se realizan infraestructuras para la instalación de servicios de telesillas.

Otras acciones son las comprendidas bajo la denominación *Cooperación en planes internodales de transporte metropolitano*, potenciadas en los noventa y encaminadas a la realización de estudios y proyectos para la organización del transporte colectivo en los ámbitos metropolitanos en cooperación con las Administraciones Central y Local.

## **5.2. INFRAESTRUCTURA PORTUARIA.**

La Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en el título I de Estatuto, art 13.11, tiene competencias exclusivas sobre “puertos, aeropuertos y helipuertos que no tengan la calificación legal de interés general del Estado, puertos de refugio, puertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales”.

Con el Real Decreto 3137/1983 de 25 de agosto, la Comunidad Autónoma recibe las transferencias en materia de puertos. Los puertos traspasados son los no clasificados de interés general, limitándose básicamente a los puertos pesqueros y deportivos<sup>19</sup>.

Las líneas de actuación de la Consejería se diferencian según la categoría del puerto. Así, se puede hablar de actuaciones, por un lado, de ámbito pesquero y, por

---

<sup>19</sup> Los puertos traspasados son : Isla Cristina; Lepe, con sus instalaciones deportivas de Cartaya; San Fernando; Sancti Petri; Barbate, con sus instalaciones portuarias de Conil; Estepona; Marbella; Fuengirola, con su instalaciones portuarias de Cala Burras y Torremolinos, Vélez Málaga (Torre del Mar), Almuñécar con sus instalaciones portuarias de Calahonda, La Mamola y la Rábita; Adra; Roquetas de Mar; y Garruchas, con sus instalaciones portuarias de Villaricos.

otro, de carácter deportivo. En referencia a las primeras, la líneas de actuación persiguen mejorar la administración portuaria, la funcionalidad interna, y desarrollar y mejorar la dotación infraestructuras portuarias. Con respecto a los puertos de carácter deportivo las actuaciones persiguen establecer un marco legal para la construcción y explotación de los mismos y propiciar la correcta articulación de los puertos en el soporte territorial en que se insertan. En ambos casos hay una vertiente que está dirigida a la infraestructura, y otra al aspecto de funcionamiento y administración.

Del aspecto funcional, y en el ámbito de los puertos pesqueros, destacan las siguientes publicaciones: la Ley 6/1986 de 5 de mayo, sobre Tarifas y Cánones en puestos e instalaciones portuarias; las Ordenes de 26 de febrero y 6 de abril de 1988, sobre control de la pesca en los puertos de la Comunidad y la aprobación del pliego de bases para la adjudicación de la explotación de las lonjas de pescado. Por otro lado, los puertos deportivos también fueron objeto de legislación al aprobarse la Ley 8/1988 de Puertos Deportivos que regula la construcción y explotación de obras e infraestructuras portuarias.

El capítulo de las infraestructuras cobrará importancia a final de la década de los ochenta, pues en los primeros años 1984-1986, tras el traspaso de competencias, los proyectos consistían básicamente en obras de mantenimiento de los servicios y conservación de las infraestructuras pesqueras. Es a partir de 1987, a tenor de las necesidades detectadas, cuando se empiezan a proyectar actuaciones de mejora y ampliación de infraestructuras.

En el programa de puertos pesqueros se han ejecutado acciones destinadas a la mejora de la infraestructura existente, tanto de modernización de las instalaciones como de ampliación de capacidad y reparación de deficiencias, tales como la adecuación de muelles, el refuerzo de diques de abrigo, dragados y construcciones de lonjas o locales para armadores.

Durante el periodo 1984-1988, las mejoras en infraestructuras estuvieron básicamente orientadas a los puertos pesqueros, realizándose inversiones por importe de unos 2000 millones. Esta cantidad se verá notablemente incrementada en los siguientes años, como se puede observar en el cuadro nº7.

Por el contrario, la infraestructura portuaria de carácter náutico deportivo, que hasta entonces no había tenido peso alguno, es objeto de gran esfuerzo impulsor<sup>20</sup> por parte de la Consejería en los primeros años de los noventa. Territorialmente las inversiones están centradas en el litoral atlántico. La realización de tal esfuerzo inversor encuentra la justificación en dos razones: por un lado, el compromiso adquirido por la Junta de Andalucía de colaborar en la organización del Campeonato del Mundo de Vela de 1992 en aguas de la Bahía de Cádiz. Y, por otro lado, el litoral atlántico presentaba un déficit de infraestructuras que de alguna forma limitaba la competitividad del sector turístico de esta zona. Básicamente este tipo de puertos estaban concentrados en el Arco Mediterráneo, por lo que de esta forma se conseguía equilibrar territorialmente dicha oferta.

Con objeto de afrontar la nueva organización portuaria, la explotación y mantenimiento de los servicios se crea la Empresa pública de puertos de Andalucía (EPPA)<sup>21</sup> que inicia su andadura en 1993. La mayor parte de las partidas presupuestarias (cuadro nº8) destinadas a la infraestructura portuaria y pesquera en 1994 son transferencias dirigidas a la EPPA.

---

<sup>20</sup> Como indica LA CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1994, p. 41): “El periodo 1990-93 ha marcado un hito histórico irrepetible en materia de puertos deportivos”.

<sup>21</sup> Se crea por el Decreto 126/1992, y supone la modernización de la estructura de administración portuaria adoptando un fórmula empresarial para la gestión y el abandono de la tradicional visión “administrativa e ingenieril” (BARRAGÁN, 1996, p. 243).

**CUADRO Nº7  
PLAN DE INVERSIONES DE LA INFRAESTRUCTURA PORTUARIA POR  
SUBPROGRAMAS 1988-1994**

	Mejora desarrollo Infraestructura Portuaria pesquera		Mejora desarrollo Infraestructura Náutico Deportiva		Dragados grandes reparaciones		Total  mill. ptas.
	mill. ptas.	%	mill. ptas.	%	mill. ptas.	%	
1988	415	57,88	97	13,53	205	28,59	717
1989	1.154	52,34	743	33,70	308	13,97	2.205
1990	1.574	47,62	1.506	45,57	225	6,81	3.305
1991	1.200	23,98	3.455	69,03	350	6,99	5.005
1992	858	18,66	3.407	74,07	335	7,27	4.600
1993	1.522	43,49	1.593	45,51	385	11,00	3.500
1994	1.415	67,09	694	32,91	-	0,00	2.109

Fuente: Presupuestos de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

### **5.3. EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA DIRIGIDO AL TRANSPORTE Y PUERTOS.**

La evolución presupuestaria del programa dirigido al transporte y puertos se presenta en los cuadros nº8 y nº9 (Programa presupuestario 41 C). En ellos se constata la trayectoria hasta ahora descrita de la estrategia política en materia de transporte y puertos. En primer lugar, destaca el fuerte incremento que experimenta durante los años 1988 y 1989, motivado, como ya ha quedado de manifiesto, por la construcción de la red de arterial de Sevilla-Córdoba-Brazatortas y, por el desarrollo de las infraestructuras náutico-deportivas. Por la misma razón, coincidiendo con la conclusión de tales obras, se produce una disminución de la asignación presupuestaria al programa presupuestario.

Respecto al grado de ejecución, los primeros años coinciden con un grado de realización bajo, sin que la media alcance el 50 por ciento de realización. Por el contrario, a partir de 1987, el grado de ejecución es creciente con la excepción de 1992.

En el cuadro nº9, en que se puede observar el desglose presupuestario por capítulos del programa, se ve que el capítulo de VI de inversiones reales es el gran

protagonista, como corresponde a un programa de estas características.

Las transferencias corrientes del programa 41C, son las subvenciones a RENFE y a Empresas y Organismos vinculadas al transporte público por carretera. Y, prácticamente, corresponden a la totalidad de transferencias corrientes de la Consejería de obras Públicas y Transportes.

**CUADRO N°8**  
**EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA DE APOYO AL TRANSPORTE Y PUERTOS.**

(Cifras en miles de pesetas)

Año	Crédito Inicial (1)	T.Var. %	Crédito Definitivo (2)	T.Var. %	Obligaciones Reconocidas.(3)	T.Var. %	Ejecución %(3)/(2)
1985	1.797.849		2.416.369		1.089.221		45,1
1986	2.390.377	33,0	2.900.188	20,0	1.562.192	43,4	53,9
1987	2.227.178	-6,8	2.895.837	-0,2	1.300.304	-16,8	44,9
1988	3.873.330	73,9	4.967.516	71,5	3.172.893	144,0	63,9
1989	7.729.381	99,6	8.112.233	63,3	6.001.032	89,1	74
1990	9.240.691	19,6	9.238.150	13,9	6.996.935	16,6	75,7
1991	12.397.799	34,2	13.975.781	51,3	12.128.987	73,3	86,8
1992	12.009.333	-3,1	12.336.901	-11,7	7.563.836	-37,6	61,3
1993	10.763.431	-10,4	12.700.806	2,9	9.204.926	21,7	72,5
1994	8.381.661	-22,1	10.137.948	-20,2	7.585.589	-17,6	74,8

Fuente: Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

**CUADRO N°9**  
**PROGRAMA PRESUPUESTARIO TRANSPORTE Y PUERTOS.DESGLOSE POR CAPÍTULOS.**

Datos sobre créditos iniciales.

Año	Capítulo I		Capítulo II		Capítulo IV		Capítulo VI		Capítulo VII	
	miles pts.	%	miles ptas.	%	miles ptas.	%	miles pts.	%	miles ptas.	%
1985	147.880	8,2	31.689	1,8	311.550	17,3	1.134.630	63,1	172.100	9,6
1986	321.231	13,4	23.595	1,0	311.550	13,0	1.539.001	64,4	195.000	8,2
1987	393.087	14,9	4.691	0,2	315.000	11,9	1.187.900	44,9	745.000	28,2
1988	350.358	9,0	4.472	0,1	136.000	3,5	1.920.000	49,6	1.462.500	37,8
1989	606.505	7,8	98.876	1,3	136.000	1,8	6.664.934	86,2	223.066	2,9
1990	701.774	7,6	114.917	1,2	136.000	1,5	7.904.800	85,5	383.200	4,1
1991	717.618	5,8	142.181	1,1	150.000	1,2	11.089.000	89,4	299.000	2,4
1992	1.124.998	9,1	450.000	3,6	450.000	3,6	10.100.900	81,5	270.000	2,2
1993	893.972	8,3	40.909	0,4	450.000	4,2	7.366.750	68,4	2.011.800	18,7
1994	712.504	8,5	46.157	0,6	450.000	5,4	4.493.000	53,6	2.680.000	32,0

Fuente: Presupuestos de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

## **6. INFRAESTRUCTURA HIDRÁULICA.**

Como se ha indicado, la infraestructura hidráulica es un tema de gran trascendencia para la Comunidad Autónoma Andaluza por la irregularidad y la desigual distribución de las precipitaciones anuales, lo que provoca desequilibrios estructurales entre la oferta y la demanda de agua, y limita el potencial de desarrollo de ciertas zonas.

En Andalucía existe un déficit de agua que obliga a la necesidad de incrementar los recursos garantizados, mejorando la distribución y racionalización del uso sobre todo en el sector agrario, principal demandante (PEZZI, 1993). El déficit estructural en Andalucía de recursos hídricos obliga a diseñar una estrategia que permita corregir la situación actual, sabiendo que es difícil y costosa si se aborda construyendo embalses y realizando trasvases, y controvertida si la estrategia se sustenta en el ahorro como pilar principal, pues éste deberá incidir especialmente, aunque no de forma exclusiva, en los usos agrícolas (GUTIÉRREZ y CANTERO, 1997b).

La instrumentación de la política de aguas está distribuida entre las distintas administraciones, por lo que queda limitado el margen de maniobra de la administración autonómica. No obstante, el Estatuto de Autonomía le reconoce a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas y compartidas en esta materia, disponiendo para tal fin una cuantía importante de recursos financieros. Tales competencias se hacen efectivas con el Real Decreto 1132/1984 de 26 de marzo, por el que se transfieren a la Comunidad Autónoma las funciones y servicios de abastecimiento y saneamiento de poblaciones, defensa, encauzamientos y regadíos.

Las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de abastecimiento, saneamiento, defensa y encauzamientos consisten en la mejora de los regadíos y en la prestación de auxilios técnicos y económicos a municipios previa petición de éstos. El motivo de esto último es la ley de régimen local que establece que el abastecimiento y depuración de las aguas es competencia municipal.

Las primeras acciones del gobierno autonómico en esta materia no se hacen esperar como consecuencia tanto de que el traspaso de competencias coincide con un periodo climatológico extremadamente seco, como de la deficiente situación que se presenta en materia de abastecimiento y saneamiento. Por lo cual, la administración debía hacer frente a esta situación atendiendo simultáneamente a las circunstancias estructurales y coyunturales.

Los objetivos propuestos, de acuerdo con las competencias transferidas, son (CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, 1990, p. 183):

- Aumentar el volumen global de los recursos aprovechados.
- Racionalizar el uso de los recursos hidráulicos.
- Restituir la calidad del agua.
- Racionalizar la gestión del agua.

De acuerdo con estos objetivos, la actuación de la Consejería en materia de obras hidráulicas ha estado destinada, con carácter prioritario, a mejorar el uso y el aprovechamiento del agua, fomentando la creación de sistemas hidráulicos y la gestión integral del recurso y dotando a los núcleos de población de nuevas infraestructuras o mejorando las existentes. Para ello, la Consejería ha prestado el auxilio técnico y económico a las Corporaciones Locales a través del establecimiento de convenios con Diputaciones y Ayuntamientos.

Todo este tipo de actuaciones, durante una década en la que las circunstancias climatológicas eran adversas para los recursos hídricos, no han contado con un marco planificador por parte del gobierno autonómico. No obstante, la Junta Andalucía, que podía participar en la planificación hidrológica efectuada por el Estado haciendo explícitos sus criterios de actuación, teniendo en cuenta la limitación de las competencias transferidas en materia de infraestructura hidráulicas, procedió a prestar apoyo y financiación a estudios y proyectos de infraestructuras hidráulicas de interés para la

Comunidad Autónoma, al objeto de que fueran efectuados por la Administración Central. Sin embargo, esta colaboración y apoyo no contó con una definición precisa de la política hidráulica regional. Ya que será a partir de 1989, con el desarrollo del documento Bases de Ordenación del Territorio, cuando se inicia una línea de trabajo con el objetivo de definir la política hidráulica en Andalucía de acuerdo con los criterios de política territorial y económica.

En los años sucesivos y coincidiendo con un importante proceso planificador por parte de la Administración del Estado<sup>22</sup>, la postura del gobierno autonómico respecto a la gestión de los recursos estará más definida y acorde con los objetivos generales de la política económica y de ordenación del territorio, que quedará recogida en el documento de Bases de Política Hidráulica en Andalucía. La política del agua se considera una parte fundamental de la ordenación del territorio y con este objetivo se aborda el plan de infraestructura de abastecimiento y saneamiento que permita racionalizar, optimizar y mejorar los recursos destinados por la Comunidad. Este proceso encuentra la culminación con el Acuerdo Andaluz por el Agua (CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, 1994). El Acuerdo Andaluz por el Agua es un documento pactado por los diferentes agentes públicos y sociales de diversos ámbitos de la vida social y económica, constituyéndose en garantía para conseguir el consenso social para el desarrollo de una política integral en materia del agua.

