

BIBLIOTECA UNIVERSITARIA
GRANADA
V.º Documento 15427730
V.º Copia 16700521

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.

EL DIRECTOR

Dr. D. Juan Torres López.
Catedrático de Economía Política
de la Universidad de Málaga

EL TUTOR

Dr. D. Juan de Dios Jiménez Aguilera.
Catedrático de Escuela Universitaria de
la Universidad de Granada

ECONOMICAS Signatura
TESIS
BAR
int-1

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	VI
CAPÍTULO 1 LA INTERVENCIÓN ECONÓMICA DEL GOBIERNO AUTONÓMICO ÁNDALUZ.	
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
CONCLUSIONES	515
BIBLIOGRAFÍA.....	533

INTRODUCCIÓN

El presente informe tiene como objetivo principal describir y analizar el funcionamiento de un sistema de control de temperatura en un horno industrial. El sistema está diseñado para mantener una temperatura constante dentro de un rango específico, a pesar de las variaciones de carga y las perturbaciones ambientales. El sistema de control utiliza un controlador PID (Proporcional-Integral-Derivativo) para ajustar la potencia del calentador en función de la diferencia entre la temperatura actual y la temperatura deseada.

El sistema de control está implementado en un controlador digital que recibe como entrada la temperatura actual y genera como salida la potencia del calentador. El controlador está diseñado para ser robusto y capaz de manejar las variaciones de carga y las perturbaciones ambientales. El sistema de control también incluye un mecanismo de protección que evita que la temperatura del horno exceda los límites de seguridad.

El sistema de control está diseñado para ser fácil de operar y mantener. El controlador incluye un panel de control que permite ajustar la temperatura deseada y el tiempo de calentamiento. El sistema también incluye un sistema de alarma que alerta al operador cuando la temperatura del horno excede los límites de seguridad. El sistema de control está diseñado para ser compatible con los estándares de seguridad y calidad de la industria.

INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1978 implicó una profunda transformación de la estructura territorial del Estado con la creación de un nuevo nivel de gobierno autonómico, intermedio entre el nivel central y el local, dando paso a la configuración de un sistema de hacienda multijurisdiccional. La construcción del Estado de las Autonomías supuso un cambio a la hora de concebir el diseño de la política económica.

La pregunta clave es qué ha ocurrido desde que se aprobara el Estatuto de Autonomía en 1982, año a partir del cual surgirá el primer gobierno autonómico¹, y cuáles han sido los grandes rasgos que definen su intervención.

¹ El régimen preautonómico para Andalucía fue aprobado por el Real Decreto 11/1978, de 27 de abril, por lo que el ejercicio de la autonomía política formal hacía tiempo que empezó su andadura. Tras las elecciones generales de 1979, Andalucía inició un proceso que le permitió acceder a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución, y que culminaría con el referéndum del Estatuto de Autonomía en octubre de 1981. De acuerdo con el Estatuto, en la primavera de 1982, se celebraron las elecciones al Parlamento de Andalucía del que emanaría el primer gobierno de la Comunidad Autónoma.

La autonomía andaluza nació cargada de un alto contenido político reivindicativo, lo que unido a la situación de subdesarrollo económico estructural de Andalucía, hizo que en el primer gobierno autonómico se depositaran grandes esperanzas. Los problemas económicos y sociales que afectaban a Andalucía eran de una gran profundidad², por lo que la situación justificaba la necesaria presencia de un sector público regional que incidiera directamente en la actividad productiva, con independencia de la acción del sector público de la administración central.

El gobierno autonómico, en virtud del marco institucional en el que se sitúa el Estado de las Autonomías, se convierte en un protagonista de primer orden en la definición de la trayectoria que debe seguir del proceso de desarrollo económico de la región. Es el agente encargado de diseñar y promover el modelo de desarrollo económico para Andalucía. A pesar de ver restringido su campo de actuación, está llamado a representar el principal elemento dinamizador de la economía, ya que es la administración autonómica la que está más cercana a los problemas y a las necesidades de la Comunidad por lo que puede mostrarse más ágil y flexible en las respuestas.

En los años transcurridos desde que surgió el primer gobierno autonómico han sucedido hechos, como la incorporación de España a la CEE, que han provocado que las primeras políticas inspiradas en el desarrollo de un modelo de desarrollo endógeno se fueran diseminando en el tiempo. Por otro lado, las primeras medidas adoptadas por una naciente administración autonómica se aplicaron sin ninguna base sólida o, en otros casos, no eran más que el resultado de viejos procesos reivindicativos (Ley de Reforma Agraria). Se tiene la sensación de haber perdido los primeros impulsos de la nueva administración, a tenor de que los resultados de las magnitudes socioeconómicas no han respondido a las expectativas generadas con la instauración del Estado de las Autonomías. La mayor parte de las consideraciones que habitualmente se establecen

² Para un análisis de la estructura y los problemas de la economía andaluza a lo largo del tiempo puede verse entre otros: DELGADO (1981); ROMÁN (1987); AURIOLES (1989); MARTÍN RODRÍGUEZ (dir) (1993) y DELGADO Y ROMÁN (1995).

acerca de la situación socioeconómica de Andalucía no han perdido actualidad con el paso del tiempo. Los sectores importantes siguen siendo los mismos y las relaciones que mantienen entre sí o con el resto de la economía tienen orientaciones similares a las de final de los años setenta.

En este sentido ha habido estudios que se han centrado sobre la evolución de la economía andaluza de la reciente historia de Andalucía como Comunidad Autónoma. El primer trabajo de carácter amplio que abarca los distintos ámbitos de la economía andaluza es una obra colectiva dirigida por el profesor MARTÍN RODRÍGUEZ (1993), sobre la Estructura Económica de Andalucía. En esta obra se hace una descripción y valoración general de la más reciente historia de la situación actual de la economía andaluza. Posteriormente, surgirán otras obras y numerosas publicaciones de carácter periódico en las que se realizan diagnósticos globales y sectoriales de la situación socioeconómica de la Comunidad Andaluza, a cargo de organismos como el Instituto de Desarrollo Regional de Sevilla, Fundación ESECA, Universidades Andaluzas, etc. y cuyas reflexiones concretas se encuentran a lo largo de esta investigación.

En este contexto de estudios, se incorpora la presente investigación, en la cual se quiere realizar una nueva aportación al estudio de esta economía, en este caso referido al análisis de la política económica del gobierno autonómico.

El objetivo concreto del presente trabajo de investigación se centra en el análisis del comportamiento del sector público andaluz en el desarrollo económico y su contribución al mismo. Se trata, por tanto, de analizar y sistematizar las distintas medidas que la administración pública andaluza ha llevado a cabo en su trayectoria como ente autonómico en materia económica. Este análisis contempla aspectos tanto cuantitativos como cualitativos del sector productivo.

El hecho de que haya transcurrido un periodo de tiempo lo suficientemente largo

de andadura autonómica, que se supone ha servido ya para poner las bases del futuro desarrollo de la Comunidad, justifica el presente estudio dedicado al análisis de la actuación llevada a cabo por la administración pública andaluza. El estudio se circunscribe a las tres legislaturas que se han sucedido desde 1982 hasta 1994, sin olvidar los años transcurridos de la Junta de Andalucía como ente preautonómico.

El presente trabajo se ha estructurado de la siguiente manera. En el primer capítulo se presenta el marco en el que se desarrolla la política económica del ejecutivo andaluz. Para ello, se ha presentado el alcance de las funciones del gobierno autonómico, el alcance de las actuaciones económicas desde el marco competencial, así como la transcendencia de la intervención económica de acuerdo con la situación socioeconómica. De acuerdo con ese marco se ha delimitado el campo de análisis de las actuaciones del gobierno autonómico y se han analizado las posibles líneas de intervención del gobierno autonómico.

En los siguientes capítulos se ha procedido al análisis de cada una de las políticas autonómicas del gobierno andaluz llevadas a cabo en el desarrollo económico de la región andaluza en materia económica, teniendo en cuenta que su estructura responde a la línea de intervención propuesta y que está muy relacionada con los programas presupuestarios de gastos que el gobierno andaluz ha venido desarrollando. No obstante, no se puede considerar el análisis de las distintas políticas como capítulos aislados, por lo cual, a pesar de que en algunos casos se haya procedido a considerarlas en capítulos diferentes, esto no es más que consecuencia de hacer más operativo el análisis de los distintos instrumentos que integran las políticas.

Así, en primer lugar, se han analizado las políticas instrumentales de carácter horizontal: política de empleo (Capítulo 2), política financiera (Capítulo 3), y la política científica y tecnológica (Capítulo 4). El Capítulo 5 está dirigido a estudiar a los instrumentos de promoción económica creados por la Junta de Andalucía en apoyo del tejido empresarial: Instituto de Promoción Industrial, Sociedad para la Promoción y

Reconversión Económica de Andalucía, y el Instituto de Fomento de Andalucía. En el Capítulo 6 se aborda el apoyo al fomento de la actividad económica desde el punto de vista de la política sectorial. Por último, en el Capítulo 7 se estudia la política de infraestructuras de comunicaciones y saneamiento.

En el análisis de cada una de las políticas se ha seguido básicamente el mismo esquema metodológico. Primero, se ofrece a grandes rasgos una visión general del sector en el pasado reciente, de tal forma que nos permita situarnos en cuál era la situación de partida en cada uno de los casos. Segundo, se presenta marco competencial en el que se ha desarrollado cada política. Por último, se describen los instrumentos que el ejecutivo andaluz ha ido generando, analizándose la evolución presupuestaria que cada política ha mantenido a lo largo de los años.

Por último, no quisiera concluir sin dedicar unas breves líneas de agradecimiento a todas aquellas personas que de alguna forma han contribuido a la elaboración de este trabajo. Mi primer agradecimiento va dirigido al profesor a Dr. D. Juan Torres López, director de esta tesis doctoral. Quiero expresarle mi más sincera gratitud por el continuo apoyo que ha manifestado a lo largo de los años transcurridos hasta la finalización de este trabajo.

Mi agradecimiento, por supuesto, a todos mis compañeros del departamento de Economía Aplicada y en particular a los del Área de Economía y Hacienda Pública, que me han estimulado en momentos de debilidad. En especial, quiero expresar mi gratitud a mi amigo y compañero Dr. D. Juan de Dios Jiménez Aguilera por sus apreciaciones que han servido para enriquecer el trabajo. También quisiera mostrar mi agradecimiento al Dr. D. Manuel Martín Rodríguez por su continuo estímulo y apoyo.

Por último, y aunque no menos importante, no podría concluir estos agradecimientos sin mencionar a aquellas personas que han sufrido y vivido el desarrollo de cada una de las partes de este trabajo, a mis padres, hermanos y amigos, y en especial

a Juan, ya que sin su cariño y ánimo difícilmente habría podido soportar los malos momentos que lleva consigo un trabajo de este tipo.

CAPÍTULO I

LA INTERVENCIÓN QUÍMICA DEL JUBIEL AUTÓNOMO DE ANTOCZ

EL CONSEJO ECONÓMICO DE LA REGIÓN DE ANDALUCÍA

El presente documento se ha elaborado en el seno del Consejo Económico de la Región de Andalucía, en el marco de las actividades de cooperación técnica que se desarrollan entre el Gobierno de España y el Gobierno de Andalucía.

CAPÍTULO 1

LA INTERVENCIÓN ECONÓMICA DEL GOBIERNO AUTONÓMICO ANDALUZ.

1. EL CONTEXTO GENERAL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA AUTONÓMICA.

La política económica generalmente se entiende como la actividad desarrollada por los gobiernos en el ámbito de la actividad económica. Concretamente, se materializa en el conjunto de decisiones de los poderes públicos con el propósito de conseguir unos objetivos económicos, y por tanto, para influir en la actividad económica (TINBERGEN, 1952; KIRSCHEN, 1968; GREFFE, 1987).

En las economías de los países desarrollados, los gobiernos, con su intervención en materia económica, cumplen una doble misión: por una lado, establecen el marco institucional dentro del cual operan los agentes económicos privados y, por otro lado, participan activamente en el propio proceso económico con el fin de corregir y superar ciertos fallos o imperfecciones del mercado (JORDÁN, 1995).

El punto de partida lógico para llevar a cabo dicha intervención, y por consiguiente de la política económica, lo constituye la identificación de los problemas económicos, y a partir de ahí se definen unos objetivos y unos instrumentos.

No obstante, los objetivos de política económica se hallan subordinados a la consecución de unas finalidades políticas más amplias, pues la política económica se halla integrada dentro de un programa político de gobierno más global. Además, estas finalidades dependen también de las líneas de actuación económicas predominantes, de las circunstancias reales que operan en cada momento, y de la interacción con otras fuerzas políticas, económicas o sociales. Por todo lo cual, los objetivos de política económica varían sensiblemente a los largo del tiempo y de un país a otro.

Han sido diversos los factores que han influido en la adopción de las políticas

económicas de los gobiernos occidentales en los últimos años¹ y que, sin lugar a duda, han condicionado e influido dentro de su marco territorial en el desarrollo de las políticas económicas autonómicas.

En concreto, a raíz de la crisis de los años setenta², las economías occidentales han modificado los planteamientos del desarrollo de sus políticas económicas. El crecimiento, el pleno empleo y la relativa estabilidad dentro de un desarrollo económico generalizado eran las características inherentes a las economías de capitalismo mixto durante la década de los años cincuenta y sesenta. Pero con la crisis que principalmente padecen los países industrializados, con mayor o menor intensidad, desde comienzos de la década de los setenta, se produce un profundo proceso de modificación del tejido productivo que hace necesario realizar diversos ajustes en la producción de los distintos sectores, actividades y empresas para adecuarse a las nuevas condiciones de precios y costes relativos (FERNÁNDEZ, PAREJO y RODRÍGUEZ, 1989).

Como consecuencia de esto y debido a las supuestas limitaciones de las políticas tradicionales de demanda, y ante los problemas estructurales y los flujos comerciales de las economías de los países occidentales, surgen postulados que hacen replantear la política económica y que suponen un cambio sustancial en la arquitectura económica y social de los países y de las relaciones económicas internacionales. Así pues, el cambio en las condiciones generales de la economía han hecho preciso modificar el alcance y los instrumentos de política económica.

¹ Una evolución de los factores que han influido en la adopción de las políticas económicas de los gobiernos occidentales en los últimos años, su pretensión y sus efectos sobre la economía y las relaciones sociales, puede verse en TORRES LÓPEZ (1995c).

² Las manifestaciones de la crisis económica se pueden resumir en tres grandes problemas: en primer lugar, los desajustes en la estructura de costes y de precios relativos provocada por las tensiones inflacionistas; en segundo lugar, las amplias posibilidades de innovación tecnológica que proporcionan las nuevas tecnologías de la información y, a su vez, la necesidad de llevarlas a cabo como consecuencia del envejecimiento de los patrones productivos tradicionales; y, por último, la persistencia de mecanismos institucionales, tanto en el seno de las empresas como en los que mercados, que impedían gozar de la flexibilidad necesaria para hacer frente a los cambios (TORRES LÓPEZ, 1995a, p. 405-406)

Las llamadas políticas de ajuste estructural han sido los instrumentos utilizados para eliminar estos desajustes y permitir que las empresas y los mercados recobrasen la flexibilidad en la organización de la producción y el empleo compatible con la recuperación de las tasas de beneficios (TORRES LÓPEZ, 1995a, p.406).

Según la OCDE (1983, p.8), las políticas de ajuste estructural se pueden definir como aquellas que implican “que los recursos se transfieran desde la producción de bienes y servicios, cuya demanda disminuye, hasta la producción de aquéllos otros en los que, por el contrario, la demanda aumenta. Esto supone que los recursos productivos se transfieran hacia las producciones más eficientes y se retiren de aquellos otros sectores en los que otros adquieren ventajas comparativas”.

Como consecuencia de estos nuevos postulados, las coordenadas de desenvolvimiento de la política económica van a cambiar desde el enfoque instrumental, basado en el control del dinero, el presupuesto, la vigilancia de la evolución de las rentas y la modificación del tipo de cambio, hacia un planteamiento mucho más amplio que incluye reestructuraciones sectoriales, desregulación, intervencionismo selectivo y modificaciones institucionales.

Ante esto, la política económica se vincula así en mayor medida a los componentes estructurales y macroeconómicos desde las distintas vertientes de la política de oferta. Unas políticas de oferta que se relacionan con los determinantes de la capacidad productiva de la actividad económica y sus posibilidades de crecimiento, y que no se supeditan al conflicto a corto plazo entre inflación y desempleo, que está en la base de las políticas de demanda (CUADRADO, 1995).

En suma, en este marco general, en el que se ve relegado el papel de las políticas tradicionales básicamente macroeconómicas y de demanda en favor de la política fundamentalmente microeconómica y de oferta, surge el nuevo estado descentralizado

en España, por lo que es de presumir que las políticas económicas de las Comunidades Autónomas no serán ajenas a este cambio de rumbo de la nueva forma de concebir de la política económica.

2. ALCANCE DE LA INTERVENCIÓN ECONÓMICA DEL GOBIERNO AUTONÓMICO.

El Estado de las Autonomía que surge a raíz de la aprobación de la Constitución de 1978 supone la creación de un nuevo nivel de gobierno entre el Estado Central y los Entes Locales cargado de una serie de derechos y obligaciones que tanto la Constitución y los Estatutos de Autonomía se encargan de reflejar.

El propio ejercicio de la política económica en su nivel territorial confiere a las Comunidades Autónomas unas obligaciones para con sus ciudadanos que deberán ir dirigidas, fundamentalmente, a mantener unos ritmos de crecimiento, el equilibrio económico estable y la resolución de los problemas de los agentes sociales procurando una distribución más equitativa de la renta y el pleno empleo.

La regulación general en materia económica de las Comunidades Autónomas se contempla en el Título VIII (Capítulo III) de la Constitución, en tanto que, como señala el art.147.1, hay que remitirse a los Estatutos como la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma³. Por consiguiente, la Constitución de 1978 y el Estatuto de Autonomía configuran el marco normativo en el que se fundamenta la capacidad de

³El reconocimiento constitucional y estatutario del conjunto de competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas se fundamenta en el difícil equilibrio plasmado en el Título VIII basado: a) en el protagonismo de las instituciones autonómicas y del poder central, en la negociación entre aquéllas y éste, y entre los partidos políticos; b) en el juego de los diversos niveles del llamado bloque de constitucionalidad -Constitución, Estatutos de Autonomía y las leyes de desarrollo especialmente previstas-; c) en la decisión última del Tribunal Constitucional como elemento de cierre del sistema, árbitro y definidor de la distribución efectiva de las competencias en caso de conflicto (UTRILLA DE LA HOZ, 1991).

maniobra del Sector Público Andaluz. De acuerdo con esto, las posibilidades de actuación que tiene la Comunidad Autónoma de intervenir en materia económica vienen marcadas tanto por su capacidad financiera como por la distribución de competencias contempladas en ambas normas⁴.

La evolución de la hacienda autonómica y el desarrollo de la misma y, por tanto, el de su capacidad financiera, está vinculada al sistema de financiación autonómico⁵, que es el que marca la capacidad de actuación de las Comunidades Autónomas en política económica. El esquema de financiación⁶ adoptado responde a un sistema básicamente centralizado o de unión, en el que el grueso de los ingresos impositivos se recauda por la hacienda central, que luego comparte con los distintos niveles territoriales de hacienda.

Por lo tanto, es el marco constitucional y estatutario así como el esquema de financiación propuesto en dichas normas el que delimita el alcance de las funciones y competencias del gobierno autonómico.

2.1. Las funciones del gobierno autonómico.

Como se ha indicado, el ejercicio de la actividad del ejecutivo andaluz en materia económica se encuentra sujeto a lo establecido en la Constitución y el Estatuto de

⁴No obstante, las posibilidades de actuación se han visto sujetas a conflictos legales surgidas entre el Estatuto y las CC.AA. en materia de política regional. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha delimitando el alcance de las atribuciones de unos y de otros (BLASCO, 1986), aunque quedan aspectos aún por delimitar.

⁵Para una exposición detallada del tema veáse, entre otros, MONASTERIO y SUÁREZ (1993), y MONASTERIO Y ZUBIRI (1996).

⁶ Los principios rectores, así como las normas de aplicación y desarrollo del sistema financiero de las Comunidades de régimen común, que es el caso de Andalucía, se encuentran regulados en la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Esta ley desarrolla el art. 157 de la Constitución y estipula la fuente de ingresos de las Comunidades Autónomas.

Autonomía.

Legalmente, las Comunidades Autónomas tienen un amplio margen de maniobra en la política asignativa, uno muy limitado en la política distributiva y ninguno en la política de estabilización, mientras que en la política de regulación tiene como límite principal la unidad de mercado. Así, el Estado, a través de sus instrumentos monetarios, fiscales y de sector exterior, se reserva la política de estabilización. Respecto a la política de redistribución de la renta, si tenemos en cuenta que el Estado controla los elementos claves de la hacienda pública, sucede lo mismo en sus aspectos principales, es decir, la Comunidad tiene limitadas sus competencias. En cuanto a la función asignativa, ésta debe ser compartida por todos los niveles gubernamentales.

Por lo tanto, el ordenamiento español se atiene prácticamente a los principios de la descentralización fiscal óptima por el lado del gasto público y, asimismo, en los aspectos de regulación. La teoría del federalismo fiscal, generalmente aceptada, sobre la descentralización institucional, considera que de las tres funciones tradicionales del gasto público- asignación, distribución y estabilización- se debe compartir la primera y reservar en exclusiva las dos restantes a la administración central (MUSGRAVE Y MUSGRAVE, 1991)⁷.

De acuerdo con esto, el sistema de descentralización apunta a una asignación más óptima de los recursos. Como señala CASAUGA (1984, p.837), la descentralización de la actividad pública entraña unas mejoras potenciales de eficiencia con respecto a un sistema centralizado. Las mejoras de eficiencia asignativa que la descentralización hace posible se evidencian por medio de lo que ha venido en denominarse “teorema de la descentralización”. Dicho teorema, viene a decir de forma resumida que un sistema descentralizado puede acomodar, en mayor grado que otro

⁷ La división asociada a MUSGRAVE es asumida por muchos autores. Véase, en el contexto de las teorías del federalismo fiscal, OATES (1972) y ALBI (1978).

centralizado, la oferta de bienes y servicios suministrados colectivamente a las preferencias de los ciudadanos OATES (1972).

De esta forma, el grado de frustración de las preferencias de los ciudadanos nunca será mayor en un sistema descentralizado que en otro centralizado. La razón de este menor grado de frustración de preferencias debemos buscarla en la diferenciación de las cantidades y calidades de suministro de bienes y servicios que la descentralización permite. Mientras que un sistema centralizado prácticamente obliga al suministro de un único nivel uniforme de servicio, un sistema descentralizado, en principio, puede ofrecer tantos niveles distintos de suministro como entes descentralizados de suministros de dicho servicio existan. Por tanto, se supone que el grado de frustración en las preferencias individuales nunca será mayor en un sistema descentralizado, al permitir por definición que grupos menores de ciudadanos, agrupados según su distribución geográfica, puedan seleccionar un nivel de suministro de servicios públicos distintos al seleccionado en otros espacios del mismo conjunto nacional o multinacional (CASAUGA, 1984).

Respecto a la función distributiva, aunque básicamente compete al gobierno central, esto no supone que el gobierno autonómico quede al margen, pues el problema de la asignación también afecta a la distribución, por lo que los ajustes correctores en la distribución no pueden ser independientes de la política de asignación. Gran parte de las medidas políticas, incluso las no relacionadas directamente con objetivos distributivos, tienen repercusión sobre la distribución. Por ejemplo, los programas de inversión pública, tales como los dirigidos al desarrollo regional (construcción de carreteras) afectan al bienestar económico de diversos grupos de población y, por tanto, a las pautas de distribución.

Así pues, dependiendo del modo en que se utilicen los recursos para la provisión de bienes y servicios públicos o privados, afectará a los factores de producción y, por

tanto, tendrá un impacto sobre la distribución de la renta real en el mercado. Por consiguiente, independientemente de que la función asignativa y distributiva vayan separadas, el diseño de la política implica juicios acerca de la distribución.

Sin lugar a duda, esto justifica el papel decisivo del gobierno autonómico, con independencia de la acción del sector público de la administración central. El gobierno autonómico, a pesar de ver restringido su campo de actuación, está llamado a representar el principal elemento dinamizador de la economía en su ámbito espacial. Éste deberá orientar y promover el desarrollo económico, ya que es la administración autonómica la que está más cercana a los problemas y a las necesidades de la Comunidad y puede mostrarse más ágil y flexible en las respuestas que exige el ámbito productivo de la economía regional.

2.2. Alcance de las actuaciones económicas de la política autonómica desde el marco competencial.

De acuerdo con el artículo 148.13 de la Constitución, Las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en el fomento del desarrollo económico dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional, precepto recogido y desarrollado en el Estatuto de Autonomía. Esta política no es contraria al hecho de que la política monetaria, fiscal, de tipo de cambio y laboral tengan una dimensión nacional.

El Estado tiene atribuidas unas competencias en términos de política económica de acuerdo con el marco constitucional que delimita el campo de actuación del gobierno autonómico. Dichas competencias se pueden articular en torno a tres ejes: primero, la necesidad de preservar la unidad del mercado interior; segundo, asegurar la dirección y la unidad de política económica del gobierno central con objeto de garantizar la estabilidad interior y exterior, y el desarrollo armónico del conjunto del país; y, por

último, regular los sectores en los que existen importantes externalidades entre las diversas autonomías (SERRANO, 1993).

Por lo tanto, queda en manos del gobierno central la realización y el control de la política económica nacional, calificándose de competencias exclusivas la ordenación general de la economía⁸, la base y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 y art. 131), la inspección y ejecución de las medidas de política económica nacional (art. 128,2), y el fomento de la actividad económica (arts. 40,130 y 131).

En este contexto, el deber de la Comunidad es articular políticas que, encuadradas en un marco general, atiendan a las necesidades específicas de las distintas áreas socioeconómicas, y que puedan poner el acento en las infraestructuras o en la modernización del sistema productivo.

De hecho, las competencias definidas en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, principalmente entre los artículos 13 y 18, recogen toda una serie de competencias que posibilitan un amplio margen competencial para promover el desarrollo de la región, dentro de sus límites territoriales y respetando el marco y las orientaciones básicas de la política económica general.

Desde una perspectiva de política económica, se puede hablar de dos tipos de competencias, unas genéricas y otras específicas. Respecto a las primeras, caracterizadas por el amplio margen de actuación que le confiere el Estatuto a la Comunidad Autónoma, se encontrarían tanto las de fomento del desarrollo económico y la

⁸ Las competencias exclusivas de ordenación general de la economía, se reflejan en la Constitución, en los siguientes artículos: art. 149.1.6º, 7º,18º (regulación de los sujetos económicos y de sus relaciones mercantiles, laborales y administrativas); art. 149.1.10º (régimen aduanero y arancelario, y comercio exterior); art. 149.1.11º (sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros) y art. 149.1.12º (legislación sobre pesas y medidas).

planificación regional de la Comunidad Autónoma (art. 18)⁹, como las que consideran la posibilidad de organizar un sector público regional con capacidad potencial para actuar en el ámbito del desarrollo económico (arts. 66 y 68). En ambos casos son competencias que alcanzan simultáneamente a múltiples aspectos de la actividad económica.

Además de estas competencias, que se podrían calificar de genéricas, el Estatuto desarrolla otras competencias de carácter más específico, como las desarrolladas fundamentalmente, en los artículos 13, 15 y 18.

De acuerdo con las competencias recogidas en los mismos, se puede hablar de diferente tipos de actuaciones:

- Unas, dirigidas a *infraestructuras y ordenación territorial*, en las que la Comunidad Autónoma se reserva competencias legislativas sobre obras públicas (incluidas las infraestructuras de transporte, siempre que no tenga la calificación legal de interés general del Estado), y sobre ordenación del territorio y del litoral, y urbanismo, vivienda.

- Otras, son *actuaciones sobre los sectores productivos*, en este caso se reserva competencias legislativas sobre agricultura y ganadería (relativo a la reforma y desarrollo del sector agrario y a la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales), ordenación del sector pesquero, promoción y ordenación del turismo, industria, energía y minas, comercio interior y ordenación del transporte siempre que utilicen únicamente infraestructuras de la propia Comunidad.

⁹ El art. 18 hace referencia a las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma sobre materias tales como el fomento y la planificación económica, el sector público, el sistema financiero, la agricultura y ganadería, la industria y el comercio interior, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131, 141.1.11 y 13 de la Constitución.

También se incluyen competencias sobre el sistema financiero, en concreto sobre “las Instituciones de crédito corporativo, público y territorial, Cajas de Ahorros y Cajas Rurales” (art 18.3) ¹⁰. Además de estas competencias, la Comunidad Autónoma tiene atribuidas otras en el marco de la regulación general del Estado, como son el desarrollo legislativo y la ejecución concerniente a la “Ordenación del crédito, la banca y los seguros” (art. 15.1.3º).

- Por otro lado, aparecen *actuaciones referidas a la intervención sobre los agentes protagonistas de la actividad económica*. En este caso, el Estatuto se reserva competencias ejecutivas sobre las actuaciones en la Comunidad del sector público de titularidad estatal y legislativa sobre empresas cooperativas.

En materia laboral, el Estatuto de Autonomía atribuye expresamente competencias ejecutivas al gobierno autonómico y así vienen establecidas en el art.17.2.: “Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral, con las facultades y servicios propios de la administración respecto de las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección del Estado y de lo establecido en el art. 149,1,2 de la Constitución”. Según esto, y a tenor de lo establecido en el art 41.4 del Estatuto¹¹, debe entenderse que corresponde al Consejo de gobierno autónomo la administración y la ejecución, así como, en su caso, la facultad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes, de conformidad con las normas reglamentarias de carácter general que en desarrollo de su legislación dicte el Estado

¹⁰ No obstante, dichas competencias se ven limitadas por una serie de elementos. En primer lugar, las competencias de la Comunidad Autónoma están condicionadas por las bases y la ordenación general del Estado y por la política monetaria del Estado y, en segundo lugar, por lo dispuesto en los artículos 38,131, y 149 de la Constitución.

¹¹ “ El Consejo de Estado informará los Reglamentos generales que la Comunidad Autónoma dicte en ejecución de las leyes estatales”.

Por consiguiente, en virtud del esquema de reparto de competencias recogido en la Constitución y el Estatuto, entre la Comunidad Autónoma y la Administración Central del Estado, el contenido de la política económica autónoma es fundamentalmente de oferta, es decir, políticas cuyas acciones van dirigidas a transformar las estructuras de la base productiva y con matizaciones sectoriales. Poco o ningún margen de actuación queda desde la acción gubernamental andaluza en materia de política de demanda, de renta, fiscal o monetaria.

Este tipo de intervención al alcance de la Comunidad Autónoma, al formularse de un modo microeconómico y al adquirir distinta dimensión al de la administración central, es más fácil de concentrar sus efectos en el aparato productivo regional. Pues, como señala SERRANO (1994, p. 554), aunque fuera posible regular la demanda en economías completamente abiertas como son las regionales, no hay ninguna garantía de que los efectos queden en la propia región, porque inevitablemente existirán filtraciones hacia el entorno.

Cuanto acabamos de exponer permite comprender hasta qué punto la distribución de competencias faculta a la administración autonómica, en este nuevo esquema institucional que surge con la descentralización del Estado, para promover el desarrollo de la región, dentro de los propios límites territoriales, respetando el marco y las orientaciones básicas de la política económica general. Los programas de desarrollo regional propios y la participación en la elaboración de la planificación estatal constituyen las vías más importantes para impulsar, desde la Comunidad Autónoma, una política regional en su territorio (CUADRADO, 1987).

Según esto, puede decirse que las competencias del ejecutivo andaluz pueden contribuir a configurar las decisiones básicas para una futura política de desarrollo de la Comunidad Autónoma (RODRÍGUEZ SÁIZ, MARTÍN PRIETO, PAREJO, ALMOGERA, 1986). Y, por consiguiente, permiten que el gobierno autonómico no

permanezca impasible ante los objetivos en materia de política económica recogidos en el Estatuto de Autonomía (art.12.3), como son los referidos al pleno empleo, redistribución de la renta y riqueza, equilibrio territorial interno y superación de los desequilibrios existentes entre los diversos territorios del Estado¹².

En suma, a pesar de que los márgenes de maniobra son escasos en la política económica con incidencia sobre la coyuntura, circunstancia que también ocurre progresivamente en otros niveles administrativos y gubernamentales por la creciente interdependencia y apertura de los espacios económicos, las políticas de reforma estructural, donde reside la política económica del gobierno autónomo, aún no siendo suficientes, son lo bastante importantes como para paliar en parte los graves problemas económicos existentes en Andalucía.

Por lo tanto, dentro del contexto de política económica, el gobierno autónomo tiene instrumentos competentes para la realización de acciones específicas de desarrollo orientadas hacia la reforma y potenciación de las estructuras económicas y sociales de la región. Una política de desarrollo económico que, como tal, deberá tener importantes connotaciones positivas desde el punto de vista social, hecho que no se deriva del mero crecimiento económico. Como indica CUADRADO (1995, p.295), la consecución de un aumento de la producción significa que la economía crece, pero no podemos considerarlo como sinónimo de desarrollo económico, que se trata de un término más complejo que suele venir aparejado con el crecimiento sostenido durante un largo periodo de tiempo que permita los cambios sociales necesarios para un incremento generalizado del nivel de vida de la población.

¹² Por otro lado, también se concretan otros objetivos como partes integrantes en el proceso de modernización y desarrollo económico, que van desde la declaración de principios, tales como, el mejor aprovechamiento de los recursos propios (12.3.3°), hasta instrumentos tradicionales como la promoción de la inversión, la mejora de las comunicaciones, el desarrollo de la industria y la reforma agraria. Este último fue mitificado como objetivo y considerado esencial ante el proceso de reivindicación social e histórico vivido en Andalucía.

2.3. Alcance de la intervención económica de acuerdo con la situación socioeconómica de Andalucía.

Después de estas consideraciones generales sobre el alcance de la intervención del gobierno autonómico resulta necesario, para entender las grandes líneas y alcance de las mismas, presentar los rasgos generales de la situación socioeconómica de Andalucía a principios de los años ochenta, pues debemos considerar que toda estrategia de desarrollo económico debe partir de unos datos básicos. En el caso concreto de Andalucía, éstos no hacían más que definir una situación de subdesarrollo¹³.

La estructura productiva andaluza se caracterizaba a grandes rasgos, en primer lugar, por la gran importancia del sector primario (superior a la media nacional), que tenía un papel fundamental en la economía regional. Si bien era un sector con un atraso manifiesto en el que imperaba la necesidad de una fuerte reforma que solventara problemas tecnológicos, financieros, de dimensión y comerciales (ROMÁN; 1987, p.51). En segundo lugar, el sector industrial, por el contrario, tenía un peso inferior al del conjunto nacional y estaba conformado, además, por una industria muy dependiente, débil y con graves problemas estructurales (AURIOLES, 1989, p.140). Por último, existía un fuerte peso del sector servicios (aproximadamente un 60% del PIB), con una baja productividad como principal rasgo estructural, y como indica GONZÁLEZ (1993, p.399) sumido en un relativo subdesarrollo.

Además, la articulación territorial era deplorable, “las infraestructuras de la región eran débiles y estaban orientadas centrifugamente, dificultando en grado sumo la interconexión entre los centros de actividad de la región e incluso la comunicación

¹³ Para un análisis en profundidad de los rasgos que definían la situación socioeconómica de Andalucía a principio de la década de los ochenta puede verse, entre otros: DELGADO (1981), PAYNO (1983), ROMÁN(1987), AURIOLES(1989), MARTÍN RODRÍGUEZ (1993) y DELGADO y ROMÁN (1995).

social¹⁴”(PAYNO, 1983, p.155).

En general, la estructura productiva se caracterizaba asimismo por una *escasa interrelación* entre las diferentes actividades productivas y con una *fuerte dependencia* del exterior . En este sentido, DELGADO (1981, p.244) definía la situación de la siguiente manera: “Andalucía es una región dependiente en tanto que su economía no posee una dinámica propia; porque su estructura económica está subordinada a las necesidades del proceso de acumulación en las economías dominantes, que le imprimen lo esencial de sus características. Así pues, el motor de la economía andaluza y sus resortes impulsores se sitúan fuera de Andalucía; la región no controla las fuerzas que conforman su destino. Su economía se estructura en función de los intereses de las economías dominantes”... “Las relaciones entre el centro y la región son relaciones asimétricas en las que Andalucía, dominada, asume un papel esencialmente pasivo, de adaptación a necesidades ajenas. Las decisiones básicas sobre qué, cómo y para quién producir le son impuestas desde el exterior”.

A la vista de los rasgos principales de la economía andaluza, no cabe duda de que estaba condicionada por un gran número de estrangulamientos. De hecho, estos rasgos han supuesto el gran obstáculo que ha conducido, desde el pasado, a que Andalucía permaneciese en una situación socioeconómica que fue calificada de subdesarrollo. Así, ROMÁN (1987, p.41) refiriéndose a la situación económica andaluza, la resume calificándola como “un caso típico de subdesarrollo económico y social, donde no se trata sólo y simplemente de que las características estructurales productivas no garanticen suficientemente la maximización de la función regional de la producción y de que, por tanto, el resultado final del proceso económico esté lejos de alcanzar el

¹⁴ La orientación de esta infraestructura responde, a un largo proceso histórico que se remonta, cuando menos, a los comienzos de la industrialización española. En este sentido, DELGADO (1981,p.229) señala que “durante el siglo XIX Andalucía fue utilizada por el centro para articular una red ferroviaria en función de sus intereses depredadores: una red que contribuirá a drenar recursos ya irrecuperables para la región y a conectar nuestros centros mineros con las redes internacionales de tráfico”.

producto potencial de pleno empleo sino de que, además, la ineficiencia -técnica y económica- del modelo adoptado ha contribuido a acentuar el retraso de la región, así como los fuertes desequilibrios de una economía dual, donde los bajos niveles de inversión, producción y renta, el paro, la emigración y aún el hambre, han acabado por configurar, mediada la década de los años ochenta, una situación absolutamente crítica”.

En definitiva, la estructura productiva presentaba graves problemas y se justificaba, ya de antemano, la necesaria presencia de un sector público que incidiera directamente en los elementos que configuraran la estructura productiva. Sobre todo, cuando el desarrollo de los mismos se consideraba fundamental, bien por su carácter estratégico en la economía como es el caso de la industria, por su importante peso en la economía como es la agricultura, o por su papel clave en el presente y futuro de la región como es el turismo (AURIOLES, 1989). Según esto, el alcance de las intervenciones del gobierno autonómico podían resultar de gran transcendencia a tenor de la manifiesta situación de la estructura socioeconómica de la región.

3. PROPUESTA DE UN ANÁLISIS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL GOBIERNO AUTONÓMICO CENTRADO EN LAS POLÍTICAS VINCULADAS A LOS OBJETIVOS ESTRICTAMENTE ECONÓMICOS.

El objetivo del presente trabajo es una aproximación global a la intervención del gobierno autonómico en la actividad económica de la región. El análisis de intervención de la política de desarrollo se ha centrado en aquellas medidas directamente vinculadas con el desarrollo económico de la Comunidad. No se han considerado las políticas que, según la distinción establecida por CUADRADO (1995, p.146), estarían dirigidas a unos objetivos de carácter social, en el que se integrarían todas aquellas actuaciones que no son propiamente económicas y que se orientan básicamente a preservar el “bienestar

social”(sanidad, educación, vivienda,..). No obstante, hay que tener en cuenta que tanto los objetivos de carácter económico como los de carácter social tienen contenidos que traspasan sus respectivas fronteras, pues, por ejemplo, ni el crecimiento es sólo un objetivo simplemente económico, ni la educación es sólo un objetivo social.

Las políticas analizadas estarán centradas en aquellas que están más íntimamente ligadas al bienestar económico general y cuyos objetivos en la mayor parte de los países son: el crecimiento económico (aumento o expansión de la producción); el logro del pleno empleo (o un nivel relativamente alto de empleo); una más equitativa distribución de la renta o riqueza (o al menos la reducción de las desigualdades de renta existente); la estabilidad de precios; y el equilibrio de la balanza de pagos (Ibid.p. 143).