Esto ha permitido avanzar en el tema de la problemática del agua, pues una parte importante de la solución de los problemas hídricos puede encontrarse a través de la planificación hidrológica que debe abordarse no sólo con el programa de obras hidráulicas que incrementa los recursos disponibles, sino también con una mejor gestión de los actualmente disponibles, procurando, por una parte, el ahorro y, por otro, la reutilización (RODRÍGUEZ y LÓPEZ, 1995).

---

<sup>22</sup> Proceso que culmina con la redacción de las Directrices de los Planes Hidrológicos de Cuenca y con la elaboración del Plan Hidrológico Nacional

El presupuesto que ha hecho efectivo todo este tipo de actuaciones ha estado recogido bajo el programa presupuestario dirigido Obras Hidráulicas (prog. presupuestario 41A). Tal y como ya se pudo apreciar en el cuadro nº2, las cantidades referidas a las Obras Hidráulicas en el contexto general del presupuesto de la Consejería de Obras Públicas y Transportes han ido creciendo en valores absolutos a lo largo del periodo hasta el año 1992, a partir del cual empieza a disminuir. Del porcentaje de participación no se puede decir lo mismo, los primeros años se caracterizaron por un importante peso dentro del presupuesto, produciéndose a partir de 1988 un descenso (con la excepción de 1990).

El comportamiento global del programa presupuestario dirigido a Obras Hidráulicas (programa 41A) se detalla en los cuadros nº 10,11 y 12. Respecto a la ejecución del programa se puede decir que ésta ha sido relativamente alta, situándose por encima del 75 %, con la excepción de los años 1992 y 1994. Estos dos años coinciden, además, con una ruptura en el ritmo creciente que hasta entonces mantenían los presupuestos (cuadro nº 10).

El cuadro nº11, en el que se ha procedido a comparar las cantidades presupuestas con las cantidades planificadas, indica como en la mayoría de los años las cantidades presupuestadas han sido superiores a las planificadas. Esto se debe a la deficiencia en la que se encontraban dichas infraestructuras y por la situación de sequía de estos años. Durante los primeros años y motivado por estas circunstancias se produce un importante incremento de las cantidades presupuestadas. Por el contrario, los dos últimos años se han caracterizado por un descenso de las partidas presupuestadas por debajo de las planificadas.

Como es lógico en un programa referido a obras hidráulicas, el capítulo más importante lo constituyen las inversiones (Capítulos VI y VII) que absorben la práctica totalidad de los presupuestos (cuadro nº 12). Las inversiones han sido prácticamente ejecutadas en su totalidad por la Junta de Andalucía, pues como se puede observar las

inversiones del capítulo VII (inversiones no ejecutadas directamente por la Junta de Andalucía) son notablemente inferiores.

**CUADRO Nº 10**  
**PROGRAMA PRESUPUESTARIO 41A-OBRAS HIDRÁULICAS.**  
(Cifras en miles de pesetas)

Año	Crédito Inicial (1)	T.Var. %	Crédito Definitivo (2)	T.Var. %	Obligaciones Reconocidas.(3)	T.Var.%	Ejecución % (3)/(2)
1985	7.186.124		9.320.686		8.399.438		90,1
1986	7.090.102	-1,3	8.130.094	-12,8	7.774.696	-7,4	95,6
1987	9.859.396	39,1	10.007.132	23,1	7.816.131	0,5	78,1
1988	10.719.059	8,7	12.962.946	29,5	9.866.532	26,2	76,1
1989	15.123.003	41,1	20.257.108	56,3	15.224.419	54,3	75,2
1990	19.953.191	31,9	19.754.902	-2,5	15.116.104	-0,7	76,5
1991	20.999.239	5,2	23.762.891	20,3	17.823.046	17,9	75
1992	20.607.022	-1,9	23.881.667	0,5	16.600.263	-6,9	69,5
1993	19.259.032	-6,5	25.057.141	4,9	19.198.119	15,6	76,6
1994	17.895.539	-7,1	20.393.484	-18,6	13.482.743	-29,8	66,1

Fuente: Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

**CUADRO Nº11**  
**EVOLUCIÓN COMPARATIVA DE LAS PARTIDAS PRESUPUESTADAS CON LAS**  
**PLANIFICADAS 1987-1994.**  
(en miles de pesetas)

	Presupuestado(1)	Previsiones(2)	% (1)/(2)
1987	9.859.396	9.836.000	100
1988	10.719.059	9.836.000	109,0
1989	15.123.003	12.271.000	123,2
1990	19.953.191	15.394.000	129,6
<b>Total 87-90</b>	<b>55.654.649</b>	<b>47.337.000</b>	<b>117,6</b>
1991	20.999.239	17.476.000	120,2
1992	20.607.022	20.309.100	101,5
1993	19.259.032	21.044.600	91,5
1994	17.895.539	22.321.800	80,2
<b>Total 91-94</b>	<b>78.760.832</b>	<b>81.151.500</b>	<b>97,1</b>

Fuente: Presupuestos de la Comunidad Autónoma, PADE 1987-1990, PADE 1991-1994, y elaboración propia.

**CUADRO N°12**  
**ESTRUCTURA POR CAPÍTULOS DEL PROGRAMA 41A-OBRAS HIDRÁULICAS.**  
Datos sobre créditos iniciales.

Año	Capítulo I		Capítulo II		Capítulo VI		Capítulo VII	
	miles pts.	%	miles ptas.	%	miles ptas.	%	miles ptas.	%
1985	21.611	0,3	5.813	0,1	6.658.700	92,7	500.000	7,0
1986	12.938	0,2	564	0,0	6.885.400	97,1	191.200	2,7
1987	23.031	0,2	565	0,0	9.744.900	98,8	90.900	0,9
1988	18.494	0,2	565	0,0	10.299.100	96,1	400.900	3,7
1989	97.705	0,6	25.295	0,2	14.500.003	95,9	500.000	3,3
1990	106.507	0,5	25.189	0,1	19.221.495	96,3	600.000	3,0
1991	150.842	0,7	26.902	0,1	20.021.495	95,3	800.000	3,8
1992	143.836	0,7	63.186	0,3	19.788.349	96	611.651	3,0
1993	157.959	0,8	57.073	0,3	18.432.349	95,7	611.651	3,2
1994	166.213	0,9	59.569	0,3	15.253.394	85,2	2.416.363	13,5

Fuente: Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma y elaboración propia

Los créditos asignados por la Consejería de Obras Públicas y Transportes al programa de Obras Hidráulicas se han distribuido, principalmente, en tres subprogramas<sup>23</sup>:

- Infraestructuras Sanitaria e Hidráulica.
- Defensa y Encauzamiento.
- Regulación y Regadíos.

La evolución de las inversiones concernientes a estos subprogramas durante el periodo 1988-1994 se desarrollan en el cuadro n°13. Las acciones realizadas en torno a la infraestructura sanitaria e hidráulica son las partidas que absorben la práctica totalidad del presupuesto de las inversiones. A continuación se describen los subprogramas ejecutados por la Consejería:

<sup>23</sup> Este desglose aparece en los presupuestos a partir de 1988.

CUADRO N°13

**PLAN DE INVERSIONES DE OBRAS HIDRÁULICAS POR SUBPROGRAMAS. 1988-1994**

Año	Inf. Sanitaria Hidráulica		Defensa y Encauzamiento		Regulación y Regadíos		Total
	mill. ptas.	%	mill. ptas.	%	mill. ptas.	%	
1988	9.316,9	87,1	353,0	3,3	1.030,0	9,6	10.699,9
1989	12.477,0	83,2	723,0	4,8	1.800,0	12,0	15.000,0
1990	18.567,0	93,7	1.004,0	5,1	250,0	1,3	19.821,0
1991	19.326,0	92,8	1.315,0	6,3	180,0	0,9	20.821,0
1992	18.598,6	91,2	1.269,3	6,2	532,2	2,6	20.400,1
1993	18.221,8	95,7	440,0	2,3	382,2	2,0	19.044,0
1994	13.642,7	91,7	1.013,0	6,8	227,2	1,5	14.882,9

Fuente: Presupuesto de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

A) El objetivo del subprograma de *Infraestructura Sanitaria e Hidráulica* consiste en dotar de la infraestructura necesaria a la región para atender la demanda de las poblaciones en cuanto a garantía y calidad de abastecimiento y saneamiento.

Como ya se ha indicado, las competencias de la Junta de Andalucía en materia de abastecimiento y saneamiento quedan limitadas a la prestación de auxilios técnicos y económicos a los municipios para la ejecución de obras de abastecimiento y agua. De acuerdo con esto, el gobierno autonómico, ante la necesidad de reordenar el sector y dada la deficiente gestión de los municipios ante tal problema, procedió, por un lado, a desarrollar Planes de Abastecimiento y Saneamiento en todos los grandes municipios de la región, áreas metropolitanas y capitales provinciales, con la finalidad de cuantificar los déficit y poder establecer prioridades de actuación. De estos planes destacan los Planes Directores de Infraestructura Sanitaria Hidráulica, finalizados en 1987, y el plan de Infraestructura de Abastecimiento y Saneamiento de los Municipios Andaluces. Por otro lado, se promueve la creación y potenciación de grandes sistemas mancomunados, motivo por el que la Consejería fomenta la realización de convenios con las Diputaciones Provinciales, Mancomunidades, Consorcios y Municipios de forma que contribuyan a la realización de proyectos, así como a colaborar en la gestión de estas unidades y participar en los órganos de gestión de los mismos y poder hacer explícitos los criterios de la Junta de Andalucía (CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES,

1990).

Las acciones concretas durante la década de los ochenta en materia de *abastecimientos* han estado dirigidas al abastecimiento a capitales y áreas metropolitanas, considerando como prioritarias, por la importancia de las poblaciones, las áreas de Sevilla, Málaga, Cádiz y Granada. Por otro lado, se ha potenciado la creación de sistemas de abastecimiento supra-municipales (durante el periodo 1984-1989 se crean 16 sistemas de abastecimiento supra-municipales). Además, se han llevado a cabo proyectos por parte de la Consejería para la mejora de dotación e infraestructuras en abastecimiento<sup>24</sup>. También se han realizado acciones destinadas a la mejora de la potabilidad y salubridad de las aguas.

De acuerdo con esto, el abastecimiento del agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender las necesidades de los municipios ha constituido una línea importante de trabajo agravada por el problema de las irregularidades de las precipitaciones. No obstante, la cuestión del suministro constituye tan sólo una parte del problema, el resto se centra en el área de saneamiento.

Las actuaciones en el área de *saneamiento* vienen precedidas por unas deficiencias crónicas en esta materia. Estas irregularidades se producen como consecuencia de procesos urbanísticos y desarrollos industriales no planificados y, consecuentemente, carentes de dichos servicios. Estas circunstancias se acrecentaron por el hecho de que la gestión en esta materia correspondía a los municipios y éstos, caracterizados por la escasez de recursos financieros, provocaron cierta dejadez en el mantenimiento de la red de suministro y saneamiento. A estas particularidades hay que unirles el hecho de que las acciones desarrolladas hasta entonces por la administración habían estado centradas básicamente en el área del litoral (CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, 1990a).

---

<sup>24</sup> Normalmente la participación de la Junta de Andalucía en estos proyectos es de un 50 %.

El programa de saneamiento desarrollado por el gobierno autonómico atiende a dos grandes aspectos, por un lado, la lucha contra la contaminación que se dirige a la protección de las Aguas Litorales y Continentales y, por otro, la mejora de la salubridad y la calidad ambiental que se dirige a la reutilización de las aguas residuales y a la protección de los Espacios Naturales. Así pues, las actuaciones han ido dirigidas prioritariamente al litoral, a las mayores aglomeraciones urbanas, a las ciudades medias del interior, y a los núcleos urbanos cuyas aguas residuales son vertidas en espacios naturales (CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS, 1995). En esta situación se desarrolla una intensa colaboración con las CC.LL. para la realización de infraestructuras ante la deficiente gestión de los servicios prestados por numerosos municipios por falta de medios financieros, técnicos y humanos para hacer frente de forma adecuada a la gestión de los mismos.

En términos de recursos financieros y conforme han transcurrido los años, el área de saneamiento ha ido ganando en importancia, sobre todo al final de la década de los ochenta. Esto ha sido debido, entre otras razones, a la conclusión de los principales proyectos más importantes en materia de abastecimiento, lo que ha permitido destinar un mayor volumen de inversión a la resolución de los déficit de saneamiento y depuración de aguas residuales.

En suma, con este tipo de actuaciones, la administración ha estado incentivando el consumo de recursos hídricos mediante políticas de oferta sin poner límites a su utilización, bajo el lema, como indican GUTIÉRREZ y CANTERO (1997b, p. 135), “proporcionar agua a un territorio lo desarrolla”, asumiendo la administración unos costes crecientes sin trasladar una mínima parte de éstos a los consumidores.

B) Otro tipo de actuaciones a las que la Consejería de Obras Públicas y Transportes ha dedicado parte de su presupuesto son para la *defensa y encauzamiento*, donde el presupuesto ha variado desde el 2,3% del programa de obras hidráulicas en 1993, al 6,8% en 1994. Este tipo de acciones persiguen el objetivo de proteger a las poblaciones

con graves riesgos de inundaciones. Entre las acciones instrumentales está la de eliminar las inundaciones en núcleos urbanos mediante la construcción de elementos de defensa de los ríos y ramblas, y la de propiciar acciones de mejora de cauces y ordenación de márgenes.

Territorialmente estas acciones han estado destinadas sobre todo a la cuenca Sur, en la que predomina un régimen de lluvias intensas en cortos periodos de tiempo lo que provoca graves inundaciones por las características del territorio (proximidad de las sierras litorales al mar, fuertes pendientes de los ríos y escasa cobertura vegetal).

C) Por otro lado, dentro del programa de Obras Hidráulicas, también se han producido actuaciones en materia de *regulación y regadíos* que han estado orientadas a conseguir la regulación integral de las cuencas y garantizar el abastecimiento y aumento de la productividad en los regadíos, realizando las infraestructuras necesarias para alcanzar estos objetivos.

No obstante, este tipo de actuaciones deben ser compatibilizadas con otros organismos, por lo que gran parte de las acciones de la Consejería están dirigidas a participar en los planes coordinados en regadíos promovidos por otros organismos e instituciones como son IRYDA, MOPU e IARA, y a ultimar las obras transferidas y a desarrollar aquellas otras que fueran estrictamente imprescindibles.

El presupuesto para este tipo de actuaciones ha seguido una tendencia descendente. En concreto, ha pasado de suponer una cantidad superior a los 1000 millones de pesetas a final de la década de los ochenta, a cantidades que han oscilado entre los 180 millones de pesetas de 1991 y 532 millones de pesetas en 1992.

En este aspecto, en Andalucía se ha seguido una política de oferta donde el objetivo era incrementar la disponibilidad de recursos mediante la construcción de grandes infraestructuras hidráulicas. No obstante, esta política parece no haber ido

acompañada de la mejora de las infraestructuras de regadío, pues en Andalucía hay un elevado nivel de pérdidas de agua debido al mal estado de las infraestructuras de regadío (VELÁZQUEZ, 1997), lo que pone de manifiesto la necesidad de subsanar el estado de tales infraestructuras con el objetivo de conseguir unos mayores niveles de ahorro del recurso.