Por tanto, en virtud de las competencias asignadas a la Comunidad, las políticas objeto de análisis serán aquellas centradas en el fomento de los sectores de naturaleza fundamentalmente económica (agricultura y pesca, industria, comercio turismo y transportes), además de todo un conjunto de políticas instrumentales cuyo fin es el fomento y desarrollo de dichos sectores (política tecnológica, de financiación, infraestructuras, y de empleo).

Las razones que nos han inducido a centrarnos en los sectores vinculados al logro de unos objetivos fundamentalmente económicos, independiente a las ya expuestas, como el marco competencial y las distintas manifestaciones acerca de la estructura productiva de Andalucía, se justifican por varios motivos. Por un lado, porque la mayor parte de la hacienda autonómica está comprometida en políticas de carácter social, por lo que el mayor margen de maniobra se advierte en materia económica. El hecho de que la hacienda autonómica esté compuesta fundamentalmente de transferencias finalistas vinculadas principalmente a los gastos en educación y sanidad supone que la mayor parte de los ingresos discrecionales estén dirigidos a la producción de bienes de tipo económico (utilizando la nomenclatura de los presupuestos). Por otro

lado, los gastos más vinculados al desarrollo de la actividad económica (fomento económico, agricultura, etc.) han sido más vulnerables desde el punto de vista de la ejecución presupuestaria. Y, por último, en los planes de desarrollo que han tenido lugar en Andalucía han ocupado un lugar destacado los objetivos de mejora del tejido productivo de la región y el fomento de los factores productivos, como política de desarrollo.

3.1. JUSTIFICACIONES DEL ÁMBITO DEL ESTUDIO.

1. La Hacienda autonómica andaluza está prácticamente comprometida en sus gastos. El margen mayor de sus actuaciones está vinculado a los objetivos económicos.

La regulación de la hacienda autonómica¹⁵ andaluza aparece reflejada en sus aspectos básicos en los artículos 54 a 65 del Estatuto de Autonomía, produciéndose el desarrollo específico de la misma en la Ley General 5/1983, del 19 de junio de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma. Tal y como ya se ha indicado con anterioridad, el desarrollo y la evolución de la hacienda autonómica está marcada por los principios rectores, así como las normas de aplicación y desarrollo del sistema financiero de las Comunidades de régimen común que se encuentran regulados en la Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

Esta ley desarrolla el art. 157 de la Constitución y estipula la fuente de ingresos de las Comunidades Autónomas. El esquema de financiación adoptado responde a un sistema básicamente centralizado o de unión, en el que el grueso de los ingresos impositivos se recauda por la hacienda central, que luego comparte con los distintos

¹⁵ Para una exposición detallada sobre la Hacienda Autonómica veáse CASTELLS (1988), CAMARES (1994), MONASTERIO (1994), MONASTERIO Y SUÁREZ (1996).

niveles territoriales de hacienda¹⁶. Los ingresos impositivos se ven completados con otros instrumentos¹⁷ tan importantes como las transferencias de los servicios traspasados y el endeudamiento.

La gran parte de los ingresos que componen la hacienda autonómica andaluza¹⁸ está vinculada a una fuente de financiación condicionada, que hace que estén comprometidos desde su origen, con escaso margen de maniobra (ver cuadros nº 1 y 2). Los objetivos que cumplen las políticas de gastos a las que se encuentran vinculados dichos recursos condicionados son fundamentalmente de naturaleza social. Este es el caso de los gastos en sanidad y educación que son los más importantes presupuestariamente (la provisión de ambos servicios representa básicamente el 55% del presupuesto).

La fuente de financiación de la que se nutren los gastos dirigidos a la prestación de los servicios públicos de asistencia sanitaria y servicios sociales proceden de transferencias de la Seguridad Social¹⁹, que es una fuente de financiación condicionada dirigida a satisfacer la prestación de dichos servicios. En el caso de los gastos en

¹⁶ Este es el mecanismo para las Comunidades Autónomas de régimen común que es diferente de las Comunidades Forales.

¹⁷ La LOFCA contempla los siguientes recursos para las Comunidades Autónomas: tributos propios y cedidos; recargos sobre tributos e IRPF; porcentaje de participación en los ingresos del Estado; asignación procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial; asignaciones especiales procedentes de los Presupuestos Generales del Estado para asegurar un nivel mínimo en la prestación de servicios públicos fundamentales; recursos obtenidos vía endeudamiento; ingresos de derecho privado y productos de multas y sanciones.

¹⁸ Para un análisis de la Hacienda Autonómica Andaluza puede verse entre otros: DOMÍNGUEZ (1990) MEDEL y DOMÍNGUEZ (1993), MARTÍN RODRÍGUEZ (1994).

¹⁹ Además de los mecanismos financieros desarrollados en la LOFCA, que constituyen el bloque de financiación básica de las comunidades de régimen común, se encuentran integrados en el sistema de financiación otros bloques de financiación que están desconectados entre sí e integrados por ingresos de distinta naturaleza, según procedencia y finalidad del gasto al que están destinados a financiar. Es el caso del bloque del sistema de financiación de los servicios traspasados de la Seguridad Social y la financiación procedente de las transferencias condicionadas específicas gestionadas por las Comunidades Autónomas.

CUADRO N° 1
EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA SEGÚN INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN
 Porcentaje sobre el total de ingresos en cada uno de los años.

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
1. Recursos autónomos	3,4	3,87	4,33	4,92	5,89	6,78	9,34	10,35	11,74	11,72	0,01	9,31
Tasas e ingresos de derecho privado	3,4	1,23	1,68	2,23	2,72	2,86	2,90	2,81	1,97	2,01	1,29	1,14
Endeudamiento	0,0	2,65	2,65	2,69	3,17	3,92	6,44	7,54	9,77	9,71	9,03	8,17
2. Recursos cedidos	87,3	26,68	32,95	32,26	35,31	35,60	33,50	34,11	32,14	34,70	39,90	38,08
Tributos cedidos	0,0	10,64	10,46	7,33	6,20	7,33	7,38	7,80	7,86	8,25	7,75	7,07
Participación en Ingresos del Estado	0,0	16,04	22,49	24,92	29,11	28,28	26,12	26,31	24,28	26,44	32,15	31,01
Total financiación incondicionada(1+2)	90,7	30,55	37,28	37,18	41,20	42,38	42,84	44,46	43,88	46,41	50,22	47,40
3. Fondo	9,3	8,99	10,80	9,50	6,91	6,18	6,68	6,36	7,03	5,52	6,35	8,68
FCI(Fondo Compensación Interterritorial)	9,3	8,99	10,80	9,50	5,32	4,62	4,84	4,51	3,83	2,78	3,09	2,78
Compensación transitoria									1,45	1,06	0,00	0,00
Fondos Europeos					1,60	1,56	1,84	1,85	1,75	1,68	3,25	5,90
.FEDER (Fondo de Desarrollo Regional)					1,60	1,34	1,49	1,43	1,41	1,26	2,31	3,70
.FSE (fondo Social Europeo)						0,09	0,25	0,28	0,28	0,26	0,39	0,36
.FEOGA						0,13	0,10	0,15	0,06	0,16	0,17	1,63
Otros fondos sin determinar											0,39	0,21
4. Recursos Transferidos de la Seguridad Social.		37,78	35,69	35,13	30,66	30,18	29,18	28,01	28,28	28,75	29,12	29,82
5. Otros recursos		22,68	16,23	18,19	22,82	21,25	21,30	21,17	20,81	19,32	14,31	14,11
Total financiación condicionada(3+4+5)	9,3	69,45	62,72	62,82	60,40	57,62	57,16	55,54	56,12	53,58	49,78	52,60
TOTAL INGRESOS	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Junta de Andalucía. Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y elaboración propia.

CUADRO N° 2

PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. POLÍTICA DE GASTOS.

Porcentaje sobre el total del gasto presupuestado en cada año.

GRUPOS FUNCIONALES	1.983	1.984	1.985	1.986	1.987	1.988	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994
1.1-Servicios Generales			6,21	5,93	5,16	6,46	8,00	10,70	7,55	5,88	7,26	6,70
1.2-Relaciones con las Corporaciones Locales			9,64	8,68	12,55	11,98	11,11	10,18	9,61	10,83	10,27	9,13
1.Servicios de caracter general	2,26	12,73	15,85	14,61	17,71	18,44	19,11	20,88	17,15	16,70	17,53	15,83
2.1-Seguridad y Protección Civil			0,05	0,06	0,12	0,09	0,08	0,10	0,13	0,21	0,13	0,12
2.2- Seguridad y Protección Social			4,38	5,17	5,05	4,97	4,81	5,13	5,29	5,36	4,96	4,96
2.3-Promoción Social (Empleo)			1,13	1,11	1,27	1,80	1,74	1,45	1,79	1,71	1,58	2,15
2.Seguridad, promoción y protección social	9,03	6,59	5,56	5,42	6,43	6,86	6,63	6,68	7,52	7,28	6,68	7,23
3.1-Sanidad			34,80	35,06	29,71	30,70	30,10	29,19	29,94	29,85	29,86	30,10
3.2-Educación			26,25	26,27	25,81	26,03	24,50	24,03	24,25	24,03	24,66	23,69
3.3-Vivienda y Ordenación Territorio			3,39	3,83	2,86	2,86	2,68	2,65	2,85	2,49	2,55	2,33
3.4-Bienestar comunitario			1,19	0,11	0,11	0,19	0,26	0,03	0,30	0,49	0,45	0,39
3.5-Cultura			1,25	1,11	1,42	1,46	1,35	1,36	1,37	0,99	1,00	0,99
3.6-Otros Servicios Comunitarios y sociales			0,16	0,18	0,17	0,16	0,14	0,13	0,15	0,15	0,14	0,12
3.Promoción bienes públicos caracter social	85,10	74,39	67,10	67,46	60,08	61,40	59,02	57,61	58,85	58,00	58,66	57,84
4.1-Infraestructura básica y del Transporte			3,23	3,98	4,51	5,01	5,37	5,72	6,07	5,67	5,05	4,63
4.2-Investigación Científica, Técnica	1,16		0,19	0,22	0,30	0,32	0,47	0,56	0,55	0,54	0,55	0,51
4.3-Mejora del Medio Natural			0,53	0,34	0,25	0,23	0,32	0,39	0,41	0,18	0,43	0,42
4.Prod. bienes públicos carácter económico.	0,90	1,49	3,96	4,53	5,06	5,56	6,15	6,67	7,04	6,65	6,03	5,56
5.Regulación económica carácter general	0,00	0,00	0,25	0,17	0,45	0,54	1,20	1,76	1,38	1,16	0,89	0,69
6.1-Agricultura, Ganadería y Pesca			5,37	5,69	4,45	4,28	3,91	3,91	3,68	3,65	2,76	3,95
6.2-Industria			0,08	0,26	0,34	0,50	0,77	0,48	0,41	0,62	0,65	0,84
6.3-Energía			0,03	0,02	0,02	0,20	0,15	0,14	0,12	0,00	0,00	0,00
6.4-Minería			0,03	0,01	0,01	0,05	0,05	0,04	0,04	0,00	0,00	0,00
6.5-Comercio			0,19	0,17	0,17	0,32	0,29	0,30	0,24	0,11	0,14	0,19
6.6-Turismo			0,24	0,20	0,19	0,24	0,28	0,28	0,27	0,30	0,32	0,31
6.7-Fomento Económico.			0,43	0,31	0,17	0,55	0,70	0,84	0,77	0,95	0,87	0,65
6.8-Planificación económica y coord. CEE			0,00	0,00	0,00	0,04	0,05	0,04	0,04	0,00	0,05	0,05
6.Desarrollo sectores productivos	1,41	4,52	6,36	6,67	5,35	6,17	6,19	5,98	5,56	5,66	4,80	6,00
7.Deuda pública	1,30	0,27	0,93	1,14	0,66	1,03	1,73	2,18	2,81	4,54	5,42	6,85
Total Presupuestos consolidados	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Presupuestos de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

educación, éstos son financiados a través del porcentaje de participación en ingresos del estado. Estos ingresos, a pesar de constituir una fuente de financiación incondicionada por el hecho de que está vinculada desde el origen a la financiación de servicios traspasados, limitan el grado de incondicionalidad de los recursos asignados.

Este tipo de gastos, además de estar sujetos a unas transferencias finalistas, prácticamente el 90% de ellos corresponden a transferencias corrientes, de las cuales el gasto de personal absorbe la práctica totalidad. Esto supone que el compromiso de estos gastos es tremendamente alto, no ya sólo por los servicios que presta sino por la misma estructura de la composición del gasto.

Por consiguiente, este tipo de gastos está comprometido casi en su totalidad, tanto por el gran peso de las transferencias corrientes del presupuesto de los mismos como por la prestación de los servicios a que va dirigido. No obstante, a pesar de esto, no se puede despreciar la capacidad de gestión de la Comunidad Autónoma desde el punto de vista de la asignación de los recursos. Aunque, sin embargo, se puede suponer que, tanto por la naturaleza de los servicios que satisfacen estos gastos como por el hecho de que la calidad del servicio que se presta sea fácilmente comparable con la de otras Comunidades Autónoma, esto garantiza una mayor eficiencia en la asignación de este tipo de gastos en comparación con otros.

Otro tipo de gastos, vinculados a la fuente de financiación condicionada, pero que no tienen la naturaleza social de los anteriores, son los relacionados con las Corporaciones Locales, que supone prácticamente un 10% de la totalidad de la hacienda autonómica. Estos gastos están financiados con transferencias finalistas o condicionadas en concepto de participación en ingreso del Estado. Este tipo de recursos son transferencias en las que la Comunidad Autónoma realiza una labor de mera intermediación entre los presupuestos generales del Estado y los presupuestos de las correspondientes Corporaciones Locales, por lo que para apreciar la auténtica dimensión

del gasto autónomo tales recursos locales ajenos deben ser excluidos (MEDEL y DOMÍNGUEZ, 1993).

También en el grupo de financiación condicionada están los Fondos de Compensación Interterritorial y los Fondos Europeos, que suponen entre un 6% y 7% de la hacienda autonómica. En ambos casos son unos recursos gestionados por el gobierno autonómico y que constituyen instrumentos de política regional que se ponen al servicio de los fines concretos de las políticas de desarrollo regional. No obstante, este tipo de recursos, a pesar de estar condicionados, implican una cierta capacidad de decisión autonómica. En el caso del Fondo de Compensación Interterritorial una parte está comprometida y otra es liberada para el uso discrecional de la administración autonómica. Respecto a los Fondos Europeos, que para el año 1994 suponían casi la tercera parte del total de la inversión pública autonómica, también se tiene una cierta capacidad de decisión autonómica por cuanto la Comunidad Autónoma es la que selecciona y propone los proyectos de inversión que son financiados con cargo a estos recursos y cuya naturaleza es fundamentalmente económica²⁰. Por tanto, con este tipo de recursos, que están básicamente vinculados a sufragar gastos de naturaleza económica, se puede decir que existe un cierto margen de discrecionalidad.

Sin embargo, no cabe duda que el mayor grado de discrecionalidad se produce a través de los recursos autónomos. Los recursos obtenidos a través del endeudamiento, vía recurrente de financiación de los últimos años²¹, constituyen la fuente principal de recursos autónomos del gobierno autónomo. Este tipo de ingresos es de uso discrecional

²⁰ Además, para que la Comunidad Autónoma pueda beneficiarse de estos fondos, debe existir un compromiso financiero de la Comunidad y el propósito de un mayor equilibrio territorial

²¹ En concreto, el endeudamiento ha pasado de representar el 2,6% sobre el total del presupuesto en los primeros años a estar entre un 8 y 9% en los últimos años. En términos absolutos, hasta 1988, el endeudamiento de la Comunidad Autónoma andaluza tuvo una entidad muy limitada cifrada en 31.343 millones de ptas, sin embargo, a partir de este año, esta fuente de ingresos ha sido utilizada de forma recurrente e intensa hasta alcanzar en 1994 la cifra de 148.660 mill. de ptas.

con el único impedimento que el establecido en la LOFCA sobre los mismos²² y, como tales, han estado dirigidos a financiar gastos en inversión, que en buena parte han tenido su origen en la necesidad de aprovechar los fondos europeos.

Por tanto, se puede señalar que los ingresos discrecionales de la hacienda autonómica andaluza están apoyados principalmente en una política de endeudamiento y, buena parte de ellos, dirigidos a sufragar gastos de naturaleza económica.

En suma, la hacienda autonómica está compuesta fundamentalmente de transferencias finalistas vinculadas principalmente a políticas de carácter social (educación y sanidad), por lo que el mayor margen de maniobra se advierte en las políticas de carácter económico.

2. Los recursos dirigidos a la producción de bienes públicos de carácter económico son los que han sido los más vulnerables en la ejecución.

Los presupuestos constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que como máximo puede reconocer el gobierno. Sin embargo, debido a la imposibilidad de prever algunos gastos y a la necesidad de atender algunos de ellos sin demora dentro del propio ejercicio presupuestario, se admite la posibilidad de realizar modificaciones sobre los créditos iniciales aprobados en el Parlamento.

²² Las operaciones de crédito vienen reguladas en el artículo 14 de la LOFCA, donde se distingue entre las operaciones con plazo inferior a un año y las que cuentan con un plazo superior. En relación con las primeras, la limitación contenida en la Ley Orgánica se refiere a su destino, ya que no pueden realizarse operaciones de crédito de plazo inferior a un año salvo que se destinen a cubrir desajustes temporales de tesorería. Por otra parte, las operaciones con plazo superior a un año se someten a cuatro limitaciones: primera, sólo pueden destinarse a financiar gastos de inversión; segunda, la suma de capital amortizado y los intereses de cada año ha de ser inferior al 25% de los ingresos corrientes; tercera, en el caso de acudir a la emisión de deuda pública o títulos valores, la Comunidad debe obtener la autorización previa del Estado; y, cuarta, se exige la coordinación con la política general de endeudamiento del Estado aunque el Consejo de Política Fiscal y Financiera, hasta el acuerdo del 20 de enero de 1992, no desempeñó un papel activo en esta cuestión (RUIZ-HUERTA, 1993).

Por otra parte, todo crédito, modificado o no, sigue una serie de etapas hasta la ejecución final del gasto. En este sentido, cabe destacar como un hecho importante de la gestión presupuestaria del gobierno autonómico que en ningún caso se ejecuta el 100% de los créditos totales. En los cuadros nº 3 y 4 se ofrece el estado de ejecución del gasto por secciones y por capítulos económicos durante el periodo 1984-1994. Las cifras de ejecución de los créditos totales se han situado entre el 85% de los primeros años y el 94% en el año 1991. En general, se observa que el estado de ejecución de los gastos se ha ido incrementando a lo largo de los años, mejorándose el grado de cumplimiento de las obligaciones contraídas en los presupuestos.

Por grupos de gastos, son los gastos corrientes (capítulos I,II, IV), con un porcentaje superior al 95%, los que mayor grado de cumplimiento presenta. A estos gastos, le seguirían los gastos financieros (capítulos III, VIII y IX) con un grado de cumplimiento que en los últimos años sobrepasa el 90%. Por el contrario, las partidas más vulnerables son las correspondientes a las operaciones de capital (capítulos VI y VII) que no llegan a superar el 75%.

Esto pone de manifiesto que las partidas de gastos más comprometidas como las de personal son las que tienen un grado de ejecución mayor, próximo al 100% y, en cambio, partidas como las de transferencias de capital, que son partidas presupuestarias dirigidas a otros entes públicos o privados, son las más vulnerables presupuestariamente.

El estado de ejecución del gasto por secciones orgánicas del presupuesto muestra que no todas las secciones han tenido un comportamiento similar. Así, mientras en algunas, como la de Educación y Ciencia y Entidades Gestoras de la Seguridad Social, se registra una alta ejecución del presupuesto, con porcentajes próximos al 100%, en otras secciones ocurre lo contrario, como en el caso de la de Agricultura y Pesca. En líneas generales, se observa que las Secciones vinculadas a producción y promoción de bienes de carácter social tienen un grado de ejecución mayor que las vinculadas a la

CUADRO N°3

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS POR CAPÍTULOS ECONÓMICOS.

SECCIONES/ AÑOS	1984	1985	1986 MEDIA	1987	1988	1989	1990 MEDIA	1991	1992	1993	1994 MEDIA			
Gasto de Personal	98,3	97,7	98,3	98,1	97,0	96,3	96,8	96,7	96,7	98,3	97,7	99,4	98,9	98,6
Gastos Bienes Corrientes y	97,9	96,4	97,4	97,3	94,5	92,4	91,0	91,0	92,2	93,3	93,8	96,2	96,8	95,0
Gastos financieros	97,4	69,9	70,5	79,3	82,2	64,2	70,7	85,4	75,6	87,3	84,0	99,5	89,6	90,1
Transferencias corrientes	96,0	95,2	97,3	96,1	98,3	96,3	97,0	98,1	97,4	98,7	98,0	96,4	96,1	97,3
Dotación amortizaciones	85,4	98,5	90,6	91,5	83,2	83,4	94,9	87,7	87,3	88,9	100,0	100,0	100,0	97,2
Inversiones Reales	43,6	56,7	63,6	54,6	61,2	60,7	64,0	70,6	64,1	78,1	63,3	71,3	69,3	70,5
Transferencias de Capital	43,0	38,8	52,8	44,8	48,6	63,8	63,8	80,7	64,2	78,6	61,9	72,4	65,0	69,5
Activos Financieros	51,4	70,14	60,79	60,8	32,8	91,1	91,1	80,5	73,9	77,1	97,1	94,3	97,1	91,4
Pasivos Financieros	98,62	90,09	72,98	87,2	70,0	68,5	93,0	89,6	80,3	91,4	84,0	99,0	98,4	93,2
TOTAL	85,48	85,1	87,77	86,1	88,8	87,1	88,3	91,1	88,8	94,2	91,8	92,5	91,1	92,4

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

CUADRO Nº 4

EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS POR SECCIONES.

SECCIONES	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Servicios de carácter general												
Presidencia de la J.A. y Conj. Presid.	88,6	83,5	96,7	94,9	79,9	96,4	97,5	97,9	99,4	97,0	98,7	95,7
Parlamento	74,4	100,0	69,7	52,9	59,8	59,8	72,7	77,3	79,4	95,1	97,1	99,6
Deuda Pública	98,3	85,7	83,8	80,7	89,8	72,8	81,2	89,8	90,3	85,2	99,3	97,2
Gobernación	56,8	53,2	54,5	69,9	62,4	48,3	68,0	83,0	94,3	76,1	96,0	89,8
Conj.Presidencia	57,6	64,1	54,5	69,9								
Camara de Cuentas									79,0	88,6	94,8	99,7
Instit. Andaluz de Estadística									49,9	77,8	83,7	77,5
Inst. And. Administración Pública					17,3	35,3	53,1	45,6	81,3	77,8	71,1	95,4
	83,7	70,8	81,4	79,5	75,6	73,8	83,5	89,9	93,0	85,3	95,7	95,9
Producción de bienes públicos de carácter social y cultural												
Salud y Consumo	72,9	70,1	71,8	75,8	76,8	96,9	98,1	98,9	98,0	97,0	99,9	99,8
Entidad Gestora de la S. Social		99,0	99,4	99,6	98,8	94,7	93,6	94,5	94,3	96,4	98,4	
Educación y Ciencia	94,4	89,9	91,2	94,9	95,0	93,5	94,3	97,5	97,1	93,9	95,2	97,3
Cultura	44,4	49,3	54,3	66,7	61,8	60,1	63,8		90,5	82,9	88,9	87,5
Inst. And.Salud Mental					76,9	78,5	72,4	70,1				
Inst. And. de la Mujer							67,3	65,1	80,8	79,6	81,1	81,2
Asuntos Sociales									93,4	94,4	99,2	83,4
Centro And. Arte Contemporáneo									89,8	68,3	64,9	84,4
Patronato Alhambra, Generalife					86,0	89,8	67,5	72,6	78,9	92,7	91,7	93,0
	92,5	92,9	93,5	95,6	94,1	93,0	93,4	95,6	95,3	95,0	97,9	97,1
Producción de bienes Públicos												
Agencia del Medio Ambiente			65,7	82,6	72,1	58,4	61,2	76,4	84,2	72,3	84,7	72,0
Obras Públicas y Transporte.	89,4	48,4	62,8	64,1	74,2	78,9	78,3	81,1	85,3	82,4	77,5	74,4
	89,4	48,1	63,0	65,2	74,1	77,2	76,9	80,6	85,2	81,4	78,3	74,1
Desarrollo sectores productivos												
Economía Industria y Energía(1)	89,8	74,5	62,2	59,0	54,1	89,1	80,6	84,0	75,2	83,4	86,6	84,3
Hacienda(2)	41,8	65,2	65,7	83,0	91,1	87,6	75,4	83,1				
Agricultura y Pesca	86,4	49,5	60,9	75,3	57,0	53,8	82,9	90,2	84,2	81,7	85,5	54,9
Trabajo y S.Social	65,5	81,9	80,1	84,4	86,3	89,3			89,8	78,0	72,1	69,2
Turismo y comercio	82,2	32,1	40,0	40,8								
Industria, Comercio y Turismo	68,3											
Inst.Promoción Industrial	88,7	41,9	84,3	82,0								
Inst. And.Reforma Agraria	72,9		68,2	66,8	81,5	67,4	67,3	69,8	79,9	73,7	61,6	41,2
	73,8	67,1	66,9	73,2	79,4	75,0	78,1	83,0	82,8	79,6	78,0	61,8

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

(1) 1987-Economía y Fomento(1989 ,1990:Fomento y Trabajo)

(2) (1987 Hacienda,1989,1990: Hacienda y Planificación)

1987-Trabajo y Bienestar Social*

producción de bienes de carácter económico. Por otro lado, secciones que se caracterizan por un fuerte peso en operaciones de capital como la de Obras Públicas y Transportes, Agricultura y Pesca, pertenecen a Consejerías que reflejan un bajo grado de cumplimiento de sus objetivos presupuestarios. Todo esto indica que las secciones más vulnerables son aquellas que llevan asociadas más operaciones de capital y menos compromiso social.

Por consiguiente, los recursos dirigidos a la producción de bienes públicos de carácter económico o los gastos de naturaleza fundamentalmente económica han sido los más vulnerables en la ejecución. De hecho, se afirma que la política económica dirigida a transformar el sistema productivo ha sido más incierta y menos intensa en inversión que la política dirigida a los servicios sociales y equipamientos colectivos (FERRARO, 1995, p.105)

3. Los Planes de desarrollo otorgan una especial importancia al desarrollo de los sectores fundamentalmente económicos.

La planificación se convierte en un instrumento necesario para la articulación de la política económica y en una necesidad para la gestión y dirección del desarrollo²³, que permite entre otros logros abordar de manera simultánea y coordinada los objetivos coyunturales y los estructurales, y fundamentar de forma precisa el proceso de toma de decisiones mediante el empleo de las técnicas cuantitativas más adecuadas.

Junto a estas justificaciones, el proceso planificador a medio y largo plazo en Andalucía se convierte además en una obligación del gobierno andaluz por varias

²³ Desde un punto de vista disciplinario, la planificación aparece como la teoría de la política económica del desarrollo (en un sentido más estricto y teórico) (FERNÁNDEZ, PAREJO y RODRÍGUEZ, 1989, p.260).

razones. En primer lugar, la legislación estatal incrementó sus exigencias a favor de una programación de desarrollo regional, fundamentalmente a partir del artículo 8 de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, que establece la obligación de todas las CC.AA. de elaborar programas de desarrollo regional a partir de 1987, obligación que para el caso andaluz se adelantó a 1985 según la Ley 50 de Presupuestos Generales del Estado para 1985

En segundo lugar, debe añadirse la exigencia del Fondo de Desarrollo Regional Europeo (FEDER) de ubicar los proyectos a financiar dentro de los respectivos programas de desarrollo regional, lo que para el caso de Andalucía tendría una importancia decisiva. Y, en tercer lugar, las exigencias del desarrollo económico en el caso de Andalucía ocupan una posición central en el mismo Estatuto de Autonomía (art.18)²⁴.

Han sido varios los planes desarrollados en este contexto, rodeados de circunstancias diferentes. El primer plan llevado a cabo en Andalucía fue *El Plan Urgencia para Andalucía* que se desarrolló en la etapa preautonomía. Este Plan se caracterizó por la carencia de competencias y medios de los poderes públicos, por lo que constituyó un mero ejercicio formal de la planificación que surgió de la necesidad de dar respuesta a la grave situación socioeconómica de Andalucía.

El segundo plan sería el *Plan Económico para Andalucía 1984-86*²⁵, que

²⁴ En dicho artículo se indica que le corresponde a la Comunidad Autónoma Andaluza el fomento y planificación de la actividad económica, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado.

²⁵ A pesar de que este fuera el primer Plan de Desarrollo Económico del Gobierno Andaluz, no fue el primer ejercicio de planificación del gobierno autonómico. A principios de 1983, el Parlamento Andaluz aprobó el Plan Extraordinario de Inversiones. Este primer ejercicio de programación fue de limitado alcance y de un corto horizonte temporal, que básicamente sirvió para obligar a preparar la infraestructura organizativa y técnica mínima indispensable para desarrollo posterior, y puso en evidencia las dificultades más inmediatas (NARBONA, 1987, p.20).

constituyó el primer plan autonómico de la administración andaluza. La ejecución de este primer plan vino marcada por la transitoriedad, tanto en lo referente al traspaso efectivo de competencias desde la Administración Central del Estado como por la provisionalidad del marco financiero. Al igual que el PUA y a pesar de desarrollarse en la etapa autonómica no se dispone de instrumentos suficientes que fueran capaces de dar respuestas a los problemas de la región.

En tercer lugar, se desarrolla el *Programa Andaluz de Desarrollo Económico 1987-90*. Las circunstancias en las que se desenvuelve este Plan son bastantes distintas al anterior. Así, el proceso de traspaso de competencias estaba concluido, el ciclo económico se manifestaba en una fase alcista, y los recursos financieros se vieron incrementados con la aportación de los fondos comunitarios y con presupuestos nacionales netamente expansivos.

Por último, se diseña el *Plan Andaluz de Desarrollo Económico 1991-94*, que como en el mismo plan se reconoce dista bastante de las circunstancias en las que se han desenvuelto los planes regionales anteriores. Las instituciones regionales habían experimentado un significativo avance producto del rodaje, y las circunstancias socioeconómicas eran distintas a las registradas diez años antes.

En cualquier caso, independientemente de las circunstancias que han marcado la evolución de los distintos Planes, todos ellos han formulado un conjunto de medidas en materia de política económica que deberían lograr una aproximación a una serie de objetivos finales: la reducción del paro y la elevación de la tasa de actividad, el desarrollo más equilibrado de los diferentes sectores productivos y una distribución más justa de la renta y la riqueza de Andalucía. No obstante, los medios utilizados para ello han sido matizados de diferentes formas. Así, DELGADO (1996, p.32) señala que se ha incurrido en incoherencias y contradicciones a la hora de definir una política económica, o como indica MARTÍN RODRÍGUEZ (1995, p.171) que, independientemente a los

anacronismos programáticos existentes en los programas, han existido diferentes estrategias a lo largo del tiempo y a las propias realizaciones.

Los objetivos intermedios vinculados a estos tres grandes objetivos finales y que ocupan gran parte de los planes de desarrollo han estado dirigidos, por un lado, a la revalorización de los factores productivos y fomento de la actividad económica y, por otro, a la articulación del territorio y del tejido productivo.

Desde esta perspectiva, el PUA definía cuatro sectores estratégicos en torno a los cuales debía diseñarse la política económica regional: la agricultura, la industria agroalimentaria, los equipamientos colectivos y sociales, y las obras públicas. En el PEA la estrategia de desarrollo viene marcada por el aprovechamiento de los medios regionales a los que, en principio, se supone una mayor capacidad de crecimiento (ESECA, 1993), por lo que su formulación se articula sobre dos conceptos claves: promoción del potencial endógeno y apuesta por las ventajas comparativas regionales. Destacan las distintas referencias estratégicas, tales como “encaminar la política sectorial a conseguir un mayor desarrollo en los sectores en los que Andalucía tiene claras ventajas comparativas, como son el subsector agrario, la industria de transformación agraria, el turismo y la pesca”, o a la que se refiere “al aprovechamiento del potencial endógeno y la realización de una política sectorial apoyada en las actividades con mayor posibilidad de polarización intersectorial” (CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN, INDUSTRIA Y ENERGÍA, 1985 p.90).

En el PADE 87-90, que mantuvo parte de las líneas estratégicas del anterior plan, se enfatizó el desarrollo endógeno, aunque después la realidad sería bien distinta²⁶. Se

²⁶ El enfoque estratégico de desarrollo endógeno enfatizado en el PADE 87-90, se quedaría como la filosofía que inspiró el plan pero que no pudo con una realidad que discurrió por caminos diferentes. La fase de crecimiento intenso de la economía internacional y andaluza y la integración de España en la CEE inducirían en la práctica a un cambio en el modelo de desarrollo, en el que el enfoque exógeno arrinconaría la filosofía endogenista propugnada en el plan (FERRARO, 1995).

plantea el desarrollo como un proceso de integración sectorial-territorial, como medio de eliminar las disfuncionalidades del sistema y superar la incapacidad del actual tejido productivo para aprovechar las oportunidades. Esto lleva a que las propuestas del Plan se dirigieran a superar las deficiencias de los agentes económicos (trabajadores y empresas²⁷), del tejido productivo y del modelo territorial (reducción de los desequilibrios y mayor articulación) (ESECA, 1993). Desde esta perspectiva el plan califica su estrategia de desarrollo endógeno, al pretender incrementar el aprovechamiento de los recursos, que entiende como la capacidad de adaptación a las exigencias de la innovación y la evolución de los mercados. En esta línea es significativa el reconocimiento, de forma explícita que el Plan le asigna al sector privado como protagonista del desarrollo. Por otro lado, en este contexto, es igualmente relevante la consideración que se hace de las inversiones desde el punto de vista territorial, como instrumento de desarrollo equilibrado y forma de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos regionales.

En el PADE 90-94, cuya meta final es la consecución de un crecimiento sostenible y equilibrado y la mejora de la calidad de vida y de la distribución de la riqueza, la estrategia que se propone se dirige hacia dos líneas de actuación fundamentales: la modernización competitiva y un modelo territorial eficiente. En él se establece como medio para abordar la modernización una serie de estrategias sectoriales (agricultura, pesca, industria, comercio, turismo y sector financiero), y de factores (recursos naturales, humanos, I+D y tejido empresarial) cuyos objetivos se centran básicamente en las siguientes áreas: una diversificación de la estructura productiva, la innovación, la reestructuración de los sectores tradicionales, y la reorientación comercial (ESECA, 1993). Respecto al modelo territorial, en los planteamientos que recoge el PADE, se prima la funcionalidad del modelo, la continuidad de la política de infraestructuras y equipamiento y, en especial, las comunicaciones (Ibid.).

²⁷ La débil estructura empresarial y los bajos niveles de formación de la mano de obra se señalan como graves restricciones para el desarrollo.

Por tanto, la política económica regional, planteada en los distintos planes, se orienta básicamente hacia la mejora de las infraestructuras, la dotación de los factores productivos y la promoción de las potencialidades que posibiliten el desarrollo de la región, así como hacia la ordenación y fomento de las actividades (FERRARO, 1995). En el desarrollo de la misma se advierte que ocupan un lugar destacado las políticas de naturaleza fundamentalmente económicas, habiendo sido configuradas como elementos de desarrollo de la región. Así pues, esto justifica que el estudio se haya centrado en el área económica, teniendo en cuenta que el fomento de los sectores económicos ha sido considerado eje fundamental del desarrollo de la región con distintas matizaciones según ha evolucionado el tiempo.

3.2. LÍNEAS DE INTERVENCIÓN.

Una vez concretadas las principales justificaciones que nos han llevado a plantear el análisis de la intervención del gobierno autónomo en las políticas vinculadas al logro de los objetivos fundamentalmente económicos, resulta necesario considerar cuáles son las líneas de intervención que el gobierno debe considerar en su estrategia de desarrollo, de acuerdo con sus competencias y bajo los nuevos postulados de la política económica.

El objetivo de una política de desarrollo debe consistir en la adopción de acciones que permitan generar un movimiento de cambio y crecimiento, y que tenga una connotación positiva desde el punto de vista social. En este sentido, tiene especial importancia el desarrollo de ciertas políticas que se encuentran especialmente vinculadas al sector productivo (objetivos de carácter esencialmente económico). Sobre todo, teniendo en cuenta el marco competencial y la nueva dimensión que cobran ciertas políticas, básicamente de oferta, a raíz de la crisis de los setenta. Además, esa modificación en la estrategia de la política económica ha potenciado las posibilidades de las Comunidades Autónomas, dada la distribución de competencias (SERRANO, 1994).

Desde del punto de vista sectorial, los ejes de actuación que le otorgan las competencias al gobierno autonómico se centran fundamentalmente en la ordenación y regulación del sector (por lo que podrán actuar sobre la protección de los recursos, su potenciación, mejora de la seguridad, campo de la innovación tecnológica, formación, infraestructura, etc.).

Pues bien, en el marco competencial en el que se inserta la política económica del gobierno autonómico trataremos de ir justificando cada una de estas políticas que pueden constituirse como instrumentos de desarrollo de las economías.

Desarrollo de las políticas sectoriales.

1. Sector Primario.

Con el inicio de los años ochenta se hace patente una reestructuración del sector primario. Una transformación que conlleva la ampliación de los objetivos tradicionales que normalmente han ido vinculados a la política agraria, como el mantenimiento de las rentas de los agricultores y la reducción de las disparidades relativa de la renta por unidad de trabajo entre los sectores agrarios y no agrarios. En el nuevo esquema de la política económica de los años ochenta, la política agraria se extiende a otros objetivos relacionados con el desarrollo rural y la protección del medio ambiente (GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, 1995)

Tradicionalmente, la política agraria de los gobiernos de los países industrializados ha pretendido suavizar el ritmo de ajuste del sector agrícola mediante la utilización de las políticas de precios, dejando en un lugar secundario a las políticas de ajuste, reconversión y reestructuración del sector. Este último grupo de políticas suele conocerse también bajo la denominación genérica de política de estructuras agrarias, la cual tiene como objetivo la adaptación y mejora de las condiciones de

producción y comercialización de la agricultura, en el marco de un desarrollo económico equilibrado de la zona rural. Es precisamente este último grupo de políticas en donde los gobiernos autonómicos tienen poder de actuación. Las competencias de administración y gestión de las medidas estructurales recaen fundamentalmente en las Comunidades Autónomas, mientras que las competencias legislativas, o pertenecen en exclusiva al Estado por motivos de interés general, o son compartidas por éste y las Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, a pesar de ver compartidas competencias con otros niveles administrativos (ya sea la Unión Europea o el Estado), deberá existir una cooperación entre las Administraciones implicadas. Esto resulta necesario, en primer lugar, para que las medidas estructurales adoptadas por el gobierno autonómico se adapten a las prioridades de financiación establecidas por los niveles superiores y, en segundo lugar, para que la regulación de las estructuras a nivel regional encuentren un marco legislativo estatal suficientemente completo y flexible que contemple los posibles instrumentos a legislar y a gestionar por la administración autonómica (Ibid., p.272).

En este mismo contexto en que se sitúa la política agraria, se encuentra también el sector pesquero, necesitado de una reestructuración y con una situación que se ve agravada por otros problemas 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.

2. Sector Industrial.

Si el sector primario debe tener un papel relevante en la estrategia de desarrollo de una economía por el fuerte peso que este mantiene dentro del territorio, el sector industrial lo deberá ocupar por sus efectos multiplicadores en la economía.