En este contexto, teniendo en cuenta que el agua es un elemento de vital importancia y que el sector agrícola es el principal demandante de este recurso natural, el gobierno autonómico debe promover actuaciones que estimulen la modernización de los regadíos, y el abandono total o parcial, temporal o definitivo, de los regadíos de menor rentabilidad en consonancia con la política incentivada por la Unión Europea (COROMINAS, 1996). Asimismo, debe considerar que la eficiencia de los regadíos depende del buen funcionamiento de las infraestructuras de transporte de agua y de las infraestructuras de distribución, y en Andalucía existe la necesidad de subsanar el estado de tales infraestructuras con el objetivo de conseguir unos mayores niveles de ahorro de ahorro del recurso.

Además, se debe tener en cuenta que este tipo de actuaciones van a producirse en una situación caracterizada, por un lado, por el predominio de la demanda creciente de regadíos, como factor que hace aumentar la rentabilidad agraria; y por otro, por la escasez de recursos hídricos destinados al regadío, lo que dará lugar a insatisfacción de necesidades y a enfrentamientos con otros agentes de producirse periodos de sequía como el que se ha padecido recientemente (VELÁZQUEZ, 1997).

En suma, la situación de los recursos hídricos debe ser objeto de consideraciones por parte de la administración autonómica por los constantes desequilibrios entre la oferta y la demanda, y porque, como han afirmado CASADO, MARTÍN, REY, RUIZ (1993), el agua se configura, a corto plazo, como un freno y como un límite cuantitativo a las posibilidades de crecimiento de la economía andaluza.

La problemática del agua en Andalucía, aún cuando las circunstancias climatológicas no sean tan adversas como en otras épocas, debe dar lugar a una diversidad de actuaciones en las que estén implicados los distintos agentes sociales. Estas actuaciones deben formar parte de una planificación hidrológica, y que ésta se enmarque en la planificación económica, se coordine con la ordenación del territorio y se armonice con la conservación de la naturaleza.

El ahorro de agua ha de guiar las actuaciones implícitas en la política de aguas para poder atender el crecimiento de las demandas tradicionales y las nuevas. La política de eficiencia en el uso del agua debe permitir liberar recursos, aunque en determinados casos será también necesario acometer nuevas regulaciones, interconexión de cuencas o trasvases (GUTIÉRREZ y CANTERO, 1997b). Igualmente, en el conjunto de las actuaciones debe existir la necesidad de mejorar la calidad de las aguas, cuestión ésta que parece estar asumiéndose en los últimos tiempos por parte de la Junta de Andalucía (CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, 1996), que fija como objetivos específicos la depuración de aguas residuales y su reutilización, el establecimiento de sistemas de prevención de la calidad, y la reducción de la contaminación que ocasionan las actividades productivas.

En definitiva, cuanto acabamos de exponer en este capítulo permite afirmar que las inversiones públicas en infraestructuras básicas (transportes, comunicaciones y obras hidráulicas) han sido objeto de importantes inyecciones presupuestarias. Sin lugar a dudas en los últimos años se ha producido en Andalucía un esfuerzo en materia de infraestructuras que ha permitido un acercamiento de la región a los niveles de dotación de otras regiones más avanzadas.

En concreto, las dotaciones en la red de transportes y comunicaciones, y particularmente la viaria, han sido las infraestructuras estrella en la última década, debido tanto a la situación enormemente deficitaria de la que se partía, como por las inyecciones presupuestarias de la CEE. No obstante, a pesar del intenso periodo inversor de estos

años, Andalucía se encuentra entre las Comunidades peor dotadas en infraestructuras de transportes<sup>25</sup>, pese al enorme esfuerzo inversor realizado aún permanecen sin completar tramos esenciales de la malla viaria regional. Por otro lado, la red de ferrocarriles en Andalucía muestra una situación de graves carencias, que sólo se ha logrado paliar parcialmente. Por consiguiente, parece recomendable continuar con una línea inversora adecuada que permita acercar las redes de infraestructuras en transportes y comunicaciones a las del resto del país. Para ello, será necesario mantener un ritmo constante de crecimiento de la misma con el objetivo de evitar la existencia de estrangulamientos en la economía.

En lo que respecta a las líneas de actuación, las inversiones más importantes y emblemáticas en infraestructuras no han venido marcadas por las líneas prioritarias diseñadas en los primeros documentos planificadores del territorio. Los nuevos planteamientos motivados por la incorporación de España en la Comunidad Europea y la definición del proyecto Expo'92 suponen un cambio de posicionamiento de la Administración Pública en el área de infraestructuras..

La incorporación de España en la CEE supone un giro en el modelo de desarrollo endógeno propuesto en la primera legislatura<sup>26</sup>. Coincidiendo con esta incorporación, la política de desarrollo tiende a enfatizar la orientación exógena de la economía andaluza. Por otro lado, la definición del proyecto de la Expo'92 supone dar prioridad a proyectos tan importantes como la realización de la Autovía del 92, la red ferroviaria Sevilla-Córdoba-Brazatortas, además de otras infraestructuras relacionadas con tal evento. Más

---

<sup>25</sup> Andalucía se encuentra entre las comunidades peor dotadas en red viaria tanto respecto a la población (alrededor del 83%) como respecto a la superficie ( algo más del 86%). En lo que se refiere a la red ferroviaria la Comunidad Autónoma de Andalucía muestra una dotación muy inferior a la media nacional (45% para el indicador respecto a la superficie y 43% para el de población)(DE RUS, ROMÁN y TRUJILLO, 1997, p.43-44).

<sup>26</sup> Este cambio no sólo tuvo repercusiones en la orientación sino que, como se ha visto, también desde el punto de vista presupuestario. En concreto, el gasto en infraestructuras de carreteras se vio notablemente incrementado.

tarde, sería la celebración del Mundial de Esquí en Granada el que influiría notablemente en la creación de nuevas infraestructuras. En suma, son los grandes eventos los que marcan las prioridades inversoras del gobierno autonómico. No obstante, ante tal puntualización cabe hacerse el siguiente pregunta: ¿de no haber existido la celebración de tales eventos, hubiera existido el fuerte empuje inversor por parte de la Administración Central?, pues difícilmente se habrían llevado a cabo obras como la Autovía del 92 y la construcción del AVE hasta Sevilla, si no hubiera existido una colaboración del Gobierno Central con la Junta de Andalucía<sup>27</sup>.

Si la nota positiva fue el fuerte ritmo inversor de estos años, la negativa fue la de no lograr la pretendida articulación interna y el mayor equilibrio territorial que se proponía en el primer gobierno autonómico. Por un lado, la Autovía del 92, que tenía como eje vertebrador Sevilla, resolvía uno de los grandes déficits de la red de carreteras andaluzas, mejorando el posicionamiento de la zona oriental de Andalucía y, por otro, el tren de alta velocidad supuso una mejor conexión de la Meseta con Andalucía Occidental, pero en cambio reforzó el desequilibrio del espacio regional en el equipamiento básico de vías de comunicación.

En referencia al desequilibrio en las infraestructuras de comunicación y refiriéndose a las importantes obras que se han realizado en la Comunidad hasta la fecha (Autovía del 92 y la línea de alta velocidad), el propio Presidente de la Comunidad<sup>28</sup> indicaba que “el objetivo ahora es completar este sistema, y que favorezca la articulación territorial de la Comunidad, dotándola de un mayor equilibrio y de mayor cohesión interna para el desarrollo de las potencialidades de cada una de las provincias de

---

<sup>27</sup> LA CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1994, p. 10) señala que “la ampliación y modernización de las infraestructuras que ha logrado el esfuerzo inversor autonómico se han visto acompañadas de un cambio sustancial en el comportamiento de la Administración Central.” y sigue diciendo que “ El marco de colaboración de la Consejería con la Administración Central ha sido especialmente intenso y fructífero durante esta última legislatura” (refiriéndose a principios de los noventa).

<sup>28</sup> Con motivo de la celebración de debate del Estado de la Comunidad Autónoma en junio de 1992.

Andalucía. Existe un consenso generalizado ya con la Administración Central sobre estas prioridades, y entre éstas destacan las comunicaciones en la zona oriental de Andalucía”.

Este desequilibrio territorial ha provocado que queden aplazados a una segunda etapa la mejora de la comunicación en uno de los espacios industriales más importantes de la región, como es la franja del litoral, que representa áreas de Andalucía de máxima congestión turística y áreas de agricultura muy intensiva volcada a la exportación. Lo que cabe preguntarse es: ¿cuál es el coste de oportunidad de la demora en el tiempo de estos proyectos? y, por otro lado, de haberse cambiado “el orden de los factores” en el tiempo ¿habría alterado el “producto final” de una región como Andalucía?. Aunque la respuesta a estos interrogantes sea difícil, hay que tener en cuenta que la carencia de una adecuada red de comunicaciones terrestres no sólo afecta a los modos de transportes terrestres sino que puede limitar de forma importante los beneficios que pueden derivar del sistema de puertos<sup>29</sup> y aeropuertos. Por ejemplo, no se duda en señalar lo paradigmático que resulta (ORTEGA, 1997, p.64) “ el caso del puerto de Algeciras, primer puerto español por volumen de tráfico de mercancías exterior y de cabotaje, que ha visto seriamente limitado su funcionamiento comercial por la carencia de conexiones eficientes en la red de carreteras y ferroviaria. Lo mismo sucede con el desarrollo de los puertos de Almería y Motril”.

En definitiva, la realización de la Autovía del 92 y la colaboración en la red de alta velocidad (AVE) han constituido dos proyectos emblemáticos de los primeros gobiernos autonómicos en Andalucía en materia de infraestructuras de comunicaciones. La política de infraestructuras seguida durante estos años parece no haber formado parte de una estrategia definida que respondiera a la demanda que hace el propio sistema productivo, ni al fomento de zonas deprimidas, más bien parece haber existido unos

---

<sup>29</sup> La importancia de los puertos viene dada por la generación de valor añadido como catalizador de la actividad económica, ya que según estudios realizados a nivel internacional, el multiplicador de la renta se sitúa alrededor de 1,5 y la generación de empleo según un estudio realizado a principios de la década de los ochenta en el puerto de Algeciras, se situaba en 1,7 empleos directos e indirectos cada mil toneladas manipuladas” (DIRECCIÓN GENERAL DE PESCA Y ACUICULTURA, 1994, p. 146).

objetivos políticos de crecimiento rápido apoyado en una política de fuertes inversiones públicas, donde quedara afianzado el papel de Sevilla como capital autonómica. En cualquier caso a partir de ahora será necesario plantear un nuevo enfoque en la política de infraestructuras, que permita la articulación y ordenación física del territorio, la integración económica de Andalucía, y una correcta gestión de los recursos naturales.

## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

El presente informe tiene

El presente informe de la política exterior del gobierno de Gaitanero, en sus comienzos, se fundamenta desde que en la asamblea el primer gobierno se comprometió a una política exterior basada en los principios tales como: el respeto de una política exterior pacífica, por el contrario, el primer gobierno se comprometió a una política exterior pacífica. Hasta 1950, el primer gobierno se comprometió a una política exterior pacífica. Por lo tanto, por la importancia de mantener una política exterior pacífica en una nueva administración. La política exterior se fundamenta en el respeto de una política exterior pacífica y en el respeto de una política exterior pacífica. En consecuencia, el primer gobierno se comprometió a una política exterior pacífica. En consecuencia, el primer gobierno se comprometió a una política exterior pacífica. En consecuencia, el primer gobierno se comprometió a una política exterior pacífica.

A continuación, se presenta de forma resumida una relación de los aspectos más relevantes de este trabajo, estructurado en tres bloques, por un lado, respecto al desarrollo general de la política económica del gobierno autonómico, por otro, respecto a los presupuestos y, por último, respecto al desarrollo de las políticas concretas que han sido consideradas en cada uno de los capítulos.

## **I. Respecto al desarrollo de la política económica en líneas generales.**

1. El desarrollo de la política económica de la Junta de Andalucía en los primeros años transcurridos desde que se constituyera el primer gobierno autonómico estuvo demasiado mediatizado por circunstancias excepcionales tales como las tensiones de una etapa constituyente, los diferentes ritmos de puesta en marcha o el aprendizaje de una nueva administración. Hasta 1986 las actuaciones del gobierno autonómico estuvieron presididas por dos hechos. Por un lado, por la recepción de transferencias y, por otro, por el inicio de una nueva Administración. En estos años, la actuación de la administración estuvo guiada más bien por unos objetivos más puramente políticos, ya que era necesario conseguir una legitimación externa de la administración autonómica y también era preciso la organización jerárquica de las distintas administraciones.

2. Independientemente de los obstáculos institucionales iniciales que han podido condicionar el desarrollo la política económica del gobierno autonómico de los primeros años, se han producido otros hechos que han marcado el desarrollo de la acción pública. Estos hechos han sido el diagnóstico que se tenía de Andalucía y la incorporación de España a la CEE.

a) Con respecto al primero, hay que indicar que generalmente, detrás de la acción pública debe de haber una elección política destinada a satisfacer unas deficiencias, por lo que cuanto mayor y más exacto sea el conocimiento que se tenga de la realidad, mayor garantía habrá de contribuir a solucionar los problemas.

En los primeros diagnósticos que se tenían de la Comunidad Autónoma coexistían dos elementos: subdesarrollo y dependencia. Esto provocó que las primeras acciones políticas pusieran especial ímpetu en el desarrollo de los factores endógenos y que otras acciones, como la Reforma Agraria, tan sólo fueran el resultado de procesos reivindicativos del pasado. Además, en principio no existe un conocimiento amplio de los problemas reales de cada sector por lo que el desarrollo de las políticas a lo largo de los años ochenta se aplica sin una base sólida. Muchas de las primeras actuaciones en materia de política económica del gobierno autonómico funcionaron como por inercia y se tomaron medidas de tipo sectorial (turismo, comercio) que no eran más que una continuidad de las establecidas a nivel nacional.

Para subsanar este problema, y coincidiendo con el inicio de los años noventa, con el desarrollo de la tercera legislatura, el gobierno autonómico considera necesario profundizar en el conocimiento de la realidad de los distintos sectores con una visión integral de los mismos que hasta entonces no se tenía. Como consecuencia de esto se realizan una serie de estudios sobre la industria, pesca, comercio, turismo, agricultura, que dan origen a un nuevo planteamiento en la estrategia de desarrollo (Plan integral del Turismo, Bases para el desarrollo Agrícola, Plan Industrial, etc.).

Por consiguiente, será a partir de entonces, y a raíz de los resultados de estos estudios, cuando se dispondría de una herramienta de trabajo que permitiría a la administración autonómica proyectar sus actuaciones sobre un conocimiento más real de los problemas que rodean a cada uno de los sectores.

b) La incorporación de España a la CEE marca un punto de inflexión en el desarrollo de la política económica. En concreto, a partir de 1986 y ante las perspectivas de que la economía andaluza debe integrarse en la dinámica que se marca con la incorporación de España a la CEE, hace que se plantee un desarrollo distinto para Andalucía.

Al final de la década de los ochenta, se ponen en marcha un conjunto de medidas que suponen un cambio a la política ejecutada hasta la fecha. Si los primeros objetivos en materia de política económica estaban marcados por el desarrollo endógeno, la política regional de principios de los noventa está estrechamente ligada a elevar la competitividad del sistema productivo regional y a acelerar la convergencia con las economías europeas más desarrolladas.

Por consiguiente, de acuerdo con los nuevos cambios experimentados en el desarrollo de la política económica, se podría pensar en un cambio de rumbo para la economía andaluza al final de los años ochenta. No obstante, las circunstancias del momento hacen que la situación económica sea muy diferente. La política económica de la tercera legislatura ha estado fuertemente mediatizada por la crisis económica. En esta etapa se ofrecen una serie de normas donde tal crisis figura como común denominador.