El crecimiento económico de un país se basa fundamentalmente en las actividades industriales, aunque el peso relativo del sector industrial en el PIB de los países desarrollados no parece indicarlo²⁸. Esto es debido básicamente a dos factores: por un lado, a que la productividad del trabajo es más elevada y crece más rápido en la industria que en el resto de sectores de una economía. Y, por otro, la demanda del sector industrial es un importante factor de arrastre de actividad en el resto de los sectores productivos (GARCÍA y SUCH, 1995, p.287). Así, la industria representa un papel muy importante en el sistema productivo, que viene dado tanto por su posición estratégica en el esquema de interdependencia sectorial como por su posición comercial de la región frente al resto del mundo. Aún cuando su contribución directa a la formación del valor añadido y del empleo es, en cambio, muy reducida (AURIOLES y VILLENA, 1991).

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 grandes transformaciones²⁹. Con la crisis económica de los setenta, que fue fundamentalmente una crisis industrial y que afectó a la economía española con mayor intensidad que a la media de los países de la OCDE (MARAVALL, 1986), la política industrial de los países occidentales se desenvolverá en un entorno diferente, buscando como objetivo la *mejora de la competitividad*³⁰ de las empresas nacionales en los mercados

²⁸ En el caso andaluz, la aportación directa del sector industrial andaluz a la producción y al empleo regional, no es tan significativo como la de otras actividades. No obstante, su elevado valor estratégico obliga a conceder un protagonismo desarrollo regional. En el caso de Andalucía, la falta de articulación de su economía se debe, en gran parte, a la debilidad del sector industrial (GUTIÉRREZ y VILLALBA, 1991).

²⁹ En los años sesenta y en el contexto español, la industrialización forzosa que se imponía trataba de fomentar el desarrollo de la industria básica y, para ello, se articularon planes concertados sectoriales (siderurgia, naval...). Desde el punto de vista territorial, se fomentaron los polos de desarrollo con el objetivo de potenciar las economías de aglomeración en aquellas regiones donde no existía un tejido industrial previo.

³⁰ La base de la competitividad de las empresas residirá en el desarrollo de dos grandes tipos de ventajas (GARCÍA y SUCH, 1995, p.290). Por un lado, ventajas basadas en costes inferior, lo que permite ofrecer a los clientes productos al mejor precio (menos costes laborales unitarios, menos costes de materias primas, menos costes de comercialización). Y, por otro, ventajas de diferenciación de los productos (mejor
(continúa...)

internacionales³¹.

La situación de crisis industrial trajo consigo una nueva forma de concebir la política industrial. Para hacer frente a los problemas que surgen con la crisis, se proponen una serie de medidas con dos enfoques diferentes. Por un lado, el de los ajustes a través del mercado, sin intervención pública. Y, por otro, una política industrial de ajuste positivo más intervencionista.

De acuerdo con este segundo planteamiento, se impone el diseño de una política industrial de emergencia para hacer frente a las secuelas de cierres de empresas y eliminación de puestos de trabajo, que pone en marcha planes de reconversión tendentes a sanear las estructuras empresariales, en particular de las grandes empresas tradicionales. Además, dentro de este enfoque intervencionista, centra también su atención en los sectores económicos con futuro a través de medidas de ayudas a las pequeñas y medianas empresas industriales y del fomento de la investigación y desarrollo tecnológico en la industria (FERNÁNDEZ, PAREJO y RODRÍGUEZ, 1989). Pues, en este proceso cambia la percepción del papel de la empresa industrial, se revalúa el papel de la pequeña y mediana empresa como único agente capaz de crear nuevo empleo y se empieza a echar en falta no haber cultivado una visión dinámica de la empresa, capaz de asumir la innovación como un proceso para adecuarse permanentemente a la evolución del mercado y su contexto exterior.

La industria regional no es ajena a estos nuevos postulados de la economía industrial. En este marco, el desarrollo de la política industrial se puede entender en dos sentidos: por un lado, como un conjunto de actuaciones destinadas a crear las

³⁰ (...continuación)
calidad técnica o diseño, y mejor servicios personalizado).

³¹ Hasta entonces, el papel de la política industrial dentro del esquema de la política económica general había sido bastante ambiguo, tanto en la formulación de sus objetivos como en la instrumentación de los medios para alcanzarlos (GARCÍA y SUCH, 1995, p.292)

condiciones óptimas para el desarrollo de la industria. Y, por otro, el conjunto de actuaciones orientadas a favorecer el desarrollo o supervivencia de determinados sectores o actividades que se consideran punteras o motrices (LLORENS, 1991)

La nueva política industrial abarca, por tanto, todo el conjunto de acciones que tiendan a posibilitar un nuevo tejido industrial. En este sentido, las autoridades autonómicas tienen mucho que decir, aunque quizás no es tan justificable que las autoridades tengan la capacidad de elegir los sectores que hay que desarrollar o seguir potenciado³². Pero en cambio, sí es recomendable que se favorezca el desarrollo de servicios, infraestructuras, tecnologías, etc. con repercusión generalizada en el tejido empresarial. Además, esto permite a la administración autonómica tener un margen amplio de actuación para desarrollar el entramado institucional en torno a las empresas para su mejor desarrollo.

No obstante, para que estas líneas de actuación emprendidas conduzcan a resultados positivos, no puede obviarse el impulso de las PYMES. La inmensa mayoría de las empresas corresponde a la categoría de pequeñas y medianas empresas, y suelen ser las empresas menores las más activas en materia de innovación. Sin embargo, aún siendo más flexibles para adaptarse a los cambios en su entorno, tienen menos recursos humanos (por tiempo y por formación) y materiales (por economías de escala) para acceder aisladamente a la información (tecnológica, de mercado, servicios, etc.).

En este sentido, es de sumo interés considerar las políticas instrumentales dirigidas a consolidar un tejido empresarial que, como tales, deben centrarse en las debilidades de éste. Para ello se deberán promover medidas que favorezcan el desarrollo de la tecnología y la innovación, y el desarrollo de infraestructuras (redes de transportes,

³² La regulación y el intervencionismo en la actividad económica, probablemente haya tenido una repercusión negativa en la gravedad de la crisis y, sobre todo, en la recuperación. No obstante, la intervención se revalida por la creencia de que los costes en los que se incurre, en caso de existir, son superados por los potenciales beneficios que resulta para la colectividad (AURIOLÉS y VILLENA, 1991).

comunicaciones, oferta suelo industrial), haciendo, además, más favorable el acceso a los recursos financieros y favoreciendo la cualificación del capital humano.

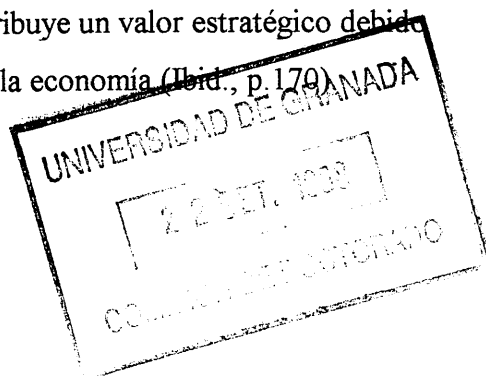
Se configura así la política industrial como una política sectorial que debe integrarse con el resto de las políticas sectoriales e instrumentales, dentro del marco de la política económica general.

3. Sector servicios: turismo, comercio, transporte.

Hemos visto que el desarrollo de la política industrial es fundamental por su efecto multiplicador en la economía, pero también hay otras actividades integradas dentro del sector servicios que no pueden quedar relegadas en un segundo plano, si lo que se quiere es conseguir un acercamiento de las estructuras productivas. Por tanto, deberá producirse un avance en la misma dirección de las políticas instrumentales (formativas, financieras, tecnológicas...) que ayudan a configurar el desarrollo del sector servicios.

Esta situación deberá hacerse más patente, por ejemplo, en sectores como el turismo, comercio y transportes. El sector turístico se configura como un sector clave en la economía andaluza, ya que la variación de su actividad provocaría un efecto en la misma dirección en multitud de sectores económicos (AURIOLES, 1989).

Por otro lado, otros servicios como el comercio y el transporte se pueden considerar actividades básicas en el esquema de relaciones que se establecen entre el conjunto del sistema productivo regional y determinadas ramas de servicios. Son actividades que distribuyen una gran parte de su producción entre la demanda intermedia de los restantes sectores, y son ramas de servicios que juegan un papel clave en la integración de los sectores. En este sentido, se le atribuye un valor estratégico debido a la gran dependencia que de ellas tienen el resto de la economía (Ibid., p. 179).



Políticas instrumentales de carácter horizontal.

Las políticas sectoriales son, en gran medida, el resultado de un conjunto de políticas instrumentales. Una de las características de las políticas instrumentales es la horizontalidad, es decir, afectan a todos los sectores productivos con carácter general, aunque pueden establecerse diferenciaciones. Este es el caso de las políticas instrumentales a continuación desarrolladas, que a pesar de tener un marcado carácter industrial, afectan también al desarrollo del resto de los sectores.

4. Política tecnológica.

Dentro de la política industrial³³, la política tecnológica ocupa un lugar destacado en el nuevo esquema de la política industrial. De hecho, la política industrial en la década de los ochenta, aunque se han mantenido algunas actuaciones sectoriales para la reconversión de sectores en declive, las actuaciones de política industrial predominantes han sido de carácter horizontal, teniendo por objeto la mejora de la dotación de los factores productivos del conjunto de la industria, muy particularmente, la incorporación de las nuevas tecnologías a la producción (FERRARO, 1996).

La tecnología resulta ser un factor clave para la competitividad de la industria, confiriendo a ésta importantes ventajas comparativas. A nivel internacional existe una cierta correspondencia entre la capacidad de las economías nacionales para establecer una fuerte base industrial en los sectores de alta tecnología y la competitividad global de dichas economías.

La política tecnológica trata de estimular un tipo de actividades: las de

³³ De acuerdo con el nuevo enfoque de la política económica en los años ochenta, la política tecnológica se revela como un instrumento más a aplicar junto con otras medidas (ya sea de estímulos financieros que fomenten la inversión, innovación, exportación; el desarrollo de infraestructuras - redes de transportes, oferta de suelo industrial-, políticas de formación, etc).

investigación y desarrollo (I+D). El objetivo básico de una política tecnológica debe ser el fomento de la investigación científica básica y aplicada, así como la generación de nuevos procesos productivos o productos. El desarrollo tecnológico puede originarse tanto mediante la aparición de innovaciones como mediante la difusión de las mismas . Por tanto, una armónica combinación de desarrollo tecnológico propio y adquisición de tecnología a otros países puede producir un mayor grado de cobertura y eficiencia.

Como indica CASTELL Y HALL (1992, p.42), la modernización tecnológica de cualquier región es un imperativo para el desarrollo económico de la misma en una economía abierta cuyo dinamismo viene determinado por la competencia a escala internacional. Esta modernización implica la adaptación de las nuevas tecnologías a las necesidades propias y características de cada estructura regional. Si como hemos visto eso ocurre en el caso de la industria como elemento fundamental para su desarrollo, no lo es menos en otros sectores (agrícola, pesquera, turismo, ...)³⁴. La tecnología y la innovación juegan un papel preponderante a la hora de ofrecer una mayor cantidad de producto, y de mayor calidad, para atender a las necesidades del sistema, y para conseguir una modernización de los sectores.

De acuerdo con esto, la Administración autonómica en este proceso de cambio tecnológico de los últimos años, y teniendo en cuenta que la modernización del tejido empresarial no puede conseguirse recurriendo exclusivamente a tecnologías foráneas sino que también es preciso disponer de una cierta capacidad de generación propia de tecnología, deberá promover la articulación de las actuaciones de innovación, transferencias y renovación tecnológica, como requisito para la incorporación de tecnología al tejido industrial.

³⁴ Para el caso concreto de la agricultura, se indica “la conveniencia de desarrollar y potenciar, a través de una política de ajustes positivos, la introducción de innovaciones en este sector primario, en cualquiera de sus ámbitos posibles (mecanización, producción de animales y plantas, uso de la tierra y elaboración de alimentos)” (FERNÁNDEZ, PAREJO y RODRÍGUEZ, 1989, p.650).

No obstante, en este proceso no se puede obviar que el último esfuerzo inversor (en la aplicación de las tecnologías) recae en las propias empresas, al ser ellas las beneficiarias de la ventaja competitiva que supone la incorporación del progreso tecnológico.

5. Política de Financiación.

La reconversión y reactivación de las economías occidentales pasa por el impulso de las PYMES, que son las unidades productivas que muestran una mayor capacidad para adaptarse a los cambios que impone el ciclo económico (AURIOLES Y VILLENA, 1991). Así, el desarrollo de las medidas financieras encuentra su justificación principal en el fortalecimiento de las PYMES, como medida además que contribuye al desarrollo y fortalecimiento del tejido industrial y del el sistema productivo de la región.

Para mejorar la competitividad, base que impera en las políticas industriales, las pequeñas y medianas empresas presentan unos problemas financieros específicos. A su limitada capacidad de autofinanciación se suma la práctica imposibilidad de acceso al mercado de capitales, lo que las conduce al mercado crediticio como principal fuente de recursos. No obstante, el reducido poder de negociación de estas empresas ante ese mercado suele traducirse en un mayor coste del crédito y unos plazos de amortización insuficientes. En general, puede afirmarse que el coste de los recursos ajenos resulta excesivamente elevado para las PYMES en relación con otras de mayor dimensión, y para cualquier tipo de financiación.

Esta situación justifica una decidida política de apoyo financiero a las PYMES. En consecuencia, se deberán desarrollar instrumentos financieros para tal fin (bonificación tipos de interés y subvenciones de capital), así como el apoyo a la potenciación de las Sociedades de Garantía Recíproca , Sociedades de Capital Riesgo, u otros instrumentos que mejoren la situación financiera.

En este campo, la Comunidad Autónoma tiene capacidad legal para tomar medidas que afectan, directa o indirectamente, al factor capital. Algunas implican utilización de recursos financieros y otras son meras regulaciones que sólo tienen un coste administrativo.

Por lo tanto, las atribuciones que se le hace a la administración autonómica desde el marco constitucional y estatutario están enmarcadas tanto en el ámbito administrativo como en el productivo. En materia administrativa, las atribuciones se centran en los procesos de constitución, expansión y fusión de ciertas entidades financieras, recepción y publicación de información estadísticas, regulación de los aspectos relacionados con el funcionamiento de los diversos servicios y sucursales. En la esfera productiva, las competencias están más orientadas a lograr determinados objetivos de desarrollo de la región y se concretan en lo concerniente a la legislación sobre posibles líneas preferentes de financiación. Ello supone el otorgamiento de los instrumentos y medios necesarios para el desarrollo de una política financiera acorde con las particulares características de la propia problemática regional.

No obstante, en el contexto de libre mercado, el papel que el ente autonómico puede ejercer sobre la actividad bancaria, en su ámbito regional, difícilmente podrá ir más allá de algunos aspectos complementarios que incidan directamente o indirectamente en el proceso dinamizador de la economía regional. Y, en lo que se refiere a la otra gran componente del sistema financiero, las Cajas de Ahorros, su papel como instrumento al servicio de la política financiera de la Comunidad Autónoma viene derivado de los vínculos tradicionales que les unen a su ámbito regional de actuación y que enlaza, en cierto modo, con las competencias que la Constitución confiere a la administración regional en materia de “fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”.

6. La Política de empleo.

En el terreno laboral, la política del gobierno autonómico se encuentra prácticamente vinculada a lo que marque el gobierno central.

En concreto, la regulación del mercado laboral viene fijada por la política de ámbito nacional, por lo que no se puede incidir en ese ámbito con políticas autonómicas. No obstante, el gobierno autonómico puede llevar a cabo una política de promoción de empleo que, aún sin estar al margen de la política nacional, puede incidir en el mercado laboral andaluz. El ejecutivo autonómico puede desarrollar, dentro de las limitaciones impuestas por el marco normativo y la capacidad financiera, una política de empleo activa que aplicará de forma paralela con las otras administraciones³⁵.

Con este tipo de política, que tiende a identificarse “con el conjunto de programas que fomentan la creación de puestos de trabajo allí donde la demanda de trabajo es insuficiente para que haya pleno empleo (programas orientados hacia la demanda), o fomentan el reajuste de la mano de obra a las diferencias intersectoriales o interregionales y a las variaciones de la estructura de la demanda (programas orientados hacia la oferta)” (REHN, 1989, p.48), el gobierno autonómico tiene mucho que decir en el campo del empleo.

Por consiguiente, el gobierno autonómico, dadas sus limitaciones competenciales, no tiene opción en el campo de la regulación del mercado laboral, pero sí tiene mucho que decir en otros campos tales como en materia de formación y en otro conjunto de medidas consistentes básicamente en subvencionar la contratación para favorecer la colocación de determinados colectivos laborales. Además, al ejecutivo

³⁵ En el territorio de la C.A., al igual que en el resto de las comunidades, las medidas de política económica concurren básicamente tres niveles de administración: administración central, administración autonómica y administración local.

andaluz, en virtud de su papel regulador, le compete la responsabilidad de mantener un clima que sea favorable al funcionamiento eficiente del mercado de trabajo, aunque no tenga potestad para acometer una política salarial, por lo que deberá adoptar un papel activo en la tarea de fomentar el diálogo y la medición entre los interlocutores sociales.

En este contexto, la Administración Autonómica juega un papel fundamental en la Política de Formación. Política ésta que ha adquirido un papel fundamental dentro del conjunto de las políticas industriales. Si la tecnología juega un papel clave en el desarrollo de la industria, no lo es menos la formación de los recursos humanos ya que es una variable cada vez más esencial para la competitividad de la industria y de las empresas en general.

En la valoración del potencial tecnológico de una región hay que incluir también la disponibilidad de recursos humanos y su adecuación a la demanda de trabajo realizada por las empresas. Aunque dicha demanda puede ser parcialmente cubierta, en los niveles que exigen una mayor cualificación, con la oferta existente en otros países o regiones, el hecho de disponer en la propia región de trabajadores tecnológicamente cualificados no sólo es una condición indispensable para el desarrollo endógeno, sino también uno de los criterios determinantes en las decisiones de localización de industrias tecnológicamente avanzadas (CONSEJERÍA DE ECONOMÍA y HACIENDA, 1994b). En este sentido, independiente a la política formativa que la enseñanza reglada garantiza, resulta necesario la potenciación de otras políticas formativas dirigidas a la población activa en búsqueda de su primer empleo o desempleada (Formación Profesional Ocupacional) o políticas formativas dirigidas a trabajadores ocupados con el objeto de cubrir los déficit formativos que sean detectados en la cualificación del personal de las empresas, facilitando así su reciclaje (Formación Profesional Continua).

7. La política de infraestructuras

La potenciación de las infraestructuras catalogadas de productivas, que sirven fundamentalmente a las necesidades de los individuos pero en su consideración de agentes económicos o productores de bienes y servicios, recobran un especial interés en el marco de las políticas de desarrollo de la actividad productiva. Aunque, como indica AURIOLES (1989), cualquiera de las forma de infraestructuras³⁶ (ya sean sociales, productivas o mixtas) tienen una clara repercusión en el funcionamiento de un sistema social, aunque ninguna es tan determinante de la naturaleza e intensidad de los flujos económicos en el territorio como las comunicaciones terrestres.

Las infraestructuras representan un papel estratégico como determinantes del desarrollo económico y se configuran como un instrumento básico de la política económica³⁷. Son los poderes públicos los grandes protagonistas a la hora de efectuar la oportuna provisión de este tipo de bienes, y en el caso de Andalucía compete a la Administración autonómica hacer la debida provisión y/o planificación de las mismas dentro de su territorio.

Así, una adecuada dotación de infraestructuras (y muy especialmente las de transporte) contribuirá al desarrollo económico convirtiéndose en un elemento relevante para que la actividad se desarrolle en condiciones más competitivas y se incentive la inversión privada, aunque la existencia de infraestructuras no garantice por sí misma el

³⁶ AURIOLES (1989, p.189), al referirse al término de infraestructuras lo clasifica en tres grandes apartados. Por un lado, considera las infraestructuras sociales o equipamientos generales de carácter colectivo, cuya finalidad es la de satisfacer necesidades de los agentes sociales, es decir, de individuos que conviven en comunidad. Por otro lado, las infraestructuras productivas que sirven fundamentalmente las necesidades de los mismos individuos, pero en cuanto agentes económicos o productores de bienes y servicios. Y, por último, considera las infraestructuras de carácter mixto, es decir, aquellas que son utilizadas por los individuos tanto en su versión de agentes sociales como en los agentes económicos.

³⁷ Para una descripción y análisis de las infraestructuras, y sus implicaciones económicas y sociales desde la perspectiva regional puede verse en CUTANDA Y PARICIO (1992) y DRAPER Y HERCER (1994).

desarrollo económico, es decir, resulta ser una condición necesaria pero no suficiente. Pues, 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.

En el caso concreto de la dotación en infraestructuras de transporte y comunicaciones son elementos que constituyen un importante determinante de la actividad productiva. El desarrollo de las infraestructuras en comunicaciones y transportes debe mejorar la conexión en el territorio, con el objeto de facilitar la articulación de la región tanto internamente como con el exterior. El objetivo consiste en que el territorio quede configurado como unas mallas cuyas ramificaciones permitan la integración de los diferentes medios de transporte y comunicaciones y, consiguientemente, la ampliación de la correlación entre las actividades productivas y la mejora del acceso de los bienes obtenidos a los mercados. Esta configuración territorial aunque no asegura por sí misma el desarrollo económico de una región, sí evita que las carencias en ese aspecto aminoren de una manera importante sus ventajas comparativas con respecto a otras regiones y frenen ese proceso (CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA, 1994, p.81).

En este sentido, la administración autonómica tiene un importante papel que jugar, pues tiene competencias suficientes para llevar a cabo su propia ordenación del territorio y potenciar el desarrollo de sus infraestructuras en materia de transporte dentro de su límite territorial.

En definitiva, cuanto acabamos de exponer, posibilita para decir que el gobierno autonómico, en virtud del marco institucional en el que se desarrolla el Estado de las

Autonomías, se ha convertido en un protagonista de primer orden en la definición de la trayectoria que debe seguir del proceso de desarrollo económico de la región. La administración autonómica es el agente encargado de diseñar y promover el modelo de desarrollo económico para Andalucía. Así, le corresponde definir los ámbitos de aplicación, elaborar los planes de actuación y controlar su ejecución, convirtiéndose en un promotor de iniciativas para la Comunidad Autónoma³⁸, con el propósito de que el desarrollo de estas políticas permitan el crecimiento económico sostenible y equilibrado, la redistribución de la renta y riqueza, y el pleno empleo.

Con base en el análisis de los aspectos mencionados, el trabajo se ha estructurado atendiendo principalmente a las políticas sectoriales e instrumentales de carácter horizontal señaladas. Nuestra propuesta consiste en analizar los instrumentos de intervención del Gobierno Andaluz en la estructura productiva, de acuerdo con los programas presupuestarios y las políticas que el mismo ha ido desarrollando en el entorno de las políticas instrumentales y sectoriales, y cuyo esquema de intervención, básicamente, corresponde al cuadro adjunto.

³⁸ Las acciones de desarrollo se reflejan en los distintos planes de regionales que son el marco de referencia para las intervenciones regionales, estatales y comunitarias en Andalucía. Estas intervenciones pueden entenderse, por tanto, como importantes instrumentos de apoyo, fundamentalmente financieros, a la política económica del gobierno andaluz, aunque dentro de una relación de subordinación respecto de los objetivos generales de desarrollo definidos por este último.

Fines						
Crecimiento económico sostenible y equilibrado. Una más equitativa distribución de la renta y la riqueza. Nivel relativamente alto de empleo						
Objetivos de carácter económico.						
Objetivo dirigido a la revalorización de los factores productivos y fomento de la actividad económica. Objetivo dirigido a la articulación del territorio y del tejido productivo. Mayor conexión y cohesión interna de la región: integración territorial						
Políticas Sectoriales	Industria, energía y minas	Comercio	Turismo	Agricultura y Pesca.	Transportes	Programas Presupuestarios o Políticas Desarrolladas por el Ejecutivo Andaluz en materia económica.
Políticas Instrumentales						
Política de apoyo al empleo	Programa de Fomento empleo. Programa de Inserción Profesional. Programa de Formación profesional. Programa de Fomento cooperativismo.					
Política de Financiación	Política de concertación con las Entidades Financieras. Entidades Desarrollo Regional . Apoyo a la actividad empresarial: (IPIA,SOPREA,IFA).					
Política Innovación y Tecnología	Programa de investigación científica. Programa investigación , desarrollo y formación agraria y pesquera.					
Política de Infraestructuras.	Programa de carreteras. Programa de transportes y puertos. Programa de obras hidráulicas. Programa de infraestructuras turísticas.					
Política de Ordenación Sectores	Promoción industrial energética y minera. Ordenación y promoción comercial. Ordenación y promoción turismo. Ordenación y mejora de la producción agraria. Ordenación y reestructuración de la producción pesquera, acuicultura y marisqueo. Ordenación y fomento de las estructuras industriales y comerciales agrarias.					

Fuente: elaboración propia.

4. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS.

Una profundización rigurosa de las políticas a estudiar exige un análisis detallado de la ejecución presupuestaria. Con este fin, los presupuestos como documento de expresión de las intenciones de política, y las cuentas generales de la Comunidad

Autónoma como documento de ejecución de los mismos, así como el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, se convierten en el mejor exponente ilustrativo que permite apreciar cada uno de los instrumentos de que dispone el gobierno andaluz para hacer efectivas sus aspiraciones.

El presupuesto de la Comunidad Autónoma constituye el instrumento básico de la política económica del gobierno autonómico. En él se resumen los planes de actuación del sector público autonómico en los ámbitos de asignación de recursos, distribución de la renta y dinamización de la economía. Tanto el volumen global del presupuesto como su composición, son el resultado de la conjugación de dos elementos claves: el sistema de financiación autonómica y las prioridades presupuestarias.

La elaboración de los presupuestos y la clasificación del gasto en su vertiente orgánica, económica y funcional ha pasado por distintas etapas. En el período 1982-1988, el presupuesto fue fundamentalmente administrativo, por lo que su clasificación es exclusivamente orgánica y económica. Los créditos se clasifican teniendo en cuenta la estructura por secciones y organismos autónomos de la Comunidad de Andalucía, y por los nueve capítulos convencionales existentes. Es a partir de 1985 cuando el presupuesto se amplió incluyendo una clasificación funcional y programática del gasto, en el que se especifican los objetivos, actividades y principales indicadores de gestión a realizar en cada programa. El presupuesto presentado por programas es una agrupación de actividades concurrentes destinadas a satisfacer objetivos programáticos específicos.

La presentación del presupuesto por programas no ha tenido su correspondencia en la contabilización de los mismos en las cuentas generales. Será en una etapa posterior, a partir de 1987, cuando se produzca la incorporación progresiva de la ejecución de los programas en las cuentas generales. Desde 1991, aparecerán contabilizados la totalidad de los gastos en función de su vinculación al programa presupuestario.

A partir de los datos ofrecidos, tanto en los presupuestos como en las cuentas generales, se han obtenido los datos relativos a presupuestos iniciales y a las obligaciones reconocidas de los programas presupuestarios que por sus objetivos han estado vinculados a las distintas políticas objeto de desarrollo.

En este sentido, hemos de considerar que el presupuesto inicial o crédito inicial se considera, en el caso del gasto, el crédito consignado en el presupuesto aprobado por Ley en el Parlamento Andaluz. El presupuesto definitivo o crédito definitivo es el resultado de incorporar al presupuesto inicial las modificaciones aprobadas a lo largo del ejercicio económico por los órganos de gobierno de las Comunidades. Las obligaciones reconocidas son los créditos comprometidos por la Comunidad Autónoma como consecuencia del nacimiento de un derecho de un acreedor hacia ella. Por último, esto nos permitirá obtener el grado de ejecución³⁹ de cada uno de los programas presupuestarios.

No obstante, la obtención de esta información ha estado condicionada por las distintas modificaciones sufridas en la estructura presupuestaria durante el periodo estudiado. Por consiguiente, en el tratamiento de la información obtenida, condicionada por esta evolución, hay que realizar las siguientes observaciones:

-Cuando se ha procedido a incluir los datos relativos a años anteriores a 1985, (años en los que no existía desglose por programas) los datos se han obtenido por similitud de la definición del artículo presupuestario con los años siguientes. Así mismo, se ha prescindido del gasto correspondiente al de personal y gastos corrientes. No obstante, debido a que los programas se han analizado de forma pormenorizada, apenas han tenido importancia los gastos de personal y corrientes en la mayoría de los casos, no interfiriendo en los resultados obtenidos.

³⁹ Estado de ejecución = (Obligaciones Reconocidas/Crédito Definitivo)*100

- En el análisis del grado de cumplimiento de los presupuestos ha sido necesario realizar un estudio comparativo de lo presupuestado y de lo realmente ejecutado. En el periodo 85-90, en el que los programas de gastos no estaban desglosados como tales en las Cuentas Generales, ha sido necesario realizar un estudio comparativo tomando como referencia cada capítulo y artículo, y buscando su realización en la Cuenta General. Esta comparación permite analizar las distintas fases del gasto y, con ello, el cumplimiento de los mismos.

- En referencia al estado de ejecución de las partidas de gasto de personal y gastos corrientes, debido a la minuciosidad de su detalle, y ante lo irrelevante que podrían resultar sus variaciones (ya que son partidas que tienen un grado de ejecución alto y con escasa importancia en los programas analizados), se ha procedido a establecer la misma cantidad que la presupuestada (durante el periodo 85-90) por lo cuál estos gastos se le ha considerado un ejecución de 100%.

El periodo temporal en el que se desenvuelve este análisis abarca desde 1982, cuando se crea el primer gobierno autonómico, hasta 1994, año con el que concluye el tercer plan de desarrollo económico del gobierno autonómico. Sin embargo, a pesar de que el análisis de la política de gasto abarcaría el periodo 82-94, desde el punto de vista cuantitativo, básicamente, se ha centrado en los años 1985-1994. Esto es debido a que es a partir de 1985 cuando las políticas de gasto se enmarcan dentro de programas presupuestarios.

Además, con anterioridad a estos años, en concreto, el periodo 1979-83 realmente significó poco en el dimensionamiento del sector público autonómico andaluz, a pesar de que tuvieron una extraordinaria importancia política, en el sentido de que fue una fase de arranque en la que había que crear un nuevo nivel de la hacienda autonómica

en un breve plazo de tiempo⁴⁰. Estos primeros años de la década de los ochenta constituyeron una fase inicial de afianzamiento político y de creación de los órganos de autogobierno de la Comunidad Autónoma en la que el peso económico fue reducido, y su principal fuente de ingreso fueron las transferencias corrientes que estaban vinculadas a las competencias iniciales transferidas en la etapa preautonómica. En cambio, a partir de entonces se produjo un rápido proceso de asunción de competencias que supuso pasar de un presupuesto de 79.866 mill. de ptas. en 1983 a 479.481 millones de ptas. en 1985. Así pues, a pesar de haber considerado básicamente desde 1985 a 1994, el análisis no pierde relevancia ya que el alcance presupuestario de estos primeros años fue escasa entidad y cuando realmente empezaron a proyectarse las medidas de política económica es a partir de 1985, una vez producido el grueso de las transferencias.

Por consiguiente, de acuerdo con todo lo expuesto hasta ahora, a continuación se analizan las políticas autonómicas del gobierno andaluz que han marcado el desarrollo económico de la región andaluza en materia económica, teniendo en cuenta que su estructura responde a la línea de intervención propuesta y que está muy relacionada con los programas presupuestarios que el gobierno andaluz ha venido desarrollando. La secuencia de temas de este trabajo se ha estructurado atendiendo básicamente a las políticas instrumentales, aun cuando la políticas de referencia a la ordenación de sectores se recogen como políticas sectoriales. No obstante, no podemos considerar el desarrollo de las distintas políticas como capítulos aislados, por lo cuál, a pesar de que en algunos

⁴⁰ Los regímenes preautonómicos, se configuraron como instituciones de una etapa de transición, que como en el caso de la Junta de Andalucía no poseía una legitimación democrática plena y específica, y en los cuales los presupuestos de funcionamiento estaban fuertemente limitados por el control del Estado Central. Por consiguiente, la Junta de Andalucía, como ente preautonómico se caracterizaba por su carácter provisional y pasajero carente de capacidad legal. Las competencias que se le asignaron tenían un carácter prácticamente administrativo (RUIZ ROBLEDO, 1991, p.49). En esta etapa (1979-82) que podemos calificar de preautonómica, la labor de la Junta de Andalucía fue bastante prolifera como órgano encargado de difundir el espíritu autonomista. Desde el Pacto de Antequera, el 4 de diciembre de 1978, donde se comprometía a impulsar y desarrollar los esfuerzos unitarios encaminados a conseguir para Andalucía, dentro del plazo más breve posible, la autonomía, por la vía del art.151 de la Constitución; hasta la lucha para conseguir la modificación del art 8.4 de la LORMR (ley orgánica 2/1980 de 18 de enero de regulación de los distintos modalidades de referéndum), a partir del cual quedaría desbloqueado el proceso autonómico.

casos se haya procedido a considerarlas en capítulos diferentes, no es más que consecuencia de hacer más operativo el análisis de los distintos instrumentos que integran las políticas.

En suma, se analizan las principales actuaciones en la actividad económica del gobierno autonómico con el propósito sacar algunas conclusiones que nos ilustren sobre la intervención económica del gobierno autonómico en su ámbito territorial. Aunque, si bien, hemos de considerar que cuando se analizan los resultados de una determinada política es necesario partir de la idea de que la solución de los problemas económicos regionales no es sólo una responsabilidad de la administración, sino que el sector privado es el principal agente de la actividad económica y la función de la administración debe ser la orientación y promoción de la actividad económica (ROMÁN, 1987). En el caso concreto de la economía andaluza, también se ha de tener en cuenta que el marco en el que se desenvuelve la toma de decisiones de la acción política no ha sido el mismo el período de estudio considerado. En los primeros años, el proceso de construcción del estado de las autonomías, los conflictos competenciales entre el Estado y las Autonomías, y la legitimación de un gobierno autonómico, marcaron el desarrollo de las primeras políticas públicas. Sin embargo, el desarrollo de la política pública a lo largo de su reciente historia viene condicionada por la autonomía y capacidad política que le otorga el hecho de tener una mayoría absoluta. Aún así, estas consideraciones no eximen al gobierno andaluz de una administración eficiente de los recursos públicos.

CAPÍTULO 2

POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EMPLEO

Las políticas de empleo son entendidas como un conjunto de actuaciones que tratan de disminuir el ingente volumen de desempleo, mediante una acción directa o indirecta sobre la creación de empleo. Los instrumentos que pueden adoptarse para reducir los altos niveles de desempleo característicos de la economía andaluza van desde las actuaciones sobre la propia estructura productiva hasta aquellas acciones que afectan directamente a la oferta y demanda de trabajo. En este capítulo se analizan precisamente este tipo de actuaciones, teniendo en cuenta la distribución de competencias que la Constitución y el Estatuto asignan en esta materia al gobierno andaluz.

1. INTRODUCCIÓN.

Cuando se aprobó el Estatuto de Autonomía para Andalucía uno de los principales problemas de la economía andaluza era el desempleo. Ese fue el motivo de que el Estatuto de Autonomía considerara como objetivo básico (art.12.3)“la consecución del pleno empleo en todos los sectores de la producción y la especial garantía de puestos de trabajo para las jóvenes generaciones de andaluces”.

El desempleo constituía el obstáculo más importante para la mejora del bienestar socioeconómico de los andaluces. La región andaluza comenzaba la década de los ochenta con una preocupante tendencia al aumento del desempleo. Por entonces, el número de personas desempleadas representaba una la tasa de paro que se situaba muy por encima de la media nacional¹. Sin lugar a dudas, el desempleo, que ya venía siendo un problema del pasado², resultaba ser una obstáculo en el presente que se venía acrecentado, tanto por el progresivo aumento de la oferta de trabajo como por la incapacidad del sistema productivo de generar empleo.

El creciente aumento de la oferta de trabajo era debido, principalmente, a la evolución demográfica³ y al creciente acceso de la mujer⁴ al mercado de trabajo. La estructura por edades de la población andaluza presentaba una pirámide de población menos envejecida que la española, a pesar de las fuertes migraciones pasadas que darían lugar en los próximos años a mayores presiones sobre el mercado de trabajo. Estos factores se vieron agravados, además, por el hecho de que Andalucía debía hacerse cargo de una población que en épocas anteriores había emigrado del territorio andaluz.

Por otro lado, el sistema productivo andaluz se mostraba incapaz para generar

¹ Los niveles de paro alcanzaron valores desconocidos hasta entonces en la economía andaluza, pasándose de una tasa de alrededor del 10 por 100 de los activos en paro e 1975, a un 30 por 100 en 1985. (DELGADO, 1993, p.83).

² Son varios los análisis que así lo manifiestan, entre los que puede verse, en referencia a la década de los setenta, MOCHÓN (1981), GARCÍA BARBANCHO (1979, 1980).

³ Un análisis en profundidad del comportamiento seguido por las principales variables demográficas en Andalucía puede verse en SÁNCHEZ FERNÁNDEZ (1990) y en MORILLAS Y SÁNCHEZ (1990). Para un análisis de la evolución de los movimientos migratorios en el periodo de referencia puede verse, entre otros, HERNÁNDEZ Y VILLENA (1993) y GARCÍA BARBANCHO Y DELGADO (1988).

⁴ Durante la década de los ochenta se produce un gran incremento de mujeres activas. Así, mientras que para la población masculina la tasa de actividad sólo aumentó en el grupo de edades de 20-24 años, en las mujeres experimentó un incremento generalizado para todos los grupos de edad, especialmente en edades centrales, donde aumentó en más de 20 puntos (MORILLAS Y SÁNCHEZ, 1990).

empleos suficientes, e incluso de mantener los existentes. El excesivo peso del sector agrícola y la incapacidad de la industria andaluza para crecer no hacía más que agravar el problema, puesto que éstas características del sistema productivo se trasladaban a la composición sectorial del empleo. De hecho, el acusado y creciente proceso desagrarizador que se venía produciendo desde los años 60, y que se mantiene iniciados los años ochenta, provocaría una importante destrucción de puestos de trabajo agrícolas⁵, que unida a la incapacidad del resto de los sectores de crear empleo, especialmente grave en el sector industrial, agravaría aún más el progresivo aumento de la oferta de trabajo.

Además de estas circunstancias, hay que tener en cuenta que gran parte de los trabajadores andaluces tenían un nivel de formación nulo o muy escaso que dificultaba su inserción en el mercado laboral, hecho éste que se ve agravado especialmente en la población desempleada agrícola.

Estos factores contribuyeron en gran medida a que el problema del desempleo no se distribuyera uniformemente ni entre los distintos colectivos que integran la fuerza de trabajo ni entre las dos subregiones andaluzas. Por colectivos, los más perjudicados eran, según la edad y sexo, los jóvenes y las mujeres. Por provincias, las más perjudicadas eran las que soportan una mayor población como Sevilla, Cádiz y Málaga, provocando que la parte de Andalucía occidental llegara a registrar mayores tasas de paro (GARCÍA BARBANCHO, 1980).

En síntesis, el análisis de la realidad del mercado de trabajo andaluz a final de los setenta indicaba, por un lado, que la población andaluza era una población joven en

⁵ La agricultura andaluza, cuya especialización productora, sobre todo en las grandes explotaciones, se dirigió en la línea de sustituir empleo por capital reduciendo los cultivos intensivos en mano de obra, contribuyó con excedentes considerables a incrementar el desempleo. Estos excedentes, que en otra coyuntura económica se hubiesen trasvasado a los sectores no agrarios, no tenían otra salida que el desempleo (MOCHÓN, 1981).

términos relativos, lo que determinaba una reserva potencial disponible de recursos humanos activos porcentualmente muy superior a la nacional y, por otro, que había un excesivo predominio de población ocupada agrícola, en general, con escaso o nulo nivel de cualificación lo que dificultaba su posible reinserción en otras áreas de actividad.

Así pues, la reducción del nivel de paro constituía un verdadero reto para el gobierno autónomo que tenía ante sí distintas posibilidades de intervenir en el mercado laboral. Aún cuando la problemática del desempleo debe considerarse teniendo en cuenta que ni las raíces del mismo ni las soluciones de alcance pueden abordarse exclusivamente desde la Comunidad Autónoma, esto no quiere decir que la administración andaluza deba adoptar una posición pasiva. Por el contrario, como señala AURIOLES (1995, p.33), el gobierno autónomo tiene que participar activamente en el diseño de la política nacional y, sobre todo, debe poner en marcha su propia estrategia, especialmente en lo que se refiere al tratamiento de los aspectos más específicamente andaluces del desempleo, como es el caso del paro agrario.