## **II. Respecto a los presupuestos como instrumento base del desarrollo de la política económica.**

Durante el desarrollo de las tres primeras legislaturas del gobierno autonómico, la política económica andaluza ha tenido como referencia distintos planes de desarrollo regional. La planificación del desarrollo regional desde el inicio del periodo autonómico ha sido utilizada como instrumento fundamental de política económica. Entre 1984-1994 se desarrollan tres planes: PEA 1984-1986, PADE 1987-1990, y PADE 1991-1994.

Por consiguiente, el conjunto de medidas que el gobierno andaluz ha ido desarrollando para dar respuesta a los problemas que presenta Andalucía han formado parte del conjunto de acciones contenidas en los diversos planes sectoriales y horizontales que han estado encuadrados en los Presupuestos de la Comunidad. En consecuencia, los presupuestos han ido dando entrada, en la asignación de los recursos, a la programación financiera prevista en cada uno de los planes desarrollados.

Los presupuestos de los primeros años no se caracterizaron por tener un elevado grado de cumplimiento en la ejecución de las partidas de gastos comprometidas. Se puede decir que inicialmente se identificaron por una falta de rigor en su ejecución, ya que con la posibilidad de modificaciones posteriores, los presupuestos al cierre presentaban grandes divergencias con los originariamente aprobados, provocando un elevado grado de incumplimiento que hacía que la aprobación del presupuesto se convirtiera en un mero acto formal. Con el transcurso de los años se produjo una mejora del control presupuestario del gasto.

Sin embargo, es destacable cómo a pesar de que en líneas generales el control presupuestario del gasto ha mejorado con el transcurso del tiempo, hay partidas como las referidas al desarrollo del sector productivo que se caracterizan por tener una grado de ejecución bajo en relación al que presenta el total de la Comunidad Autónoma, lo que

es un indicativo del grado de vulnerabilidad que tienen las partidas de este tipo, que además se caracterizan por una escasa de participación sobre el total de presupuestos de la Comunidad.

Por lo tanto, esto ha provocado que los planes de desarrollo se presenten, en el caso de los primeros años, como un conjunto de intenciones demasiado ambiciosas, llenas de buenos propósitos y como es el caso del Plan de Urgencia para Andalucía (1980-82) sirvieran tan sólo para conocer mejor la situación de la economía andaluza, ya que no había medios materiales para llevar a cabo tal conjunto de propósitos. El primer plan de la etapa autonómica, el Plan Económico de Andalucía (PEA, 1984-1986), a pesar de disponer de más medios y coincidir con el traspaso de transferencias, ha quedado como un documento lleno de buenas intenciones que apenas se cumplieron. El Programa Andaluz de Desarrollo Económico (PADE 1987-1990) coincide con unos presupuestos que mejoran su grado de ejecución, sin embargo, las líneas que inicialmente marca este plan se ven distorsionadas en la práctica por la entrada en la CEE. Por último, las intenciones políticas del Plan Andaluz de Desarrollo Económico (PADE 1991-1994) se ven respaldadas por unos presupuestos cuyo grado de ejecución empieza a ser más alto. No obstante, hay una serie de circunstancias que hacen que éstos sufran importantes modificaciones (los eventos que rodean la Expo del 92, las restricciones presupuestarias desde el ámbito nacional, y la crisis económica de los noventa que en Andalucía se manifiesta de forma considerable a partir de 1993).

### **III. Respecto al desarrollo de la política económica referida a acciones concretas.**

#### **1. Política de promoción de empleo.**

a) Del seguimiento efectuado de las actuaciones de la administración autonómica en materia de política de empleo, se observa que dichas actuaciones se han dirigido a incentivar tanto la demanda como la oferta del trabajo. Por el lado de la demanda, los frentes de actuación se han centrado en favorecer la contratación de los colectivos más afectados por el desempleo, la promoción de empleo autónomo y favorecer la contratación de desempleados en trabajos comunitarios. Por el lado de la oferta, la actuación pública se ha concentrado en la mejora de la cualificación de la mano de obra.

b) En la década de los ochenta, la política de fomento de empleo instrumentadas por el gobierno andaluz se ha centrado mayoritariamente en programas de fomento de empleo consistentes en subvenciones dirigidas a determinados colectivos con difícil acceso al mercado de trabajo (por ej. Andalucía Joven), y en el impulso de la economía social.

c) Hay que esperar hasta 1990 para describir un cambio de tendencia. A partir de esta fecha, coincidiendo con la tercera legislatura, la política de empleo se centra en el impulso de los programas de formación profesional con el objeto de adecuarlos a los requerimientos del mercado de trabajo y mejorar la calidad y niveles de cualificación. Este impulso coincide con las aportaciones del Fondo Social Europeo para este fin y con las transferencias producidas en esta materia por parte de la Administración Central a la Administración Autonómica.

d) El conjunto de medidas integradas dentro del programa de política de fomento de empleo del gobierno autónomo y, principalmente, instrumentadas por el lado de la demanda, han posibilitado la formación de mecanismos para que los grupos de población

considerados más desfavorecidos en el mercado laboral tengan una oportunidad de trabajar. A tenor de las cantidades asignadas a cada una de las medidas son el grupo de jóvenes y los desempleados de larga duración los más favorecidos.

Sin embargo, esta política de fomento de empleo instrumentada por el lado de la demanda y dirigida a favor de la contratación de grupos desfavorecidos no se ha caracterizado por la creación de empleo estable, pues generalmente estos empleos han estado vinculados a contratos laborales cuya duración ha estado comprendida entre los 6 y 12 meses. En particular, las políticas dirigidas al sector juvenil sólo han solucionado el problema de forma eventual. Así, hoy día la población más castigada sigue siendo los jóvenes, a pesar de la insistencia de la política económica de hacer más hincapié en este sector poblacional. Además, son puestos de trabajo vinculados a una subvención que se recibe por un espacio de tiempo determinado, y no a la necesidad de mano de obra que perciba el empleador.

Por lo tanto, las políticas de empleo que se han instrumentado en los últimos tiempos han supuesto un soporte para el mercado de trabajo andaluz, pero han tenido el inconveniente de ser fundamentalmente pasivas, de subsidios y subvenciones, y de estar vinculadas a una generación de empleo a través del sector público.

## 2. La política financiera.

a) La política financiera implementada por la Junta de Andalucía ha estado dirigida a conseguir la máxima utilización de los recursos financieros captados en la región, así como un mayor control público del destino sectorial de dichos recursos. Para ello, independientemente de las medidas de tipo administrativo, las competencias de la Junta de Andalucía en materia de política financiera se han desarrollado en buena parte con un sólo propósito: procurar un tipo de financiación privilegiada para las PYMES andaluzas.

b) Los convenios de la Junta de Andalucía con las Entidades Financieras han sido el principal instrumento para conseguir la cooperación del sistema bancario al crecimiento económico regional. Sin embargo, el apoyo institucional no ha logrado propiciar transformaciones sustanciales en el tejido productivo andaluz, aunque no se puede negar que las PYMES han mejorado su acceso a los recursos bancarios, consiguiendo superar, en parte, la discriminación financiera que soportaban.

### 3. Política de apoyo a la actividad empresarial.

a) En el marco de la política financiera, y con independencia de las medidas financieras en las que las Cajas de Ahorros han tenido un papel muy destacado a través de la firma de convenios, se han creado o potenciado unas entidades de desarrollo regional cuyo objetivo ha sido constituirse como organismos que contribuyeran al desarrollo regional y, por consiguiente, a la financiación del mismo, y que forman parte de lo que podría denominarse la política de apoyo empresarial.

Este tipo de política ha estado instrumentada principalmente a través del Instituto de Promoción Industrial de Andalucía, Sociedad para la Promoción y Reversión Económica de Andalucía y el Instituto de Fomento de Andalucía. A través de estos organismos el gobierno andaluz ha potenciado un modelo de desarrollo dual: uno, centrado en la captación foránea de inversiones por parte de grandes empresas y, otro, dirigido a la potenciación de las PYMES, favoreciendo los canales de financiación.

b) Las actuaciones del Instituto de Promoción Industrial y la Sociedad de Promoción y Reversión Económica de Andalucía durante el periodo 83-86 se han visto respaldadas por unos recursos de escasa cuantía tanto si se comparan con la totalidad del presupuesto de la Comunidad Autónoma, como con la posterior aplicación presupuestaria del Instituto de Fomento de Andalucía. Por lo tanto, la escasa relevancia presupuestaria con la que contaron estos dos entes públicos, considerados de vital

importancia para el fomento del tejido empresarial de la región, hacen presuponer que se constituyeron dos entes burocráticos más del sistema productivo de la región.

c) La creación del Instituto de Fomento de Andalucía en 1987 marca un punto de inflexión en el fomento de la actividad económica que, en parte, es motivado por el cambio de estrategia otorgado a la política económica en general como consecuencia de la integración en la CEE. Desde el punto de vista de la orientación de la política, el IFA supone el inicio de la consolidación de dos criterios fundamentales como son la apuesta tecnológica y el apoyo a la generación de sectores de elevado potencial a través del apoyo a empresas claves y a su industria auxiliar, dejando relegado a un segundo plano la política de desarrollo endógeno perseguida por el Instituto de Promoción Industrial de Andalucía.

d) El Instituto de Fomento de Andalucía se ha comportado como el instrumento centralizador de las principales acciones emprendidas por la Comunidad Autónoma en el fomento de la actividad productiva. Para ello, se han dispuesto de instrumentos, especialmente financieros, para el logro de dicho fin, y se ha mantenido una línea de actuación claramente orientada hacia el sector industrial, en la que hay que destacar tanto las acciones orientadas hacia la reconversión de determinadas empresas como aquellas otras dirigidas a sectores de tecnologías avanzadas, o en proyectos agroindustriales.

De cualquier forma, a pesar del punto de inflexión que ha supuesto el Instituto de Fomento de Andalucía, tanto desde el punto de vista presupuestario como en sus líneas de actuación centradas en la búsqueda de una mejora en el nivel tecnológico y el fomento del tejido empresarial, la realidad de la estructura productiva muestra que Andalucía se encuentra aún lejos de obtener un nivel tecnológico que le permita competir con garantías en los mercados nacionales e internacionales y dispone de un tejido productivo débil que actúa como un obstáculo importante en el desarrollo

económico andaluz.

#### 4. Política científica y tecnológica.

a) La política de desarrollo científico y tecnológico ha contado con un importante apoyo por parte de la administración autonómica que ha tenido como marco de referencia fundamental el Plan Andaluz de Investigación. Las acciones desarrolladas entorno al Plan Andaluz de Investigación y, antes, dentro del Programa de Política Científica, ha originado, por un lado, una cierta concentración institucional de la investigación financiada por la Junta de Andalucía, casi todos los grupos investigación o equipos de trabajo se concentran en las Universidades y CSIC. Y, por otro lado, que la I+D se ha centrado fundamentalmente en la investigación básica.

b) A raíz de la creación Instituto de Fomento de Andalucía, se desarrollan otras acciones dirigidas a favorecer el desarrollo tecnológico, que han girado en torno a la creación de unos instrumentos que vinculen los posibles resultados de la política tecnológica al sector productivo. Para ello, se ha perseguido, por un lado, fomentar las estructuras y servicios capaces de albergar dicha tecnología y, por otro, establecer los canales de transferencias de tecnología intersectorial entre Centros y empresas.

c) El resultado de esta política es que la situación de las actividades tecnológicas así como el grado tecnológico andaluz está determinada básicamente por dos hechos, primero, por el buen nivel tecnológico en ciertos enclaves resultado de elevadas inversiones públicas (parques tecnológicos) y ayudas y subvenciones fiscales a grandes empresas multinacionales de sectores de alta tecnología; y, segundo, por la débil conexión entre el sistema publico de I+D y el sistema privado, lo que conlleva a una grave desarticulación entre el sistema científico y el tejido productivo andaluz. Como es sabido, para que la transferencia de tecnología extranjera sea una fuente de incorporación al progreso tecnológico que no genere dependencia es necesario que el

sistema tecnológico nacional o, en su defecto, el regional sean capaces de asimilar la tecnología introducida a través de la compra de tecnología foránea o a través de la implantación de empresas extranjeras. Ya que de no darse un proceso de integración entre estos focos o enclaves de tecnología y el sistema productivo andaluz, los recursos públicos, tanto nacionales como regionales, perderán su eficiencia.

Por tanto, Andalucía se ha enfrentado y se seguirá enfrentando al importante reto de modernización tecnológica, que viene condicionado por el gran retraso histórico en su estructura económica y tecnológica. La política de I+D desarrollada por el ejecutivo andaluz ha supuesto un incremento paulatino de los recursos financieros dedicados a tal fin que ha supuesto que a través de la propia administración pública y las universidades se ejecuten la mayor parte las actividades de I+D, provocando que quede relegado a un plano más marginal las actividades de I+D que las empresas ejecutan, situación ésta que queda muy alejada de lo que ocurre a nivel nacional y, por supuesto, del ámbito europeo.

## 5. Política agraria

a) En el ámbito agrícola se han articulado un conjunto medidas, que de acuerdo con su poder de actuación giran entorno a las estructuras agrarias, las cuales tienen como objetivo la adaptación y mejora de las condiciones de producción y comercialización de la agricultura.

b) Las primeras medidas de política agraria estuvieron fuertemente mediatizadas en los primeros años por la Reforma Agraria. De hecho, puede afirmarse que el régimen autonómico no sólo supuso un cambio en lo político y en lo económico, sino que, además, ambos cambios se afectaron con intensidad al sector agrario, absorbiendo este sector gran parte de los impulsos del primer gobierno autonómico. Se puede decir que se perdieron los primeros impulsos en iniciativas que respondían a unas viejas reivindicaciones de antaño, que no tenían nada que ver con la política agraria se imponía

en el nuevo marco de la CEE.

c) A final de la década de los ochenta, el posicionamiento del gobierno ante la Reforma Agraria parece cambiar. De hecho, uno de los factores que contribuyeron a tal circunstancia fue el reto del Mercado Único. Este punto de inflexión, que se empieza a vislumbrar a final de la década, lo constituye el Plan forestal, que será a partir de entonces el plan que marque el desarrollo de las estructuras agrarias.

d) Por otro lado, en este contexto, es necesario hacer referencia al sector agroalimentario, objeto de un importante apoyo por parte del gobierno autonómico y considerado como un sector clave que podía ser un sector impulsor del desarrollo económico de Andalucía. El desarrollo del sector agroalimentario no ha producido los efectos que de él se esperaba. No ha sido un sector que haya absorbido la mano de obra que expulsaba el sector agrario, no se ha logrado un mayor equilibrio territorial, y además, sigue siendo un sector que, en gran parte, está en manos de grandes grupos empresariales con participación extranjera.