Según el marco competencial establecido tanto en la Constitución como en el Estatuto de Autonomía, la regulación del mercado laboral viene fijada por la política de ámbito nacional, por lo que no se puede incidir en ese ámbito con políticas autonómicas. En este aspecto, al gobierno autonómico se le atribuyen competencias ejecutivas⁶. No obstante, esto no supone que el ejecutivo andaluz no pueda actuar en el mercado laboral aplicando sus propias medidas, pues éste puede llevar a cabo una política de promoción de empleo que, aún sin estar al margen de la política nacional, puede incidir en el mercado laboral andaluz.

⁶ En materia laboral, el Estatuto de Autonomía atribuye expresamente competencias ejecutivas al gobierno autonómico y así vienen establecidas en el art. 17.2.: “Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral, con las facultades y servicios propios de la Administración respecto de las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección del Estado y de lo establecido en el art. 149,1,2 de la Constitución”.

En este sentido, el gobierno autonómico puede desarrollar una política de empleo activa que puede aplicar de forma paralela con las otras administraciones⁷. Según la OCDE (1996), las políticas de empleo activas son la formación ocupacional, las medidas destinadas a los jóvenes, las subvenciones a la creación directa de empleo y a la contratación (que pueden adoptar la forma de subvenciones directas o subvenciones implícitas derivadas, por ejemplo, de cambios legales) y las medidas en favor de los incapacitados (TOHARIA, 1998, p.217). Estas políticas pueden incidir a través de diferentes medidas en el mercado laboral, tanto por el lado de la demanda como de la oferta.

Respecto a las primeras, las orientadas a la demanda de trabajo, se insertan programas de acción de empleo en el sector público y programas financiados con subvenciones salariales dirigidos a apoyar a los colectivos más desfavorecidos. Son medidas de empleo temporal que responden a la necesidad de compensar de la forma más rápida los trastornos sociales que genera el desempleo. En cambio, otra de las medidas orientadas a la demanda es el apoyo a la iniciativa empresarial, que sí se puede convertir en una vía positiva para llegar a ofrecer empleo viable y seguro.

Las medidas orientadas a la oferta de trabajo son aquellas que van destinadas a eliminar las causas específicas, tanto de índole estructural como cualitativo, que provocan desequilibrios en el mercado de trabajo. En este caso, la política de formación ocupacional⁸ y cualificación ocupa un lugar destacado. Si bien, como señala GREFFE (1993, p.468), se debe considerar que las correcciones que se pueden introducir en el

⁷ En el territorio de la C.A., al igual que en el resto de las comunidades, en el desarrollo de las medidas de política económica concurren básicamente tres niveles de Administración: Administración Central, Administración Autonómica y Administración Local.

⁸ Respecto a la política de formación GREFFE (1993, p.467) señala que la política de formación inicial no puede ser válida como política de empleo, aunque sea participe de la misma: pues ésta debe completarse con una política de formación continua en el sentido más amplio posible, es decir, de formación recurrente. Según esto hemos de considerar que la formación ocupacional y continua son las que recobran importancia como políticas de empleo.

mercado de cualificaciones implicarán en general plazos de reacción muy largos.

Por lo tanto, el ejecutivo andaluz, dadas sus limitaciones competenciales, no tiene opción en el campo de la regulación del mercado laboral, pero sí tiene mucho que decir en otros campos (en materia de formación y en otro conjunto de medidas consistentes básicamente en subvencionar la contratación para favorecer la colocación de determinados colectivos laborales). Además, al ejecutivo andaluz, en virtud de su papel regulador, le compete la responsabilidad de mantener un clima que sea favorable al funcionamiento eficiente del mercado de trabajo, aunque no tenga potestad para acometer una política salarial, por lo que deberá adoptar un papel activo en la tarea de fomentar el diálogo y la mediación entre los interlocutores sociales.

2. INTENCIONES POLÍTICAS.

A tenor de lo anteriormente expuesto, tanto en lo referido a la situación por la atraviesa Andalucía en cuestión de desempleo como por el conjunto de medidas del que puede hacer uso el ejecutivo andaluz, éste no podía permanecer impasible y, de hecho, así se presupone cuando se toman como referencia los principales documentos planificadores de la región.

El primer plan elaborado en Andalucía, el Plan de Urgencia de Andalucía (PUA) (1980), que se elabora ya sobre un escenario preocupante, no rehuye la necesidad imperante existente en la región de luchar contra el paro, por lo que plantea crear 300.000 nuevos puestos de trabajo en los tres años de vigencia del mismo.

Para ello, se partía de la base de que invirtiendo como máximo 100.000 millones de ptas. al año se crearían 100.000 puestos de trabajo en ese periodo, con lo que la extrapolación hasta 1985 podría suponer el pleno empleo para Andalucía, proyección

algo utópica dada la situación el mercado laboral andaluz.

Sin embargo, frente a este conjunto de intenciones políticas, la realidad andaluza parecía inflexible. Lejos de producirse el acercamiento al pleno empleo, el número de trabajadores desempleados era cada vez mayor y la tendencia, por tanto, era similar a la media nacional.

En 1984, el Plan Económico para Andalucía 1984-1986 (PEA) manifestaba como objetivo final la reducción del paro y elevación de la tasa de actividad. Para ello, se planteaba que la forma de conseguirlos sería la de consolidar un crecimiento mayor que el correspondiente al conjunto de la economía española, por lo que se ligaba directamente el crecimiento económico con el empleo⁹. De acuerdo con esto, el ritmo de crecimiento de la economía andaluza debía encaminarse hacia la generación de un volumen suficiente de empleos como para reducir la elevada tasa de paro presente (22,5%). Un crecimiento del PIB un punto por encima de la media nacional, unido a una variación media de la productividad por persona ocupada similar a la de los últimos años, permitiría conseguir un crecimiento medio del empleo del 1,9%, lo que implicaría un total de 86.900 empleos entre 1984 y 1986 y una tasa de desempleo de 19,8% en 1986 (ESECA, 1990, p.63).

En este sentido, la inversión se convierte en el soporte instrumental básico para la aplicación de las medidas previstas en el mismo, aunque no el único. El Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (IPIA) y la Sociedad para la Promoción y Reconversión Económica de Andalucía (SOPREA) serían dos elementos esenciales que

⁹ Así, uno de los objetivos marcados en el Estatuto de Autonomía es la *Reducción del paro y la elevación de la tasa de actividad, en condiciones de competitividad*. La generación de empleo debe tener lugar en un marco de empresas rentables y competitivas, y no sujetas a un flujo constante de subvenciones y ayudas externas de todo tipo, sino en un marco de economía mixta. La tasa de paro andaluza debe aproximarse a la correspondiente a la economía nacional, así como también la tasa de actividad, lo que está ligado al logro de cambios sustanciales en la estructura productiva de Andalucía (CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN, INDUSTRIA Y ENERGÍA, 1984a , p.33).

había que fomentar como vía para la promoción de empleo. Por consiguiente, a propuesta del PEA, el gobierno autónomo debería apoyar su estrategia económica en un esfuerzo profundamente movilizador de sus propios recursos productivos.

Los otros planes de actuación regional que seguirán a éste (PADE 1987-1990 y PADE 1991-1994), a diferencia de los anteriores no se realizará ningún tipo de cuantificación por considerar que al tratarse de una magnitud macroeconómica cuyo resultado final se debe a la confluencia de muy diversas variables (situación económica internacional, política económica de la Administración Central, etc.), era aventurado señalar cifras que podrían verse abocadas al fracaso.

En el PADE 87-90 tan sólo se llega a estimar las posibles implicaciones que una tasa de crecimiento medio de PIB andaluz similar a la española (estimada en un 3%), junto con incrementos de la producción similares a los de los últimos años, podría interrumpir la pérdida de empleo y generar un ligero incremento del empleo superior a la media española.

Estos planes de desarrollo, aún siguiendo con la misma línea de trabajo propuesta en el PEA, ponen especial énfasis en determinadas políticas. En el caso del PADE 87-90, la política de creación de empleo se orientará especialmente hacia los jóvenes y, fundamentalmente, a la generación de empleo estable, sin desatender las actuaciones de tipo asistencial (aún cuando en su ejecución, como verá a continuación, ambas propuestas serían incompatibles, pues las medidas orientadas a crear empleo juvenil son programas de contratación eventuales fomentados desde la administración). Para ello, se propone como instrumento fundamental la realización de un notable esfuerzo en la creación de infraestructuras durante los próximos años, considerando que éste es el instrumento más potente y conveniente que puede utilizar el ejecutivo andaluz para contribuir directamente a la generación de empleo.

En el PADE 1991-94, que se desarrolla en un marco diferente al de años anteriores (ya que supone la consolidación de las instituciones regionales), y a diferencia de los anteriores planes, no se hace consideración expresa ni de la creación de empleo ni a la reducción del paro entre las metas y/o los objetivos. En este sentido, DELGADO (1996, p.29) indica que “sorprende esta ausencia en un contexto en el que el paro no había dejado de crecer”. No obstante, la no inclusión expresa dentro de los objetivos del PADE de un problema tan grave para Andalucía como es el paro, no quiere decir que no haya sido objeto de consideración entre las distintas líneas de actuación propuestas en el plan.

Las actuaciones del ejecutivo andaluz con relación al empleo se traducen en acciones generales de impulso a las actividades productivas. Estas acciones influirán, por un lado, en una mayor demanda de trabajo y, por otro lado, en la mejora de la formación de los recursos humanos, adecuando la cualificación de la oferta de trabajo a los nuevos requerimientos del mercado.

En este Plan, la formación profesional ocupacional ocupa un especial protagonismo como medio de adecuar la cualificación profesional de los desempleados andaluces a las necesidades empresariales, con el fin de facilitar su inserción en el mercado de trabajo. Se concibe como una modalidad formativa que dé respuesta rápida y concreta, no sólo para suministrar a los demandantes de empleo las cualificaciones necesarias para obtener un puesto de trabajo, sino también para satisfacer las necesidades de los oferentes de empleo mediante su incidencia formativa sobre los ocupados. Además, se pretende incrementar la calidad de las acciones formativas y, sobre todo, constituir, cada vez en mayor grado, una respuesta certera a las necesidades de las empresas y de los formados.

En definitiva, la disminución del paro fue el primer objetivo que, en el PEA 1984-87 y previamente en el PUA, había que resolver. Posteriormente, con el PADE 87-90,

el problema es afrontado no desde la reducción del paro, sino desde el punto de vista de la creación del empleo, una forma menos comprometida en su planteamiento (DELGADO, 1996). En cambio, en el PADE 91-94 no se hace referencia expresa entre los objetivos o metas a la reducción del desempleo o creación de empleo, aún cuando entre el conjunto de medidas propuestas en el plan se encuentran algunas vinculadas a la lucha contra el desempleo. Por lo tanto, de una u otra forma, el desempleo ha estado presente en los distintos planes como un problema que había que resolver. Para ello, las intenciones políticas se han centrado, por un lado, en actuaciones de carácter general como el estímulo de la actividad inversora y, por otro, en medidas más específicas de fomento de empleo como, por ejemplo, las de formación ocupacional. Son precisamente las medidas de fomento de empleo las que a continuación pasamos a desarrollar.

3. DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE EMPLEO EJECUTADA POR EL GOBIERNO AUTONÓMICO.

El órgano autonómico encargado, en un primer momento, de ejecutar y centralizar las políticas de empleo del gobierno andaluz es la Consejería de Trabajo y Seguridad Social. Esta Consejería nace como tal con la constitución del primer gobierno autonómico en julio de 1982, a través el Decreto 43/1982, de 4 de agosto de este año. Una de las primeras medidas que adopta es la creación en 1983 del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, en virtud de la Ley 4/1983 de 27 de junio, con el fin de facilitar la consulta y cooperación entre la administración autonómica y las organizaciones empresariales y sindicales, así como las de éstas entre sí.

Durante este periodo inicial (1982-84), la actividad normativa de la Consejería consistió, fundamentalmente, en el despliegue escalonado de su estructura orgánica, coincidiendo con el traspaso de competencias que se inicia en 1983, con los Reales Decretos sobre relaciones de trabajo, seguridad e higiene, mediación, conciliación y

arbitraje laboral¹⁰ (regulación de empleo, fondo nacional de protección al trabajo).

Por tanto, es a partir de 1985 cuando se empieza a desarrollar una política de promoción de empleo, aún cuando antes, desde la constitución del gobierno autonómico en agosto de 1982, se promueven un conjunto de actuaciones económicas con el propósito de crear empleo. Estas primeras actuaciones, de acuerdo con las intenciones del PEA 84-86, se basaron en la puesta en marcha de un cierto volumen de inversiones públicas, así como en la participación directa en la promoción y reconversión de empresas andaluzas a través del organismo del IPIA y la empresa SOPREA¹¹, con el objetivo de la creación de empleo.

Así pues, con independencia de este tipo de medidas que persiguen la creación de empleo pero que al mismo tiempo están integradas en un marco más amplio dentro de una política de desarrollo, el gobierno autonómico ha potenciado una serie de actuaciones, prácticamente a partir de 1985, cuyo único fin es la creación de empleo y que son precisamente de las que nos ocuparemos en este capítulo. Este tipo de actuaciones integradas dentro de la política de promoción de empleo se convierten, a partir de entonces, en el instrumento directo del ejecutivo autonómico en la lucha contra el desempleo y en la corrección de los desequilibrios del mercado de trabajo.

En el marco de esta política se desarrollan una serie de actuaciones centradas en la demanda. Entre ellas, se pueden distinguir acciones específicas consistentes en programas de fomento de empleo y medidas de apoyo a la contratación para colectivos más desfavorecidos (programas de fomento de empleo de jóvenes menores de 25 años,

¹⁰ En el espacio de dos años, desde el 1 de enero de 1983 al 31 de diciembre de 1984, Andalucía había asumido en materia de Trabajo y Seguridad Social el máximo nivel de competencias y, consiguientemente, el mayor volumen de transferencias de todas las Comunidades Autónomas con autonomía plena.

¹¹ Las actuaciones de estas entidades de desarrollo regional se desarrollan en el Capítulo 5.

programa de apoyo a la contratación de trabajadores desempleados de larga duración por las administraciones públicas y entidades de interés social, programas de apoyo a la contratación de mujeres desempleadas, programas de apoyo a la contratación de trabajadores minusválidos, etc.).

Junto a este tipo de medidas dirigidas al fomento del empleo hay otras más específicas que persiguen, además, la lucha contra las desigualdades sociales como estrategia contra el desempleo, y que están incluidas en el programa denominado de inserción profesional. Dentro de estas políticas de promoción de empleo también se encuentran medidas dirigidas al fomento de la economía social, ya que aunque este tipo de programas estaría integrado en el ámbito de la política de apoyo al tejido empresarial, también el gobierno andaluz ha perseguido el fomento del empleo con el apoyo a la economía social.

Otras acciones de política de promoción de empleo llevadas a cabo por el gobierno autónomo han estado centradas en la oferta de trabajo. En este área se incluye la formación profesional ocupacional orientada a facilitar la inserción en el mercado de trabajo. Como después se indicará en el apartado dirigido a este tipo de acciones, durante la vigencia del PADE 91-94, la formación profesional ocupacional recobra una especial importancia cuando se afronta como uno de los problemas del desempleo el desajuste cualitativo que existe en el mercado de trabajo andaluz.

CUADRO Nº 1. ESQUEMA DE INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO AUTONÓMICO DE LAS POLÍTICAS DE FOMENTO DE EMPLEO.			
MEDIDAS ORIENTADAS A LA DEMANDA DE TRABAJO.	1. MEDIDAS EN FAVOR DE CONTRATACIÓN DE GRUPOS DESFAVORECIDOS.		Programa de Fomento de Empleo (23A)
	Autofinanciadas (**)	Programa de inserción socio laboral de Jóvenes (prog. Andalucía Joven)	
		Parados de larga duración.	
		Inserción profesional. (*)	
		Subv. progr. que mantengan empleo.	
	En colaboración (**)	Integración laboral de trabajadores minusválidos	
		Plan de Empleo Rural	
	2. MEDIDAS EN FAVOR DE INICIATIVAS EMPRESARIALES Y CREACIÓN DE EMPLEO.		Programa de Economía Social (67C)
En colaboración	Promoción empleo autónomo		
Autofinanciadas	Fomento economía social		
MEDIDAS ORIENTADAS A LA OFERTA DE TRABAJO.	Formación de la mano de obra. (*)		Programa de Formación Profesional Ocupacional. (23E)

(*) Este tipo de medidas estaban integradas hasta 1990 en el Programa presupuestario de Fomento de Empleo.

(**) Medidas *autofinanciadas*: son formuladas “desde y para” la región andaluza. Medidas *en colaboración*: son promovidas por el gobierno autonómico pero vinculadas a las medidas de empleo estatales y son financiadas vía transferencias del Estado y, en otros casos, a través de convenios de colaboración con otros entes públicos.

En definitiva, este conjunto de medidas relacionadas directamente con el mercado laboral (tanto de demanda como de oferta) se ha ido agrupando en distintos programas presupuestarios, a partir de los cuales se analiza en los siguientes epígrafes la política de empleo: programa de Fomento de Empleo Juvenil-23A, de Desarrollo Cooperativo y comunitario -67C, de Formación Profesional Ocupacional -23E, de Inserción Profesional -23F. Según estos programas y los subprogramas que los mismos integran, las medidas de intervención del gobierno autonómico se pueden clasificar de acuerdo con el esquema (cuadro nº 1).

Así pues, la evolución de cada uno de estos programas nos permitirá apreciar la importancia de los mismos dentro de la política de promoción de empleo desarrollada por el gobierno autonómico, aún cuando en el análisis que a continuación se hace debemos tener en cuenta que hasta 1991 tan sólo se acometieron de forma expresa los dos primeros (Programa de Fomento del Empleo y Programa de Fomento de la Economía Social). Además, dentro de programa fomento de empleo se incluyeron acciones de formación profesional ocupacional e inserción profesional que más tarde constituirían programas independientes.

Evolución general del gasto de la política de promoción de empleo.

El presupuesto que el ejecutivo andaluz ha ido asignando a la política de promoción de empleo se presenta en el cuadro nº2, que incluye los presupuestos de cada uno de los programas que el gobierno ha ido desarrollando con el objetivo de fomento empleo. Tal como se aprecia, ha sido un presupuesto creciente que ha pasado de representar en 1984 un 0,4 por ciento del presupuesto de la Comunidad, a un 2,4% en 1994.

En general, las cantidades inicialmente presupuestadas han ido incrementándose a lo largo del periodo, con fuertes impulsos en determinados años, como por ejemplo los años 1987, 1988 y 1994. Estos importantes incrementos vienen motivados, en el caso de los años 1987 y 1988, por la inclusión de medidas relacionadas con los programas “Andalucía Joven” y “Parados de larga duración” y, en el caso del año 1994, por el traspaso de competencias en materia de formación profesional ocupacional, lo que provoca una fuerte inyección presupuestaria para ese año (de un presupuesto de 9.175 millones de ptas. se pasa a duplicar 21.570 millones de ptas.).

CUADRO N°2
EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO (en miles de pesetas).

Año	Crédito Inicial	Crédito Definitivo (2)	Obligaciones Reconocidas (3)	Ejecución % (3)/(2)	% del Crédito Inicial sobre Presup. C.A.
1984	1.398.724	1.758.729	700.206	39,8	0,4
1985	1.398.700	2.649.168	1.354.412	51,1	0,3
1986	2.561.656	6.123.513	4.321.354	70,6	0,5
1987	5.419.685	7.859.233	6.560.890	83,5	0,8
1988	11.458.269	13.741.535	11.503.154	83,7	1,4
1989	14.814.309	16.336.753	13.808.350	84,5	1,4
1990	19.480.796	23.697.550	19.669.975	83,0	1,6
1991	27.535.568	27.477.342	23.672.224	86,2	2,0
1992	30.749.288	31.223.216	21.537.436	69,0	2,0
1993	30.748.671	42.428.643	30.063.805	70,9	1,9
1994	43.630.730	61.488.482	41.675.216	67,8	2,4

Fuente: Presupuestos de la Comunidad Autónoma, Cuentas Generales de la C.A. y elaboración propia.

Respecto al grado de ejecución de la política de promoción de empleo, no se caracteriza por un alto grado de cumplimiento, ya que apenas llega al 80% en la mayoría de los años. Destaca, por su baja ejecución, el periodo 92-94, con independencia de los años iniciales.

Esta baja ejecución ha provocado que, en algunos años, los créditos definitivos se vean incrementados notablemente respecto a los iniciales como consecuencia de la inclusión de compromisos de gastos de años anteriores.

No obstante, las modificaciones más importantes de los créditos iniciales a favor de los créditos o presupuestos definitivos se producen en 1993 y 1994. La causa de tal incremento es la delicada situación económica por la que atravesaba Andalucía que obliga al ejecutivo andaluz, casi con carácter extraordinario, a apoyar las acciones que generen o mantengan empleo. Estas acciones vienen respaldadas por un Acuerdo para el desarrollo económico y social de Andalucía firmado por la Junta de Andalucía con los

agentes económicos de la región en mayo de 1993.

Este Acuerdo, resultado del agravamiento que sufre el problema del desempleo en la Comunidad Autónoma iniciado con la caída del ciclo económica, lleva al gobierno andaluz a ejecutar un conjunto de medidas inmediatas como respuesta a la crisis. Unas, en el marco de planes de actuación de apoyo a las empresas y, otras, en planes de actuación al empleo.

Evolución por programas de la política de promoción de empleo.

La trayectoria presupuestaria de los programas dirigidos a la política de promoción de empleo (ver cuadro nº3) refleja cuál ha sido la prioridad del gobierno autonómico en esta política, a pesar de no poder disponer de un desglose presupuestario uniforme durante el periodo 1985-1994¹².

Los programas presupuestarios de fomento de empleo (23A) y desarrollo cooperativo y comunitario (67C) representan acciones orientadas a incrementar *los puestos de trabajo en Andalucía (medidas de demanda)*. Son fondos presupuestarios que, en el caso del programa de fomento del empleo, están dirigidos a apoyar la contratación de los colectivos más desfavorecidos en el acceso al empleo, como son los jóvenes menores de 25 años, los desempleados de larga duración, las mujeres, los emigrantes y los disminuidos. En el caso del programa de desarrollo cooperativo y comunitario representan fondos destinados a desarrollar al máximo las empresas de economía social.

Este tipo de actuaciones dirigidas a incrementar la demanda predominan a largo del periodo 85-94. En concreto, las acciones de fomento de empleo son intervenciones

¹² Hasta 1991, los programas de Formación Profesional Ocupacional e Inserción Profesional estaban integrados en el programa de Fomento de Empleo.

que se ven desplazadas cuando se inicia la década de los noventa por otro tipo de actuaciones dirigidas hacia la oferta, como son las correspondientes al programa de formación profesional ocupacional.

Este último programa es un tipo de actuación que venía desarrollándose con anterioridad a 1990 dentro del programa de fomento de empleo, pero con un carácter más residual. Sin embargo, coincidiendo con la remodelación que se produce como consecuencia de la tercera legislatura¹³, la Consejería de Trabajo se plantea en su nueva etapa la gestión y potenciación de dicho programa. En esta línea, la Consejería considera necesario la creación de una adecuada estructura administrativa con los fondos suficientes para cubrir nuevos objetivos. Con este fin, se propuso la creación de un nuevo programa presupuestario especialmente destinado a la formación profesional ocupacional, cuyos recursos estarían dirigidos a los jóvenes de 18 a 25 años, a través de cursos de interés profesional que contarían con la financiación del Fondo Social Europeo (a partir del ejercicio económico 1990, las acciones para las que se solicita la cofinanciación debían compatibilizarse con los planes de desarrollo regional).

Además del impulso que recibe la formación profesional en 1990, en 1993 se producirá otro como consecuencia del traspaso de competencias a la Consejería de Trabajo, en virtud del R.D. 427/1993 de 26 de marzo, en materia de gestión de la formación ocupacional de las funciones que venía desempeñando la Administración del Estado a través del INEM. Este traspaso supondrá un incremento notable de las dotaciones presupuestarias dirigidas a la formación profesional ocupacional y que se ven complementadas con las aportaciones del Fondo Social Europeo.

Como consecuencia también de la remodelación de la Consejería en 1990, se crea

¹³ Por el Decreto 240/1990 de 28 de Agosto, se establece la estructura orgánica de la Consejería de Trabajo. Hasta entonces, las competencias en materia de empleo estaban asignadas a la que se denominaba Consejería de Fomento y Trabajo.

el programa presupuestario de Inserción profesional, cuyo objetivo es la lucha contra las desigualdades sociales. En esta materia, el gasto público va encaminado a la progresiva erradicación de la marginalidad social en la Comunidad Autónoma, que adquirió una gran importancia como resultado del diálogo entre los agentes sociales y el gobierno andaluz plasmado en el Decreto 400/ 90 de 27 de noviembre, por el que se aprueba el programa de solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía.

Este tipo de programas se ve completado con otros cuyas actuaciones están dirigidas, principalmente, a la mejora de las condiciones de trabajo: el programa presupuestario denominado Administraciones de Relaciones Laborales y Consejo Andaluz de Relaciones Laborales. El primero, es un programa dirigido a la elaboración de planes preventivos en sectores productivos de elevada siniestralidad laboral, y actuaciones de fomento y apoyo a la iniciativa privada en materia de mejora de condiciones de trabajo. Respecto al segundo, el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, según su ley fundacional 4/1983 de 27 de junio, tiene como función general, el facilitar la consulta y cooperación entre la Administración Autonómica y las Organizaciones Empresariales y Sindicales para conseguir una mejora de la política social y facilitar las negociaciones colectivas mediante apoyos materiales y personales promoviendo sistemas de mediación y arbitraje.

Como se puede apreciar en el cuadro nº3, este tipo de intervenciones dirigidas a mejorar las condiciones de trabajo tienen un fuerte respaldo presupuestario en 1987, coincidiendo con el PADE 87-90, y sucederá lo mismo con la implantación del PADE 91-94, aunque el incremento será menor. No obstante, a pesar de estos importantes incrementos, la cuota de participación dentro del presupuesto asignado al desarrollo de la política de promoción de empleo se ha mantenido entorno a un 10%.

En definitiva, la política de promoción de empleo del ejecutivo andaluz sufre un

punto de inflexión importante en 1991. Las actuaciones dirigidas a la demanda se ven desplazadas por otro tipo de actuaciones dirigidas a la oferta, respaldadas por las mayores competencias en materia de formación profesional ocupacional, y por la política de cofinanciación de la Unión Europea para este tipo de actuaciones a través del Fondo Social Europeo.

A continuación, de acuerdo con las distintas acciones que el ejecutivo andaluz ha venido fomentando, se detallan cada una de ellas atendiendo al siguiente orden: política de fomento de empleo, política de inserción profesional, política de apoyo al desarrollo cooperativo y comunitario, y política de formación profesional ocupacional.

CUADRO N°3
EVOLUCIÓN DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DE EMPLEO.

Datos sobre créditos iniciales.

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
EN VALORES ABSOLUTOS (en miles de ptas.)										
22D Administraciones de las Relaciones Laborales	232.635	348.269	1.195.450	1.481.972	1.734.653	1.917.527	2.947.699	3.261.103	3.080.049	3.054.940
22K Consejo Andaluz de Relaciones Laborales	-	-	-	-	66.141	86.306	121.361	142.456	116.402	113.439
23A Fomento de Empleo	1.000.000	1.678.225	3.582.984	9.276.395	12.224.357	16.325.881	10.438.271	11.632.024	11.622.804	11.636.195
23E Formación Profesional Ocupacional	-	-	-	-	-	-	5.967.999	7.291.352	9.175.654	21.570.078
23F Inserción Profesional	-	-	-	-	-	-	6.510.190	5.668.477	3.903.722	4.245.602
67C Prog. desarrollo Cooperativo y Comunitario	340.200	535.162	641.251	699.902	789.158	1.151.082	1.550.018	2.753.851	2.849.958	3.010.476
TOTAL	1.572.835	2.561.656	5.419.685	11.458.269	14.814.309	19.480.796	27.535.538	30.749.263	30.748.589	43.630.730
COMPOSICIÓN PORCENTUAL										
22D Administraciones de las Relaciones Laborales	14,8	13,6	22,1	12,9	11,7	9,8	10,7	10,6	10,0	7,0
22K Consejo Andaluz de Relaciones Laborales	-	-	-	-	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,3
23A Fomento de Empleo	63,6	65,5	66,1	81,0	82,5	83,8	37,9	37,8	37,8	26,7
23E Formación Profesional Ocupacional	-	-	-	-	-	-	21,7	23,7	29,8	49,4
23F Inserción Profesional	-	-	-	-	-	-	23,6	18,4	12,7	9,7
67C Prog. desarrollo Cooperativo y Comunitario	21,6	20,9	11,8	6,1	5,3	5,9	5,6	9,0	9,3	6,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
EVOLUCIÓN PORCENTUAL										
22D Administraciones de las Relaciones Laborales	-	49,7	243,3	24,0	17,1	10,5	53,7	10,6	-5,6	-0,8
22K Consejo Andaluz de Relaciones Laborales	-	-	-	-	-	30,5	40,6	17,4	-18,3	-2,5
23A Fomento de Empleo	-	67,8	113,5	158,9	31,8	33,6	-36,1	11,4	-0,1	0,1
23E Formación Profesional Ocupacional	-	-	-	-	-	-	-	22,2	25,8	135,1
23F Inserción Profesional	-	-	-	-	-	-	-	-12,9	-31,1	8,8
67C Prog. desarrollo Cooperativo y Comunitario	-	57,3	19,8	9,1	12,8	45,9	34,7	77,7	3,5	5,6
TOTAL	-	62,9	111,6	111,4	29,3	31,5	41,3	11,7	0,0	41,9

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

3.1. PROGRAMA DE FOMENTO DE EMPLEO.

Con independencia de las acciones genéricas orientadas a garantizar un crecimiento sostenible y equilibrado de la economía andaluza, la política de fomento de empleo ha potenciado unos programas específicos en cumplimiento de las intenciones políticas contempladas por el ejecutivo andaluz en los distintos planes de desarrollo, otorgándole desde el inicio una especial importancia al colectivo de jóvenes, desempleados de larga duración, mujeres y emigrantes retornados.

La opción en favor de los jóvenes que buscan su primera colocación es fácilmente explicable en razón de la propia estructura de la población andaluza, que es una población joven en términos comparativos.

Otras acciones selectivas en empleo encuentran su justificación en la estructura económica de la región, caracterizada por un mercado laboral que se mueve alrededor de la agricultura, pesca, construcción, hostelería y servicios, y que en la mayoría de los casos se constituye como una oferta coyuntural dirigida a ocupar empleos estacionales e inestables.

De acuerdo con estos planteamientos, a lo largo de los años se irá produciendo la regulación de una serie de programas de fomento de empleo que marcarán el desarrollo de esta política. Entre las distintas normas desarrolladas para este fin cabe destacar: el Decreto 220/84, el Decreto 142/1985, y el Decreto 61/1991.

- El Decreto 220/84 de agosto, que será desarrollado por la Orden de 14 de agosto de 1984¹⁴ y la Orden 5 de septiembre de 1984¹⁵, regula las subvenciones a la

¹⁴ Con esta orden se aprueba una política de subvenciones para empresas que contraten a jóvenes sin colocación anterior en el medio urbano (jóvenes entre 16 y 25 años demandantes de 1º colocación e inscritos en el INEM), aplicándose en este concepto 480 millones durante el ejercicio 1984. Las ayudas (continúa...)

contratación de jóvenes trabajadores sin empleo anterior.

- Posteriormente, con el Decreto 142/1985 de 26 de junio, por el que se desarrollan una serie de programas con el objetivo común de contribuir a solucionar el problema del empleo (con una asignación presupuestaria de 1.000 millones de pesetas)¹⁶, la Consejería de Trabajo propone el desarrollo de unos programas¹⁷ en los que se integrarían toda una serie de acciones que unifican el conjunto de las políticas de fomento de empleo. Estos programas se articulan sobre dos tipos de actuaciones. Unas dirigidas a fomentar una política empleo cuyos destinatarios principales eran los jóvenes y, otras destinadas a fomentar una política de inducción del empleo mediante la potenciación del aprovechamiento de los recursos endógenos andaluces en concertación con los agentes sociales y las Corporaciones Locales, a través de la creación de las Unidades de promoción de empleo (UPE).

Estas actuaciones son el resultado de las distintas posibilidades contempladas por la Consejería de Trabajo y Seguridad Social de introducirse en el mercado de trabajo. Dichas medidas se adoptan teniendo en cuenta, por un lado, que los jóvenes sin empleo anterior constituyen, dentro de la estructura del desempleo en Andalucía, el colectivo

¹⁴ (...continuación)

consisten en el abono del 50% del Salario Mínimo interprofesional vigente en el momento de la contratación más el abono del importe correspondiente a la aportación del empresario a la cuota de la SEGURIDAD SOCIAL por el trabajador contratado (la subvención se realizará por el tiempo de duración del contrato, es decir, un año).

¹⁵ Orden por la que se establecen las bases de colaboración entre la Consejería y los Ayuntamientos andaluces de más de 50.000 habitantes para subvencionar la contratación de jóvenes demandantes de primer empleo entre edades de 18 y 25 años.

¹⁶ Regulado por las Ordenes de 29 de julio y de 6 de agosto de 1985 .

¹⁷ Estos programas son: I-Ayudas a la colocación de jóvenes que acceden a su primer empleo; II- Conciertos con los Ayuntamientos y otras Administraciones públicas para la colocación de jóvenes que acceden a su primer empleo; III- Ayudas a la reinserción socio-profesional de jóvenes con especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo; IV- Unidades de promoción de empleo (UPE); y V-Ayudas a las acciones tendentes a la elaboración y puesta en marcha de proyectos que generen o mantengan empleo.

con mayor participación en el paro total. Y, por otro, que la aplicación de las políticas activas de empleo son unas políticas que vienen avaladas por la OCDE¹⁸ (CONSEJERÍA DE TRABAJO y SEGURIDAD SOCIAL, 1985, p.103).

-En el marco del PADE 91-94, se desarrolla el Decreto 61/1991¹⁹ a través del cual se articulan las medidas de apoyo al empleo consecuentes con la política de planificación para este periodo. En este Decreto, además de incluir los programas que con anterioridad se habían puesto en marcha, se incluyen como novedades, por un lado, un programa dirigido a las Acciones Integradas que tienen como objetivo fundamental la creación de empleo estable y, por otro, el programa de Iniciativas Locales de Empleo. Este último es un programa en el que por primera vez la Junta de Andalucía contempla la posibilidad de subvencionar a las empresas que revistan el carácter de iniciativa local de empleo cuando contraten a algún trabajador de los colectivos más desfavorecidos incluidos en los programas anteriores.

Durante este periodo de ejecución (1991-94) surgirán algunas modificaciones. Así, en 1992 se desarrolla un nuevo programa en la política de apoyo al empleo denominado "Formación en prácticas para la ciudad", a través del Decreto 3/1992, con el fin de integrar experiencias de formación y empleo.

Además, por el Decreto 34/1993 de 30 de marzo, se regulan otras nuevas

¹⁸ El 15 de junio de 1978, el Consejo de la OCDE aprobaba un documento, que bajo el título "Políticas de ajuste: algunas orientaciones generales" trataba de justificar y definir el contenido de una política económica con la que afrontar la nueva situación creada por la crisis de los setenta. Uno de los campos de actuación contemplados en el documento estaba dirigido a la Política de empleo y mano de obra. En concreto, se hace referencia a la necesidad de disponer de programas de empleo para los colectivos peor tratados por la crisis (jóvenes, personas maduras, empleados de sectores con graves crisis) (OCDE, 1983, pp .3-6).

¹⁹ Dicho Decreto contempla : Programa I- Ayudas a la contratación de jóvenes menores de 25 años; Programa II- Ayudas a la contratación de trabajadores mayores de 25 años en situación de desempleo prolongado; Programa III- Ayudas al empleo de la mujer; Programa IV- Promoción de empleo autónomo; Programa V- Integración laboral del minusválidos; Programa VI- Ayudas a Acciones integradas que generen empleo estable; Programa VII- Apoyo a las iniciativas Locales de Empleo.

modificaciones tendentes a mejorar la ejecución de los programas. Por tanto, se mantienen los mismos programas y acciones que en el ejercicio anterior y se desarrollan otros que pretenden incidir de forma positiva y directa en la obtención de un empleo estable. También, durante este año la política de fomento de empleo se ve reforzada por el Acuerdo firmado por la Junta de Andalucía con los agentes económicos de la región en el mes de mayo de 1993 (Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía).

Dotación presupuestaria al programa de fomento de empleo.

Desde el inicio del primer gobierno autonómico, todo este conjunto de medidas dirigidas a la política de fomento de empleo ha estado respaldado presupuestariamente con distinto grado de cobertura. No obstante, será a partir de 1986 cuando éstas tienen un mayor respaldo presupuestario coincidiendo, a su vez, con un mayor traspaso de competencias. Precisamente, a partir de entonces dichas medidas²⁰ se integran en un programa presupuestario denominado de Fomento de Empleo-23A (en los primeros años de desarrollo del presupuesto este programa se denominaba Fomento de Empleo Juvenil). Este programa integrará todos los gastos que genera este tipo de política para el logro de sus objetivos que corresponden, fundamentalmente, a las subvenciones o ayudas a proyectos e instituciones que generen o mantengan empleo.

La ejecución y la evolución del programa en términos globales está recogido en el cuadro nº4²¹. Se observa que el crédito inicial asignado al fomento de empleo ha ido

²⁰ Éstas han sido las siguientes: integración en el mundo laboral de jóvenes en edades comprendidas entre los 16 y 25 años mediante el Plan Andalucía Joven; subvención a las Unidades de Promoción de Empleo; ayudas tendentes a la elaboración y puesta en marcha de proyectos que generen o mantengan empleo; integración laboral del minusválido; apoyo a la jubilación anticipada de trabajadores de empresas en crisis no sujetas a planes de reconversión y; promoción del empleo autónomo.

²¹ El inicio de los datos del cuadro parte del año 1985, que es cuando se puede hacer un análisis separado de las medidas.

en continuo aumento hasta 1991, cuando se registra un importante descenso debido a que en este año se produce una separación de las medidas de Inserción profesional y Formación Profesional Ocupacional, hasta entonces integradas en el programa de Fomento de empleo (23A).

Al mismo tiempo, destaca el importante crecimiento del año 1988 debido, principalmente, a la inclusión de nuevas medidas de apoyo al empleo, especialmente las destinadas a los desempleados de larga duración. Igualmente importante es el crecimiento del año 1993, que llega a suponer más de un 30% de los fondos totales con los que se dota al conjunto de la política de promoción del empleo. Este aumento viene motivado, especialmente, por la situación de crisis del momento que acrecienta aún más el problema del desempleo que tiene la Comunidad Autónoma.

CUADRO N°4
EVOLUCIÓN PROGRAMA DE FOMENTO DE EMPLEO.
(Cifras en miles de pesetas)

Año	Crédito Inicial	T.Var. %	Crédito Definitivo (2)	T.Var.%	Obligaciones Reconocidas.(3)	T.Var.%	Ejecución% (3)/(2)
1985	1.000.000		1.281.633		779.725		60,84
1986	1.678.225	67,8	4.297.980	235,4	2.967.311	280,6	69,04
1987	3.582.984	113,5	5.758.089	34,0	4.573.271	54,1	79,42
1988	9.276.395	158,9	11.623.199	101,9	9.427.690	106,1	81,11
1989	12.224.357	31,8	13.762.809	18,4	11.449.597	21,4	83,19
1990	16.325.881	33,6	19.912.529	44,7	16.659.847	45,5	83,67
1991	10.438.300	-36,1	10.666.994	-46,4	9.540.172	-42,7	89,44
1992	11.632.000	11,4	11.892.694	11,5	8.799.704	-7,8	73,99
1993	11.622.800	-0,1	12.630.109	6,2	12.051.888	37,0	95,42
1994	11.636.195	0,1	19.356.112	53,3	16.056.222	33,2	82,95

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

Los créditos definitivos se han visto en la práctica totalidad de los años sujetos a modificaciones positivas debido, fundamentalmente, a la inclusión de partidas presupuestarias de ejercicios anteriores. No obstante, destaca el importante incremento que sufre el crédito inicial del año 1994, como consecuencia de la incorporación nuevas

aportaciones presupuestarias dirigidas a las ayudas a acciones que mantengan o generen empleo que encuentran su justificación en la situación de crisis del momento.