## 6. Política pesquera.

a) De la política pesquera desarrollada por la administración destacan las expectativas generadas sobre la acuicultura al considerarse como algo innovador que podría solucionar parte del problema del desempleo del sector.

b) Las medidas aplicadas sobre el sector se han desarrollado con distinto grado de eficacia, lo que ha motivado que algunas de éstas, como la potenciación de la acuicultura, hayan generado en fracaso proyectos que se iniciaron con una grandes perspectivas. La flota de bajura y artesanal siguen precisando de una reestructuración. De igual forma, el desarrollo comercial del sector, concretamente en las lonjas (como primer punto de venta), presentan graves problemas de deficiencia en sus dotaciones, a

pesar de que desde 1986 se puso en marcha un programa que recogía la mejora de infraestructuras de las lonjas como una de las medidas propuestas.

c) La política pesquera se ha venido desarrollando sobre la base de planes específicos, sin un conocimiento sólido de la realidad del sector pesquero y sin una visión integral del mismo. De hecho, para lograr subsanar esta deficiencia, la administración autonómica, entrada ya la década de los noventa, pone en marcha un proyecto cuyo objetivo es la realización de un estudio que profundizara en el conocimiento de la realidad del sector pesquero andaluz y que permitiera ver qué problemas existen en el sector, dónde están localizados, cuáles son las causas, etc., y que, de alguna forma, los resultados permitieran disponer de herramientas de trabajo para la actuación de la administración pesquera.

#### 7. Política industrial.

a) La política industrial de los últimos años, entendida como el conjunto de instrumentos utilizados por la administración pública para conformar un determinado proceso de desarrollo industrial, se ha visto envuelta en un proceso de transformaciones del que no ha sido ajeno la economía andaluza. Este hecho, junto con el papel relevante del sector industrial en la estrategia de desarrollo de una región, ha inducido a un continuo apoyo del sector. De hecho, la creación de organismos públicos para el apoyo a la actividad empresarial y la política de apoyo a la I+D, han girado entorno al sector industrial.

No obstante, el apoyo que ha tenido el sector está marcado por los cambios de estrategia que en líneas generales ha mantenido la política del gobierno autonómico. La política industrial ha estado sujeta a cambios de orientación en un periodo corto de tiempo. Si en los primeros años se insiste en el potencial endógeno en relación a la estrategia industrial y, además, sobre la base de que el desarrollo de Andalucía tendría

que venir de la expansión del complejo agroalimentario, este enfoque será reemplazado por el concepto de desarrollo exógeno en el Plan Andaluz de Desarrollo Económico 1991-1994 y, posteriormente, con el Plan Industrial en el que se pone énfasis en la mejora de las condiciones del sector y de la competitividad.

b) Sin embargo, a pesar de los cambios de orientación de la política industrial, que ha venido desarrollada sobre los distintos organismos públicos (IPIA, SOPREA e IFA), la política industrial ejecutada por la administración durante este periodo se distingue, por un lado, por el apoyo de empresas muy específicas al objeto de evitar el desmantelamiento de empresas consideradas como vitales para la economía andaluza y, por otro lado, por el apoyo a zonas territoriales concretas para evitar este mismo problema. Este ha sido el caso de la puesta en marcha de las ZAEs de Jaén y Huelva, o las ayudas complementarias en apoyo de las ZUR en Cádiz. Hoy día en estas provincias no sólo el sector industrial hay ido perdiendo peso sino que, además, son provincias que han disminuido su aportación provincial al crecimiento del PIB andaluz.

c) Además de este tipo de acciones que definen gran parte de la política industrial del ejecutivo andaluz, la Junta ha dirigido gran parte de sus esfuerzos a la atracción de inversiones foráneas para su implantación en los Parques Tecnológicos, con el objeto de reconvertir el aparato productivo potenciando la implantación de sectores con futuro (electrónica, informática, etc.). La Junta de Andalucía ha reforzado la idea de importar empresas ubicadas en sectores avanzados semejante a la llevada a cabo en otras regiones desarrolladas de Europa. Sin embargo, hoy día en los umbrales del siglo veintiuno no parecen haber existido los elementos necesarios para que esta política haya dado el resultado esperado, como ocurre especialmente en el caso de Cartuja'93 que en la actualidad es un espacio que tiene más parecido con un parque empresarial, administrativo y lúdico, aunque con la singularidad de la extraordinaria inversión pública que lo soporta.

En suma, la política industrial de la administración andaluza ha provocado que en Andalucía haya importantes empresas cuya localización está motivada por la existencia de incentivos públicos o la propia decisión política.

Hoy día en Andalucía el sector industrial se sigue caracterizando por su desarticulación y se escaso desarrollo y una fuerte concentración en el espacio. Además, sigue existiendo un situación dual con dos tipos de establecimientos industriales, unas empresas de gran tamaño con escasa vinculación en el territorio y vinculadas al sector público o a capitales privados ajenos a la región, y otras empresas pequeñas orientadas al mercado interior. La estrategia de desarrollo endógeno de los primeros años ha podido contribuir al mantenimiento y la creación de las pequeñas empresas, por el contrario, la estrategia de desarrollo exógeno de los últimos años ha contribuido a crear núcleos industriales situados en zonas muy específicas que no llegan a producir los efectos multiplicadores en el terreno económico deseado.

#### 8. Política turística.

a) En el sector de los servicios, el desarrollo de la política turística está justificado por el papel clave que ésta ya venía representado en la economía andaluza. La política turística de carácter autonómico, al igual que se venía produciendo a nivel nacional, se centró en una primera etapa, que podríamos considerar hasta principios de los noventa, en facilitar el aumento de la oferta, organizar administrativamente el sector y en establecer ciertos controles dejando relegado a un segundo plano la parte que le corresponde del producto turístico. Es decir, todo lo que condiciona tanto la calidad del producto como la actividad empresarial del sector (elementos como la limpieza, la seguridad, el medio ambiente, las comunicaciones, saneamiento, abastecimiento de agua, energía, etc). Si bien, estos elementos empiezan a ser objeto de una mayor consideración de forma progresiva por parte de las autoridades públicas con el transcurso de los años.

b) El resultado de la confluencia de las distintas actuaciones efectuadas por la administración pública andaluza y por otros agentes económicos ha motivado que el turismo andaluz sufriera una serie de cambios provocando una transformación y consolidación del sector. Estos cambios han originado, por un lado, que la participación del turismo andaluz en el total nacional tenga una tendencia ascendente; y, por otro, que el turismo, en su papel como captador de inversiones extranjeras, haya supuesto en algunos momentos más del 50% de la inversión extranjera en Andalucía.

La política que se ha seguido por parte de la Administración, junto con las circunstancias del mercado, han originado la aparición de nuevas ofertas y la transformación de otras más acordes con el modelo emergente de los ochenta que viene guiado por ciertos cambios en la demanda (calidad, medio ambiente, personalización de las vacaciones, etc.), y que tienden a desplazar al anterior modelo tradicional de sol y playa.

#### 9. Política comercial.

a) En lo que se refiere a la política comercial, durante los primeros años, la política comercial de la Junta de Andalucía no se caracterizó por ser innovadora en su formulación respecto a la del Ministerio de Comercio y Turismo. Las líneas de actuación coinciden con las del Ministerio y se concretan en el apoyo a los establecimientos comerciales en general y a mercados municipales.

A pesar de todo, el gobierno andaluz desarrolla una activa política de apoyo a la oferta ferial de la Comunidad Autónoma. Este instrumento, que se puso en marcha desde el principio, se ha consolidado en el tiempo. El gobierno andaluz vio la necesidad de desarrollar una política de apoyo a la oferta ferial de la Comunidad que mejorara la situación de desfase entre la expansión de manifestaciones comerciales, por un lado, y la deficiente infraestructura que acogiera a las mismas, por otro. Esta necesidad se

complementaba con la política turística consistente en dotar a Andalucía de las infraestructuras congresuales que le permitieran diversificar hacia el turismo de congresos parte de la oferta turística.

b) En este marco, se han destinado importantes cuantías presupuestarias dirigidas a potenciar la infraestructura congresual que han marcado la evolución presupuestaria de los recursos destinados al comercio. Territorialmente, han sido Granada y Sevilla las provincias más beneficiadas, contribuyendo con esto a potenciar ambas ciudades como “ciudades de servicios”.

c) A partir de 1990, se puede hablar de un punto de inflexión en la línea de actuación sobre la que se venía trabajando hasta entonces. A raíz de esto, la Junta de Andalucía emprende una política más decidida, encaminada a potenciar el sector comercial andaluz y con el fin de dotar de más contenido y eficacia a esa política.

No obstante, todavía queda bastante camino por recorrer. Desde el punto de vista de la distribución comercial, el sector sigue necesitando de medidas de apoyo por parte de la administración, ante la tendencia del mercado que impone una fuerte reducción del comercio tradicional y un incremento de los establecimientos asociados conforme se imponen las nuevas formas comerciales (las grandes superficies).

## 10. Política de infraestructuras

a) La política de infraestructuras ha ocupado un lugar primordial en la política económica del ejecutivo autonómico. La política presupuestaria de la Junta de Andalucía se ha caracterizado por un avance importante en la dotación de infraestructuras, principalmente las viarias. No obstante, si la nota positiva ha sido el fuerte ritmo inversor de estos años, la negativa fue la de no lograr la pretendida articulación interna y el mayor equilibrio territorial que se proponía en el primer gobierno autonómico.

b) Las inversiones más importantes y emblemáticas en infraestructuras no han venido marcadas por las líneas prioritarias indicadas en los primeros documentos planificadores del territorio. Los nuevos planteamientos motivados por la incorporación de España en la Comunidad Europea y la definición del proyecto Expo'92 suponen un cambio de posicionamiento de la Administración Pública en el área de infraestructuras.

c) La incorporación de España en la CEE supone un giro en el modelo de desarrollo endógeno propuesto en la primera legislatura. Coincidiendo con este hecho, la política de desarrollo tiende a enfatizar la orientación exógena de la economía andaluza. Por otro lado, la definición del proyecto de la Expo' 92 supone dar prioridad a proyectos tan importantes como la realización de la Autovía del 92, la red ferroviaria Sevilla- Córdoba-Brazatortas, además de otras infraestructuras relacionadas con tal evento. Más tarde, sería la celebración del Mundial de Esquí en Granada el que influiría notablemente en la creación de nuevas infraestructuras. En suma, son los grandes eventos los que marcan las prioridades inversoras del gobierno autonómico.



ALBA, F. y GAITERO, J.M. (1992): "El sector pesquero andaluz". El Campo, nº 126.

ALBI, E.(1978): El Federalismo Fiscal". Hacienda Pública Española, nº 51.

ALBI, E.; CONTRERAS,C.; GONZÁLEZ , J.M. y ZUBIRI,I. (1994): Teoría de la Hacienda Pública ( 2º Ed). Ariel. Barcelona.

ALCALÁ, F.(1995): "Intermediarios financieros no bancarios de apoyo a la PYME en Andalucía. Entidades de capital riesgo y sociedades de garantía recíproca". Boletín Económico de Andalucía, nº19. Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía.

ÁVILA A.J. y VILLALBA, F.(1993): "La Empresa", en MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (dir.) Estructura Económica de Andalucía. Espasa-Calpe, Madrid.

ANDALUCÍA ECONÓMICA (1992): "Tesoros en granjas marinas", Sep. 1992.

ANDRIEU, P.(1988): "Doce años de inserción profesional de los jóvenes en Francia". Revista de Economía y Sociología del Trabajo, nº 1 y 2.

ANUARIO ESTADÍSTICOS DE ANDALUCÍA (varios años). Junta de Andalucía. Sevilla

AURIOLES, J. (1989): Claves actuales de la economía andaluza. Librería Agora. Málaga.

AURIOLES, J. (1995):"Retos e incertidumbres económicas en la Andalucía de los 90", en Ocho Análisis de la Economía Andaluza, DELGADO y ROMÁN, (eds). Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla

AURIOLES, J. y VILLENA, J.(dirs.) (1991): El sector industrial en Andalucía. Instituto de Fomento de Andalucía. Junta de Andalucía. Sevilla.

BADÍA BELMONTE, M. (1992): "Ferias nacionales e internacionales en Andalucía". Boletín ICE Económico, núms. 2330-2331.

BALAGUER, F.; CANO, J.; RUIZ-RICO, J.J. y LÓPEZ AGUILAR J.F. (1990): El Estatuto de Andalucía. Vol. IV. Las garantías. Ariel, Barcelona.

BALLESTEROS, J.F. (1991):"El gasto público en infraestructuras". Cuadernos de Actualidad. Hacienda Pública Española, nº9.

BALSEGA LEJ, J. (1988): "La promoción turística". Boletín Económico de Andalucía, nº 10. Consejería de Economía III-IV trimestre, Sevilla.

BANCO DE ESPAÑA (varios años): "Endeudamiento de las Administraciones Territoriales". Boletín Económico.

BANCO BILBAO VIZCAYA (1992) : Renta Nacional de España y su distribución provincial 1989. Avance 1990 y 1991. Bilbao.

BANCO BILBAO VIZCAYA, FUNDACIÓN (1997): Renta Nacional de España y su distribución provincial 1993. Avance 1994-1995. Bilbao.

BAREA, J. (1991): "La economía social en España". Revista de Economía y Sociología del Trabajo, nº 12.

BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. (1996): "Las infraestructuras portuarias en Andalucía: balance del período autonómico". Revista de Estudios Regionales, nº44.

BARRERA, J.J.(1994): El papel de la Administración Central en el Fomento de la Economía Social". Boletín ICE. Nº 729.

BENÍTEZ, J. (1990): "Mercado de trabajo", en ESECA, Informe Económico-Financiero de Andalucía 1989. Diez años de Economía en la Comunidad Autónoma Andaluza, Caja General de Ahorros de Granada, Granada.

BENÍTEZ, J. y RAYA, P.(1990): "Diez años de autonomía. Evolución de la Sociedad y la economía andaluza en la década de los ochenta", en ESECA, Informe Económico-Financiero de Andalucía 1989. Diez años de Economía en la Comunidad Autónoma Andaluza, Caja General de Ahorros de Granada, Granada .

BIEHL, D.(1975) "Determinants of Regional development Potential", The German Economic Review, vol.3. p.117-135.

BIEHL y otros (1986): The Contribution of Infrastructure to Regional Development, Final Report, CEE.Luxemburgo.

BUESA, M.(1994): "La política tecnológica en España: una evaluación en la perspectiva del sistema productivo". ICE, nº726.

BLASCO, J. (1986): "La distribución competencial en materia de política regional en el estado de las autonomías". Estudios Territoriales, nº 20.

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (varios números).

BOLETÍN OFICIAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (varios números).

BOLETÍN INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA (1992): Presente y Futuro de Andalucía. nº2330-2331.

CAMARES, L. (1994): Introducción a la Hacienda Local y Autonómica. Civitas. Textos Auxiliares. Madrid.

CASADO, J.M.; MARTÍN RODRÍGUEZ, M.; REY JULIÁ, J. y RUIZ BRAVO, G. (1993): La Economía Andaluza. Documento para Debate. Consejo de Colegios de Economistas de Andalucía.

CASAHUGA, A. (1984): "Descentralización de la Actividad Pública y Autonomía Fiscal. Esbozo de un Esquema Alternativo". Aspectos Regionales de la Política Fiscal. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid .

CASARES, J. y GÁMIR, L.(1986): "Política de transformación de las estructuras comerciales", en GÁMIR (coord.), Política económica de España. Alianza Universidad Textos.

CASTELLS, A. (1988): Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal. Ariel. Barcelona

CASTELLS, A. y LÓPEZ CASANOVA, G.(1987): "La Hacienda de las Comunidades Autónomas en la perspectiva del proceso autonómico". Papeles de Economía, nº30-31, Madrid.

CASTELLS, M. y HALL P. (dirs) (1992 ): Andalucía: innovación tecnológica desarrollo y económico. Instituto de Fomento de Andalucía y Expo'92 .Espasa Calpe.