Con respecto al grado de ejecución presupuestaria de dichas medidas ha ido en aumento, pasando de un 60% de los primeros años coincidentes con el PEA 84-86 hasta a un grado de cumplimiento superior al 80% en los últimos, con la excepción del año 1992.

En definitiva, nos encontramos con unas medidas de fomento de empleo respaldadas presupuestariamente a través de un programa de gasto del ejecutivo andaluz con distinto grado de ejecución según los años. En él, como anteriormente se ha indicado, se incluyen los fondos que se destinan a programas directos de fomento de empleo para colectivos específicos.

Los fondos que integran dicho presupuesto son de distinta procedencia, puesto que su financiación depende del tipo de acciones de que se trate. Así, hay medidas que han sido autofinanciadas por la Junta de Andalucía, por lo que tienen un carácter netamente autonómico, es decir, formuladas “desde y para” las específicas condiciones que presenta el mercado de trabajo andaluz. Otras, en cambio, son financiadas vía transferencias del Estado ya que son promovidas por el gobierno autonómico pero vinculadas a las medidas de empleo estatales. Por último, algunas han sido financiadas o bien a través de convenios de colaboración con otros entes públicos o con las ayudas del Fondo Social Europeo, en el Marco Comunitario de apoyo aprobado para Andalucía.

A continuación se procede al desglose de cada una de las medidas que el ejecutivo andaluz ha ido instrumentalizando, atendiendo a los distintos colectivos beneficiados y a las fuentes de financiación utilizadas.

3.1.1. Medidas autofinanciadas.

Los programas promovidos en materia de fomento de empleo desde la propia Comunidad Autónoma y autofinanciados por la misma han tenido como base la consecución de dos objetivos²². Por un lado, la incidencia en aquellos sectores de población que se ven más afectados y, por otro, la promoción del desarrollo local.

Estos programas, promovidos directamente por la administración autonómica desde el inicio de su constitución, se han agrupado para su ejecución en distintos grupos de actuaciones: a) inserción socio laboral de los jóvenes, b) apoyo a la contratación de trabajadores mayores de 25 años que se encuentren en situación de desempleo prolongado, c) ayudas a proyectos que generen o mantengan empleo, d) apoyo al empleo de la mujer, e) apoyo a la formación en práctica para la ciudad, f) actuaciones específicas en colaboración con las CC.LL, y g) apoyo a las iniciativas locales de empleo.

Las actuaciones que más importancia presupuestaria tienen son las que están dirigidas a la contratación de trabajadores y, entre ellas, es la política de apoyo a la inserción laboral de los jóvenes la que ocupa un lugar más relevante, tal como se puede apreciar en el cuadro nº 5. La evolución presupuestaria del programa de inserción va relegando el protagonismo en favor de otras acciones dirigidas más al mantenimiento del empleo en sectores críticos.

²² Son medidas de política de empleo entendidas como un conjunto de actuaciones que tratan de disminuir el ingente volumen de desempleo, fomentando la creación de puestos de trabajo y que están en consonancia con las distintas medidas que con mayor o menor intensidad se vienen aplicando en otros países europeos (ANDRIEU, 1988; SCHOBER, 1988 ; KEEP, 1988).

**CUADRO Nº5
EVOLUCIÓN DE PROGRAMAS AUTOFINANCIADOS DIRIGIDOS A LA
CONTRATACIÓN DE TRABAJADORES.**

	Programa Andalucía Joven		Parados larga duración**		Ayudas acciones generen empleo	
	Miles ptas.	Nº contratos*	Miles ptas.	Nº contratos	Miles ptas.	Nº contratos
1987	4.644.452	10.638			930.013	1053
1988	5.059.861	7.522	1.611.918	2.257	872.000	310
1989	5.595.140	7.334	1.351.644	1.755	842.548	918
1990	4.923.685	5.986	2.033.888	2.240	2.359.724	2180
1991	3.655.729	3.899	1.791.448	1.375	1.334.500	1233
1992	2.693.173	2.508	1.397.766	1.363	1.595.678	1474
1993	2.481.476	2.368	1.357.275	1.411	4.104.341	2498

Fuente: Elaboración propia a partir de las Memoria de Actividades años varios.

*No todas las contrataciones han sido de la misma duración. Generalmente, han sido de 6 meses, pero en algunos casos la contratación es por 1 año.

** Este programa se inicia a final de 1987.

A) En concreto, *el programa de apoyo a la inserción socio laboral de los jóvenes* ha estado dirigido a jóvenes menores de 25 años con el fin de insertar en el mundo laboral a la población andaluza más necesitada de la ayuda de la administración pública. Según este objetivo, se ha incidido fundamentalmente en las grandes concentraciones urbanas²³, estimando que es aquí donde se acentúa dicha problemática, y se ha considerado especialmente a los jóvenes que no hubieran trabajado con anterioridad. La forma de integración se producirá, básicamente, a través de contratos temporales cuyo periodo de duración oscilaría entre 6 y 12 meses.

Este segmento de la población ha sido objeto de especial consideración desde 1985. Desde este año y a través del Decreto 142/85 de 26 de junio de la Consejería de Trabajo, el ejecutivo andaluz ha venido interviniendo en apoyo a la inserción socio-laboral de los jóvenes. Sin embargo, es a partir de 1987 cuando esta intervención adquiere una mayor dimensión. A partir de entonces, la Junta de Andalucía integrará

²³ De hecho, las primeras acciones estuvieron dirigidas a municipios andaluces con más de 50.000 habitantes, donde se presupuso que se concentraba el mayor paro juvenil de Andalucía. Con posterioridad, estas limitaciones se bajaran de tal forma que, con la entrada en vigor del Decreto 61/1991, el número mínimo exigido de habitantes pasará a ser de 10.000.

dichas actuaciones en dos planes: el Plan Andalucía Joven 87-90, desarrollado en el Decreto 68/1987 de 11 de marzo; y el Plan integral de actuación "Andalucía Joven", aprobado por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha de 20 de marzo de 1991.

Además, con el establecimiento de este tipo de Planes se ha pretendido hacer partícipe a las distintas administraciones públicas del problema del paro juvenil e integrar así todos los esfuerzos de las distintas instituciones y poderes públicos tanto internacionales (Fondo Social Europeo), nacionales (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-INEM), autónomos (Junta de Andalucía) y locales (Ayuntamientos, Diputaciones y Mancomunidades de Municipios), en la lucha contra el desempleo juvenil.

De hecho, tal como se puede observar en el cuadro nº6, en el que se presenta el desglose de lo que han sido presupuestariamente estos planes de empleo por agentes ejecutores, las CC.LL se han convertido con el paso de los años en el mediador más importante a la hora de llevar a cabo dichas contrataciones. La Junta de Andalucía, que desde principio interviene directamente en este programa, pasa a desaparecer como agente ejecutor en 1991, año que, por otro lado, experimenta una disminución cuantitativa importante, coincidiendo con la puesta en marcha del nuevo Plan Integral de Andalucía Joven. Esto es debido, en parte, a que se le da paso a otras iniciativas juveniles como las Escuelas de Empresas Juveniles en colaboración con las Corporaciones Locales.

CUADRO N°6
DESGLOSE POR AGENTES EJECUTORES DEL PROGRAMA ANDALUCÍA
JOVEN.

Cifras en miles de pesetas.

	1986	1987	1988	1989
Junta Andalucía	-	1.682.417	1.833.148	826.479
CC.LL	-	2.833.216	2.804.223	4.362.881
Otras Entidades	-	128.819	422.490	405.780
Total	2.302.000	4.644.452	5.059.861	5.595.140
	1990	1.991	1.992	1.993
Junta Andalucía	181.952	102.915	0	0
CC.LL	4.362.195	3.140.208	2.237.156	2.047.708
Otras Entidades	379.538	412.606	456.617	433.768
Total	4.923.685	3.655.729	2.693.173	2.481.476

Fuente: Elaboración propia a través de las Memorias de Actividades años varios.

B) Si los jóvenes han sido objeto de especial atención en las políticas de empleo, otros sectores poblacionales (los mayores de 25 años) también han sido objeto de consideración, especialmente los que se mantienen en situación de desempleo prolongado, aunque en el aspecto presupuestario (cuadro n°5) se encuentran relegados a un segundo plano.

El *apoyo dirigido a los parados de larga duración* por parte del gobierno autonómico surge con objeto de complementar las acciones del Estado así como de paliar los efectos del desempleo en colectivos con especiales dificultades. Así, en 1987 se articuló un programa de subvenciones a las contrataciones de trabajadores parados de larga duración, a pesar de que Andalucía es de las regiones donde la incidencia del paro de larga duración es menor²⁴ (CASTILLO, DUCE y JIMENO, 1994). En este grupo se integran los trabajadores que hubieran agotado las prestaciones económicas por desempleo y tuvieran una inscripción como demandantes de empleo superior a los 12

²⁴ Esto se explica por el mayor componente del empleo en las actividades agrícolas y del sector turístico en el mercado de trabajo andaluz, actividades que permiten una mayor rotación en el empleo (CASTILLO, DUCE y JIMENO, 1994, p.34)

meses de antigüedad. La formulación de tal acción se deriva del Acuerdo de Concertación Social suscrito entre la Junta de Andalucía y la Unión General de Trabajadores de Andalucía, de 24 de julio de 1987. Según este acuerdo, se subvenciona la colocación de estos trabajadores tanto por la propia Junta de Andalucía o las CC.LL, como por las Instituciones públicas o privadas sin ánimo de lucro.

Por lo tanto, con esta medida se intentarían corregir los desequilibrios que se producen en la libre actuación del mercado de trabajo, a través de la incentivación de la contratación de este grupo de trabajadores mediante su participación en proyectos locales, pudiendo con ello posibilitar su posterior acceso a empleos estables.

Este tipo de actuaciones ha permitido que a lo largo de los años una media de 1.733 de trabajadores al año se hayan beneficiado. El mayor número de contrataciones se ha realizado en la provincia de Sevilla, que a su vez ha recibido un porcentaje medio de casi un 25% del total, seguido de las provincias de Málaga, Cádiz y, en último lugar, se sitúa Huelva. Las categorías profesionales más beneficiadas han sido los oficiales y peones del sector de la construcción y, en menor medida, los auxiliares administrativos y administrativos del sector oficinas y despachos (CONSEJERÍA DE FOMENTO Y TRABAJO, varios años).

C) Junto con este tipo de medidas que están dirigidas a sectores de la población específicos, hay otras acciones que han estado más vinculadas a las empresas o a determinados proyectos. Son actuaciones que tienden a poner en marcha **proyectos que generen o mantengan empleo** y que no se encuentren acogidos en ningún programa específico articulado por la administración. Este tipo de acciones surgen a raíz del Decreto 142/1985²⁵, a través del cual se subvencionaban actuaciones que, con carácter puntual, tuvieran un especial interés y que no pudieran ser subvencionadas por otros

²⁵ A partir de 1987 será el Decreto 93/87 de 8 de abril la norma que regule las ayudas de las acciones tendentes a la elaboración y puesta en marcha de proyectos que generen o mantengan empleo.

programas de fomento de empleo.

Los destinatarios de estas ayudas pueden ser tanto las administraciones o entidades públicas andaluzas como empresas con centros de trabajo en Andalucía, así como otras entidades colectivas, siempre que tengan relación con la creación o mantenimiento del empleo.

De forma paralela a este tipo de intervenciones, la Junta de Andalucía ha desarrollado otras actuaciones algo más restringidas en su ámbito pero con el mismo propósito de fomento del empleo. Dentro de estas acciones se incluyen el programa de ayudas para la creación de puesto de trabajo para mujeres desempleadas, el programa de formación en prácticas para la ciudad, u otro tipo de actuaciones específicas en colaboración con las Corporaciones Locales dirigidos a incrementar el empleo.

D) El programa de ayudas específicas dirigido a la **creación de puestos de trabajo para mujeres desempleadas** se regula a través del Decreto 61/1991, de 12 de marzo. A través de estas ayudas se pretende fomentar el empleo de las mujeres desempleadas básicamente por dos vías. Por un lado, con la constitución o ampliación de las mujeres desempleadas bien en Cooperativas o Sociedades Anónimas, o en trabajadoras autónomas. Por otro, fomentando las iniciativas locales de empleo en las que se contraten mujeres desempleadas²⁶.

Las ayudas que se ponen a disposición para fomentar este tipo de iniciativas abarcan distintas modalidades, tales como cantidades a fondo perdido para hacer frente a los primeros gastos de funcionamiento (renta de subsistencia), las subvenciones financieras, y la asistencia técnica y avales. En general, estas ayudas han supuesto una disposición presupuestaria en los primeros años que ha estado entorno a los 200 millones

²⁶ En los siguientes años esta modalidad de ayuda vendrá regulada por el Decreto 3/1992 de 14 de enero.

de ptas., y han contado con la cofinanciación del Fondo Social Europeo²⁷.

El sector económico en el que se ha logrado incidir en mayor medida con esta modalidad de actuaciones ha sido el comercio (60%), seguido del sector servicios (30%). Territorialmente, han sido las provincias de Córdoba y Sevilla las más beneficiadas (CONSEJERÍA DE TRABAJO, varios años).

E) Respecto *al programa de formación en prácticas para la ciudad* es un conjunto de actuaciones que en 1992 se incorpora a los programas de fomento de empleo²⁸. Este programa, que combina la formación y el empleo en oficios en los que tengan posibilidades inmediatas de colocación, se desarrolla mediante convenios de colaboración con organismos públicos y Corporaciones Locales. Los beneficiarios de estas acciones son jóvenes desempleados menores de 25 años y trabajadores mayores de 25 años en situación de desempleo prolongado²⁹.

F) Por otro lado, en el marco de las actuaciones llevadas a cabo por la Administración Autonómica dirigidas a incrementar el nivel de empleo, se han contemplado *actuaciones específicas en colaboración con las CC.LL* dirigidas a

²⁷ En 1991, el presupuesto del programa de ayudas de empleo de la mujer ascendió a 162,9 mill de ptas. (de las que, en concepto de rentas de subsistencia, 34 mill de ptas. se destinaron para cooperativas, y 127,5 mill. de ptas. para mujeres autónomas). En 1992 se mantendrá prácticamente la misma proporción: en concepto de rentas de subsistencia se conceden 197,5 mill de ptas. para constitución trabajadoras autónomas y 46,75 para constitución de cooperativas, y en concepto de subvención financiera se otorgaron 78,9 millones de ptas. En 1993, se duplicaron las rentas de subsistencias. Así, se concedieron 421,5 mill. de ptas. para constitución de trabajadoras autónomas y 70,8 mill. de ptas. para constitución de cooperativas. La subvención financiera fue de 73,899 millones para dar cobertura a 315 solicitudes, por lo que prácticamente permaneció igual al anterior ejercicio.

²⁸ Las acciones formativas previstas en este tipo de programas deberán ajustarse a las normas establecidas para los Cursos de Formación Profesional Ocupacional por la Consejería de Trabajo.

²⁹ En 1992 se concedieron 177,5 millones de pesetas, lo que supuso 146 contratos. En 1993, el presupuesto para este programa se vio notablemente incrementado, lo que supuso una consolidación del programa. Las subvenciones concedidas por este concepto fueron de 859,5 millones de ptas., traduciéndose en un total de 498 contrataciones.

mitigar el problema del desempleo en zonas específicas, a través de convenios de colaboración entre ambas administraciones. Entre estos convenios, destaca el firmado en 1990 entre los Ayuntamiento de la zona de la Franja Pirítica de Huelva para potenciar el desarrollo de la dicha zona. Con este Acuerdo se persigue la contratación de trabajadores desempleados con contratos de seis meses de duración (la asignación inicial fue de 800 millones de pesetas).

G) Independientemente a este tipo de actuaciones que están vinculadas a un subvención, se han potenciado otras líneas de actuación que pretenden fomentar actividades empresariales y así posibilitar la creación de puestos de trabajo. Este tipo de actuaciones se incluyen dentro del *programa de iniciativas locales de empleo*. Este programa se regula por el Decreto 150/1985 de 10 de julio de 1985, y contempla como principal instrumento para la ejecución del mismo la creación de las Unidades de Promoción de Empleo (UPES). En 1991 este instrumento se verá ampliado con la creación de la figura del Agente Local de Promoción de Empleo (ALPES). Este tipo de medidas están en relación con la aparición de los conceptos de empleo local y política local de empleo, que se apoyan en la existencia de dinámicas territoriales favorables en el ámbito local (GREFFE, 1993).

Con estos instrumentos se pretende ofrecer un servicio de información y asesoramiento técnico, centrado principalmente en áreas comarcales y dirigido, básicamente, al pequeño y mediano empresario. Por lo tanto, con esta iniciativa se pone a disposición de las áreas locales andaluzas personal técnico cualificado cuyo objetivo debe ser el desarrollo económico de la zona, descubriendo empleos relacionados con los recursos ociosos en campos de actividades nuevas o poco explotadas. En este sentido, las UPES y, posteriormente, los ALPES³⁰ se consideran unos instrumentos básicos para

³⁰ Esta figura nace con el objeto de completar la red regional que ya conforman las Unidades de promoción de Empleo con oficinas que contaban con equipos técnicos cualificados y mayores medios (continúa...)

poner en marcha actuaciones de promoción económica en el ámbito municipal, para percibir las necesidades económicas y sociales del territorio, para coordinar esfuerzos que dinamicen el potencial de empleo, y que sirvan al mismo tiempo como equipos técnicos cualificados en el asesoramiento para la puesta en práctica de los proyectos en los que materializa este potencial.

La creación de estas unidades es el resultado de una colaboración mutua entre las CC.LL y Junta de Andalucía. La aportación de esta última consiste en subvencionar a las CC.LL. andaluzas la puesta en marcha, funcionamiento y coste de personal de estas unidades. Estas ayudas se concretan en una subvención de los costes de funcionamiento de hasta un 75% del importe total y durante un periodo máximo de un año y en la subvención de hasta 100% de los costes salariales de los trabajadores que integran la UPE durante un periodo máximo también de un año.

La respuesta por parte de las Corporaciones Locales a este tipo de iniciativa fue positiva. En 1986, cuando tan sólo había transcurrido un año desde la regulación de este tipo de medida, se habían puesto en marcha 28 UPES repartidas por distintos Ayuntamientos de las ocho provincias andaluzas. En 1994, el número de oficinas prácticamente se había duplicado, en concreto, se cifraban en 47. Por consiguiente, el mantenimiento de las UPES ha supuesto para la Junta de Andalucía que el gasto de 171 millones de pesetas en los primeros años haya pasado a alcanzar los 331 en los últimos³¹.

³⁰ (...continuación)

técnicos. Por esto, el Agente de Desarrollo Local es concebido como un agente encargado de dar a conocer el servicio de información a su municipio y ser el receptor de las demandas que le van llegando, adoptando, además, un papel más activo como ente animador de iniciativas, al mismo tiempo que investiga y estudia las posibilidades de desarrollo de su localidad.

³¹ Esta política ha dado como resultado que Sevilla sea la provincia que cuenta con un mayor número de oficinas (9 en 1993), seguida de Granada y Córdoba (con 6 oficinas) y, en último lugar, Almería (3 oficinas).

Los criterios por los que se ha guiado la Consejería para la ubicación de estas UPES han sido la desconcentración de la Administración y, al mismo tiempo, la concentración territorial de la información de los apoyos técnicos en el desarrollo y planificación económica de los agentes locales, como Ayuntamientos, sindicatos y organizaciones empresariales (CONSEJERÍA DE TRABAJO y SEGURIDAD SOCIAL, 1987). Además, se ha tratado de elegir aquellos municipios cuya problemática de paro tuvieran una posible vía de solución a través del desarrollo de los recursos endógenos y la promoción de las iniciativas locales de empleo.

3.1.2. Programas vinculados a las medidas de empleo estatales financiadas vía transferencias del Estado.

Además de los programas netamente autonómicos promovidos por el gobierno andaluz expresamente para Andalucía, se han desarrollado en la Comunidad Autónoma otros programas de fomento de empleo vinculados a las medidas de empleo estatales.

En virtud del Real Decreto 1056/1984, de 9 de mayo, se traspasan las funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma sobre la Unidad Administradora del Fondo Nacional de Protección al Trabajo, por lo que corresponde a la Comunidad Autónoma la responsabilidad de la ejecución de los programas de apoyo a la jubilación de trabajadores y de integración laboral del minusválido, regulados por la Orden de 12 de marzo de 1985 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Dicha normativa sería regulada por la Consejería de Trabajo y Seguridad Social a través del Decreto 142/1985, de 26 de junio que recogió ambos programas.

En 1986 las funciones se verán ampliadas a tenor de lo establecido en la Orden Ministerial de 21 de febrero de 1986, por la cual la Consejería acometerá la ejecución, además, del programa de promoción del empleo autónomo.

Por consiguiente, corresponderá a la Comunidad Autónoma la ejecución de programas de: a) promoción del empleo autónomo³², b) integración laboral de trabajadores minusválidos³³, y c) de ayudas para la jubilación anticipada de trabajadores de empresas en crisis no sujetas a planes de reconversión³⁴, integrándose dichos programas entre las medidas de fomento de empleo del presupuesto de gastos de la Junta de Andalucía.

A) ***El programa de promoción de empleo autónomo*** tiene por objetivo la promoción y ayuda a la financiación de proyectos que faciliten la constitución de trabajadores en paro en trabajadores autónomos. Para ello, se pone a disposición un abanico de ayudas tales como: subvenciones que faciliten la disposición de los recursos necesarios para financiar las inversiones requeridas para la conversión en trabajadores autónomos; ayudas para la asistencia técnica; subvenciones a fondo perdido de hasta 250.000 pesetas, que garanticen el inicio de la actividad; y unos ingresos mínimos o renta de subsistencia (cuando se trate de trabajadores menores de 25 años o de mayores han de llevar al menos un año inscritos como desempleados).

B) ***El programa de integración laboral de trabajadores minusválidos*** tiene por objeto la concesión de subvenciones salariales a centros especiales de empleo y autónomos minusválidos. Los centros especiales de empleo podrán disfrutar de ayudas siempre que las acciones desarrolladas supongan la puesta en marcha de proyectos generadores de empleo o de carácter innovador, y acciones destinadas al mantenimiento de puestos de trabajo.

³² Regulado por la Orden Ministerial de 21 de febrero de 1986, y traspasada la gestión en 88-89.

³³ Regulado por la Orden Ministerial de 21 de febrero de 1986.

³⁴ Regulado por la Orden Ministerial de 9 de Abril de 1986. Este programa es transferido por la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad social de 26 de marzo de 1988.

La cuota de participación³⁵ de la Comunidad Autónoma en este programa ha venido oscilando en torno a los 700 millones de ptas al año. De esta cantidad, algo menos del 50% han correspondido a las bonificaciones realizadas a los Centros Especiales de Empleo para la cuota patronal de la Seguridad Social.

Independientemente de las acciones de ámbito estatal insertas en este programa y dentro de los programas denominados “autofinanciados” de apoyo al empleo, la Junta de Andalucía se ha ocupado también de la integración laboral del minusválido con un programa específico. Estas acciones resultan un complemento a las contempladas en los artículos 16 y 17 de la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad de 21 de febrero de 1986. Las modalidades de ayudas utilizadas han sido las siguientes: ayudas para incentivar la creación de puestos de trabajo para minusválidos desempleados mediante la constitución o ampliación del número de socios de Cooperativas o Sociedades Anónimas Laborales; ayudas para la constitución de minusválidos desempleados en trabajadores autónomos o por cuenta propia; ayudas para proyectos generadores de empleo; y ayudas para la integración de los minusválidos como trabajadores en Centros Especiales de Empleo.

De igual forma, complementando también este tipo de ayudas y con objeto de conseguir una mayor coordinación institucional de las ayudas y desarrollo de programas y proyectos generadores de empleo para personas con minusvalía, se ha llevado a cabo la firma de un convenio de colaboración (con fecha de 13 de julio de 1989) con la Fundación ONCE, para la cooperación e integración social de personas con minusvalías para la inserción laboral del minusválido (convenio que tendrá una continuación en

³⁵ En 1988, por Orden Ministerial de 26 de marzo de 1988, se otorgaron 691,37 mill. de ptas. En 1989, por Orden Ministerial de 10 de abril de 1989, 663 mill. de ptas. En 1990, en virtud de la Orden Ministerial, 19 de julio de 1990, 754 mill. ptas. En el ejercicio 1991 se han invertido en este Programa 630,1 mill. de ptas. (275,89 millones han sido destinadas a la subvención de salarios de los Centros Especiales de Empleo).

sucesivos años³⁶). Este convenio ha permitido que durante la vigencia del mismo se subvencionen la creación de puestos de trabajo, previéndose en el marco de este convenio la subvención de un mínimo de 300 puestos de trabajo.

C) ***El programa de apoyo a la jubilación anticipada de trabajadores de empresas en crisis*** pretende que aquellas empresas que se hallan inmersas en una situación de crisis que podría provocar la extinción de puestos de trabajo por causas tecnológicas y que no estén sujetas a planes de reconversión, puedan sanear su situación económica a través de la jubilación anticipada de sus trabajadores mayores de 60 años. Las prestaciones han consistido en subvencionar a las empresas el 40% del coste de la capitalización de los trabajadores mayores de 60 años y menores de 63 años que se prejubilén. La cuantía de la ayuda es el equivalente al 75% de la remuneración media percibida por el trabajador en los seis meses anteriores a su cese en la empresa, pudiendo ser superior a la pensión de la jubilación que se hubiese correspondido de tener cumplido la edad reglamentaria.

Este tipo de subvenciones, tal como se puede observar en el cuadro nº 7, no tiene una evolución constante al responder éstas a circunstancias muy específicas de las empresas y que varían a lo largo de los años. En cambio, lo que sí se produce es una continuidad en las empresas beneficiarias por esta modalidad de ayudas. Así, desde el final de los ochenta, la empresa Santana Motor, S.A. es la que absorbe el mayor porcentaje de este tipo de subvenciones, excepto en 1993 que correspondió a la empresa Astilleros de Huelva, S.A. que absorbió más del 50% de las subvenciones, con un total de 22 trabajadores beneficiados.

³⁶ Una vez conseguidos los objetivos previstos en el Convenio de colaboración Junta de Andalucía fundación ONCE, en 1992 se suscribe un nuevo convenio con vigencia hasta 1994.

CUADRO Nº7
SUBVENCIONES DEL PROGRAMA DE APOYO A LA
JUBILACIÓN ANTICIPADA

	Nº trabajadores beneficiados	Subvención miles de ptas.
1985	60	105.940
1986	127	290.184
1987	103	255.154
1988	45	145.100
1989	29	104.064
1990	106	305.000
1991	28	103.911
1992	35	128.162
1993	35	170.620

Fuente: Junta de Andalucía y elaboración propia.

3.1.3. Actuaciones en materia de empleo vinculadas a convenios de colaboración entre Administraciones.

Además de las medidas autofinanciadas o los programas ejecutados de ámbito nacional, en Andalucía se han desarrollado otro tipo de medidas dirigidas a la creación de empleo pero que tienen su origen en convenios de colaboración suscritos entre la Administración Central y la Autonómica, siendo el de mayor dimensión el Plan de Empleo Rural³⁷.

El paro agrario en Andalucía es de una dimensión especialmente relevante y a ello precisamente se debe la existencia del Plan de Empleo Rural (PER). Este Plan se

³⁷ Independientemente al Plan de Empleo Rural han existido otras medidas de colaboración entre las Administraciones dirigidas a aunar esfuerzos para el mantenimiento y creación de empleo y lograr de esta forma una mayor eficacia. Así, desde 1985 viene firmándose un *Convenio entre el Ministerio de Trabajo y la Junta de Andalucía para acciones de Fomento de Empleo*. Este acuerdo nace de la necesidad de establecer las vías de coordinación y colaboración entre las actuaciones de fomento de empleo puestas en marcha por el Gobierno de la Nación y las emprendidas por la Junta de Andalucía.

configura como complemento de la protección a dispensar a los trabajadores desempleados del medio rural, mediante la vinculación al mismo de créditos dirigidos a la financiación de proyectos de inversión de las diferentes Administraciones para la ejecución de obras y servicios de interés social y colectivo. Las inversiones provienen de la Administración del Estado, Comunidad Autónoma donde se aplica, y de los Convenios INEM-Corporaciones Locales que a tales efectos se suscriban.

Los beneficiarios son trabajadores desempleados del medio rural inscritos en las correspondientes oficinas de empleo. Excepcionalmente, pueden verse aumentados por la contratación de trabajadores del medio urbano inscritos en la oficina de empleo, previo acuerdo de la Comisión Ejecutiva Provincial del INEM. Dicha cantidad no podrá exceder del 15% de los créditos afectados al PER y vendrá condicionada por la problemática y necesidades específicas de los respectivos mercados del trabajo.

Por consiguiente, la implantación del Plan de Empleo Rural exigirá una labor de colaboración y coordinación entre las administraciones afectadas (Central, Autonómica y Local) y los órganos ejecutores, fundamentalmente la Consejería de Obras Públicas y Transportes, el Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA), y la Agencia de Medio Ambiente (AMA).

Desde 1984, los Presupuestos Generales del Estado han venido vinculando créditos a la Junta de Andalucía para financiar los programas de inversión pública afectos al PER. A través del Real Decreto 3237/1983, de 28 de diciembre, se estableció un subsidio de desempleo a favor de los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, en sustitución del anterior sistema de empleo comunitario³⁸. Posteriormente, sería a través del Real Decreto 513/1984, de 29 de febrero, cuando se regula el Plan de Empleo Rural, destinado a financiar los programas

³⁸ Desarrollado por Orden del Ministerio de Trabajo, de fecha de 10 de enero de 1984.

de inversiones públicas³⁹.

Paralelamente al desarrollo del PER y con el objeto de servir de estímulo, la Junta de Andalucía ha venido estableciendo un sistema de concesión de subvenciones en favor de las Entidades Locales de su ámbito territorial que contrajeran deudas con el Banco de Crédito Local de España para financiar la adquisición de materiales con destino a las obras municipales comprendidas en los conciertos con el INEM y afectos al PER. En virtud de este sistema de subvenciones, las Diputaciones podrían solicitar de la Junta de Andalucía la subvención de las cantidades que, en concepto de amortización de capital e interés, tuvieran que satisfacer al Banco de Crédito Local de España, en el porcentaje que acuerde con la Junta de Andalucía (ha venido siendo de un 20%)⁴⁰. Además, estas subvenciones servirían de base a la asignación o aportación inicial del INEM por cada Proyecto de Obras. La totalidad de los costes de los materiales que las Diputaciones podrían solicitar no debería exceder del 50% de las aportaciones del INEM a estos proyectos.

Los proyectos afectos a estas subvenciones han sido, por un lado, trabajos de carácter agrícola (replantación forestal, cortafuegos, tratamientos silvícolas y conservación del medio ambiente) que en general son proyectos que absorben mucha mano de obra no cualificada y, por otro, trabajos relacionados con la construcción (por ejemplo, la infraestructura viaria) que requieren mucha maquinaria y materiales y poca mano de obra sin cualificar.

Los organismos responsables y vinculados a estos proyectos han sido principalmente el Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA) y la Agencia del Medio

³⁹ La Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 23 de marzo de 1984, pasa a regular la Comisión de calificación, coordinación y seguimiento del Plan de Empleo Rural.

⁴⁰ Las subvenciones concedidas por la Junta de Andalucía a las Diputaciones Provinciales han sido otorgadas por la Consejería de Gobernación.

Ambiente (AMA) vinculados a los trabajos agrícolas, y la Consejería de Obras Públicas relacionada con la infraestructura viaria.

De acuerdo con la relación existente entre el tipo de proyecto y la mano de obra necesaria para su ejecución, en el cuadro nº8 se observa que el IARA representa prácticamente el 60% de los jornales en 1990, cuando la inversión de este organismo representa tan sólo el 24% del total de las inversiones realizadas en el marco del Plan de Empleo Rural. En cambio, la Consejería de Obras Públicas, para este mismo año, representa el 32% de los jornales, mientras que su inversión alcanza un 75%. Esto supone que el organismo que mayor número de jornales genera es el IARA, a pesar de que el grueso de la inversión se registra en Obras Públicas.

Territorialmente, las mayores inversiones afectas al PER (cuadro nº9) se han registrado en las provincias de Sevilla, Granada y Málaga, que, además, coinciden con las provincias que mayores jornales generan.

CUADRO Nº 8
PLAN DE EMPLEO RURAL POR ORGANISMOS EJECUTORES.

	1985		1990	
	Inversiones (mill.ptas)	Jornales generales	Inversiones (mill.ptas)	Jornales generales
Consej.de Obras Públicas	10.771	107.640	31.542	384.920
AMA	450	132.593	600	95.755
IARA	8.512	827.858	10.300	688.867
TOTAL	19.756	1.068.091	42.442	1.169.542

Fuente: Memorias de la Consejería de Trabajo.

CUADRO N° 9
DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL DE LAS INVERSIONES DEL PLAN DE EMPLEO RURAL
(inversiones en miles de pesetas)

Provincia	1985		1990(*)	
	Inversión	Jornales generados	Inversión	Jornales generados
AL	1.761.248	118.944	2.613.433	136.295
CA	2.876.810	73.986	3.599.398	60.424
CO	2.053.931	121.838	3.391.934	89.642
GR	2.752.348	155.638	7.992.707	211.711
HU	1.490.980	75.116	2.558.731	102.037
JA	2.349.147	191.989	2.897.567	129.560
MA	2.869.768	132.430	5.299.993	143.946
SE	3.601.290	198.150	9.276.774	190.035
TOTAL	19.755.512	1.068.091	37.630.537	1.063.650

Fuente: Junta de Andalucía y elaboración propia.

(*) No se han incluido todos los organismos implicados.

En suma, el Plan de Empleo Rural como plan de contratación pública ha sido una forma de paliar los efectos negativos que produce el sistema de subsidios agrarios. Sin embargo, el resultado final de este tipo de intervención es que la disminución de los parados agrarios estuvo acompañada, hasta el año 1990, de un aumento en el número de trabajadores eventuales subsidiados⁴¹, lo que muestra el efecto que el subsidio agrario ha tenido sobre la decisión de participar en el mercado de trabajo (CASTILLO, DUCE y JIMENO, 1994, p.34).

Así pues, como señala AURIOLLES (1995, p.35), el Plan de Empleo Rural cumple una función social que consiste en satisfacer unas condiciones mínimas de subsistencia a la población campesina desempleada pero no soluciona el problema de

⁴¹ Desde 1987 a 1990 el número de parados aumentó rápidamente favorecido por las condiciones de acceso al subsidio agrario que eran relativamente más benévolas a las que se produciría a partir de 1990. En 1990 se produce un cambio en la regulación legal de acceso al subsidio que causa la caída en el número de trabajadores subsidiados. Es de presumir que el aumento en el número de trabajadores eventuales subsidiados entre 1987 y 1990 no se tradujo en un aumento equivalente de parados agrarios porque posiblemente estos trabajadores en situación de paro no cumplían los requisitos marcados por la EPA para ser clasificados como parados (CASTILLO, DUCE y JIMENO, 1994, p. 37)

fondo que es la falta de oportunidad de trabajo en el medio rural. Por consiguiente, en lo que se refiere al desempleo rural, hay que insistir en que abordar su tratamiento exclusivamente a través de mecanismos como el PER probablemente se esté contribuyendo más a la profundización del problema de fondo que a su solución. Es necesario complementar el componente asistencial de la política de empleo con otras políticas activas.

En definitiva, cuanto acabamos de exponer acerca del conjunto de medidas integradas dentro del programa de política de fomento de empleo del Gobierno Autónomo, nos permite afirmar que, con mayor o menor intensidad, estas actuaciones han posibilitado que los grupos de población considerados más desfavorecidos en el mercado laboral tengan una opción en el mercado de trabajo. Y, a tenor de las cantidades asignadas a cada una de las medidas, el grupo de jóvenes y los desempleados de larga duración son los más favorecidos.

Sin embargo, ante esto cabe hacer la siguiente puntualización, 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 entre los 6 y 12 meses. Aún así, estos instrumentos resultan positivos, siempre que las medidas de fomento de empleo se vinculen con las necesidades de provisión de bienes y servicios públicos, ya que permiten el acceso a unos puestos de trabajo a colectivos con serios problemas de empleo e integración social, cumpliendo una evidente función social (SERRANO y ALAEZ, 1991).

Por otro lado, otras medidas integradas en los programas de fomento de empleo han estado vinculadas a un tipo de subsidio al desempleo y al empleo (Plan de Empleo Rural) que se justifican en la medida en que existe un grupo importante de parados en el sector agrario con mínima cualificación y pocas posibilidades de adquirirla y, por

tanto, escasa alternativa de empleo en otros sectores y, por otra parte, se pueden argumentar meras razones redistributivas. Sin embargo, como señalan CASTILLO, DUCE y JIMENO (1994, p.37), es muy probable que tanto el subsidio agrario como el Plan de Empleo Rural hayan tenido efectos distorsionadores en la oferta de trabajo andaluza (en lo que se refiere a movilidad, demanda de cualificación, rotación laboral, etc.) y hayan contribuido a aumentar la tasa de paro. En este sentido, la subsidiación se convierte en un obstáculo para el desarrollo de la economía y, como ha afirmado TORRES LÓPEZ (1995b, p.337) refiriéndose a la política de subsidiación: “lejos de darse un proceso regenerativo, ... termina por dejarla postrada (a la economía andaluza) ante el subsidio y la prestación social”.

3.2. PROGRAMA DE INSERCIÓN PROFESIONAL.

Coincidiendo con la tercera legislatura, el ejecutivo andaluz desarrolló una serie de medidas específicas de inserción profesional de colectivos concretos con el fin de complementar a las medidas de fomento de empleo genéricas que venían desarrollándose.

Estas medidas son, en parte, consecuencia de la firma de un primer acuerdo en 1990 sobre el Diálogo Social entre la Junta de Andalucía y las centrales sindicales mayoritarias. Con este acuerdo, las partes se comprometían a llevar a cabo una serie de actuaciones y, en concreto, se recogía el compromiso sobre la necesidad de crear el Programa de Solidaridad.

Este compromiso se vería avalado por el Plan Andaluz de Desarrollo Económico 1991-1994, puesto que en él se hace alusión a la lucha contra las desigualdades sociales como estrategia contra el desempleo y, en concreto, se especifica que “una acción más efectiva en este terreno exige desbordar el ámbito de las estadísticas de desempleo para

penetrar en el círculo y las relaciones que existen entre la pobreza, incultura, marginación y desempleo” (CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA, 1991, p. 173).

Por lo tanto, a tenor de estas propuestas se procedió a regular a través del Decreto 400/90, de 27 de noviembre, el programa de solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y desigualdad en Andalucía. Además, a partir de 1991, los fondos asignados a tal fin estarán integrados en un programa presupuestario independiente denominado de Inserción profesional. Hasta entonces, las medidas que los poderes públicos habían desarrollado con el fin de erradicar las situaciones de marginación y desigualdad estaban integradas en el programa de fomento de empleo.

Este programa pretende la integración de las capas marginadas a través de acciones tendentes a la educación permanente de adultos, formación profesional ocupacional y reciclaje para los mayores de 25 años, formación profesional ocupacional y educación permanente para jóvenes comprendidos entre los 16 y 25 años, y participación en empleo temporal fomentado por las diferentes administraciones públicas para trabajos de interés social. Además, se contempla la posibilidad de un ingreso mínimo de solidaridad como última medida que se dirige a contribuir a la cobertura de las necesidades más esenciales de estas personas.