CASTILLO, S., DUCE, R.M. y JIMENO, J.F.(1994): "El mercado de trabajo en Andalucía los factores determinantes del paro masivo y persistente". Boletín Económico de Andalucía, nº 18. Junta de Andalucía. Sevilla.

CDTI (1995): Sistemas regionales de innovación, ed. Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, Madrid.

CONDE , R. y ARRIETA T.(1983): "La industria andaluza. Localización y conexión con la red viaria básica". Boletín Económico Andalucía, nº 2. Junta de Andalucía. Sevilla

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA (varios años): La agricultura y pesca en Andalucía. Junta de Andalucía, Sevilla.

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA (1993): Bases para un Plan de Desarrollo Rural Andaluz. Junta de Andalucía. Sevilla

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA (varios años): Plan forestal Andaluz, Memoria 1990 y 1991. Junta de Andalucía.

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA (1979): Criterios para un desarrollo agrario de Andalucía. Junta de Andalucía.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA (varios años): Informe Económico de Andalucía. Junta de Andalucía.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA (varios años): Repertorio de Disposiciones. Consejería de Economía y Hacienda. Servicio de Asesoría Técnica y Publicaciones. Junta de Andalucía. Sevilla.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA (varios años): Sector público Empresarial de la Junta de Andalucía. Dirección General de Patrimonio. Junta de Andalucía.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1991a): Plan Andaluz de Desarrollo Económico, 1991-1994. Junta de Andalucía. Sevilla.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1991b): Libro Blanco de la Calidad en Andalucía. Sevilla, Servicio de Estudios y Publicaciones. Junta de Andalucía.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1994a): Programa Industrial para Andalucía, Junta de Andalucía, Sevilla.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1994b): Objetivos y políticas del Programa Industrial para Andalucía. Junta de Andalucía. Sevilla

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA. Intervención General (varios años): Cuentas generales de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Junta de Andalucía. Sevilla.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA (varios años): Memoria de la Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía. Sevilla.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y FOMENTO (1988): Programa Andaluz de Desarrollo Económico, 1987-1990. Junta de Andalucía. Sevilla.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN, INDUSTRIA Y ENERGÍA (1984a): Plan Económico para Andalucía. Documento del Plan nº1. Diagnostico, Estrategia, Objetivos y Políticas Económicas. Junta de Andalucía. Sevilla.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN, INDUSTRIA Y ENERGÍA (1984b): Plan Económico para Andalucía. Documento del Plan nº 9, Política de Empleo, Junta de Andalucía, Sevilla.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN, INDUSTRIA Y ENERGÍA (1984c): Plan Económico para Andalucía. Documento del Plan nº 2, Agricultura, Ganadería y Pesca de Andalucía, Sevilla.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN, INDUSTRIA Y ENERGÍA (1984d): Plan Económico para Andalucía. Documento del Plan nº 5 Transporte, Sevilla.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN, INDUSTRIA Y ENERGÍA (1984e): Plan Económico para Andalucía. Documento del Plan nº 12 Empresas, Sevilla.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN, INDUSTRIA, Y ENERGÍA (1985): Plan Económico para Andalucía 1984-1986. Junta de Andalucía, Sevilla.

CONSEJERÍA DE HACIENDA Y PLANIFICACIÓN (varios años): Jornadas de Estudios sobre la problemática de las Haciendas Autonómicas. Junta de Andalucía. Sevilla

CONSEJERÍA DE HACIENDA (1987): Memoria de Actividades de la Consejería de Hacienda. Junta de Andalucía. Sevilla.

CONSEJERÍA DE HACIENDA Y PLANIFICACIÓN(1990): Hacienda Autonómica Andaluza. Una década de gestión, 1980-89. Junta de Andalucía, Sevilla.

CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (1990): Plan Andaluz de Investigación 1990-1993. Junta de Andalucía.

CONSEJERÍA DE FOMENTO Y TRABAJO (varios años): Memoria de actividades de la Consejería de Fomento y Trabajo. Junta de Andalucía. Sevilla.

CONSEJERÍA DE TRABAJO, INDUSTRIA Y SEGURIDAD SOCIAL (1984): Memoria de actividades 1983. Junta de Andalucía, Sevilla.

CONSEJERÍA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (varios años): Memoria de actividades 1984 y 1985. Junta de Andalucía. Sevilla.

CONSEJERÍA DE TRABAJO (varios años): Memoria de actividades de la Consejería de Trabajo Junta de Andalucía. Sevilla.

CONSEJERÍA DE TRABAJO, INDUSTRIA Y SEGURIDAD SOCIAL.(1984):

Memoria de Actividades 1983. "Memoria del IPIA 1983". Junta de Andalucía.

CONSEJERÍA DE TRABAJO Y BIENESTAR SOCIAL (varios años): Memoria de actividades de la Consejería de Trabajo y Bienestar Social. Junta de Andalucía

CONSEJERÍA DE TURISMO, COMERCIO Y TRANSPORTES (1986): Plan Estratégico Ferroviario de Andalucía. Junta de Andalucía, Sevilla.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1987): Plan General de Carreteras de Andalucía. Sevilla. Junta de Andalucía. Sevilla.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1988): Plan Estratégico Ferroviario de Andalucía. Dirección General de Transportes. Sevilla.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1990a): Memoria Diez años de gestión, Junta de Andalucía, Sevilla.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1990b): Bases para la ordenación del territorio de Andalucía. Junta de Andalucía, Sevilla.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1994): Andalucía: La obra pública en los 90. Junta de Andalucía, Sevilla.

CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL (1986): Sistema de ciudades. Andalucía. Junta de Andalucía, Sevilla.

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE (1996): La tabla input-output medioambiental de Andalucía. Junta de Andalucía, Sevilla.

COROMINAS, J. (1996): "El regadío en el umbral del siglo XXI: Plan Nacional de regadíos y Plan de regadíos de Andalucía", ponencia presentada al XIV Congreso Nacional de Riegos, Almería.

CRUZ VILLALÓN, P., PORRAS, A., MEDINA, M. y TEROL, M. (1990): El Estatuto de Andalucía. Vol I. Las competencias autonómicas. Ariel, Barcelona, 1990.

CUADRADO, J.R. (1977): "Financiación privilegiada al sector privado y desequilibrios regionales". Información Comercial Española, nº 526-527.

CUADRADO, J.R. (1978): "La financiación del desarrollo económico de Andalucía", en Seis conferencias sobre economía andaluza. Instituto de Desarrollo Regional nº 16. Universidad de Sevilla.

CUADRADO, J.R.(1984): “Crisis económica y desequilibrios regionales. El desafío de los cambios tecnológicos”. Información Comercial Española, Ministerio de Economía y Hacienda, nº609. Madrid.

CUADRADO, J.R.(1987): Los desequilibrios regionales y el Estado de las Autonomías. Ed. Orbis S.A. Barcelona

CUADRADO, J.R.(1988): “Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque”. Papeles de Economía, nº35.

CUADRADO, J.R.(1990): “Una nota en torno a la evolución de las disparidades regionales en España”. Economistas, nº45-46. Madrid.

CUADRADO, J.R.(coord.) (1995): Introducción a la Política Económica. Ed. McGraw Hill. Madrid.

CUADRADO, J.R.; AURIOLES, J. y GRANADOS, V. (1982): “Cambios tecnológicos e industrialización: Andalucía en el marco de la Comunidad Económica Europea”. Revista de Estudios Regionales. Extraordinario Vol. IV.

CUADRADO, J.R. y VILLENA J.E. (1978): Las Cajas de Ahorros y los desequilibrios regionales “. Instituto de Desarrollo Regional Nº13. Sevilla

CUADRADO, J.R. y TORRES BERNIER, E.(1981):”La economía andaluza”. Papeles de Economía Española, nº 5.

CUADRADO, J.R (dir); GRANADOS, V.; AURIOLES, J.; VILLENA, J.(1987): Los cambios tecnológicos y el futuro económico de Andalucía. Instituto de Desarrollo Regional, nº 37. Universidad de Sevilla

CUADRADO, J.R. y AURIOLES, J. (1984 ): “Relaciones intersectoriales y sectores clave en la economía andaluza actual”. Estudios Regionales, nº 14.

CUADRADO, J.R. y AURIOLES, J (1985/6): “La actividad turística dentro de la estructura económica de Andalucía” en las VII Jornadas de Estudios Andaluces. Revista de Estudios Regionales. Extraordinario vol. VI. 1985/6. Sevilla.

CUADRADO, J.R. y SÁEZ, F.(1991): “Les disparités régionales en formation”. En Guadamar, J.P. de: Formation et développement régional en Europe. DATAR. Paris.

CUENCA, E. (1993): “Las relaciones económicas de Andalucía con el resto del mundo”. MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (dir.), Estructura Económica de Andalucía. Espasa-Calpe. Madrid.

CUENCA, E. (1995a): "Andalucía en el nuevo orden económico mundial", en Ocho Análisis de la Economía Andaluza, DELGADO y ROMÁN (eds.), Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla.

CUENCA, E. (1995b): "El sector exterior de la economía andaluza". Boletín Económico de Andalucía, nº 20. Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía. Sevilla.

CUTANDA, A. y PARICIO, J. (1991): "Infraestructura y crecimiento económico: un análisis regional". Economistas, nº52. Madrid.

CUTANDA, A. y PARICIO, J. (1992): "Crecimiento económico y desigualdades regionales: el impacto de la infraestructura". Papeles de Economía, nº51.

DE LA DEHESA, G. (1991): Prólogo libro "Déficit Tecnológico español", PAMPILLON R. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

DELGADO, M. (1981): Dependencia y marginación de la economía andaluza. Ed. Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba.

DELGADO, M. (1984): "Reflexiones sobre algunos obstáculos para aproximarnos a la realidad económica de Andalucía". Revista de Estudios Andaluces, nº3.

DELGADO, M. (1989): "La economía andaluza en un proceso de crecimiento desigual, 1955-1985". Revista de Estudios Andaluces, nº 113.

DELGADO, M. (1990): "Condicionantes del futuro económico de Andalucía". Revista de Estudios Regionales, nº28.

DELGADO, M. (1993): "Las tres últimas décadas de la economía andaluza" en MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (dir.) Estructura Económica de Andalucía. Espasa-Calpe, Madrid.

DELGADO, M. (1995): "La economía andaluza en los años 90. Rasgos básicos y perspectivas", en Ocho Análisis de la Economía Andaluza, coord. por Delgado y Román, Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla.

DELGADO, M. (1996): "¿Una estrategia pública para la economía andaluza?", en Revista Andaluza de Relaciones Laborales, nº2. Escuela Universitaria de Relaciones Laborales de Sevilla y Huelva.

DELGADO, M. y ROMÁN, C. (eds), (1995): Ocho Análisis de la Economía Andaluza. Instituto de Desarrollo Regional. Sevilla.

DELGADO, M. y ROMÁN, C.(1995a): “Impactos territoriales de la reestructuración económica sobre el sector agroalimentario en el sur de Europa. El caso de Andalucía”. Estudios Regionales nº42.

DE RUS, G., ROMÁN,C. y TRUJILLO, L.(1997):”Infraestructuras de transporte en Andalucía”. Boletín Económico de Andalucía, nº22. Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía, Sevilla.

DEL RÍO, A. (1985):” El reto energético en Andalucía”. Boletín Económico de Andalucía, nº5. Consejería de Economía e Industria. Junta de Andalucía. Sevilla.

DÍAZ BERENGUER,E.(1984): “Un programa de desarrollo para el sector agroalimentario en Andalucía”. Boletín Económico de Andalucía, nº3. Consejería de Economía, Planificación, Industria y Energía. Junta de Andalucía.

DÍAZ-MORENO, C. (1991): “Comercio y territorio. Impacto de las grandes superficies en Andalucía”, en DIRECCIÓN GENERAL DE COOPERACIÓN ECONÓMICA Y COMERCIO, I Jornadas andaluzas sobre la distribución comercial. Septiembre 1991. Sevilla.

DÍEZ DE CASTRO, E. (1995): La Empresa en Andalucía. Ed. Cívitas. Madrid.

DIRECCIÓN GENERAL DE INDUSTRIA, ENERGÍAS Y MINAS (1988): Estructura Energética de Andalucía 1984-87. Consejería de Fomento y Trabajo , Junta de Andalucía. SODEAN, Sevilla.

DIRECCIÓN GENERAL DE COOPERACIÓN ECONÓMICA Y COMERCIO (1992): I Jornadas sobre la distribución comercial en Andalucía. Junta de Andalucía. Sevilla.

DIRECCIÓN GENERAL DE COOPERACIÓN ECONÓMICA Y COMERCIO (1991): El Sector Comercio en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Junta de Andalucía.

DIRECCIÓN GENERAL DE COOPERACIÓN ECONÓMICA Y COMERCIO (1993): Estructura y funcionamiento del comercio en Andalucía: Un análisis de la oferta. Junta de Andalucía. Sevilla

DIRECCIÓN GENERAL DE COOPERACIÓN ECONÓMICA Y COMERCIO (1994): Comercio y Territorio. Junta de Andalucía. Sevilla.

DIRECCIÓN GENERAL DE UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN (1985): Programa de Política Científica, 1984. Consejería de Educación y Ciencia. Junta de Andalucía. Sevilla.

DIRECCIÓN GENERAL DE UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN. (1986): Programa de Política Científica, 1985. Consejería de Educación y Ciencia. Junta de Andalucía. Sevilla.

DIRECCIÓN GENERAL DE UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN (1987): Programa de Política Científica, 1986-87. Consejería de Educación y Ciencia. Junta de Andalucía. Sevilla.

DIRECCIÓN GENERAL DE UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN (1989): Acciones Plan Andaluz de Investigación, 1988. Consejería de Educación y Ciencia. Junta de Andalucía. Sevilla.

DIRECCIÓN GENERAL DE UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN (1990): Acciones Plan Andaluz de Investigación, 1989. Consejería de Educación y Ciencia. Junta de Andalucía. Sevilla

DIRECCIÓN GENERAL DE UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN.(1992). Acciones Plan Andaluz de Investigación 1991. Consejería de Educación y Ciencia . Junta de Andalucía. Sevilla.

DIRECCIÓN GENERAL DE UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN (1995). Acciones del Plan Andaluz de Investigación 1990-1993. Consejería de Educación y Ciencia. Junta de Andalucía. Sevilla.

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (varios años): Presupuestos de las Comunidades Autónomas , y Liquidación de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

DIRECCIÓN GENERAL DE TURISMO (1993): Plan de Desarrollo Integral del Turismo en Andalucía. Plan DÍA. Junta de Andalucía, Sevilla.

DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y EXTENSIÓN AGRARIAS (1989): Memoria 1987 y 1988. Consejería de Agricultura y Pesca. Junta de Andalucía. Sevilla.

DIRECCIÓN GENERAL DE INDUSTRIA, ENERGÍAS Y MINAS ( 1990): Estructura Energética de Andalucía 1988-89. Consejería de Economía y Hacienda , Junta de Andalucía. SODEAN, Sevilla.

DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y EXTENSIÓN AGRARIA (1987): Memoria 1982-1986. Consejería de Agricultura y Pesca. Junta de Andalucía

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES.(varios años): Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas, Madrid.

DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.(1986): Gran área de Expansión Industrial de Andalucía. Una etapa de desarrollo regional. Consejería de Política Territorial. Junta de Andalucía, Sevilla.

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (1990) . Sector Público Autonómico. Censo de Entes. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (1989): Desarrollo del proceso autonómico en el período 1986-1989. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.

DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y EXTENSIÓN AGRARIA (1989): Memoria 1987-1988. Consejería de Agricultura y Pesca. Junta de Andalucía

DOMÍNGUEZ, J.M (1990):“La Hacienda Autonómica de Andalucía en la década de los ochenta”, en ESECA, Informe Económico-Financiero de Andalucía 1989. Diez años de Economía en la Comunidad Autónoma Andaluza, Caja General de Ahorros de Granada, Granada .

DRAPER, M. y HERCER, J.A. (1994): “Infraestructuras y crecimiento: un panorama”. Revista de Economía Aplicada, nº 6 (vol. II).

ESECA. SOCIEDAD DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA.(varios años). Informe Económico financiero de Andalucía. Caja General de Ahorros de Granada. Granada

FEIJÓO, F. (1985): “El sector industrial”. Boletín ICE, nº619

FERNÁNDEZ,A., PAREJO, J.A. y RODRÍGUEZ, L.(1989): Curso de Política Económica. Ed.AC.Madrid.

FERRARO, F.J. (1996): Empresa pública y desarrollo regional: El caso de Andalucía. Editorial Librería Ágora. Málaga.

FERRARO, F.J. (1995).:” Algunas consideraciones sobre la política económica de la Junta de Andalucía”. En Ocho análisis de la Economía Andaluza. Delgado M. y Román. C. (eds). Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria.

- FERRARO, F.J. y SALGUEIRO R. (1996): "Política tecnológica para las pymes andaluzas". *Economía Industrial* , nº312.
- FIGUEROLA, M. (1986): "Política de turismo", en GÁMIR, L. (coord.). *Política económica de España*. Alianza Universidad Textos.
- FOSLER, S. (1991): "Human Capital Investment and Federalism", en Hornbeck, D. y Salomon, L. (eds): *Human capital and America's future*, Johns Hopkins University Press, London.
- FUNDACIÓN FIES (1980a): "Ordenación financiera de las Comunidades Autónomas". Suplemento sobre el sistema de financiación. *Papeles de Economía Española*, nº 7/8. Madrid.
- FUNDACIÓN FIES. (1980b): *La Economía de las Comunidades Autónomas Andalucía*. 1 *Papeles de Economía Española*.
- FUNDACIÓN FIES (1981). *El Sistema financiero español Presente y Futuro*. *Papeles de Economía Española*, nº9. Madrid.
- FUNDACIÓN FIES (1987): "Ordenación financiera de las Comunidades Autónomas". Suplemento sobre el sistema de financiación. *Papeles de Economía Española*, nº18. Madrid.
- FUNDACIÓN FIES (1988): *Economía Regional: Ideas y políticas*. *Papeles de Economía Española* nº35
- FUNDACIÓN FIES (1990): "Ordenación financiera de las Comunidades Autónomas". *Papeles de economía española*. Suplemento sobre el sistema de financiación. nº 30/31. Madrid.
- GALÁN, J.L.; CASILLAS, J.C. y MORENO, A. (1992): "Andalucía en el Sistema Ciencia Tecnología e Industria Español". *Boletín Económico de la Junta de Andalucía*, nº14.
- GÁMIR, L. (coord.) (1986): *Política económica de España*. Alianza Universidad Textos.
- GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. (1995): "La política agraria", en JORDÁN, J.M. y GARCÍA, A. *Política Económica*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia.
- GARCÍA BARBANCHO A. (1979): "Empleo y paro en Andalucía". *Revista de Estudios Regionales* Ext. I

GARCÍA BARBANCHO A. (1980): "Empleo y paro en Andalucía. Evolución reciente". Revista de Estudios Regionales Ext. II.

GARCÍA BARBANCHO, A. y DELGADO, M.(1988): "Los movimientos migratorios interregionales en España desde 1960". Papeles de Economía Española, nº34.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1981): "Las Sociedades de Desarrollo Industrial Regional". Papeles de Economía Española, nº 9.

GARCÍA DELGADO, J.L. (dir.) (1993): España Económica. Espasa Calpe. (6ªEd. org.1989). Madrid.

GARCÍA RECHE, A. y SUCH, J.(1995): "La política industrial", en JORDÁN, J.M. y GARCÍA, A. Política Económica. Ed.Tirant lo Blanch. Valencia.

GARRIDO FALLA, F.(coord.) (1981): El modelo económico en la Constitución española. Instituto de Estudios Económicos. Madrid (2 Volumenes).

GAVIRA, L. (1990b): "Iniciativas locales de empleo y mercado de trabajo agrícola. Estudio de casos representativos de Andalucía", en Agricultura y Sociedad nº54 (Enero-Marzo).

GAVIRA, L. (1990a): "Reforma agraria y mercado de trabajo agrícola en Andalucía", en Agricultura y Sociedad, nº54, Enero-Marzo.

GAVIRA, L. (1996): "Trabajo y políticas de empleo y desempleo en Andalucía: un modelo de desarrollo condicionado". Revista Andaluza de Relaciones Laborales, nº2. Escuela Universitaria de relaciones laborales de Sevilla y Huelva.

GÓMEZ JIMÉNEZ, E. (1995): "Las garantías recíprocas en Andalucía: nacimiento, evolución y presente". Boletín Económico de Andalucía, nº 19. Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía.

GÓMEZ JIMÉNEZ, E.(1994): El sistema de sociedades de garantía recíproca en Andalucía. Universidad de Granada. Granada.

GÓMEZ, M. y BORJA,A.(1996): "Análisis de las estructuras interfaz en el Sistema de Innovación de la C.A.V." Ekonomiaz, nº35.

GONZÁLEZ, M. (1993): "El sector servicios", en MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (dir.) Estructura Económica de Andalucía. Espasa-Calpe, Madrid.

GRANADOS,V. (1988): "Nuevas formas de turismo: el turismo rural en Andalucía" en

Boletín Económico de Andalucía, nº 10. Consejería de Economía y Fomento, Sevilla.

GREFFE, X. (1987): *Politique Economique, Programmes, Instruments, Perspectives*, Ed. Por Economica. Traducción castellano (1993) *Política económica. Programas. Instrumentes. Perspectivas*. Estudios de Hacienda Pública. Instituto de Estudios Fiscales.

GUTIÉRREZ, A.(dir.) (1994): *El Sector Pesquero Andaluz: Análisis y perspectivas*. Dirección General de Pesca y Acuicultura. Junta de Andalucía, Sevilla

GUTIÉRREZ, A.y CANTERO, P. (1997a): “Anexo: Pesca”, en VALLÉS,J.(coord.). *Economía Andaluza*. Ed.Algaida. Sevilla.

GUTIÉRREZ y CANTERO, P. (1997b): “Anexo: Agua.”, en VALLÉS, J. (coord.) *Economía Andaluza*. Ed. Algaida. Sevilla.

GUTIÉRREZ, P.y VILLALBA, F.(1991): “Evolución reciente de la industria en Andalucía”. *Economía Industrial*. Mayo y Agosto.

GUZMÁN, J.(1982): *El sistema financiero y el desarrollo económico regional. La actividad financiera en Andalucía*, Universidad de Sevilla.

GUZMÁN, J.(1995): “Hacia un enfoque de la problemática financiero empresarial en Andalucía”. *Boletín Económico de Andalucía*, nº 19. Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía.

HERNANDEZ, J.y VILLENA, J.E (1993).” *Recursos humanos: población y mercado de trabajo*”. En MARTÍN RODRIGUEZ, M. (dir.). *Estructura Economía de Andalucía*. Espasa-Calpe. Madrid.

HIRSCHMAN, A.O.(1961) : *La estrategia del desarrollo económico*. Fondo de Cultura económica. México. (Versión original, *The Strategyc of Economic Development*, Yale University New Haven, 1958)

HICKS, J.R.(1966): *Ensayos sobre Economía Mundial*. Ed. Tecnos, Madrid.

HUERTAS, J.L. (1989): “La actuación de la Junta de Andalucía en el impulso de la I+D”. *Economía Industrial*. Julio-Agosto.

INSTITUTO DE ESTADISTICA DE ANDALUCÍA (1996): *Anuario estadístico de Andalucía 1996*, Junta de Andalucía, Sevilla.

INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCÍA (1991): *El sector industrial en Andalucía*. Junta de Andalucía, Sevilla.

- INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCÍA (varios años): Memoria de Actividades. Junta de Andalucía. Sevilla
- INSTITUTO DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL DE ANDALUCÍA, (IPIA) (1987): Memoria de Actividades Legislatura 1982-86. Documento de Gestión I y II. Junta de Andalucía. (No publicado).
- INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO.(varios años): Informe de las Comunidades Autónomas Barcelona 1993
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (1993): Estadística sobre las Actividades en Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (I+D) 1990. Madrid.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (varios años): Encuesta de Población Activa. Madrid.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (1997): Estadística sobre las Actividades en Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (I+D) 1994. Madrid.
- JIMÉNEZ , A.(1987):“ Art. 15.2”, en MUÑOZ MACHADO,S.(dir.). Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ministerio para las Administraciones Publicas. Instituto de Estudios de Administración Local.
- JORDÁ, R.Mª (1987): “Alternativa la crisis industrial de la Bahía de Cádiz” Revista de Estudios Andaluces, nº9.
- JORDÁ, R.Mª (1997): “Formación del sistema Ciencia-Tecnología-Industria”, en VALLÉS, J. (coord.) Economía Andaluza. Ed. Algaida. Sevilla
- JORDÁN, J.M. y GARCÍA, A.(1995): Política Económica. Ed.Tirant lo Blanch. Valencia.
- JORDÁN, J.M. (1995): “ Aspectos básicos de la política económica”, en JORDÁN, J.M. y GARCÍA, A. Política Económica. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1980): Plan de Urgencia para Andalucía. Junta de Andalucía. (No publicado).
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1996): II Plan Andaluz de Investigación. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, nº 79. Sevilla.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (varios años). Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sevilla.

- KIRSCHEN, E.S. (1968): Política económica contemporánea, Oikos-Tau, Barcelona. (Edición en castellano, 1978)
- KEEP, E. (1988): "La política sobre el desempleo en el Reino Unido". Revista de Economía y Sociología del Trabajo, nº 1 y 2.
- LAFUENTE y ORO (1992): El sistema español de ciencia y tecnología en el marco internación. Evolución y perspectivas, Fundesco. Madrid.
- LLORENS, J.L. (1991): "Política Industrial para los noventa". Ekonomiaz, nº 19.
- LÓPEZ DEL HIERRO, I. (1985): "Balance de actuaciones de SOPREA (1983-1985)". Boletín Económico de Andalucía nº 5, 1984. Consejería de Economía e Industria. Junta de Andalucía. Sevilla.
- LÓPEZ CHACÓN, R. (1989): "Análisis Territorial de las Ciudades de incentivos industriales ampliadas en Andalucía". Revista de Estudios Andaluces nº12
- LÓPEZ ONTIVEROS, A. (1980). "El futuro de la agricultura andaluza". Papeles de Economía Española, nº1. Economía de las Comunidades Autónomas. Andalucía.
- LÓPEZ RUBIO, J. (dir.) (1997): Introducción a la Economía Andaluza. Editorial Civitas. Madrid.
- LOZANO, A (coord.) (1993). "Cambios en el modelo de desarrollo de Andalucía", en Informe Económico Financiero de Andalucía, 1992. Granada.
- LUQUE, M.A. (1992): "La tecnología de la información como fuente de innovación y desarrollo". Boletín Económico de Andalucía, nº14. Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía.
- MARAVALL (1986): Economía y Política Industrial en España. Ed. Pirámide. Madrid.
- MARCHANTE, A. y ROBLES, L. (1997): "La industria andaluza", en LÓPEZ RUBIO (dir.) Introducción a la Economía Andaluza. Editorial Civitas. Madrid.
- MARCHENA, M. (1985): "Un análisis de los recurso turístico andaluces", en Revista de Estudios Regionales. Extraordinario Vol VI. 1985/6. VII Jornadas de Estudios Andaluces.
- MARCHENA, M. (1987): Andalucía, Manual de inversiones turísticas. Dirección General de Turismo, Junta de Andalucía, Sevilla.

MÁRQUEZ, C.(1991):"Política regional europea y desarrollo regional en Andalucía: el caso de las infraestructuras de transporte por carretera". Revista de Estudios Regionales, nº 29.

MÁRQUEZ, C. (1993): "El Desarrollo de la Red viaria y Ferroviaria Andaluza en el Período 1987-92: Impactos Económico-Territoriales". Revista de Estudios Regionales, nº37.

MÁRQUEZ, C. (1996): "Autonomía política y desarrollo regional: el caso de la política ferroviaria de la Junta de Andalucía", en Revista Andaluza de Relaciones Laborales nº2. Escuela Universitaria de Relaciones Laborales de Sevilla y Huelva.

MARTÍN LÓPEZ, M.(1988): "Política Económica del Gobierno de Andalucía". Boletín Económica de Andalucía nº10. Junta de Andalucía. Consejería de Fomento y Trabajo.

MARTÍN MESA, A. y GARCÍA ROA, J.(1995):"Transformación reciente y situación actual del sistema bancario andaluz". Boletín Económica de Andalucía, nº19.

MARTIN C. y ROMERO, L. ( 1993): "Las vías de acceso al cambio técnico" en García Delgado, J.L. (dir.) España Economía . (6ªEd. orig. 1989) Madrid.

MARTÍN RETORTILLO, S y otros (1989): Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas. Instituto de Estudios Económicos. Madrid.

MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (1994): "La Hacienda Autónoma de Andalucía en tiempos de recesión", Papeles de Economía, nº 59.

MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (dir) (1993): Estructura económica de Andalucía. Espasa Calpe, Madrid.

MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (1995): "Estribos y algaidas de la economía andaluza", en DELGADO, M.y ROMÁN,C.(eds) (1995). Ocho Análisis de la Economía Andaluza. Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla.

MARTÍN RODRÍGUEZ, M.(1984): "El espacio económico andaluz y las inversiones del Plan Económico para Andalucía 1984-86". Revista de Estudios Regionales. Extraordinario vol V.

MARTÍN RODRÍGUEZ, M. y MARTÍN MESA. A. (1993): "Sistema Financiero", en MARTIN RODRÍGUEZ, M. (dir.). Estructura Económica de Andalucía. Espasa Calpe. Madrid.

MARTÍN RODRÍGUEZ, M (1990): “ Las Cajas de Ahorros y la financiación de la economía andaluza”, Revista de Estudios Regionales nº28.

MARTÍN, M.; CARBO, S.y SAÉZ, F.J. (1995): Las participaciones accionarias de las entidades de depósito españolas, 1962-1992. Documento de Trabajo nº 114. Fundación FIES. Madrid.

MARTÍN, J.y PALMA, L.(1993): “Política Científica y Planificación del Desarrollo Regional: Análisis y evaluación de la experiencia andaluza (1984-1993)” .Revista de Estudios Regionales, nº37.

MEDEL B. (1987): “La financiación autonómica: análisis comparativo y de los sistemas transitorio y definitivo”. Papeles de Economía Española nº30/31.

MEDEL, B. y DOMÍNGUEZ, J.M.(1993): “EL Sector público autonómico y local”, en MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (dir.). Estructura Económica de Andalucía. Espasa -Calpe. Madrid.

MEDEL, B. y DOMÍNGUEZ, M.(1995): “Las Cajas de Ahorros andaluzas: evolución reciente y situación actual”.Boletín Económico de Andalucía nº19. Consejería de Economía y Hacienda.