El total de los fondos asignados para la gestión del “Programa de solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y desigualdad en Andalucía”, imputable al programa⁴² 23F del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para el primer año, asciende a 6.510,2 mill. de ptas. Esta cantidad no se ha mantenido en los años siguientes, sino que, tal como aparece en el cuadro nº10, el crédito inicial ha

⁴² Hasta entonces, este programa se venía desarrollando integrado en el Programa de Fomento de Empleo. Sin embargo, con el fin de darle un mayor rigor presupuestario se integra en un nuevo programa presupuestario con este fin exclusivo.

ido descendiendo en los años siguientes, empezando a crecer en 1994. No obstante, no ha ocurrido lo mismo con los créditos finalmente reconocidos para el programa (créditos definitivos), que han sido unas cantidades que se han venido manteniendo. Esto supone que las cantidades inicialmente propuestas no estaban expresamente relacionadas con las necesidades en Andalucía, ni con la aceptación tenida de este programa en años anteriores. Pues, de hecho, los incrementos que sufren los créditos definitivos respecto a los iniciales están provocados por el número de solicitudes presentadas.

El peso de este programa, en el cómputo total de los programas presupuestarios dirigidos al fomento y mantenimiento de empleo, ha ido progresivamente disminuyendo. En cuanto al grado de ejecución, se puede afirmar que en los cuatro años de funcionamiento de este programa ha sido elevado.

CUADRO Nº10
PROGRAMA PRESUPUESTARIO DE INSERCIÓN PROFESIONAL (23 F)

Cifras en miles de pesetas.

Año	Crédito Inicial	Crédito Definitivo (2)	Obligaciones Reconocidas (3)	Ejecución % (3)/(2)
1991	6.510.190	7.122.086	5.783.134	81,20
1992	5.668.477	5.673.877	4.512.518	79,53
1993	3.903.722	6.315.039	6.123.738	96,97
1994	4.245.602	6.782.650	6.323.393	93,23

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

CUADRO Nº 11
RESULTADO DEL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD

	(nº solicitudes)								
	1991			1992			1993		
	FPO	Empleo	INS	FPO	Empleo	INS	FPO	Empleo	INS
Almería	145	438	122	216	688	206	353	990	314
Cádiz	455	973	209	739	2.672	549	1.081	3.517	784
Córdoba	144	382	166	250	572	324	469	911	593
Granada	157	789	129	290	1.290	236	617	1.798	483
Huelva	104	368	89	135	558	149	197	803	247
Jaén	19	472	50	88	800	86	234	1.082	154
Málaga	301	707	382	422	1.370	809	800	1.890	1.160
Sevilla	221	710	121	314	1.074	304	516	1.793	538
Total	1.546	4.839	1.268	2.454	9.024	2.663	4.267	12.784	4.273

Fuente: Memoria de actividades y elaboración propia. (INS= Ingresos Mínimos; FPO= Formación Profesional Ocupacional; Empleo= creación empleos temporales).

El presupuesto relativo a las medidas de inserción profesional, que comprenden las partidas de Ingresos Mínimos y Ayudas complementarias, Empleo temporal y Formación Profesional Ocupación, se ha venido distribuyendo entre las ocho provincias de acuerdo a los siguientes criterios: volumen de solicitudes presentadas, número de expedientes estimados por provincias y desglose de los mismos en función de la medida de inserción propuesta.

El mayor número de subvenciones ha correspondido a la modalidad de empleo temporal que absorbe el 75% del presupuesto. Las otras modalidades suponen, en el caso de los ingresos mínimos, un 15% y, en la modalidad de formación, un 10% (cuadro nº11).

Por provincias, las concesiones han estado vinculadas al número de solicitudes, por lo que ha sido la provincia de Cádiz la más beneficiada, seguida de Granada, Málaga y Sevilla. En último lugar se sitúan las provincias de Huelva y Almería.

En suma, y como afirma GAVIRA (1996, p. 111), este tipo de medidas que

suponen una renta mínima de inserción social y que se aplican sobre todo en las áreas urbanas y en situaciones de extrema gravedad, no pueden considerarse un tipo de política activa de empleo, ya que no suponen motivación ni movilización de individuos, ni siquiera, en muchos casos, hay inserción laboral o formativa, por lo que tienden a enquistarse en la situación de precariedad.

3.3. PROGRAMA DE FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL.

Entre el conjunto de medidas selectivas que incentivan la ocupación de determinados colectivos o de forma general el empleo, se encuentran también otras acciones vinculadas a incentivar la iniciativa empresarial con el objeto de crear empleo. En este sentido, las empresas de economía social son un buen instrumento para cumplir con dicho objetivo, no sólo en cuanto a que crean empleo, sino también, por que en periodos de crisis económica son un favorable mecanismo para el mantenimiento de puestos de trabajo (BARRERA, 1994). Según esto, la potenciación de las empresas de economía social debe ocupar una posición importante en el conjunto de la política de promoción de empleo del ejecutivo andaluz.

La economía social está constituida, fundamentalmente, por un conjunto de empresas con estatutos jurídicos muy diversos pero que tienen en común un funcionamiento y una gestión democrática a cargo de los usuarios y la supeditación del capital a la finalidad social⁴³. Se trata de empresas que surgen en el mercado, desde el protagonismo de determinados colectivos sociales o con la participación activa de ellos, con la finalidad de resolver problemas sociales que la exclusiva acción de empresas capitalistas, públicas, o del sector privado en un sentido más amplio no han sido capaces de solventar de modo satisfactorio (MONZÓN, 1991, p.17). El núcleo básico de las

⁴³ Sobre la expresión Economía Social y sus orígenes véase MONZÓN (1987) y BAREA (1991).

empresas de economía social⁴⁴ para la resolución del desempleo lo constituyen las Sociedades Cooperativas de Trabajo Asociado y las Sociedades Anónimas Laborales. Dichas empresas se caracterizan por el hecho de que la mayoría de los trabajadores son socios de las mismas, y se han creado con la finalidad de crear y/o mantener empleo en empresas autogestionadas.

Las competencias del gobierno autónomo sobre cooperativas vienen basadas en el contenido del art. 13.20 del Estatuto de Autonomía. Con carácter de exclusividad y de acuerdo con lo establecido en la Constitución Española en su art. 129.2 se establece que los poderes públicos fomentarán, mediante legislación adecuada, las sociedades cooperativas. En respuesta a estos mandatos, el Parlamento Andaluz aprobó la Ley 2/1985 de 2 de mayo sobre Sociedades Cooperativas Andaluzas. Esta Ley ha servido para dar al hecho cooperativo una regulación más coherente con la realidad andaluza y, sobre todo, para abrir caminos a un movimiento cooperativo que sepa desarrollarse desde posiciones empresariales aptas para el reto que supone estar en un mercado cambiante y abierto.

Respecto a las Sociedades Anónimas Laborales (SAL), partes integrantes del núcleo que conforman la economía social, han sido las Cortes Generales las encargadas de aprobar su regulación⁴⁵. El traspaso de las funciones y medios de la Administración del Estado relativos a la calificación y registros administrativos de Sociedades Anónimas

⁴⁴ La comunicación de la Comisión de la CEE al Consejo, de 18 de Diciembre de 1989, intentaba definir el concepto de economía social y dotarlo de contenido, diciéndose textualmente “ una empresa pertenece a la economía social si su actividad productiva se basa en técnicas de organización específicas. Estas técnicas se fundamentan en los principios de solidaridad y participación (que fundamentalmente responde a la norma: un hombre, un voto) entre sus miembros, sean éstos productores o consumidores, así como en los valores de autonomías y de ciudadanía” (CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA, 1991, p. 189).

⁴⁵ A través de la Ley 15/1986, de 25 de abril de Sociedades Anónimas.

Laborales⁴⁶ a la Comunidad Autónoma se produce a través del Real Decreto 558/1990 de 28 de abril, asignándose a la Consejería de Fomento y Trabajo las funciones con el Decreto 146/1990. La regulación de estas sociedades, además de dar una suficiente seguridad jurídica a estas empresas, permite articular una serie de medidas tendentes a fomentar adecuadamente esta fórmula de organización económica y de participación de los trabajadores en las empresas.

En este sentido y con el objeto de dar una adecuada respuesta tanto a la tarea de promoción de las sociedades cooperativas y anónimas laborales como a la política de redistribución de recursos económicos y empleo del gobierno autonómico⁴⁷, se han venido instrumentando distintas normas sobre medidas de promoción de la economía social. Estas normas desarrollan una serie de programas de apoyo dirigidos a satisfacer las carencias que estas sociedades presentan. Entre estas normas se encuentran las propias medidas que regula la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 12 de marzo de 1985, y la de 21 de febrero de 1986⁴⁸, en materia de cooperativas y sociedades anónimas laborales, cuya gestión fue transferida a la Comunidad Autónoma por Real Decreto 1056/84 de 9 de mayo.

La finalidad que persiguen las medidas de fomento de la economía social es la de posibilitar la creación y el mantenimiento de empleo, facilitando la constitución y el establecimiento de empresas basadas en los principios que siguen la economía social, y apoyando tanto sus estructuras empresariales como asociativas y de representación. Para ello, se han instrumentalizado medidas de diferente índole que posibilitaran el fomento

⁴⁶ La aparición en la escena económica española de las sociedades anónimas laborales a comienzos de 1980 y la reciente asunción de competencias en el registro de estas entidades por la Consejería de Trabajo han hecho que, comparativamente, el número de sociedades anónimas laborales apoyadas sea infinitamente inferior al de las cooperativas.

⁴⁷ De acuerdo con lo establecido en el artículo 102 de la Ley de Sociedades Cooperativas y a las competencias asignadas a la Consejería de Trabajo.

⁴⁸ En dicha Orden se establecen diversos programas de apoyo a la creación de empleo.

de la creación de cooperativas a través de ayudas tanto financieras como técnicas⁴⁹, que a continuación se pasan a detallar.

3.4.1. Medidas en favor del desarrollo de la economía social.

No será hasta 1985, una vez promulgada la Ley 2/1985 de 2 de mayo, cuando se establezcan los primeros programas autonómicos de promoción y estímulo al cooperativismo. Aunque previamente, en 1984, con la Orden del 15 de noviembre del 1984, se establecieron ayudas para el fomento del empleo cuyos beneficiarios eran los socios de las Sociedades Anónimas Laborales y las Sociedades Cooperativas⁵⁰.

A partir de entonces, a través de distintos Decretos y Ordenes⁵¹ que conforman la normativa reguladora de fomento de la economía social, se han instrumentado diversos programas de apoyo del fomento al cooperativismo.

Los primeros programas que integraron la política de apoyo a la promoción social se produjeron a través del Decreto 124/1985 de 12 de junio (con un montante de

⁴⁹ Entre las actividades propuestas para la consecución de tales fines están: a) creación y/ o mantenimiento de cooperativas y sociedades anónimas laborales; b) creación de Cooperativas Juveniles; c) formación y establecimiento de un Plan General de Formación Cooperativa y Empresarial; d) ayudas en Asistencia Técnica; e) fomento del asociacionismo cooperativo; f) participación de cooperativas andaluzas en muestras y certámenes; g) jornadas técnicas y trabajos de investigación sobre cooperativismo; h) reestructuración sectorial de Cooperativas; i) posibilitar la implantación de nuevas técnicas; y j) dotación a los servicios centrales para la gestión y seguimiento del programa.

⁵⁰ En parte, consecuencia de las medidas proyectadas en los presupuestos relativos al fomento de la economía social en el que se proyectaban: por un lado, la concesión de subvenciones, por ejemplo a actividades relacionadas por la promoción, formación y asistencia técnica a cooperativas, a trabajadores por cuenta ajena que deseen constituirse como trabajadores autónomos y, por otro lado, la elaboración de planes y programas como los de actuaciones en cooperativas de los sectores textil-confección y ladrillero, el de prevención de accidentes laborales en la agricultura, el programa de salud laborar en los municipios andaluces, etc.

⁵¹ Decreto 124/85, Decreto 67/1986, Decreto 94/1987, Orden de 20 septiembre de 1988, Decreto 131/1990, Orden de 4 de marzo de 1991, Orden de 31 de marzo 1993.

325 mill. de pesetas) y se agruparon en cuatro grupos de apoyo (que básicamente continuarían en los siguientes años):

- Programa de apoyo a la creación y/ o mantenimiento de Sociedades Cooperativas, mediante subvenciones económicas ligadas a la inversión.
- Programa de ayudas para la asistencia técnica y gerencial a las Cooperativas.
- Programa de ayudas para la formación y divulgación cooperativa.
- Programa de ayudas para el fomento del asociacionismo cooperativo.

Estos programas, que están en consonancia con las propuestas desarrolladas en los distintos planes de desarrollo, han sufrido algunas modificaciones que no han hecho más que consolidar dichos instrumentos.

Así, en 1987 se crea una línea de avales con el objeto de dar más cobertura financiera a este tipo de empresas, y también en este año se crea una línea de apoyo dirigida, expresamente, al fomento de cooperativismo juvenil. En 1988, como un estímulo más al cooperativismo y con el objeto de premiar en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía a aquellas sociedades cooperativas que resalten y potencien los principios cooperativos en el marco de la gestión empresarial eficaz, así como a las personas e instituciones que se hayan destacado en una actividad continuada y relevante en favor del desarrollo cooperativismo andaluz, se crean los Premios Arco Iris del Cooperativismo, convocados mediante Orden de 20 de septiembre de 1988. Además, continuando con esta política y enmarcada dentro de la política de empleo juvenil y dinamización de recursos económicos, en 1990 se pone en marcha el Programa de Escuelas de Empresas para Cooperativas Juveniles regulado en el Decreto 131/1990 de 8 de mayo y desarrollado por la Orden de 3 de julio de 1990.

A continuación se pasan a desarrollar las medidas que el gobierno autonómico ha ido potenciando a lo largo de los años y que, como ya se ha indicado, han estado

dirigidas principalmente: a) al apoyo financiero de las sociedades, b) al fomento del cooperativismo juvenil, y c) a actuaciones de formación y divulgación del cooperativismo. No obstante, han existido otras medidas de carácter más específico, cuya finalidad ha sido promover o salvaguardar ciertos sectores a través de su inserción en la fórmula del asociacionismo cooperativo. Este tipo de actuación se han integrado en los denominados Planes de Actuación integrados.

A) ***Medidas destinadas al apoyo financiero de las sociedades cooperativas y laborales para su creación y mantenimiento.*** Entre todo el conjunto de medidas destinadas a la promoción social, la modalidad de apoyo financiero es la que mayor respaldo presupuestario tiene. Este tipo de acciones ha contado con distintas modalidades de ayudas, unas más vinculados a mejorar la situación financiera de estas empresas (como son las subvenciones de carácter financiero tanto en tipo de interés como en capital y avales financieros), y otras destinadas a mejorar la estructura organizativa de las mismas (asistencia técnica).

El objetivo de las medidas de carácter financiero ha sido el apoyo para paliar las carencias financieras que puedan impedir la ejecución de proyectos empresariales desarrollados por cooperativas y sociedades anónimas laborales. De tal forma que éstas puedan tener acceso a operaciones de préstamos con subvenciones en los tipos de interés, y arrendamientos financieros (leasing), o subvenciones directas en capital que posibiliten la ejecución de inversiones en activo fijo y circulante, así como para la refinanciación de pasivo. Este tipo de subvenciones se complementa con el apoyo financiero a la mejora de su organización y gestión, así como el estudios y/o desarrollo de nuevos proyectos, campañas de promoción, necesidades organizativas, de información, etc.

A parte de esta modalidad de subvención, a la que las entidades cooperativas o sociedades anónimas pueden recurrir en el transcurso de la vida de la empresa, hay otra

modalidad de tipo financiero de la que los socios se pueden beneficiar en el momento de su creación y que están vinculada más a los trabajadores que a la empresa en sí, y son las denominadas rentas de subsistencia.

La renta de subsistencia es una línea de ayudas que consiste en una subvención a fondo perdido dirigida a contribuir al sostenimiento económico de los nuevos socios trabajadores de cooperativas en tanto que alcanzan la plena rentabilidad de su puesto de trabajo, y cuya cantidad está alrededor de las 500.000 ptas. por socio trabajador. Este tipo de ayuda está cofinanciado al 50% por el Fondo Social Europeo y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y su regulación ha correspondido al Ministerio de Trabajo a través de la Orden de 21 de febrero de 1986. La labor de la Junta de Andalucía, en principio, ha estado limitada a formar parte de una comisión mixta de seguimiento en virtud del convenio firmado entre ambas administraciones el 18 de mayo de 1987, hasta que, en 1988, pasa a ser competencia de la Junta de Andalucía, en virtud de lo establecido en la Orden de 26 de marzo de 1988.

La evolución de estos instrumentos financieros se puede apreciar en el cuadro nº12. En el mismo, se observa que las subvenciones de carácter financiero, tanto en tipo de interés como en subvenciones directas de capital, son una modalidad de ayudas con las que han contado las empresas que conforman el grupo de economía social desde 1984 y, además, son las que mayor respaldo presupuestario han tenido. En cambio, las operaciones de aval son una modalidad de apoyo que se crea a partir de 1987⁵², en aplicación del convenio firmado entre la Consejería de Fomento y Trabajo y el Instituto de Fomento de Andalucía, el 8 de julio de 1987. La ayuda en concepto de asistencia técnica es el apoyo de menor cuantía, sin embargo, a partir de 1993 empieza a tener la

⁵² La línea de Avales financieros se crea en 1987 en aplicación del convenio firmado entre la Consejería de Fomento y Trabajo y el Instituto de Fomento de Andalucía, el 8 de julio de 1987. Este instrumento está dirigido a cooperativas andaluzas, sociedades anónimas laborales y trabajadores autónomos, con el objeto de dar apoyo a aquellos proyectos de inversión desarrollados por dichos entes y que presentaran especiales dificultades para la obtención de financiación ajena.

misma dimensión financiera que el apoyo en concepto de subvenciones de tipo de interés. Este incremento se produce también en las otras modalidades de ayudas coincidiendo con el periodo de crisis económica de principios de los noventa.

CUADRO Nº12
POLÍTICA DE APOYO FINANCIERO AL PROGRAMA DE FOMENTO DE ECONOMÍA SOCIAL

cifras en miles de pesetas

	Subv. tipo interés		Subv. Capital		Avaless		Asistencia técnica		Total	
	Importe	NºE	Importe	NºE	Importe	NºE	Importe	NºE	Importe	Var. %.
1984	23.520	60	-	-	-	-	-	-	23.520	
1985	54.018	25	49.011	14	-	-	38.965	33	141.994	503,7
1986	153.349	58	226.161	53	-	-	69.187	53	448.697	216,0
1987	171.842	106	296.524	57	-	-	80.819	67	549.185	22,4
1988	183.660	139	181.584	66	431.200	59	74.746	103	871.190	58,6
1989	120.746	94	175.480	37	112.500	12	53.904	75	462.630	-46,9
1990	129.967	76	203.500	37	299.508	15	63.968	58	696.943	50,6
1991	101.865	52	134.136	18	402.368	11	91.882	38	730.251	4,8
1992	267.436	132	186.960	25	473.368	12	63.368	49	991.132	35,7
1993	271.854	150	729.929	118	-	-	271.854	118	1.273.637	28,5

NºE , número de empresas.

Fuente: Junta de Andalucía y elaboración propia.

Con respecto a las subvenciones de intereses, que en su gran mayoría han sido concedidas al amparo de los diversos convenios que a lo largo de los ejercicios ha ido firmando la administración autonómica con las entidades financieras, se aprecia que después de los primeros años con un fuerte impulso presupuestario por parte del ejecutivo andaluz se produce un cierto estancamiento, que incluso sufrirá un notable descenso en 1989. No obstante, este descenso se debe, por un lado, al fuerte retroceso que sufren los importes prestados resultado de las restricciones crediticias producidas a lo largo de este ejercicio en el sistema financiero en su conjunto y, por otro, a una mayor rigidez en cuanto a la aplicación de criterios de concesión, teniendo en cuenta que a lo largo del año hubo que atender el impago de avalados y varios préstamos (CONSEJERÍA DE FOMENTO y TRABAJO, 1989, p.217).

El número de empresas beneficiadas de las subvenciones de intereses no ha sido constante. Ha habido años con un gran número de empresas beneficiadas como 1988 y 1993 y, también, un periodo comprendido entre los años 1989 y 1991 poco dinámico en función de la disminución en que experimentan el número de empresas que se benefician. El año 1992 es el que parece mostrarse más importante ya que es donde se registran los crecimientos más importantes.

B) Otra de las medidas de apoyo a la economía social, ha sido la integrada por el ***Programa al Fomento del Cooperativos Juvenil***. Este tipo de apoyo, como el mismo nombre indica, ha estado dirigido a apoyar iniciativas empresariales desarrolladas por jóvenes integrados en sociedades cooperativas. Este programa surge en 1986, si bien, en los primeros años se encuentra integrado en el programa de Andalucía Joven y, como tal, estaba destinado a fomentar la creación de cooperativas integradas exclusivamente por jóvenes menores de 25 años.

Los resultados del desarrollo de este programa, tal y como quedan reflejados en el cuadro nº13, no han sido lo satisfactorios que se esperaba, dado el número de proyectos desarrollados y a tenor de las nuevas medidas que surgen en 1991. Esto puede deberse, además de a las dificultades inherentes a la formación de cooperativas de estas características, a la situación del mercado crediticio (elevados tipos de interés) que en momentos determinados ha podido actuar como factor disuasorio en los interesados.

Más adelante y como resultado de la experiencia adquirida en estos años de apoyo al cooperativismo juvenil, e intentando paliar las dificultades que conlleva la formación de este tipo de cooperativas, se desarrolló durante el ejercicio 1991 el Programa de Escuelas de Empresas para cooperativas juveniles, regulado por el Decreto 131/1990, de 8 de mayo y Orden de 3 de julio de 1990, de apoyo al cooperativismo juvenil. Este programa estará promovido por las CC.LL o las entidades sin fines de lucro.

Este tipo de Escuelas se configuran como centros de formación y promoción empresarial con un doble objetivo: por una parte, localizar, recibir y seleccionar las iniciativas empresariales de jóvenes asociados en cooperativas que se desarrollen en el entorno geográfico de la Escuela y, por otra, consolidar los proyectos de empresas que mayor incidencia tengan, tanto en el empleo como en la dinamización de los recursos económicos de la zona.

CUADRO N° 13
FOMENTO DEL COOPERATIVISMO JUVENIL

(cifras en miles de pesetas)

	Subvenciones	Nº proyectos
1987	14.969	13
1988	46.424	15
1989	3.106	5
1990	12.750	5
1991	59.600	22
1992	20.345	4
1993	104.443	35

Fuente: Junta de Andalucía y elaboración propia.

C) *Otras medidas: formación y divulgación del cooperativismo y fomento del asociacionismo.* Aparte de las actuaciones descritas, cuyo fin específico es potenciar la empresa en sí, hay otro conjunto de medidas con un carácter más residual pero que también forman parte del programa de fomento del cooperativismo, aunque éstas están más vinculadas a fomentar el espíritu cooperativista.

Son acciones que están dirigidas a potenciar tanto las asociaciones cooperativistas como la formación y divulgación del cooperativismo. Su origen está relacionado con el hecho de que en el Decreto 124/1985, de promoción y estímulo del Cooperativismo, se establezca, como una de las medidas de promoción del cooperativismo, el mantenimiento de una política de colaboración con carácter anual

con las asociaciones cooperativas y entidades especializadas en formación cooperativas.

De acuerdo con esto, las asociaciones cooperativistas han contado tanto con el apoyo financiero del gobierno autonómico contribuyendo éste a los gastos derivados del funcionamiento y actividades de las federaciones⁵³, como con las actuaciones dirigidas a la formación y divulgación de la economía social. Con este tipo de medidas últimas se ha perseguido, por un lado, fomentar y difundir la cultura cooperativa y asociativa empresarial en todo el entramado relacionado directamente o indirectamente con la economía social andaluza y, por otro, mejorar la calidad de la gestión en las cooperativas y sociedades anónimas laborales.

Con estos objetivos se han puesto a disposición distintas modalidades de ayudas: apoyo a la formación cooperativa y empresarial, apoyo para la investigación y documentación cooperativa, apoyo de la presencia del cooperativismo en ferias y certámenes, becas para la especialización de jóvenes y apoyo aquellas acciones que redunden en beneficio del fomento y difusión de la economía social.

Las dotaciones presupuestarias que han hecho posible el desarrollo de las medidas de formación y divulgación se pueden apreciar en el cuadro nº14. Los recursos utilizados son el resultado tanto de las aportaciones del gobierno autonómico como de la aportación de las cantidades transferidas del Estado a la Comunidad Autónoma para tal fin⁵⁴.

⁵³ El Decreto 124/85 establecía un programa destinado a subvencionar los gastos normales de las asociaciones cooperativas constituidas o en trámite de constitución, con el objetivo de potenciar el asociacionismo cooperativo. El presupuesto inicial en 1985 fue de 12,5 millones de pesetas, elevándose esta cifra en 1993 a 50 millones. Si bien, la mayor parte de los ejercicios ha oscilado sobre los 30 millones de pesetas. Las entidades más beneficiadas son FUCA y FECOAN.

⁵⁴ En 1985, la asociación cooperativista contó con un aporte presupuestario de 45,68 millones de pesetas, de los que 27,9 millones de pesetas correspondieron a cantidades transferidas a la Comunidad Autónoma, y 17,7 millones de pesetas pertenecían al presupuesto autonómico. En 1992, de los casi 81 millones de pesetas asignados, el 64% corresponde a medidas autofinanciadas, y el resto a cantidades (continúa...)

CUADRO Nº 14	
PROGRAMA FORMACIÓN Y DIVULGACIÓN	
Año	Importe asignado
1985	45.683.000
1986	94.825.404
1987	91.936.720
1988	68.080.721
1989	104.834.000
1990	94.154.658
1991	82.911.000
1992	80.658.438
1993	85.528.000

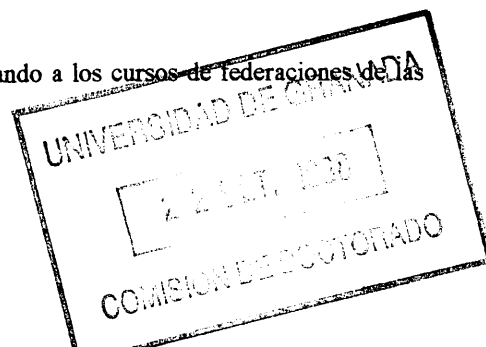
Fuente : Consejería de Trabajo y elaboración propia.

D) *Planes de actuación integrados*. Las medidas de apoyo al cooperativismo hasta ahora planteadas tienen como fin principal el fomento del cooperativismo bien apoyando a la empresa social en constitución o en vía de constitución, o potenciando el fomento de la economía social en general. Dentro del marco de la economía social han existido otro tipo de acciones que ha estado más vinculadas a la potenciación de un sector considerado como estratégico para el tejido empresarial de la región, pero que se producen a través de la política de apoyo a la economía social. Este es el caso de las medidas recogidas bajo la denominación "Planes de actuación integrados".

La finalidad de estos planes o programas es dar apoyo a sectores de cooperativas y sociedades anónimas laborales con una marcada incidencia en el tejido de la economía social andaluza y que se encuentren en situación de crisis, mediante la puesta en marcha de medidas de carácter extraordinario integrado en un plan definido de actuación.

⁵⁴ (...continuación)

transferidas. La mayor parte del presupuesto se han ido dedicando a los cursos de federaciones de las cooperativas.



Uno de los sectores que encontró apoyo dentro de estos planes de actuación fue en 1985 el sector ladrillero. En este caso particular, la Dirección General de Cooperativas y Empleo concedió una subvención para la realización de un estudio en el ámbito empresarial y sectorial, incluyendo las empresas no cooperativas, con objeto de determinar su situación y las posibles medidas que se podrían adoptar para superar la situación de crisis.

Posteriormente, en 1988 sería el sector textil con el Plan de Actuación de las Cooperativas Andaluzas de Confección Textil. Uno de los primeros objetivos de este plan era analizar y exponer los elementos estratégicos que permitieran al sector salir de la crisis en las que estaban inmensos. Para ello, se habilitaron ayudas de carácter preferencial consistentes en subvenciones en concepto de inversiones mayoritariamente⁵⁵

Dentro de este Plan de actuación integrado dirigido al sector textil, en 1992 se produciría la aprobación por la Comunidad Económica Europea de un amplio programa para aplicar en el sector de las cooperativas andaluzas de confección textil: el Programa PERIFRA. El fin de este programa era la mejora de su estructura de gestión y de las instalaciones de las mismas, contribuyendo para ello a la modernización de sus instalaciones para disponer de sistemas de producción flexible controlados por ordenador⁵⁶.

⁵⁵ En 1990, se beneficiaron 13 empresas lo que supuso una subvención de 121 millones de ptas. En 1991, serían 7 las empresas beneficiadas, disponiendo de una subvención de 34 millones de ptas.

⁵⁶ A la Consejería de Trabajo le aprobaron dos proyectos: el primero, consistía en la instalación de cinco centros apoyo para las cooperativas andaluzas de confección, con el fin de mejorar sus estructuras de gestión. La inversión ascendió a 160 millones, el 50% sería financiado con cargo al presupuesto autonómico y el resto sería de procedencia comunitaria. El otro proyecto era la instalación de un sistema de producción flexible controlado por ordenador en las empresas andaluzas de economía social que dedican su actividad a la confección textil. La inversión ascendía a 89.898.000 ptas, de los que el 50% sería de contribución comunitaria y el resto sera financiado a parte iguales entre la Junta de Andalucía y las cooperativas. En 1992, tan sólo se destinaria a esta acción 66,5 millones de pesetas, el resto sería para el ejercicio 1993.

A pesar de que el sector textil ha sido el más beneficiado por esta línea de apoyo, ha habido otros sectores como el de la madera y el mueble que también han sido objeto de consideración con el fin de conseguir unas bases de actuación que le permitan al sector conseguir su consolidación y afianzamiento en el mercado.

4.4.2. Evolución presupuestaria del programa de fomento de economía social.

Para la financiación de los programas de promoción y estímulo del cooperativismo y la economía social se ha contado con dos tipos de dotaciones. Por un lado, las procedentes de la Administración del Estado, que con carácter anual se producen desde el año 1984 que es cuando se traspasan las funciones y servicios del Estado en la materia y, por otro, las correspondientes a presupuestos autonómicos.

Las dotaciones procedentes de las transferencias del Estado han tenido un peso más o menos constante, la media del período fue entorno al 28%. Estas transferencias sufren un incremento importante en 1989-90, debido a las transferencias en materia de las rentas de subsistencia.

La totalidad del presupuesto, cuyo fin es el fomento de la economía social, está recogido en el programa presupuestario de la Junta de Andalucía de Desarrollo Cooperativo y Comunitario (67C). Este es un programa que dentro de la política de fomento de empleo llevada por la Junta ha ponderado de muy diferente forma, tal como se tuvo ocasión de observar en el cuadro nº 3. Así, de tener un peso del 20% en los primeros años coincidiendo con el primer plan de desarrollo (PEA, 84-86), pasó a ocupar una posición más marginal durante el desarrollo del PADE 87-90, para después invertirse en algo la tendencia con la implantación del PADE 91-94.

En el cuadro nº15 se puede observar la evolución del mismo en las diferentes

fases del gasto. Como se aprecia, el crédito inicial asignado al mismo ha sido creciente, recibiendo un fuerte impulso presupuestario en 1992 que viene motivado por el fomento de la Escuela de empresas y por el apoyo específico a sectores necesitados de una reestructuración como el textil.

**CUADRO N°15
EVOLUCIÓN PROGRAMA PRESUPUESTARIO DE DESARROLLO COOPERATIVO Y
COMUNITARIO.**

Cifras en miles de pesetas.

Año	Crédito Inicial	T.Var. %	Crédito Definitivo (2)	T.Var.%	Obligaciones Reconocidas.(3)	T.Var.%	Ejecución% (3)/(2)
1985	340.200		340.200		85.359		25,09
1986	535.162	57,3	1.233.183	262,5	866.581	915,2	70,27
1987	641.251	19,8	911.862	-26,1	826.780	-4,6	90,67
1988	699.902	9,1	591.993	-35,1	582.857	-29,5	98,46
1989	789.158	12,8	761.611	28,7	643.682	10,4	84,52
1990	1.151.082	45,9	1.305.621	71,4	1.182.383	83,7	90,56
1991	1.550.018	34,7	1.660.051	27,1	1.457.105	23,2	87,77
1992	2.753.900	77,7	2.882.678	73,6	2.265.173	55,5	78,58
1993	2.850.000	3,5	2.583.906	-10,4	2.397.531	5,8	92,79
1994	3.010.476	5,6	2.948.015	14,1	2.324.864	-3,0	78,86

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

Respecto al grado de ejecución del programa, es decir, los gastos que se han comprometido respecto al presupuesto definitivo, ha sido aceptable, con un grado medio de ejecución de aproximadamente el 84%. Esta media se ve disminuida por el bajo grado de cumplimiento que se registra los años extremos del periodo considerado.

En definitiva, los programas de fomento del cooperativismo, en sus distintas vertientes de subvención de capital de interés, ayudas para asistencia técnica o a la formación, han permitido cubrir los objetivos de creación y consolidación de puestos de trabajo a la vez que avanzar en la línea de conseguir unas empresas andaluzas, bajo la forma de cooperativas y sociedades anónimas laborales.

Las empresas de economía social han ganado en importancia en Andalucía, de acuerdo con la evolución mostrada en la constitución de las Cooperativas. En 1993, existen en Andalucía un total de 6.958 cooperativas. Las primeras en el ranking son las cooperativas de trabajo asociado con 4.773 unidades, seguidas de las agrícolas con 842. Estas cifras son importantes si se tiene en cuenta que en 1987, dos años después de la puesta en funcionamiento del registro de cooperativas en Andalucía, se habían constituido 926 cooperativas y producido 914 adaptaciones.

A tenor de la evolución de este tipo de empresas que han proliferado de forma notable durante la década de los ochenta, se puede decir que las empresas de trabajo asociado pueden resultar eficaces instrumentos de política de empleo.

Sin lugar a dudas se ha producido una evolución progresiva de la economía social en los últimos años, y según el gobierno andaluz este desarrollo se ha caracterizado por una materialización de las inversiones en zonas económicamente débiles, donde constituyen una auténtica fuerza con efecto multiplicador para su desarrollo, al crear infraestructura productiva y empleo evitando la emigración a zonas económicamente más desarrolladas y aumentando las inversiones con la reinversión de beneficios sociales en las propias zonas de producción y, sobre todo, al brindar nuevas perspectivas a los más jóvenes (CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA, 1991a, p.189). Así, las empresas de economía social, representadas fundamentalmente por sociedades cooperativas y anónimas laborales, se sitúan como el “tercer sector, equidistante entre lo social y lo económico, contribuyendo al desarrollo de Andalucía”.

4.3. POLÍTICA DE FORMACIÓN PROFESIONAL OCUPACIONAL

La elevación de las cualificaciones se presenta como una necesidad para hacer frente a la demanda creciente de conocimientos de la sociedad. Como alegan los teóricos

del capital humano⁵⁷, es necesario invertir en la formación y educación de los trabajadores ya que el desarrollo económico de un país está ligado a su desarrollo educativo debido a que éste aumenta la productividad del trabajo (SCHULTZ, 1961; FOSLER, 1991).

La política de formación se configura así en un instrumento elemental tanto dentro de la política de empleo como en el marco general de una política de desarrollo. Dentro del marco de las políticas de empleo, la política de formación ocupacional adquiere especial relevancia. Según GREFEE (1993, p. 467), la política de formación inicial no puede ser válida como política de empleo, aunque sea partícipe de la misma, pues ésta debe completarse con una política de formación continua en el sentido más amplio posible, es decir, de formación recurrente.

La formación ocupacional es una modalidad formativa que se concreta en acciones específicas que intentan dar una respuesta lo más inmediata posible y directa a la necesidad del mercado. Esta formación está dirigida no sólo a suministrar formación a los demandantes de empleo con el objeto de conseguir la cualificación necesaria para obtener un puesto de trabajo, sino también a satisfacer las necesidades de los oferentes de empleo mediante su incidencia formativa sobre los ocupados y, de esta forma, lograr un reciclaje permanente (en este último caso también se denomina formación continua).

Según señala SÁEZ (1993), la probabilidad de colocación aumenta cuando las personas han recibido un curso de formación adicional después de acabar sus estudios. Así, y en relación con los denominados cursos de formación profesional ocupacional dirigidos a la población en desempleo, su probabilidad de colocación es, si no muy superior, sí más elevada que la de aquellos colectivos que no han recibido formación de este tipo.

⁵⁷ El capital humano se refiere a las habilidades, conocimientos y aptitudes de los seres humanos. (SALAMON, 1991)

En este sentido, recobra especial interés la potenciación de la política de formación ocupacional o continúa y, sin lugar a dudas en el caso andaluz, aún más debido al bajo nivel de formación de la mano de obra de la Comunidad Autónoma. En materia de formación se había de hacer frente en Andalucía a graves carencias. Así, más del 30% de los trabajadores desempleados a mediados de los ochenta tenían un nivel de instrucción nulo o muy escaso⁵⁸, lo que dificultaba su inserción en el mercado de trabajo. Esto se veía agravado en las zonas rurales y en el colectivo de las mujeres. De hecho, a partir de las tipificación que realizan CUADRADO y SÁEZ (1991) de las Comunidades Autónomas españolas en un total de cuatro categorías. Andalucía aparece clasificada en el cuarto grupo, el de más bajo nivel formativo, junto con Extremadura, Castilla-La Mancha, Canarias y Galicia.

Esto ha motivado que las acciones de formación profesional ocupacional hayan estado respaldadas por el gobierno autonómico desde principio de la primera legislatura. Aunque será a partir de 1991, con la entrada en vigor de la tercera legislatura, cuando este tipo de acciones recobran una mayor consideración. Esta aptitud supondrá la creación una Dirección General ocupada del desarrollo de esta materia lo que hace que esta política se vea respaldada de una mayor asignación presupuestaria de lo que hasta entonces había tenido. En 1993, este impulso se verá acompañado del traspaso de competencias, lo que motivará un fuerte incremento presupuestario.

No obstante, a pesar del propio respaldo que el gobierno autonómico haya podido darle a este tipo de acciones formativas, también éste ha venido del exterior ya que el desarrollo de la política de formación profesional ocupacional recibe un fuerte

⁵⁸ En el PADE 87-90 se hace constar que el nivel de cualificación profesional de la población activa andaluza es considerablemente inferior al conjunto del Estado: el 33% de la población activa carece de estudios, siendo analfabetos un 5,2% del total. Respecto a los parados, se indica que: más del 30% de éstos tienen bajo nivel educativo, un 40% de los parados españoles sin certificado de estudios primarios son andaluces, y más de la mitad de los parados españoles analfabetos son de Andalucía (CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA, 1991a, p.33-34).

impulso al verse claramente favorecida el conjunto de la política de empleo por el ingreso de España en la CEE y la cofinanciación del programa de formación por parte del Fondo Social Europeo.

4.3.1. Medidas desarrolladas en el marco del programa de formación profesional ocupacional.

La Junta de Andalucía, a pesar de preveer en el primer PEA el traspaso de funciones y servicios en materia de Formación Profesional Ocupacional, tendrá que esperar hasta 1993, a través del Real Decreto 427/1993, de 26 de marzo, para que se produzca el traspaso de funciones y servicios de la gestión de la formación profesional ocupacional. La labor de ejercida hasta entonces ha estado caracterizada por ser un organismo colaborador y ejecutor de las medidas puestas en marcha en el marco del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional y en el Marco Comunitario.

Por lo tanto, es a partir de 1993 cuando la Consejería de Trabajo se convierte en el principal ejecutor de la formación profesional ocupacional en Andalucía. El traspaso de competencias unifica todas las vías de ejecución que corresponden a la Comunidad Autónoma: las previstas para el desarrollo en el Marco Comunitario de apoyo y del futuro Plan Andaluz de Formación profesional⁵⁹, y las derivadas de la puesta en marcha del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, cuya gestión corresponde a la Junta de Andalucía. Además, esto da lugar a una unificación de los criterios internos, en cuanto a acciones formativas, procedimiento de captación y selección de alumnos, y el seguimiento y evaluación de las acciones formativas.

De acuerdo con esto, las primeras acciones entre el gobierno central y

⁵⁹ El futuro Plan Andaluz de Formación Profesional es concebido como un sistema integrado por el conjunto de programas y acciones destinadas a formar a la población andaluza, con el objeto de garantizar la suficiente adecuación de sus conocimientos a los requerimientos de cualificación del mercado de trabajo.

autónomico serán de colaboración y se producirán a través del convenio del Convenio entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Junta de Andalucía de 4 de noviembre de 1985, en materia de fomento de empleo. En virtud de este convenio ambas administraciones se comprometen a aunar esfuerzos para el mantenimiento y creación de empleo y el logro de la mayor eficacia de ambas Administraciones en la consecución de los objetivos comunes. Uno de los objetos del convenio es la colaboración de ambas partes en las materias siguientes: realización del Plan Nacional de Formación e Inserción Social, cualificación profesional de demandantes de empleo, e información y orientación profesional.

Desde entonces, las acciones formativas han estado dirigidas, principalmente, a dos colectivos: a los jóvenes desempleados en busca de su primer empleo, con el objetivo de mejorar al máximo la cualificación en conexión con las demandas de trabajo (son acciones formativas que han estado insertas en el marco del programa de Andalucía Joven) y a parados de larga duración, cuyo objetivo era la recualificación de dicho grupo de trabajadores, incluyendo, además, periodos de orientación y motivación profesional. Posteriormente, los destinatarios de los programas de formación profesional ocupacional se incrementarían pasando a incluirse a los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas, con el objeto de conseguir la recualificación de los mismos y evitar los desajustes entre los conocimientos de los trabajadores y las exigencias de su puesto de trabajo, y dentro de estas exigencias, atendiendo especialmente aquellas necesidades fruto de los procesos de modernización de la empresa andaluza en los aspectos de gestión y producción.

En este marco, y desde los primeros años, se impulsó lo que se denominó “formación en alternancia” que consistía en la realización de prácticas en empresas por

los alumnos de formación profesional reglada de 2º grado⁶⁰. Para el colectivo de jóvenes titulados desempleados se diseñaron acuerdos de colaboración con las Universidades Andaluzas, ofreciéndole la posibilidad de prácticas y un mayor conocimiento de la realidad empresarial.

Básicamente, las medidas adoptadas han consistido en el fomento de programas de formación través de cursos⁶¹ que han sido desarrollados en colaboración con las Universidades andaluzas, las Corporaciones Locales, empresas privadas que requieran formación para sus trabajadores, o especialistas en impartir formación profesional ocupacional, así como por diversas asociaciones e instituciones sin ánimo de lucro.

No obstante, a pesar de que éstas han sido las líneas básicas que han regido el desarrollo de la política de formación profesional a lo largo los distintos años, hay que hablar de punto de inflexión en el inicio de la década de los noventa con motivo de la modificación del reglamento comunitario. Esto es debido a que la formación profesional ocupacional ha sido un programa que ha contado con la cofinanciación del Fondo Social Europeo (FSE), por lo que dicho programa se ve en buena medida sujeto a las directrices que marque el reglamento comunitario. Así pues, la reforma de los fondos estructurales (Reglamentos (CEE) nº2.052/88, 4.253/88, 4.255/88), relativa a las funciones y coordinación que supuso un cambio en el FSE provocará una nueva orientación en las acciones formativas a cofinanciar por este fondo.

Esta reforma supone que la participación se centre en la formación de

⁶⁰ La ejecución de este programa ha correspondido a la Consejería de Educación y Ciencia. Es un programa que tanto los alumnos como las empresas han recibido compensaciones económicas para las prácticas realizadas.

⁶¹ Así, para favorecer tal medida en 1987, en virtud del Convenio con el Ministerio de Trabajo de 18 de mayo, se estableció que los centros de Formación Profesional reglada de la Comunidad Autónoma dependientes de la Consejería de Educación y Ciencia adquiriesen la condición de centros colaboradores del INEM, para la impartición de cursos a trabajadores desempleados

trabajadores en aquellos sectores económicos relacionados con los ejes de desarrollo definidos como prioritarios en el Marco Comunitario de Apoyo, aunque con carácter horizontal se atiendan las necesidades de formación de los desempleados de larga duración y de los jóvenes menores de 25 años que buscan empleo. Así mismo, se contempla la posibilidad de apoyar financieramente los sistemas reglados de formación técnico-profesional.

El nuevo modo de gestión de éstos Fondos prevé que la Comunidad Autónoma diseñe programas operativos por un período plurianual de cuatro años comprendido entre 1990 y 1993, dentro de los ejes prioritarios para Andalucía.

De acuerdo con esto, la Consejería de Trabajo elaboraría conjuntamente con la Consejería de Educación y Ciencia los proyectos de actuación en la formación profesional reglada que fueron incluidos en los Programas Operativos a financiar por el FSE en el período 1990-93.

Dichas acciones se irán desarrollando en los sucesivos años a través de los Decretos 69/1991; 2/1992; 33/1993; 23/1994. Los principios generales de estos Decretos sirven de fundamento para el desarrollo de los programas, y éstos no son otros que una mejora de la cualificación profesional de los desempleados que pretendan acceder a un puesto de trabajo, así como la potenciación de la recualificación de los trabajadores activos de manera que puedan afrontar los cambios productivos y tecnológicos de cara a los nuevos retos europeos.

A raíz de esta reforma, el desarrollo de los programas por parte del ejecutivo andaluz será objeto de mayores especificaciones⁶². Estos programas introducen una serie

⁶² En 1991, los programas incluyen: Formación Profesional Ocupacional en colaboración con Asociaciones Empresariales; Formación Profesional Ocupación dirigida a trabajadores de pequeñas y medianas empresas; Formación Profesional Ocupacional dirigida a colectivos con especiales dificultades (continúa...)

de actuaciones novedosas entre las que destacan:

- La vinculación de los empresarios a las acciones formativas mediante el establecimiento de compromisos de inserción de un porcentaje de los trabajadores en desempleo formados.
- El establecimiento de acciones formativas permanentes en el sector de hostelería, rentabilizando la infraestructura existente mediante el uso de las Residencias de Tiempo Libre.
- La recuperación de oficios tradicionales y/o artesanales, mediante un programa específico.

Este conjunto de programas ha ido acompañado de otras acciones paralelas como la creación distintas Escuelas o Centros de Formación Profesional Ocupacional en la Comunidad, contando para ello con la colaboración de otras Administraciones,

⁶² (...continuación)

de inserción en el mercado de trabajo; Formación Profesional a desarrollar en ámbitos geográficos con necesidades explícitas de formación y de recuperación de oficios tradicionales y/o artesanales; Formación Profesional Ocupacional en el sector agroalimentario y pesquero; Formación Profesional Ocupacional dirigida a apoyar acciones integradas que generen empleo estable; Formación Profesional Ocupacional a desarrollar en el Parque Tecnológico de Andalucía; Formación en alternancia de los alumnos de Formación Profesional de segundo grado y módulos profesionales experimentales; y asistencia técnica como apoyo a la Formación. En 1992, se incluyen como novedad: programas de Formación Profesional Ocupacional en el marco de iniciativas comunitarias como STRIDE, ENVIREG y RECURSOS HUMANOS que han sido propuestos por la Comisión de la Comunidad Económica Europea a los Estados miembros con objeto de mejorar la capacidad de innovación y de gestión de las pequeñas y medianas empresas, y atender a las necesidades de protección y mejora del medio ambiente y de cualificación y recualificación de los recursos humanos respectivamente; Programa Retos del 93, con el fin de facilitar que la población trabajadora andaluza pueda responder a ofertas de empleo en otros países, en el marco de la libre circulación; la realización de experiencias formativas puntuales mediante la creación de Escuelas específicas de Formación Profesional Ocupacional en colaboración con otras Administraciones Públicas o Entidades; Programa de Formación en Prácticas para la Ciudad, cuyo objeto es el aprendizaje de un oficio al tiempo que, a través de una experiencia formación y empleo en prácticas, colaboran con su trabajo en la conservación y reparación de los espacios urbanos; Programa destinado a dotar a la Formación profesional Ocupacional de nuevos instrumentos de gestión mediante la promoción de la realización de cursos de formación de agentes externos, de estudios de necesidades de formación en pequeñas y medianas empresas, y de asistencia técnica.

instituciones y empresas privadas. Las Escuelas están destinadas a impartir formación profesional en aquellas materias en las que se detecten demandas de mano de obra cualificada, o en las que sea necesario una adaptación en la cualificación de las personas ocupadas en el sector. El resultado de tal proyecto es la creación de diversas Escuelas: Escuela de Hostelería de alto Nivel en Málaga (1991), Escuela de formación de artesanos de Gelves en Sevilla (1991), Escuela del Mármol en Almería (1992), Escuela de la Madera en Encinas Reales en Córdoba (1992), Hacienda la Laguna de Baeza (1992), el Centro de Formación en Comunicaciones y Tecnologías de la Información en Málaga (1992), Escuela de Joyería de Córdoba (1993) y la Escuela de Hostelería de Cádiz (1993).

4.3.2. Evolución presupuestaria de la política de formación profesional ocupacional.

Como se ha indicado, estas medidas integradas en el programa de Formación Profesional Ocupacional se han ido financiadas con recursos procedentes tanto de los presupuestos de la propia Comunidad Autónoma como de las aportaciones del Fondo Social Europeo a través del Ministerio de Trabajo. Como puede observarse en los cuadros nº 16 y 17⁶³, su financiación ha evolucionado positivamente.

Se observa que desde 1987 el presupuesto del programa se incrementa de forma notable a lo largo de los años, principalmente en 1990 y en 1994. En 1990, el volumen total de los recursos económicos utilizados para cumplir los objetivos respecto a los gastos en el año 1989 sufre un incremento de 88,7%. Este importante incremento se produce como consecuencia de la modificación sufrida por el Fondo Social Europeo en 1990, incrementándose la partida procedente del FSE en un 281 %, lo que supone,

⁶³ Se ha optado por presentarla en cuadros diferentes al no poder disponer de series homogéneas. Esto se debe a que la inclusión de la política de formación profesional en un programa presupuestario independiente al de fomento de empleo no se produce hasta 1991, aún así, resulta suficientemente ilustrativo de su evolución.

además, que la participación en el presupuesto total otorgado en tal política sea de un 65%. En 1994, el incremento en la dotación presupuestaria inicial es consecuencia del traspaso de transferencias en esta materia. En concreto, los recursos finales resultantes de las transferencias desde la Administración del Estado ascienden a 20.322.787 miles de ptas.

No obstante, este incremento presupuestario es objeto de matizaciones. En concreto, cuando se comparan durante el periodo 1991-1994 las cifras presupuestadas y las obligaciones reconocidas, se observa que existen diferencias notables en perjuicio de las cifras iniciales presupuestadas, de tal forma que el grado de ejecución no llega al 50%. Esto pone de manifiesto que a pesar de la voluntad manifiesta del ejecutivo andaluz de incentivar la política de formación profesional de acuerdo con las sucesivas cantidades asignadas en los presupuestos, la realización de los mismos se ve bastante mermada, lo que lleva a indicar una falta de sincronía de lo programado en presupuestos con lo comprometido en la ejecución. Sin embargo, a pesar de esto, y con la excepción del año 1992, las cantidades contabilizadas como obligaciones reconocidas han sido crecientes.

CUADRO Nº 16

POLÍTICA DE FORMACIÓN PROFESIONAL OCUPACIONAL 1987-90.

Cifras en miles de pesetas. Recursos ejecutados.

	Autofinanciadas	%	Fondo Social Europeo	%	Total
1987	110.000	80%	27.635	20%	137.635
1988	862.730	45%	1.060.580	55%	1.923.310
1989	1.733.444	45%	635.357	55%	2.368.800
1990	2.044.618	35%	2.425.324	65%	4.469.942
1991	3.762.617	66%	1.964.201	34%	5.726.818

Fuente: Consejería de Trabajo y elaboración propia.

CUADRO Nº17
EVOLUCIÓN PROGRAMA PRESUPUESTARIO DE FORMACIÓN PROFESIONAL
OCUPACIONAL

Cifras en miles de pesetas.

Año	Crédito Inicial	T.Var. %	Crédito Definitivo (2)	T.Var. %	Obligaciones Reconocidas.(3)	T.Var. %	Ejecución % (3)/(2)
1991	5.967.999		4.994.235		3.976.204		79.62
1992	7.291.352	22,2	7.338.530	46,9	3.219.292	-19,0	43.87
1993	9.195.654	26,1	17.863.266	143,4	6.758.991	110,0	37.84
1994	21.570.078	134,6	27.186.398	52,2	14.140.739	109,2	52.01

Fuente: Elaboración propia a partir de las Cuentas Generales de la C.A.

En definitiva, la formación profesional ocupacional ha ido ganando en importancia a lo largo de estas tres legislaturas, aunque en ello haya contribuido, de forma importante, el Fondo Social Europeo.

Las medidas insertas en el programa de formación profesional ocupacional han estado sujetas a las directrices marcadas por la Unión Europea respecto al Fondo Social Europeo debido a la aportación mayoritaria de los mismos para el desarrollo de dichas acciones. De ahí que la reforma de los fondos estructurales, con nuevas directrices relativas a las funciones y coordinación del programa de formación profesional ocupacional, haya supuesto un punto de inflexión.

El campo de actuación en el que se han desarrollado dichos programas se ha ido ampliando, tanto en lo referente a sectores económicos como a colectivos implicados. Así, se produce una apuesta importante por el sector hostelero, con una acción formativa permanente. También se producen actuaciones en la línea de recuperar los oficios tradicionales, sin olvidar las actuaciones enmarcadas en los nuevos cambios tecnológicos.

Todas estas acciones se han desarrollado en años con un gran respaldo presupuestario. No obstante, el problema de la formación no es sólo un problema de dinero, sino que, además, hay que conocer las necesidades de formación, y elegir con

acierto las actuaciones a desarrollar en cada caso⁶⁴.

El problema en este tipo de programas es el diseño de éstos como una modalidad formativa que constituye una respuesta rápida y dirigista (como así se deja constar en el PADE 1991-94)⁶⁵. La formación es una cualidad estructural de importancia estratégica pero con efectos limitados cuando se aspira a modificar sustancialmente, en el plazo más corto posible, esa situación de desempleo masivo que ha caracterizado la evolución económica andaluza en los últimos años.

Sin embargo, no por ello se debe renunciar a emprender esta política de inversión en capital humano aún cuando sea una opción que no se pueda rentabilizar a corto y medio plazo, pues así podríamos encontrarnos en un futuro con potenciales estrangulamientos debidos a una escasa cualificación de la mano de obra.

Por último, cabe decir que a pesar de que la formación sea una pieza clave en la política de empleo, no es este el motivo principal del desempleo en Andalucía: pensemos que a final de los setenta y principios de los ochenta, la creación de empleo en la Comunidad Autónoma se ha concentrado, en mano de obra poco cualificada en el sector servicios y construcción. Al mismo tiempo, a principios de los ochenta, se habían destruido empleos industriales no por cuestiones directamente relacionadas con la cualificación, sino por razones más genéricas vinculadas a la actividad económica general y a la escasa competitividad del tejido industrial.

⁶⁴ Sobre todo se debe evitar algo que ya ocurriera a mediados de los ochenta: que muchas medidas específicas de discriminación positiva que se articularon en el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, parecen haber sido aprovechados más como medios de obtención de subvenciones que como mecanismos de generación de empleo (HERNÁNDEZ y VILLENA, 1993).

⁶⁵ La formación profesional ocupacional, a diferencia de la formación reglada ha sido concebida por el gobierno andaluz como “una modalidad formativa que constituye una respuesta rápida y dirigista” a la hora de suministrar la calificación precisa a los demandantes de empleo y de suministrar las necesidades de los oferentes de empleo, mediante su incidencia formativa sobre los ocupados (CONSEJERÍA DE ECONOMÍA y HACIENDA (1991, p. 176).

En definitiva, los aspectos más relevantes de la política de promoción de empleo del gasto autonómico puede sintetizarse en las siguientes ideas:

A) El proceso de formación y consolidación de la Administración Autonómica a lo largo de la década de los ochenta⁶⁶ ha repercutido en la política de empleo emprendida por la Junta de Andalucía. Entre 1984 y 1986, las líneas de actuación del ejecutivo andaluz se centran, fundamentalmente, en la reordenación de las estructuras administrativas traspasadas y la creación de nuevos elementos adecuados a las necesidades de la población andaluza. Cumplida una primera etapa de creación, definición, asunción de competencias y determinación de estructuras, la Comunidad Autónoma y, con ella, la Consejería de Trabajo y Seguridad Social abordan otra segunda etapa, esencialmente de implantación, de afirmación y de gestión como ente administrativo. Así, en el bienio 86-87 se produce la cimentación, afianzamiento y configuración de un modelo propio de gestión. Este afianzamiento supone, en el caso concreto de la Consejería de Trabajo y Bienestar Social, un incremento presupuestario de un 20,6% del año 1986 a 1987.

B) 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.

⁶⁶ Será en el PADE 1991-1994, cuando se empieza hablar de que la consolidación de las instituciones regionales ha experimentado un significativo avance producto del rodaje de la misma, puesto que 1986 se creía consolidado todo el proceso institucional

C) En líneas generales, las medidas de fomento de empleo instrumentadas por la Junta de Andalucía en la década de los ochenta, han consistido en la subvención de la contratación de trabajadores, para lo que se ha dirigido un importante volumen de recursos a los programas de fomento del empleo juvenil. Estos programas han ido unidos a otros de fomento de empleo de sectores específicos, como los parados de larga duración. En esta misma línea de actuación, se han dirigido medidas a potenciar los recursos económicos endógenos a niveles locales, con la creación de las Unidades de Promoción de Empleo.

D) Hay que esperar hasta 1990 para describir un cambio de tendencia. A partir de esta fecha, el gobierno andaluz dirige sus actuaciones preferentemente hacia la formación profesional, que recibe, a partir de ese ejercicio, la mayor dotación presupuestaria entre los programas de política de empleo. El impulso a la formación y reciclaje en el conjunto de la política de empleo se vio favorecido por la cofinanciación de los programas por parte del Fondo Social Europeo.

E) El diseño de la política de empleo centrada en la oferta de formación a los desempleados parece estar asumiendo una serie de argumentos sobre la variable determinante del empleo y sobre la propia naturaleza del paro, pues suele afirmarse que la causa del desempleo radica en la falta de cualificación, característica definitoria por otro lado de la gran parte del colectivo de parados.

F) Al margen de la política de formación emprendida con fuerza en 1990, hay otras acciones que marcan también un punto de inflexión en las actuaciones del gobierno andaluz a partir de este año. El diálogo con las centrales sindicales y organizaciones empresariales, así como la colaboración con otras administraciones, instancias civiles y particulares, se convierte en un instrumento utilizado en la ejecución de su política en favor del empleo. Se intenta implicar en las actividades desarrolladas en favor del empleo a la sociedad andaluza en su conjunto y, muy especialmente, a los representantes

y agentes de los colectivos interesados.

No obstante, toda esta serie de intervenciones del gobierno autónomo en el mercado de trabajo requiere una serie de consideraciones:

- A pesar de haber llevado a cabo múltiples intervenciones en el mercado de trabajo andaluz, el problema del desempleo sigue constituyendo en Andalucía el obstáculo más importante que entorpece el bienestar socioeconómico de los andaluces. Sin lugar a duda, la evolución del mercado de trabajo en la Comunidad Autónoma andaluza ha estado condicionado por el crecimiento de la población activa⁶⁷, pero esto no justifica, que hoy día tenga una tasa de paro superior al 30%.

- 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 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 entre los 6 y 12 meses.

En particular, las políticas dirigidas al sector juvenil sólo han solucionado el problema de forma eventual. De hecho, en un momento dado, esto pudo contribuir a

⁶⁷ La población activa andaluza ha aumentado desde 1980 hasta 1995 en un 35,5%, casi el doble que en España, motivado por el propio dinamismo demográfico de la región y la intensa incorporación de la población femenina al mercado laboral

amortiguar las cifras de paro en este segmento población, puesto que desde 1984 la ocupación de este sector poblacional evoluciona de forma positiva (entre 1985 y 1990 el número de ocupados con edades comprendidas entre 16 y 24 crece un 43,8), coincidiendo en el tiempo con la aplicación de las políticas de empleo de la Junta de Andalucía dirigidas a los jóvenes menores de 25 años. Por el contrario, iniciado el año 1990, que coincide con un punto de inflexión en la política de la Junta de Andalucía en materia de empleo (la política de empleo se centra mayormente en la formación), son los jóvenes entre 16 y 24 años el sector más castigado. 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.

Por consiguiente, 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. Aún así, a pesar de no crearse empleo estable, estos instrumentos puede calificarse de positivos, si las medidas de fomento de empleo en el sector público se vinculan con las necesidades de provisión de bienes y servicios públicos, y si permiten el acceso a unos puestos de trabajo a colectivos con serios problemas de empleo e integración social, cumpliendo una evidente función social.

- Las medidas de fomento de empleo instrumentadas por el lado de la oferta resultan positivas a pesar de que los resultados se obtienen más a largo plazo. No se puede aspirar, con la política de formación, a modificar sustancialmente, en el plazo más corto posible, una situación de desempleo masivo. Aún cuando las medidas de fomento de empleo por la vía de la oferta, para conseguir un resultado positivo, pasan necesariamente por modernizar y diversificar el tejido productivo. Una política formativa junto con un tejido productivo estancado, provocaría una población activa desempleada altamente cualificada.

Luego para comprender y valorar las medidas formativas emprendidas por el

gobierno autonómico, así como los condicionantes que hacen que el desempleo siga constituyendo el principal problema de la región, se deberá analizar la estrategia de desarrollo económico que han asumido las instituciones regionales y cuyo fin es aspirar a regenerar el tejido productivo andaluz desde dentro, estimulando el ajuste de las empresas regionales a las exigencias de la competencia internacional.

En definitiva, nos encontramos en una economía en el que el crecimiento ha estado presente (en algunos años con tasas superiores a las producidas en el ámbito nacional), no obstante, ésta sigue acompañada de altas tasas de paro. Y, como señala DELGADO (1995, p.85)⁶⁸, en áreas periféricas como Andalucía, este mal, ya endémico⁶⁹, agudiza progresivamente sus efectos hasta el punto que las perspectivas sobre el empleo, en una sociedad con una cifra de parados alta, ponen en evidencia la naturaleza de esta economía orientada al servicio de objetivos que se alejan cada vez más de los intereses sociales de Andalucía.

Este tipo de política de carácter asistencialista del gobierno autonómico junto con las transferencias procedentes del gobierno central ha logrado que la Renta familiar disponible y la Renta familiar disponible per cápita de los andaluces mejorara durante estos años (TORRES LÓPEZ, 1993, 1995b). No obstante, esto ha contribuido en cierta manera a que los patrones de la desigualdad sean más palpables (Ibid. 1995b, p.232), a pesar de estas mayores inyecciones de gastos sociales a través de los programas de fomento de empleo para paliar la situación de los colectivos sociales más desfavorecidos.

La pregunta que hay que plantearse es en qué medida dichas transferencias sirven para crear o desarrollar auténticas fuentes de riqueza que supongan la transformación

⁶⁸ Esta afirmación la realiza de acuerdo con un documento de las Naciones Unidas (Informe sobre el Desarrollo Humano de 1993), en el que se advierte que estamos presenciando un fenómeno nuevo e inquietante: "el crecimiento sin empleo".

⁶⁹ Un desarrollo fundamentado de esta cuestión puede verse en DELGADO (1989).

de las zonas receptoras. Los procesos redistributivos de carácter asistencial no sólo pueden redundar en un menor dinamismo y capacidad de innovación por parte de las regiones receptoras, sino que, a lo largo plazo, suelen ser la mejor garantía de su permanencia en el atraso económico (CUADRADO, 1990, p.15). Así, la recuperación de la economía es de pobre resultado si no se acaba con la manifiesta incapacidad de la Comunidad Autónoma andaluza para crear empleo, corregir los patrones de desigualdad, y reconducir las relaciones del sistema productivo (AURIOLLES, 1995).

Sin lugar a dudas, el problema del desempleo no se resuelve sólo con las políticas de empleo activas, ni con la reforma del mercado laboral, es también necesario aplicar políticas de acompañamiento destinadas a incrementar la operatividad del sistema productivo, esto es, la investigación y el desarrollo tecnológico, la potenciación de la industria, la comercialización de los productos, etc. Por lo tanto, es obligado preguntarse qué otras políticas de acompañamiento a las de promoción de empleo se han llevado a cabo, como por ejemplo, cuál ha sido la política de financiación desarrollada por el gobierno autonómico así como la política de investigación y tecnología con el fin de mejorar el tejido empresarial, que son de las que nos ocuparemos en los próximos dos capítulos.

CAPÍTULO 3

POLÍTICA FINANCIERA

Tal como se ha tenido ocasión de exponer en el capítulo primero, la reconversión y reactivación de las economías occidentales pasa por el impulso de las PYMES, que son las unidades productivas que muestran una mayor capacidad para adaptarse a los cambios que impone el ciclo económico (AURIOLES Y VILLENA, 1991). Así, el desarrollo de las medidas financieras encuentra su justificación principal en el fortalecimiento de las PYMES, como medida, además, que contribuye al desarrollo y fortalecimiento del tejido industrial y del sistema productivo de la región. Con este fin, nos proponemos analizar la política financiera desarrollada por el ejecutivo andaluz.

El gobierno autonómico ha puesto a disposición del sector productivo de la economía andaluza una serie de instrumentos financieros y, de igual forma, ha intentado contribuir a canalizar una serie de recursos financieros generados por las Entidades Financieras hacia Andalucía. De acuerdo con esto, en este capítulo se presenta la política financiera de la Junta de Andalucía desde una óptica global y, principalmente, desde la perspectiva de la política emprendida respecto a las Entidades Financieras. Por tanto, quedan al margen otras medidas financieras desarrolladas por la Junta de Andalucía para promover determinados sectores productivos, las cuales se irán desarrollando a lo largo de los distintos capítulos.

También, como parte de este capítulo, se han considerado las Sociedades de Garantía Recíproca como instrumentos financieros de apoyo al tejido empresarial, y las

entidades de desarrollo regional creadas por el gobierno autonómico. No obstante, estas entidades y, en concreto, el Instituto de Promoción Industrial, la Sociedad para la Promoción y Reconversión en Andalucía y el Instituto de Fomento de Andalucía, por la consideración otorgada por el ejecutivo andaluz a las mismas como instrumentos de fomento al tejido empresarial, se analizan en un capítulo independiente.

1. INTRODUCCIÓN.

Las actuaciones relacionadas con la financiación tanto del sector privado como del público, adquieren una importancia fundamental en la dinámica del crecimiento de una economía de mercado¹. No se puede emprender ningún tipo de política de desarrollo si no existe un volumen de recursos o de fondos financieros, tanto de origen público como privado, que se apliquen para la potenciación del sistema productivo. Es por ello que en este capítulo se analiza el papel del ejecutivo andaluz en la provisión de recursos financieros a disposición del sector productivo.

Las aportaciones de algunas investigaciones empíricas llegaron a poner de manifiesto que en los años setenta y ochenta² los intermediarios financieros más importantes (Banca privada y Cajas de Ahorros), a través de la gestión de canalización de fondos desde el ahorro hacia la inversión, acentuaban los desequilibrios en España. Más en concreto, Andalucía se presentaba como una de las regiones que salía particularmente perjudicada. Es decir, a Andalucía le había tocado representar el papel de región atrasada, espectadora del desarrollo del país, con constante pérdida de sus recursos materiales, humanos y financieros.

¹ Aportaciones como las de MYRDAL (1959), HIRCHMAN (1961) y HICKS (1966), han presentado interpretaciones más o menos globales del fenómeno de los desequilibrios regionales y sus causas, aludiendo en casi todos los casos, como un aspecto importante del problema, a las transferencias de ahorro que se producen de unas regiones a otras a través de los canales del sistema financiero del país. Y, en el caso concreto de España, CUADRADO (1977) señala como la financiación privilegiada ha actuado en favor de una acentuación de los desequilibrios regionales en un momento dado.

² Puede verse, CUADRADO (1977), CUADRADO Y VILLENA (1978) y GUZMÁN (1982).

En este sentido, CUADRADO Y VILLENA (1978, p.407) exponían refiriéndose a los flujos financieros de las Cajas de Ahorros: “Utilizando los términos con cierta ironía, creemos que podría muy bien afirmarse que la consecuencia fundamental de la instrumentalización de los fondos de las Cajas llevada a cabo durante el período 1940-1977 ha sido: que dichas entidades dejaron de ser instituciones “de beneficencia” a secas, para pasar a serlo de la Administración, del INI, de un buen número de grandes empresas privadas españolas y, también, de aquellos sectores que han sido los principales receptores de sus préstamos (la construcción de viviendas, en lugar muy destacado)”.

Así mismo, GUZMÁN (1982, p.114) en el análisis que hace de los flujos financieros exponía que: “...las inversiones de las Cajas de Ahorros, en su vertiente de valores mobiliarios, sí han representado un importante instrumento de trasvase interregional de recursos financieros y, más específicamente, desde las regiones más atrasadas y carentes de procesos desarrollados de industrialización hacia aquellas otras de mayor grado de desarrollo económico“. De la misma forma, el mismo autor afirmaba acerca de los flujos bancarios lo siguiente (Ibid.p.151): “La dirección y el destino de una corriente de recursos tan importante como son las inversiones bancarias en nuestro país que, sobre unos criterios operacionales basados principalmente en la rentabilidad económica y minimización del riesgo, coadyuvan de forma muy especial en la intensificación del proceso de “causa acumulativa” dentro de la dinámica de las desigualdades interregionales, y que no favorecen en absoluto el relanzamiento de las economías más atrasadas que, como en el caso de la andaluza, necesitan unas fuentes de capital financiero incluso superiores a la de su capacidad de ahorro”.

Detrás de estas afirmaciones había diversos supuestos entre los que se encontraban; por un lado, la normativa de política financiera existente entonces que determinaba que una parte sustancial de los depósitos bancarios (bancos y cajas de ahorros) se invirtiesen de forma obligatoria en valores mobiliarios de empresas no andaluzas y, por otro, la

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

De acuerdo con estos planteamientos, en los que se argumentaba como una de las posibles causas del subdesarrollo andaluz la salida de capitales de la región con destino a otras áreas, las autoridades autonómicas en un primer momento debían actuar³ en consecuencia, si querían invertir la tendencia de esta situación.

En este sentido, existía la necesidad de eliminar un grave obstáculo como era la ausencia de importantes instituciones financieras con auténtica implantación regional. Junto a la reducida capacidad para generar ahorro⁴, existían otros elementos que dificultaban la capacidad de acumulación de capital en Andalucía. Por un lado, el sector financiero andaluz era muy limitado, pues las instituciones financieras propiamente andaluzas que lo conformaban eran, básicamente, las Cajas de Ahorros y las Cajas Rurales. Y, por otro, estas instituciones financieras con una vinculación regional necesitaban de una reestructuración, pues el volumen de recursos movilizados por estas instituciones resultaba insuficiente para hacer frente a las exigencias de financiación de las zonas más deprimidas y contribuir al desarrollo de la región.

En concreto, la situación de las principales instituciones financieras de la región se presentaba de la siguiente forma:

³ Corrigiendo las distintas corrientes de los flujos financieros.

⁴ La baja renta regional junto a otros factores, como son la reducida cultura financiera existente, la distribución sectorial de la producción con fuerte peso de la agricultura e, incluso, la poca eficacia de la política seguida por las entidades financieras en la captación de recursos, han condicionado la capacidad de ahorro en Andalucía (ESECA, 1991).

1. Las Cajas de Ahorros⁵, intermediarios financieros con una clara proyección regional, no se encontraban con el potencial necesario para hacer frente a las exigencias de financiación de las zonas más deprimidas. A pesar del crecimiento y de la madurez alcanzada, la dimensión financiera era bastante modesta, por lo que las Cajas de Ahorro andaluzas no podían aspirar a ocupar un destacado puesto de cara al futuro desarrollo andaluz. Era necesario subsanar dicho obstáculo para llevar a cabo la labor de fortalecimiento en la inversión productiva que la política financiera debía ejercer especialmente en regiones como Andalucía (CUADRADO y VILLENA, 1978; CUADRADO, 1978)

2. Las Cajas Rurales, fuertemente vinculadas a las actividades agrarias, se encontraban relegadas a una función por debajo de sus posibilidades (VALLÉS, 1982, p. 11). Y, además, las Cajas Rurales, referidas a todo el ámbito nacional, debido a sus características⁶, empezaban a presentar a final de los setenta y principios de los ochenta una cierta inestabilidad financiera y patrimonial, que hacía preciso un saneamiento de las entidades en dificultades y el fortalecimiento en general de estas entidades (GONZÁLEZ ALCÓN, 1995).

3. Por otro lado, la práctica totalidad de la banca con domicilio social en la región

⁵ Las Cajas de Ahorros se configuran como el modelo de intermediario financiero con mayor proyección interna dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma, conteniendo además, las características estructurales y funcionales más idóneas para desarrollar un papel preferente en la instrumentalización de una política financiera regional (GUZMÁN, 1982, p.126).

⁶ Las Cajas Rurales desarrollan sus actividades crediticias preferentemente concediendo su atención a las necesidades financieras de sus asociados, de tal forma que la cualidad de socio y de potencial prestatario se encuentra vinculada por la misma realidad económica, justificando la existencia de estas entidades. Hasta la promulgación de la Ley 13/1989 de Cooperativas de Crédito, con algunas limitaciones, las Cajas Rurales no podían equipararse a las demás entidades de crédito. Por lo tanto, hasta entonces las Cajas Rurales estaban muy limitadas a las necesidades del sector agrícola, lo que provocaba al mismo tiempo una concentración de las inversiones tanto en los propios socios como en el sector, que hace que el desarrollo de su actividad se efectúe con un alto grado de riesgo desde el punto de vista financiero. Además de estos factores que condicionan la actividad de estas entidades hay que añadir la vinculación que existían entre los órganos rectores de las Cajas Rurales y los de las cooperativas agrícolas asociados, aunando en las mismas personas la unidad de decisión en la concesión y acreditación de los créditos, circunstancia que envilecía los criterios de saneamiento financiero que deben presidir todo proceso de asunción de inversiones (GONZÁLEZ ALCÓN, 1995).

formaba parte de los grupos bancarios nacionales y su actuación no obedecía necesariamente a criterios regionales. La banca privada se había caracterizado por un drenaje neto de fondos en varias provincias, que como apuntaba CUADRADO (1978, p.115), “no podría sorprender a nadie, porque los bancos privados, sean comerciales o industriales, actúan de acuerdo con lo que podríamos llamar la lógica de las leyes de mercado y de logro de la máxima rentabilidad en la colocación de los fondos, minimizando riesgos y costos”.

4. Respecto a otros intermediarios financieros como las Sociedades de Garantía Recíproca, ocupaban un papel marginal tanto por su escasa capacidad de concesión de avales como por su reducida dimensión, lo que limitaba enormemente su finalidad como instrumento financiero.

En consecuencia, si lo que se pretendía es que las Cajas de Ahorros y las Cajas Rurales andaluzas pudieran coadyuvar a la financiación del desarrollo de Andalucía, era preciso el fortalecimiento al máximo de éstas, con objeto de transformarlas no sólo en instituciones financieras genuinamente regionales, sino en unas entidades con una capacidad financiera mayor a la actual⁷ de aquel momento.

Por lo tanto, si Andalucía necesitaba de un sector financiero en la región fuerte que contribuyera en el proceso de desarrollo económico, el gobierno autonómico, en la medida de sus posibilidades, debía contribuir a ello. Si bien, no puede olvidarse que se trata de un sector cuyo funcionamiento está condicionado por decisiones que se escapan del ámbito regional, y por regulaciones establecidas desde el Banco de España.

El marco legal en el que se configuran las competencias en materia financiera del

⁷ Reconociendo el importante papel que desempeñan las Cajas de Ahorros en el desarrollo regional, se aprecia una reducida dimensión de algunas de ellas, situación ésta que se presenta como elemento negativo para el mejor aprovechamiento de sus posibilidades (CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN, INDUSTRIA Y ENERGÍA, 1985, p.209).

gobierno autónomo, tal como ya se expuso en el Capítulo 1, está definido, por una parte, por los artículos 148, 149 de la Constitución española y, por otra, por el marco competencial que le atribuye el Estatuto de Autonomía. A este respecto, debe señalarse que el marco legal establecido por la Constitución española es bastante ambiguo y sólo parcialmente fue clarificado por el Estatuto de Autonomía⁸.

De acuerdo con el artículo 18.3 del Estatuto, la Comunidad tiene competencias exclusivas sobre “las Instituciones de crédito corporativo, público y territorial, Cajas de Ahorros y Cajas Rurales”. No obstante, dichas competencias se ven limitadas por una serie de elementos. En primer lugar, las competencias de la Comunidad Autónoma están condicionadas por las bases y la ordenación general del Estado y por la política monetaria del Estado y, en segundo lugar, por lo dispuesto en los artículos 38,131 y 149 de la Constitución.

Por otro lado, a estas competencias exclusivas se suman otras con el mismo calificativo, según lo dispuesto en los artículos 13.15 y 13.20 del Estatuto. La Comunidad tiene la posibilidad de establecer y ordenar centros de contratación y valores de conformidad con la legislación mercantil e, igualmente, tiene potestad sobre las Cooperativas y Mutuas no integradas en el sistema de la Seguridad Social, respetando la legislación mercantil.

Además de estas competencias, la Comunidad Autónoma tiene atribuidas otras en el marco de la regulación general del Estado, como son el desarrollo legislativo y la ejecución concerniente a la “Ordenación del crédito, la banca y los seguros” (art. 15.1.3º). De igual forma, en el desarrollo del art. 17.9 se indica que “le corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la ejecución de la legislación del Estado en el nombramiento de

⁸ El proceso de asunción de competencias en materia financiera no ha estado exento de discrepancias entre las Administración Central y Autónoma. No obstante, en diversas áreas financieras los resultados son importantes, ya que se ha conseguido un alto grado de homogeneidad de distribución de competencias y de funcionamiento coordinado, al tiempo que ha permitido mejorar el ejercicio de políticas financieras autonómicas (FUNDACIÓN FIES, 1980a, p.9).

Agentes de Cambio y Bolsa y Corredores e intervención en la fijación de las demarcaciones correspondientes”.

Por lo tanto, nos encontramos con unas potencialidades de intervención por parte del gobierno autonómico, vinculadas, unas, al ámbito administrativo (constitución, expansión, fusión, etc) y, otras, al productivo, que se concretan en lo concerniente a la legislación sobre posibles líneas preferentes de financiación. Ello supone el otorgamiento de los instrumentos y medios necesarios para el desarrollo de una política de financiación acorde con las particulares características de la propia problemática regional y, en concreto, que puedan orientarse a las problemáticas específicas de las PYMES que, tal como se ha indicado debe ser objeto de especial interés en la estrategia de desarrollo de la región.

En definitiva, el ejecutivo andaluz tiene capacidad legal para tomar medidas que afectan, directa o indirectamente (al factor capital) a la fuente de financiación de las empresas. Aún cuando en lo concerniente a la intervención en el sistema financiero ésta consistirá básicamente en meras regulaciones que sólo tendrán un coste administrativo, sin perjuicio de que, a través de la disposición de recursos públicos, la administración pueda facilitar el acceso de algunas empresas a las fuentes de financiación en condiciones preferentes.

Así pues, este tipo de medidas vinculadas a los intermediarios financieros han sido objeto de consideración en los distintos planes de desarrollo, al considerarse los mismos como una parte importante del sistema productivo que puede contribuir a subsanar las deficiencias financieras del tejido productivo andaluz.

2. INTENCIONES POLÍTICAS EN MATERIA DE POLÍTICA FINANCIERA.

En los distintos planes de desarrollo elaborados para Andalucía, la política financiera

ha sido objeto de especial consideración. Desde un principio, el ejecutivo andaluz, coincidiendo con los planteamientos que se hacen del mercado de capitales como posible causa del subdesarrollo andaluz y con la situación de ciertas entidades financieras, se planteó la necesidad de incidir de acuerdo con el marco competencial en el sector financiero.