MICHALSKI W. (1983 ):“Claves para el cambio estructural y una recuperación prolongada” .Papeles de Economía Española, nº 15.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. Política Regional en 1989, 1990. Informe anual. Madrid.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (varios años): Informe económico financiero de las Administraciones Territoriales. Madrid.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (varios años): Dirección General de Planificación. La Planificación Regional y sus instrumentos. Informe Anual . Madrid.

MOCHÓN, F.(dir.) (1981): Estructura del empleo y del desempleo en España . Especial consideración del caso andaluz. Caja General de Ahorros y Monte de Piedad de Granada.

MONASTERIO, C. y SUÁREZ J. (1996): Manual de Hacienda Autonómica y Local. Ed. Ariel. Barcelona.

MONASTERIO, C. (1994): “La evolución reciente de la hacienda autonómica” Papeles de Economía Española nº 59.

MONASTERIO, C.y SUÁREZ. J. (1993): “Financiación Autonómica y Corresponsabilidad Fiscal en España”. Fundación BBV. Bilbao.

MONASTERIO, C. y ZUBIRI, I. (1996): “La Financiación de las CC.AA.: Balance y Propuestas de Reforma”. Documentos de trabajo nº124. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social.

MONTANER, J.(1988): “La ordenación del territorio en Andalucía. Balance de una etapa y perspectivas”. Revista de Estudios Regionales nº22.

MORILLAS, A. y SÁNCHEZ, J.(1990): “Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo en Andalucía”. Revista de Estudios Regionales, nº 28.

MONZÓN, J.L. (1987): “La Economía Social en España”. Revista CIRIEC-ESPAÑA, nº10. Valencia.

MONZÓN, J.L. (1991):”Análisis del empleo en la Economía Social”. Revista de Economía y Sociología del Trabajo, nº12.

MONZÓN, J.L.(1994):” La Economía Social en la realidad española. Boletín ICE, nº 729.

MUÑOZ, S.(1984): Derecho público de las comunidades autónomas (2 vols.). Civitas, Madrid.

MUSGRAVE , R. Y MUSGRAVE, P.( 1991): Hacienda Pública. Teoría y Aplicada. Ed. Mac Graw Hill, (5ªEd.). Madrid.

NARBONA, C. (1987): “ La política autonómica de desarrollo regional: el caso de Andalucía” .Revista de Estudios Andaluces, nº 8.

OATES.W. (1972): Fiscal Federalism, Nueva York, 1972.

OCAÑA, C. y GÓMEZ, M.L. (1990): “Infraestructuras viarias y política territorial”, en Informe económico-financiero de Andalucía, 1989. Diez años de economía en la Comunidad Autónoma Andaluza ( ESECA, Granada)

OCAÑA, C. (1996): “ El medio rural”. Revista de Estudios Regionales nº44.

OCAÑA, C. y GARCÍA MANRIQUE,E.(1990): “ El territorio andaluz”. Ed. Agora. Málaga.

OCAÑA, C. y GÓMEZ, M. L. (1992): “El litoral andaluz y la red de autopistas

europas: una inserción deficiente” Revista de Estudios Regionales, nº32.

OCAÑA , C. (1993): “Ordenación del territorio e infraestructuras”, en MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (dir.). Estructura económica de Andalucía, Espasa Calpe, Madrid.

OCDE (1983): “Los motivos y la formulación de las políticas de ajuste positivo a la crisis”. Papeles de Economía Española, nº15. Madrid.

OCDE (1992): “Descentralización y desarrollo regional”. Informe Económico sobre España 1992. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid

OCDE (1996): Perspectivas del empleo. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

OCDE (1997): Perspectivas del empleo. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

ORTEGA, B. ( 1997): “Infraestructuras y desarrollo regional”, en LÓPEZ RUBIO, J. (dir.) Introducción a la Economía Andaluza, Espasa Calpe, Madrid.

PAJUELO, A. y HERNÁNDEZ, E. (1991): “La Planificación Económica en Andalucía”. Boletín Económico de Andalucía, nº12, Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía.

PAJUELO, A. y VILLENA, J. (1993): “La industria”, en MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (dir.) Estructura Económica de Andalucía, Espasa-Calpe, Madrid.

PAMPILLÓN, R. (1986): “Política de innovación tecnológica”, en GÁMIR, L. (coord.) Política económica de España. Alianza Universidad Textos. Madrid.

PAMPILLÓN, R. (1991): El déficit tecnológico español. Instituto de Estudios Económicos. Madrid.

PARLAMENTO DE ANDALUCÍA (varios años): Debates sobre el estado de la Comunidad Autónoma, Servicio de Documentación y Archivo.

PAYNO, J.A. (dir) (1983): Claves para el desarrollo económico de Andalucía. Junta de Andalucía Banco Exterior.

PÉREZ GARCÍA, F.(1986) , “Política regional y desarrollo endógeno” En Estudios Territoriales, nº22)

PÉREZ ROYO, J. y PORRAS NADALES, A.J.(1987): El Parlamento de Andalucía.

Análisis de la Primera Legislatura (1982-1986). Madrid, Tecnos.

PEZZI, M.(1993): "Recursos naturales y medio ambiente", en MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (dir.) Estructura Económica de Andalucía. Espasa-Calpe, Madrid.

POMBO, P.(1995): "Las Sociedades de Garantía Recíprocas: una experiencia de financiación de las pymes". Boletín Económico de Andalucía, nº19. Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía.

PORRAS NADALES, A., RUIZ-RICO, J.J.(1990): El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático. Ariel , Barcelona .

REHN,G. (1989): "Ensayos sobre la política de empleo activa" Centro de publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

REY JULIÁ, J.M. (1993): "La pesca", en MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (dir.). Estructura Económica de Andalucía. Espasa-Calpe, Madrid.

RODERO, A. y ROMERO J.J. (1993): "Sector agrario", en MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (dir.). Estructura Económica de Andalucía. Espasa-Calpe. Madrid

RODERO, A. (1980) "Las Cajas Rurales andaluzas. Un instrumento para el desarrollo". Revista de Estudios Regionales. Ext. II.

RODERO, A.(1984):"Comentarios al Plan Económico de Andalucía 1984-1986". Revista de Estudios Regionales Ext.V.

RODERO, A. (1996a): "La industria andaluza en el período autonómico". Revista de Estudios Regionales, nº 44. Sevilla.

RODERO, A. (1996b): "La industria en la política planificadora" en Revista Andaluza de Relaciones Laborales nº2. Escuela Universitaria de Relaciones Laborales de Sevilla y Huelva.

RODERO,A. y DELGADO, M. (1994) : "La financiación del desarrollo Regional. Aplicación a la Comunidad Autónoma Andaluza". Revista de Estudios Regionales nº38.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, J.(1995):"Sistema Financiero y Economía Andaluza". Boletín Económico de Andalucía, nº 19.Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía.

RODRIGUEZ PIÑERO, M.(1980): "El desempleo en Andalucía". Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades autónomas: Andalucía, nº1.

RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, J.L. (1988): "La Política turística de la Junta de Andalucía". Boletín Económico de Andalucía, nº 10 , Consejería de Fomento y Trabajo, Junta de Andalucía, Sevilla.

RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, J.L., y MARCHENA, M.J. (1992): "El turismo como actividad estratégica de la economía andaluza". Boletín ICE Económico, núms 2330-2331.

RODRÍGUEZ SÁIZ, MARTÍN PLIEGO, PAREJO, ALMOGERA (1986): Política económica regional. Alianza Universidad Texto. Madrid.

RODRÍGUEZ, N. y LÓPEZ, J. (1995): "La planificación hidrológica, necesidades imperiosa". Cuadernos Económicos de Granada, nº2. Granada.

ROMÁN, C. (1985): "Z.U.R en el Sur". Revista de Estudios Andaluces, nº4.

ROMÁN, C. (1987): Sobre el desarrollo económico de Andalucía. Ed. Arguval. Málaga.

ROMÁN, C., y CAMPAYO, C. (1993): "El comercio y las estructuras comerciales en Andalucía", en MARTÍN RODRÍGUEZ, M.(dir.). Estructura económica de Andalucía. Espasa Calpe. Madrid.

ROMÁN, C. (dir.) (1993): Estructura y funcionamiento del comercio en Andalucía: Un análisis de la oferta. Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía. Sevilla.

ROMÁN, C.(dir.) (1994): Comercio y territorio. Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía. Sevilla.

ROMÁN, C. (1995): "Andalucía dentro de su contexto", en DELGADO, M. y ROMÁN, C. (eds). Ocho Análisis de la Economía Andaluza, Instituto de Desarrollo Regional. Sevilla.

ROMERA LUBIAS F.(1992): "El Parque Tecnológico de Andalucía y el desarrollo regional". Boletín Económico de Andalucía, nº14. Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía.

RUBIALES, F.( 1994): "Nueva Ley de Cámaras: ¿acelerón o freno?". Andalucía Económica, Sep.

RUIZ-HUERTA, J. (1993): "Situación actual y perspectivas de la financiación de las Comunidades autónomas de régimen común: algunas reflexiones sobre los problemas principales". Informe de las CC.AA. 1992.

RUIZ ROBLEDO, A. (1991): El ordenamiento jurídico andaluz. Ed. Civitas. Madrid.

SALOMON, L. (1991): "Overview: Why Human Capital? Why Now?" en HORNBECK, D. y SALOMON, L. (eds): Human capital and America's future, Johns Hopkins University Press, London.

SALGUEIRO, R. (1991): "Industria y desarrollo tecnológico en Andalucía". Boletín Económico de Andalucía nº12. Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía, Sevilla.

SÁNCHEZ FERNÁNDEZ J. (1990): "La población andaluza en la década de los ochenta", en ESECA, Informe Económico-Financiero de Andalucía 1989. Diez años de Economía en la Comunidad Autónoma Andaluza, Caja General de Ahorros de Granada, Granada.

SÁNCHEZ DE LA MORENA, R. y BUENO J.M<sup>a</sup>. (1984): "El Instituto de Promoción Industrial de Andalucía". Boletín Económico de Andalucía nº4. Consejería de Economía, Planificación, Industria y Energía. Junta de Andalucía. Sevilla.

SÁNCHEZ, J. y MORILLAS, A. (1993): "Actividad, Empleo y Paro en España según la Encuesta de Población Activa", Revista de Estudios Regionales, nº36.

SCHULTZ, TH.(1961): "Investment in Human Capital". American Economic Review, nº 51.

SCHÖBER, K.(1988): "Formación de jóvenes y política de empleo en la República Federal de Alemania". Revista de Economía y Sociología del Trabajo, nº 1 y 2.

SERRANO, J.M (1994): "La política económica de las Comunidades Autónomas en la crisis de los noventa". Informe de las Comunidades Autónomas.

SERRANO, J.M.(1993): "La intervención económica en el Estado de las Autonomías", en GARCÍA DELGADO, J.L. (dir.). España Economía. (6ªEd. orig. 1989). Madrid.

SERRANO, F. y ALAIZ, R. (1991): "Una valoración crítica de las Políticas de Empleo". EKONOMIAZ. Revista Vasca de Economía nº 19.1991.

SOCIEDAD PARA LA PROMOCIÓN Y RECONVERSIÓN ECONOMICA DE ANDALUCÍA : Memoria del ejercicio 1986. Junta de Andalucía.

SOCIEDAD PARA LA PROMOCIÓN Y RECONVERSIÓN ECONOMICA DE ANDALUCÍA (1986): SOPREA 1983-1986, 3 años de actuación. Junta de Andalucía.

SUMPSI, J.M<sup>a</sup>., PÉREZ YRUELA, M. y otros (1988): La Reforma Agraria, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

SUMPSI J.M<sup>a</sup> (1984): "La Reforma Agraria en Andalucía". Boletín Económico de Andalucía nº3. Consejería de Economía, Planificación, Industria y Energía. Junta de Andalucía.

TERRÓN, F.(1987): El sistema financiero andaluz. Claves de su futuro. Caja de San Fernando. Sevilla.

TINBERGEN,J.(1952): On the Theory of Political Economy. Nort Holland, Amsterdam.

TOHARIA, L. (dir.) (1998): El mercado de trabajo en España. Ed. MacGraw Hill.

TORRES BERNIER, E. (1979): "El sector turismo en Andalucía". Revista de Estudios Regionales. Vol.I

TORRES BERNIER, E. (1985a): "La construcción de una política turística para Andalucía". Información Comercial Española, nº 619.

TORRES BERNIER, E.(1985b): "Planificación del territorio y turismo en Andalucía" en Revista de Estudios Regionales . Extraordinario Vol VI 1985/6. VII Jornadas de Estudios Andaluces.

TORRES BERNIER, E.(dir)(1989): " Libro Blanco de la Costa del Sol", Dirección General de Turismo, Junta de Andalucía, IX Tomos. Málaga.

TORRES BERNIER, E (1993): "Turismo" en MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (dir.). Estructura Económica de Andalucía, Espasa-Calpe.

TORRES LÓPEZ, J. (1993): "Distribución de la renta", en MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (dir.). Estructura Económica de Andalucía. Espasa-Calpe, Madrid

TORRES LÓPEZ (1995a): Economía Política. Ed.Cívitas. Madrid.

TORRES LÓPEZ, J.(1995b): "Crecimiento económico y distribución de la renta en Andalucía. Viejos problemas, excusas modernas", en DELGADO, M. y ROMÁN, C. (eds.). Ocho Análisis de la Economía Andaluza. Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla.

TORRES LÓPEZ, J.(1995c): Desigualdad y crisis económica. El reparto de la tarta. Ed. Sistema. Madrid.

TORRES LÓPEZ, J.(1996): “Andalucía 1975-1995: Una larga onda de depresión económica”. Revista de Estudios Regionales, nº44.

TORRES VELA, E. (1983): “Recursos energéticos de Andalucía y directrices de política energética para las distintas fuentes de energía primaria”. Boletín Económico de Andalucía nº2. Consejería de Economía y Planificación, Junta de Andalucía, Sevilla.  
UNICAJA (varios años): Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía. Málaga.

UTRILLA DE LA HOZ, A. (1991): “El modelo autonómico español: sistema de financiación y equilibrio regional”. Revista de Hacienda Autonómica y Local. Volumen XXI, nº62. Mayo-Junio 1991. Madrid

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA (1996): Estructura de interfaz en el sistema español de innovación. Ed. Centro de Transferencias de Tecnología. Valencia.

VALLÉS, J. (1982), en prólogo de GUZMAN CUEVAS,J. “El sistema financiero y el desarrollo económico regional”. Universidad de Sevilla.

VALLÉS, J. (1997) (coord.): Economía Andaluza. Ed. Algaida. Sevilla.

VELÁZQUEZ, E.(1997):“Las infraestructuras de regadío: Una nueva perspectiva en la gestión del regadío andaluz”.Boletín Económico de Andalucía, nº22.Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía.

VIERIA, M. (1992): “La difusión tecnológica y la necesidad de formación profesional en nuevas tecnologías en Andalucía”. Boletín Económico de Andalucía, nº 14. Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía.

VILLALBA, F. y TORRES, J.J. (1991), “El sistema financiero ”, en Eseca, Informe Económico-Financiero de Andalucía, 1990. Ed. Caja General de Ahorros de Granada, Granada.

VILLENA, J. (1978).”El sistema financiero. Las Cajas de Ahorros y los desequilibrios regionales. Planteamiento general y el caso de las cajas de ahorros andaluzas”.Cuadernos de Ciencias Económicas y empresariales, nº2.