En el Plan de Urgencia para Andalucía 1980-82, aún en etapa preautonómica, se hacía constar que la parcela financiera y crediticia era donde existían las mayores posibilidades de actuación en orden a la realización de una política económica autónoma, considerando el marco institucional que la Constitución establecía y la viabilidad de otras políticas instrumentales alternativas.

Según esto, se consideraba fundamental la canalización de los máximos fondos para la Comunidad, que unida a una adecuada articulación de prioridades inversoras posibilitara la combinación de sectores deprimidos con las condiciones más favorables de financiación, de tal forma que fuera llevada hasta sus últimas consecuencias en un contexto de solidaridad interna. Para ello, las propuestas en el campo de la financiación privada descansaban básicamente en que se considerase como computables, a los efectos del coeficiente de inversión obligatoria, todas aquellas inversiones que fuesen realizadas en Andalucía por las entidades financieras que operan en la región. En el caso de las Cajas de Ahorros se indicaba que la decisión sobre la inversión obligatoria pasaría a la Junta de Andalucía. En el caso de la Banca privada se proponía como medida para controlar esta inversión, la creación de un Instituto de Crédito que fijara el porcentaje de inversión en Andalucía. Lógicamente, como en el mismo documento se hacía constar, este ambicioso plan de controlar las inversiones realizadas por las entidades financieras en Andalucía debía salvar los inconvenientes de tipo legal establecidos por el Banco de España.

Posteriormente, con el Plan Económico para Andalucía 84-86, y en consonancia con el diagnóstico que presentaba el sistema financiero andaluz, se consideraba como aspecto fundamental de la política autonómica el ordenamiento de los flujos financieros. En este

sentido, se marcaron toda una serie de objetivos cuyo fin último era canalizar la mayor cantidad posible de recursos financieros hacia la Comunidad. Para ello, el gobierno autonómico se propuso comprometer a las entidades financieras andaluzas para que invirtieran en la Comunidad Autónoma, adecuándose a las necesidades de la estructura productiva andaluza y tratando así que el ahorro andaluz se canalizara hacia proyectos de interés para la región (CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN, INDUSTRIA Y ENERGÍA, 1985, p.211).

Estos planteamientos tendrán su continuación en el marco del nuevo Plan de desarrollo para el período 1987-90 (Programa Andaluz de Desarrollo Económico 1987-1990), en donde no se llegan a definir unos objetivos concretos, si bien, la orientación que se le otorga a la política financiera es indicativa de esta continuación.

En este caso, esta política se orienta hacia dos vías. Por un lado, los recursos financieros de origen regional deben ser movilizados dentro de la estrategia común de aprovechamiento del potencial endógeno. Y, por otro lado, se plantea la necesidad de una política de captación de recursos financieros del exterior con el fin de captar pasivos y promover proyectos de inversión. Ante esta última opción se presentan dos alternativas posibles; una primera, que consiste en la captación de recursos públicos nacionales o comunitarios que en forma de subvención o créditos baratos colaborasen a financiar iniciativas regionales. Y, otra, que se refiere a la inversión directa de capitales por parte de entidades en la región que estarían especialmente incentivadas si se adaptasen a los objetivos y criterios estratégicos del PADE (CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y FOMENTO, 1988, p.109).

El tercer Plan de desarrollo (PADE 91-94) supuso una continuación de los anteriores en lo que a objetivos de política financiera se refiere. Estos objetivos se concretan en las siguientes áreas: canalización de recursos financieros hacia la Comunidad Autónoma Andaluza; clarificación de competencias y fórmulas de cooperación respecto a la

Administración Central y Banco de España; logro de un mayor grado de eficacia en el ámbito operativo de las Entidades Financieras andaluzas, potenciando los vínculos de colaboración con las mismas; y la adecuación de la política de inversiones de las instituciones financieras a las necesidades de la Comunidad Autónoma.

No obstante, esta política continuista en líneas generales presenta algunas novedades. Por ejemplo, se manifiesta la necesidad de potenciar nuevas instituciones financieras como son las Sociedades de Garantía Recíproca con el objetivo de lograr mayores posibilidades de desarrollo que beneficien al empresariado andaluz, dotándolas para ello de una mayor autonomía financiera. También se considera necesario el apoyo a la constitución de Sociedades de Promoción de Empresas y de Sociedades de Capital Riesgo, como elementos dinamizadores del sistema financiero andaluz. Además, desde un punto de vista normativo e institucional, se considera la posibilidad de la aprobación de una Ley de Cajas de Ahorros Andaluzas.

Por consiguiente, la canalización de fondos hacia la región, ya sea a través del capital procedente de las propias entidades financieras ubicadas en la región como del capital foráneo, ha sido la línea que ha marcado los distintos planes de desarrollo.

No obstante, han existido otros denominadores comunes en estos planes. Las entidades financieras protagonistas han sido las Cajas de Ahorros, la política financiera del ejecutivo andaluz se ha pretendido articularla de forma prioritaria a través de estas entidades financieras, dada la especificidad de este tipo de instituciones y su vinculación al tejido social andaluz. Aunque, cuando se hace referencia a la financiación agraria, son las Cajas Rurales las que se toman en consideración por la importancia que tienen éstas en la financiación agraria⁹. Respecto a la Banca privada, las intenciones del ejecutivo han sido mucho más modestas, teniendo en cuenta sus limitaciones competenciales, por lo que lo

⁹ Las Cajas Rurales son las que canalizan el mayor porcentaje de crédito al sector agrario.

único que se ha pretendido es que estas instituciones financieras colaborasen con los proyectos de política económica elaborados por el gobierno andaluz.

En definitiva, todo este conjunto de intenciones proyectadas en el marco de los distintos Planes de Desarrollo se ha ido plasmando a lo largo de los años con mayor o menor cobertura como a continuación se presenta.

3. ACTUACIONES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA EN MATERIA FINANCIERA.

La política financiera¹⁰ del ejecutivo andaluz se ha desarrollado fundamentalmente a través de la Dirección General de Política Financiera. De hecho, son las funciones que desde el principio asume esta Dirección, las que han marcado buena parte de la línea de acción del ejecutivo andaluz en este campo. La puesta en marcha del engranaje necesario para el desarrollo de esta política se inicia con el Decreto 131/1982 de 13 de octubre, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Industria y Energía y se crea una Dirección General de Política Financiera¹¹. Las primeras competencias en materia de política financiera se asumen con el Decreto 125/1982 de 14 de octubre. De acuerdo con este Decreto, la Junta de Andalucía tendrá competencias de ejecución de la legislación del Estado en materia de nombramiento de agentes de cambio y bolsa y corredores de comercio, así como de intervención en la delimitación de las demarcaciones correspondientes, según lo dispuesto en el art 17.9 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

¹⁰ El sector financiero en Andalucía, y con ello la política financiera de la Junta de Andalucía, ha sido objeto de distintos análisis a lo largo de estos años (destacan, entre otros: MARTÍN RODRÍGUEZ Y MARTÍN MESA (1990) y MARTÍN RODRÍGUEZ (1990).

¹¹ Las materias que se le atribuyen a esta Dirección son las siguientes: política de endeudamiento; relaciones con las instituciones financieras; política financiera de las empresas; competencias en materia de instituciones de crédito, excluidas las actividades de aseguramiento y, en general, los señalados en los art 15.3º y 18.3ª; potestad para el nombramiento de Agentes de Cambio y Bolsa y Corredores de Comercio.

En 1983, con el Decreto 25/83, de 9 de febrero y 158/83 de 10 de agosto, el gobierno andaluz reguló las competencias en materia de Cajas de Ahorros¹² y Cooperativas de Crédito (Cajas Rurales) respectivamente. En este último caso, las competencias quedarían completadas con la legislación que se hiciera en materia de Sociedades Cooperativas a través de la Ley 2/1985 reguladora de las Cooperativas de Crédito¹³. Estas competencias hacen referencia a: la creación, fusión y liquidación de las Cajas; expansión de las Cajas; los estatutos y órganos de Gobierno; el control de la actividad y computabilidad de inversiones; la distribución de resultados; y a la información, publicidad de dichas entidades.

La regulación de las competencias se justifica, en el caso de las Cajas de Ahorros, por el hecho de que éstas representan la tercer parte de los recursos de depósitos en las instituciones crediticias de Andalucía. En el caso de las Cajas Rurales, se hace aludiendo al papel que éstas vienen representando en la financiación a la agricultura (son las instituciones que en los últimos años habían canalizado un mayor porcentaje de crédito al sector agrario). El propósito que preside la regulación de dichas competencias es el de llevar a cabo una política financiera 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.

Por consiguiente, a partir de entonces y de acuerdo con las competencias habilitadas, el gobierno autónomo puede llevar a cabo acciones en materia de política financiera

¹² A este Decreto hay que añadirle otros de regulación sobre las Cajas de Ahorros. Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros; y el Decreto 99/1986, de 28 de mayo (modificado por el Decreto 299/1988, de 11 de octubre) desarrolló para el ámbito de la Comunidad Autónoma dicha Ley.

¹³ La Junta de Andalucía, a través de la Ley de 2 de mayo de Sociedades de Cooperativas Andaluzas, pasó a regular las cooperativas de Crédito (Cajas Rurales). Esta ley de ámbito autonómico, junto con la de ámbito Estatal (Ley General de Cooperativas del 2 de abril de 1989 y Ley 13/1989 de 26 de agosto de crédito cooperativo) y demás normas que regulan los intermediarios financieros y específicamente las que recaen sobre las entidades de crédito, serán las que regulen dichas entidades.

acordes con las características particulares de la Comunidad. Esta política financiera se ha concretado en una serie de medidas diseñadas, unas, especialmente, para las Corporaciones Locales y, otras, para las empresas. En el desarrollo de las actuaciones, hay unas competencias de carácter más administrativo, con el objetivo de lograr un buen funcionamiento del sistema y, otras, más dirigidas a lograr un marco adecuado de cooperación financiera con las entidades financieras que contribuyan al desarrollo económico de la Comunidad Autónoma.

Según esta doble finalidad, a continuación se pasa a desarrollar cada una de las actuaciones, haciendo especial referencia a la política de cooperación.

3.1. ACTUACIONES DIRIGIDAS A LAS ENTIDADES FINANCIERAS EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Las actuaciones de la Junta de Andalucía en el campo de la ordenación financiera del sector andaluz han estado centradas en las Cajas de Ahorros y Cajas Rurales. Se han acometido diversas funciones de índole administrativo tanto de supervisión del sector como en lo que se refiere a la reestructuración, de acuerdo con las competencias que tiene conferidas la Comunidad Autónoma.

1. Respecto a la supervisión del sector se han realizado tareas fundamentalmente de autorización e inspección. De forma periódica, se ha ido produciendo la autorización de publicidad, de la apertura de oficinas, y la aprobación de presupuestos anuales de obras benéfico sociales. Especialmente, se ha puesto énfasis en el control de las obras benéfico-sociales, además de en los fondos para la educación y obras sociales de las Cajas Rurales.

Desde 1985, se han llevado a cabo servicios de inspección con el objetivo de asegurar el desarrollo y ejecución de las competencias que, en materia de Entidades

Financieras, tiene asignada la Comunidad Autónoma¹⁴. Lo más significativo del trabajo de supervisión se produjo durante el ejercicio 1994. A principios de año, en su ámbito normativo, tiene lugar la entrada en vigor de los nuevos criterios para el cálculo de los recursos propios mínimos, modificaciones que afectan a la transparencia de las operaciones y a la protección de la clientela, así como a la variación que se produce en los criterios de valoración de la cartera de valores de las entidades financieras (CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA, 1994).

2. Por otro lado, las actuaciones del gobierno autonómico han estado centradas en los aspectos referidos a la reestructuración del sector. El conjunto de cambios registrados en el sector financiero (el proceso de liberalización¹⁵, el desarrollo de los mercados financieros, y la incorporación a la Comunidad Europea) hacía necesario plantear una reordenación del sector financiero en Andalucía. Este conjunto de elementos que modificaba de forma sustancial el perfil del sector, conjuntamente con las situaciones de solvencia de algunas de las Cajas de Ahorros y Cajas Rurales, provocó el planteamiento de las fusiones, tanto en Cajas de Ahorros como en Cajas Rurales.

El proceso de fusión de las entidades financieras de la Comunidad se ha visto fuertemente impulsado por la política seguida por el gobierno regional, aunque incurriendo en algunas contradicciones¹⁶ y sugerida de forma indirecta por el Banco de España. Desde

¹⁴ En los primeros momentos, este servicio sirve para tener un conocimiento exacto de la situación y evolución de las 29 Cajas Andaluzas -considerando Rurales y de Ahorro que más tarde quedan reducidas a 28 por la absorción que se produjo de la Rural de Cádiz por la de San Fernando de Sevilla.

¹⁵ Se ha producido un notable proceso de liberalización que abarca desde la reducción de los coeficientes de inversión, hasta la libertad de tipos de interés. También se han eliminado las barreras de entrada que limitaban la competencia y se han reducido las diferencias operativas existentes entre Cajas de Ahorros y Bancos. Por otro lado, también la incorporación a la U.E. ha supuesto un nuevo marco de desarrollo del sistema financiero.

¹⁶ "El papel desempeñado por la administración autonómica en la evolución del proceso, aún reconociendo que ha actuado como revulsivo, ha sido confuso y contradictorio. Unas veces aparentando una gran capacidad de intervención, otras, trasladando a los protagonistas toda la responsabilidad, propiciando sucesivamente diferentes y opuestos esquemas de fusiones sin exponer criterios rigurosamente fundados y (continúa...)

el primer momento, los distintos equipos de gobierno valoraron como clave el papel que las entidades financieras de la región deberían jugar en el desarrollo y la mejora de sus condiciones competitivas y, para ello, era necesario fomentar una política de fusiones, como así se hace constar en el primer plan del gobierno autonómico para Andalucía.

La Junta de Andalucía, en un primer momento, planteó dos opciones. La primera, disponer de una gran Caja de Ahorros con sede social en la región que cubriese perfectamente el mercado andaluz potencial y gozase de la dimensión suficiente para atender cualquier negocio y operaciones financieras. La segunda, la creación de una Caja para Andalucía oriental y otra para Andalucía occidental. No obstante, estas alternativas tropezaban con diversos problemas de índole político, administrativo, técnico y con los fuertes intereses localistas de algunas Cajas, por lo que en 1990 la Consejería de Economía y Hacienda propuso públicamente¹⁷ la fusión de las 14 cajas existentes en tres grupos ubicados, uno en el litoral, en torno a lo que actualmente es Unicaja¹⁸, y dos en el valle del Guadalquivir (MARTÍN MESA Y GARCÍA ROA, 1995). A partir de entonces se producirían distintos procesos de integración, por lo que de las 14 cajas existentes en 1990 se pasaría a 6 a principios de 1995¹⁹, produciéndose un importante proceso de

¹⁶ (...continuación)

manteniendo poca transparencia sobre los informes y dictámenes existentes. En cualquier caso, es probable que ni los errores ni los aciertos puedan ser atribuidos en exclusiva a la actuación administrativa." (ESECA, 1991, p.157).

¹⁷ Diario Expansión de 4 de octubre de 1990.

¹⁸ En el proyecto de Unicaja se integraba también la Caja General de Ahorros y Monte de Piedad de Granada, pero por diferencias como la falta de acuerdo sobre la ubicación de la nueva sede social, ésta se quedó al margen. Posteriormente se fusionaría con la Caja Provincial de Granada.

¹⁹ En 1990 se crea la Caja de Ahorros de Sevilla y Huelva, fruto de la fusión del Monte de Piedad y C.A. de Sevilla y Caja de Ahorros de Huelva. En 1991 nace: la Caja General de Ahorros de Granada, producto de la absorción de la Caja de Ahorros Provincial de Granada por la Caja General de Ahorros y Monte de Piedad de Granada; y UNICAJA producto de la fusión de la Caja y Montes de Piedad de Ahorros de Ronda, Cádiz, Almería, Málaga y Antequera. En 1993, se materializa la fusión por absorción de la Caja de Ahorros de Jerez con la de San Fernando de Sevilla, quedando, a partir de junio de este año, reducido el número de Cajas de Ahorro Andaluzas a 7. En cuanto a Cajas Rurales no se produce ninguna variación respecto a su número. En 1994, el hecho más significativo que se produce en lo que concierne a las Cajas de Ahorros Andaluzas, es la
(continúa...)

reestructuración .

Por consiguiente, el proceso de fusiones en el que se han visto envueltas las Cajas de Ahorros de Andalucía ha dibujado un mapa muy diferente al inicial, aunque, a nivel muy general, pueda decirse que las Cajas de Ahorros siguen manteniendo los mismos objetivos desde su fundación²⁰, sin embargo, en la actualidad, las Cajas de Ahorros andaluzas deben seguir haciendo frente a problemas de dimensión y eficiencia (JIMÉNEZ Y CARBÓ, 1997).

Respecto a las Cajas Rurales, el ejecutivo andaluz no ha mostrado una voluntad tan manifiesta de apoyo a las fusiones como en el caso de las Cajas de Ahorros, a pesar de incluirse en el campo de sus competencias. No obstante, en 1984 se inicia un proceso de reestructuración de ámbito nacional, a través del cual algunas Cajas Rurales quedan sometidas a los planes de saneamiento previstos en el convenio de asociación con el Banco de Crédito Agrícola²¹. Este convenio favoreció una organización de las Cajas Rurales a nivel estatal en la que las Comunidades Autónomas perdían, en la práctica, sus competencias, dificultándose los procesos de fusión. Además, las Cajas Rurales, a partir de un determinado momento y de forma voluntaria, optan por crear una organización de ámbito nacional que, dejando al margen soluciones de fusión o absorción empleadas por el resto de los intermediarios financieros, coordinase la prestación de servicios a las cajas asociadas. Así, se constituyó el Banco Cooperativo Español S.A. como complemento operativo de las entidades asociadas.

¹⁹ (...continuación)

fusión que se da al final del año entre las dos Cajas Cordobesas que hacen de la nueva Caja resultante la segunda entidad andaluza. El número de Cajas después de esta última fusión queda reducido a seis.

²⁰“Los objetivos fundacionales de las Cajas de Ahorros son: primero, promover el ahorro entre toda la población, segundo, desarrollar la economía de una determinada zona o localidad y , por último, realizar localmente actividades de carácter social” (ESECA,1991, p.154).

²¹ El 5 de marzo de 1984 el Gobierno aprobó un plan de acción dirigido al saneamiento de las Cajas Rurales en dificultades. Una de las medidas propuestas era el establecimiento de un Acuerdo-Marco de las Cajas Rurales con el Banco de Crédito Agrícola, a través del cual las Cajas quedarían vinculadas al Banco durante un periodo de tiempo, guardando la independencia jurídica de cada una de las partes.

En suma, en la práctica se ha asistido a una profunda reestructuración de las Cajas de Ahorros andaluzas que han pasado de 14 a 6, mientras que respecto a las Cajas Rurales prácticamente se mantienen las existentes en 1990, siete de ellas provinciales y cinco de carácter local, en contraposición al conjunto nacional en el que sí se aprecia una reestructuración de este sector. Es sintomático el hecho de que la reestructuración en el sector financiero andaluz se haya realizado sobre aquellas entidades que presentaban una mayor dimensión media, caso de las Cajas de Ahorros, y no se haya incidido en aquellas que presentan una mayor atomización, como son las Cajas Rurales Andaluzas. Como ponen de manifiesto JIMÉNEZ Y CARBÓ (1997, p.692) “no parece justificarse, en términos estrictos de eficiencia, la existencia de un número tan elevado de Cajas Rurales en Andalucía”.

3.2. POLÍTICA DE COOPERACIÓN FINANCIERA ENTRE LAS ENTIDADES FINANCIERAS Y LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

Al margen estas actuaciones más centradas en el fortalecimiento del sector, el gobierno autonómico ha promovido otro tipo de actuaciones que están directamente vinculadas con la financiación del tejido productivo.

La Comunidad Autónoma ha establecido un marco de cooperación con las entidades financieras, esencialmente con las Cajas de Ahorros²² y con las Cajas Rurales y de menor entidad con la banca privada.

La política financiera adoptada por el ejecutivo andaluz en el marco de cooperación establecido con las entidades financieras ha estado dirigida tanto al aprovechamiento de los

²² Como ya anteriormente se ha puesto de manifiesto son las Cajas de Ahorros las principales protagonistas de la política financiera de la Junta de Andalucía. Por el contrario, en el caso de la Banca, en virtud de las nulas competencias que la Comunidad tienen sobre ésta, hace que las relaciones sean totalmente distintas. Si bien, con el Decreto 75/85 de 3 de abril, se pone de manifiesto la voluntad de la Banca implantada en territorio andaluz, de definir un marco de actuación con la Junta de Andalucía (previamente se había formalizado su colaboración en el aseguramiento y colocación de parte de la emisión de deuda pública de la Junta de Andalucía).

coeficientes de inversión obligatoria existentes hasta su completa desaparición, como al establecimiento de convenios con aquellas instituciones dispuestas a colaborar en los proyectos de política económica elaborados por el gobierno andaluz y en la articulación de determinadas líneas de financiación privilegiada para los empresarios andaluces, las Corporaciones Locales y la propia Comunidad Autónoma.

La Junta de Andalucía canalizó (hasta la desaparición de los coeficientes de regulación) financiación privilegiada en cuanto a plazos y costes para las PYMES a través de las competencias asumidas sobre computabilidad de inversiones en los coeficientes de Cajas de Ahorros y Cajas Rurales. Este apoyo se inicia con la regulación del Decreto 143/1983²³, en virtud del mismo, el gobierno andaluz declara computables, dentro del coeficiente de inversión obligatoria en préstamos de regulación especial, los préstamos que las Cajas de Ahorros andaluzas concedan a las PYMES. A este Decreto le siguieron otros (Decreto 215/1984, 302/1984 y 75/1985) en los cuales también se incluirían como entidades prestamistas las Cajas Rurales.

Las pretensiones del gobierno andaluz, al hacer efectivas sus competencias en esta materia consistían en posibilitar una línea de financiación especial para las PYMES, tratando de contribuir gradualmente a la distribución sectorial de los préstamos de regulación especial de las Cajas.

Este instrumento, utilizado en un momento dado por el ejecutivo andaluz, permitió la retención de recursos financieros en la región. Sin embargo, el nuevo marco legal²⁴ de las Cajas de Ahorros, que surge a mediados de los años ochenta y que produce una homogenización de dichas entidades con la Banca privada y una disminución del coeficiente

²³ Decreto que reguló la computabilidad de préstamos para Pymes en el coeficiente de préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorros con sede social en Andalucía

²⁴ El nuevo marco legal que tiene como eje la Ley 13/1985, las disposiciones de desarrollo de la misma y el R.D. 321/1987.

de inversión obligatoria, hace que esta vía sea irrelevante en el futuro como instrumento de cooperación financiera.

Por lo tanto, el principal instrumento de la Junta de Andalucía para buscar la cooperación del sistema bancario en los programas de desarrollo regional ha sido la gestión del convenio que anualmente se ha venido firmando con el objeto de definir los términos de colaboración entre la Junta de Andalucía y las entidades financieras que operan en la región.

Esta política de colaboración se inicia en 1983, si bien no será hasta el año 1985 cuando se firma el primer convenio conjunto con la participación de todo el abanico de instituciones financieras que existen en Andalucía. Hasta entonces, sólo se habían implicado en esta línea de colaboración las Cajas de Ahorros y las Cajas Rurales, teniendo que esperar al acuerdo de 5 de mayo de 1985 para que se produzca la participación de la Banca.

Los convenios suponen habilitar una fuente de financiación privilegiada y alternativa que permita canalizar un volumen adicional de fondos en condiciones especiales respecto a tipos de interés máximos y bonificaciones, y plazos dilatados, tanto para atender necesidades financieras de la Junta o de las Corporaciones Locales como para operar en favor de entes privados que cumplan determinados requisitos.

Inicialmente, las líneas de crédito articuladas para la financiación de la Comunidad Autónoma se destinan, principalmente, a la cobertura de las necesidades de tesorería. Si bien, en los últimos años, las líneas de crédito se ha destinado en su totalidad a este fin (aunque ha habido años que se han dirigido también a atender las necesidades financieras de la Comunidad Autónoma de Andalucía a medio y largo plazo).

En el caso de los Entes Locales, la financiación está dirigida tanto a paliar las necesidades de tesorería como la de inversiones. Además, el convenio fija, asimismo, unos

tipos de interés máximos para la financiación de dichos Entes en función de su finalidad, pudiendo ser fijos o variables. El tipo de interés estipulado está entre 2 y 4 puntos por debajo del tipo de interés del mercado.

El apoyo al sector privado de la Comunidad se concreta en la financiación de las PYMES, con independencia de la forma jurídica que tengan (Cooperativas, Sociedades Anónimas, Sociedades Anónimas Laborales...). La consideración de PYMES abarca a la mayor parte del tejido productivo andaluz, dado que se entiende como tales aquellas empresas con un máximo de 200 trabajadores (que en los últimos años se cifró en 250 trabajadores), mantener unos recursos propios inferiores a los 300 millones de pesetas (en los últimos años se pasaría a 500 millones de pesetas), además de exigir algunos requisitos adicionales con respecto al nivel de participación de otras empresas en su capital o viceversa.

En este convenio, la Junta de Andalucía se compromete a subvencionar los préstamos que concedan las entidades financieras a las PYMES, como máximo hasta seis puntos del tipo de interés, en función de la finalidad y plazo del préstamo hasta el importe total comprometido.

Por su parte, los intermediarios financieros firmantes se comprometen a mantener disponibles unas líneas de financiación, cuyo volumen total por entidad queda fijado en el convenio, para colaborar en los proyectos de política económica de la Junta, las necesidades financieras de las Corporaciones Locales y la financiación de empresas privadas, en las condiciones concretadas en el acuerdo.

CUADRO N°1

CONVENIO JUNTA DE ANDALUCÍA CON LAS ENTIDADES FINANCIERAS
RATIO VOLUMEN CONVENIO SOBRE EL TOTAL DE CRÉDITO SISTEMA BANCARIO

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Crédito del sistema bancario (miles mill.ptas)	1.550,6	1.980,0	2.441,7	2.994,8	3.574,3	3.877,0	4.301,9	4.471,1	5.619,1
% Crédito sobre el total convenio	5,9	2,9	3,1	2,8	3,3	2,7	3,4	3,0	2,5
% Crédito sobre las PYMES.	3,1	1,4	0,9	0,8	1,2	1,0	1,2	1,3	1,1

Fuente: BOJA , ESECA (varios años) y elaboración propia.

Los compromisos contraídos en el convenio por las entidades financieras en los años de vigencia del convenio apenas han llegado a representar el 3 por 100 de media del total de créditos vivos del sistema bancario en Andalucía, y en el caso particular de la línea de financiación dirigida a las PYMES el 1 por 100, exceptuando 1986 (cuadro n°1).

La evolución de las cantidades comprometidas en convenio se puede observar en el cuadro n° 2. De los tres beneficiarios del convenio, la Comunidad Autónoma es la que más recursos absorbe llegando a suponer en la gran parte de los años más del 50% de los recursos comprometidos. Por el contrario, son las Corporaciones Locales las que representan un porcentaje menor, no llegando al 5% del total de recursos comprometidos. Las principales entidades que han colaborado han sido las Cajas de Ahorros Andaluzas y la banca privada, que son también los grupos que administran mayores volúmenes de negocios.

En líneas generales, la evolución mantenida de estas cantidades ha seguido una senda creciente, con la excepción de 1987 respecto al año anterior. Esta reducción se debe, en el caso de la financiación dirigida a la Comunidad Autónoma, a la no concertación de fondos a corto plazo, pues no se preveían necesarios para 1987 y, en el caso de las PYMES, a un ajuste de la demanda real efectuada respecto a la del año anterior.

Entre 1988 y 1994, los compromisos contraídos en el convenio casi se han duplicado. Destaca el incremento experimentado por las líneas de financiación dirigidas al sector privado que se ha triplicado, al pasar de 21.300 millones de pesetas en 1988 a 60.000 millones en 1994.

CUADRO N°2
CONVENIO JUNTA DE ANDALUCÍA CON LAS ENTIDADES FINANCIERAS.
CANTIDADES COMPROMETIDAS POR GRUPO DE ENTIDADES 1986-1994.

(millones de pesetas)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
C. Autónoma	33.500	20.000	55.000	55.000	70.000	60.000	90.000	70.000	70.000
Entes Locales	10.000	10.000	5.000	5.000	6.000	6.000	6.000	6.000	10.000
Banca Oficial	-	-	2.750	4.000	3.800	4.000	4.000	4.900	5.650
Banca Privada	3600	3000	-	-	1.000	1.000	1.000	100	1.650
Cajas Ahorros	6.000	5.800	1.950	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	2.000
Caja Rural Prov.	400	500	-	4.500	-	-	-	-	700
Otras Entidades	-	700	300	-	-	-	-	-	-
Empresas	47.875	27.875	21.300	25.000	42.000	37.000	50.000	60.000	60.000
Banca Oficial	-	-	2.900	3.000	8.400	7.200	6.000	6.200	6.800
Banca Privada	10.500	6.800	6.300	6.300	11.200	9.800	16.500	16.500	18.600
Cajas Ahorros	18.350	10.750	8.100	11.000	11.900	10.500	17.000	17.000	19.250
Caja Rural Prov.	19.025	9.325	3.500	4.500	10.000	8.800	9.000	9.000	9.900
S. Arrend. Financ.	-	-	-	-	-	-	-	10000	3000
Otras Entidades	-	1.000	500	200	500	700	1.500	1.300	2.450
TOTAL	91.375	57.675	76.300	85.000	118.000	103.000	146.000	136.000	140.000

Fuente: BOJA y elaboración propia..

3.2.1. Apoyo financiero a las PYMES a través del convenio de cooperación entre las Entidades Financieras y la Junta de Andalucía.

La importancia de las PYMES para el desarrollo económico de Andalucía ha llevado al gobierno andaluz a tener como punto de referencia de su política económica el fortalecimiento y consolidación de este tipo de empresas, convirtiéndose en el eje vertebral

de su política económica²⁵. Así se ha puesto de manifiesto desde que en 1983 se iniciaran los convenios de colaboración con las entidades financieras, a fin de contribuir a solucionar el gran problema financiero de las PYMES andaluzas.

A través de los convenios, la Junta de Andalucía potenció una fuente de financiación privilegiada para las PYMES, en cuanto a plazos y costes, como consecuencia de las competencias²⁶ asumidas sobre computabilidad de inversiones en los coeficientes de las Cajas de Ahorros y de los préstamos con subvención de intereses.

El apoyo al sector privado de la Comunidad se concreta en la financiación de nuevas inversiones, activo circulante y de campaña, y la reestructuración financiera de la empresa si fuera necesario. No obstante, los proyectos de inversión presentados por las PYMES deben cumplir una serie de condiciones, tales como que tengan por objeto la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo, la instalación de nuevas empresas, la consolidación y modernización de las ya existentes o el fomento a la exportación de productos andaluces.

La finalidad perseguida por cada una de las Consejerías, en su propósito de promoción y apoyo económico-financiero de las PYMES ha sido:

- en el área de agricultura y pesca, la financiación de las campañas de producción agrícolas, ganaderas, pesqueras y acuícolas, la financiación de campañas de comercialización de industrias agroalimentarias y pesqueras, refinanciación de industria agroalimentarias y pesqueras, y refinanciación de pasivo;
- en el área de trabajo, la financiación de las cooperativas y sociedades anónimas

²⁵ En el primer documento planificador así se hace constar. En la Ley 7/1984 de 13 de junio, del Plan Económico de Andalucía 84-86, se pone de relieve la importancia de las PYMES dentro de la actividad económica andaluza. Se señala que un 75% del total de los establecimientos productivos corresponde a PYMES, de igual forma, se ponen de manifiesto los problemas que las afectan, entre los que destaca la dificultad para obtener financiación en condiciones de plazo y tipo de interés adecuados.

²⁶ Existía la posibilidad de calificar tanto los préstamos como los empréstitos, como computables dentro de los préstamos de regulación especial o en los Fondos Públicos.

laborales;

-en el área de transportes, la financiación de inversiones de empresas de transportes con destino a la renovación y mejora de la flota de vehículos;

-en el área comercial y de turismo, el fomento, la renovación y la mejora de la estructura hotelera y comercial andaluza.

El grado de cobertura de los recursos comprometidos respecto a los concedidos.

De acuerdo con los datos presentados en el cuadro nº3, en el que se puede observar la evolución de los volúmenes tanto comprometidos en el convenio como los concedidos, se aprecian dos etapas diferentes, una que abarcaría desde el inicio de los convenios en 1983 hasta 1987, y otra, desde 1988 a 1994. Estos dos períodos se diferencian fundamentalmente por el grado de cobertura tan distinto de los recursos comprometidos respecto a los concedidos.

CUADRO N°3
CONVENIO JUNTA DE ANDALUCÍA CON LAS ENTIDADES FINANCIERAS.
EVOLUCIÓN DEL VOLUMEN DE RECURSOS DIRIGIDO A LAS PYMES

(cifras en millones de ptas.)

	Volumen comprometido préstamos.	Volumen concedido préstamos.	Grado de cobertura.
1983	2.650	3.109	117%
1984	3.750	2.434	65%
1985	10.820	3.108	28%
1986	47.875	11.003	23%
1987	27.675	12.237	44%
1988	21.300	20.487	96%
1989	25.000	22.955	91,8%
1990	42.000	35.280	84%
1991	37.000	40.082	108,3%
1992	52.000	38.323	76,6%
1993	60.000	53.162	88,6%
1994	60.000	53.160	88,6%

Fuente: Consejería de Economía y Hacienda y elaboración propia.

I- Etapa 1983-1987

En la etapa 1983-1987, el grado de cobertura del volumen de préstamos comprometidos respecto a los concedidos es bajo, con la excepción del año 1983 en el que incluso el volumen de recursos concedidos fue bastante mayor al inicialmente previsto. Esta mayor demanda de préstamos obedeció a razones tanto estructurales como formales.

En el año 1983, el producto financiero iba dirigido con prioridad al saneamiento financiero del pasivo de las empresas y, sin embargo, no se rechazaron solicitudes para otros destinos tales como proyectos nuevos, nuevas inversiones para ampliaciones, etc. Por otro lado, al ser la primera vez que la Junta de Andalucía ofertaba una línea de préstamos de regulación especial, el empresario interpretó que dicha línea financiera supondría ventajas especiales en las garantías, plazo de devolución, cuantía solicitada, etc., en definitiva, se aceptaron como solicitudes más de las que técnica y financieramente eran posibles, de tal

forma que el resultado del convenio 83 fue un incremento de los recursos concedidos sobre los solicitados en más de un 17%.

En el año 1984, el hecho de que los préstamos concedidos estuvieran por debajo de los comprometidos no se debió a la falta de solicitudes, ya que se produjo un fuerte incremento en la demanda de préstamos con respecto al año anterior. Esto pudo deberse, según señala el IPIA, tanto a la ampliación de la línea financiera para nuevos proyectos e inversiones en ampliación, como a la admisión de solicitudes sin posibilidades formales y financieras (IPIA, 1987). De ahí que después, el volumen concedido con respecto a lo comprometido sea bastante menor, llegando a comprometerse realmente el 65% de los recursos inicialmente propuestos.

No será hasta 1985 cuando se empieza a producir un proceso de normalización entre los recursos monetarios disponibles inicialmente y los realmente concedidos. El proceso de normalización puesto en marcha en 1985 supone una disminución en el volumen de préstamos solicitados (-5,57% respecto al año 84), pero un aumento en un 70% de la cobertura de los préstamos concedidos sobre los solicitados. En los años 84 y 85 la cobertura se había situado en el 26% y 45,4%, respectivamente (INSTITUTO DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL DE ANDALUCÍA, 1987).

Las demandas de créditos acogidas a dicho convenio se triplicaron en 1986 con relación al año anterior²⁷, de igual forma, aumentó el número de empresas que se acogieron a los mismos²⁸.

²⁷ Acuerdo de 1 de Abril de 1987 y BOJA n°46 de 29 de Mayo de 1987.

²⁸ Este año supone, además, una unificación en cuanto a los convenios. Hasta el año 1986 se venían firmando convenios individuales entre las distintas EE.FF. y la Junta de Andalucía. Pero con el Acuerdo de 9 de Abril de 1986, se logra el primer convenio único, que integra a todas las entidades financieras, apareciendo unificado el volumen de recursos dedicados a tal fin. Con ello se consigue un doble propósito, por un lado, en el caso particular de los recursos destinados a las PYMES, se logra coordinar las actuaciones de las diversas Consejerías en materia de préstamos y subvenciones de tipos de puntos de interés; y por otro, se marca un punto de referencia para el crédito en Andalucía, que sirviera de orientación a las instituciones y empresas privadas.

En esta etapa, que coincide mayoritariamente con la vigencia del PEA, el balance que hace el Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (1987) del cumplimiento de los objetivos marcados presenta dos caras. Por un lado, resulta positivo si se atiende a la cuantía de recursos financieros disponibles que se logra habilitar desde 1983 a 1987, ya que se pasa de 2.650 millones de ptas. comprometidos a 27.675 millones de ptas. Pero por otro lado, resulta negativo, fundamentalmente, porque el sector más beneficiado en los primeros años de convenios es el sector servicios (50% del total), tanto desde el punto de vista de la cantidad asignada como del número de empresas beneficiarias. Este hecho viene a poner en duda la óptima distribución sectorial de los recursos hacia la región, de acuerdo con las prioridades sectoriales del PEA, ya que el sector terciario no es considerado tan dinámico desde el punto de vista de productividad ni de valor añadido como el sector industrial.

II - Etapa 1988-1994.

En la segunda etapa, que coincide con la entrada del Instituto de Fomento de Andalucía (IFA) como órgano canalizador de las subvenciones, el grado de ejecución es bastante mayor que en la etapa anterior. El volumen comprometido de préstamos ha mantenido una tendencia positiva, a excepción del año 1991, al igual que ha ocurrido con el volumen concedido de préstamos.

Esta etapa viene precedida por el proceso de liberalización de coeficientes de inversión obligatoria que se inició en 1985²⁹. De acuerdo con esto, en el Acuerdo de 16 de marzo de 1988 entre las EE.FF. y la Junta de Andalucía, se hace constar como una tarea obligatoria la necesidad de orientar el ahorro andaluz hacia las inversiones de la propia

(Se contempla tanto la financiación que puede proporcionar la Junta como el compromiso de las entidades firmantes en caso de necesidades transitorias de Tesorería).

²⁹ Para un análisis de los coeficientes de inversión obligatoria véase MARTÍN, CARBÓ Y SÁEZ (1995).

Comunidad.

Este Acuerdo, además, supone la inclusión de nuevas entidades en esta política de colaboración entre las EE.FF. y la Junta de Andalucía iniciada en 1983. En concreto, se producirá la aportación de recursos procedentes del Banco Europeo de Inversiones y la participación de la Banca Oficial, cuyas especialidades completan la oferta de fondos prestables en el ámbito de la C.A. Andaluza, con el convencimiento de que constituirán un importante elemento en la política de relanzamiento de la economía.

En los sucesivos convenios se sigue la tónica mantenida en los anteriores sin ningún tipo de cambio trascendental. Sin embargo, entre los cambios de menor importancia cabe destacar tanto el apoyo a la intervención de las Sociedades de Garantía Recíproca como avalista de las operaciones suscritas al amparo del presente convenio a partir de 1990, como la inclusión de nuevas líneas de financiación. En 1989 se incluye la financiación en forma de crédito-puente a las empresas agroalimentarias que hubieran solicitado ayudas en forma de subvención a los órganos de las administraciones públicas españolas y/o a la Comunidad Económica Europea³⁰. En 1990 se introduce una nueva línea de financiación puente de las ayudas solicitadas acogidas a la Ley de Incentivos Regionales.

De acuerdo con la distribución de las subvenciones que a instancias de las entidades financieras la Junta de Andalucía otorga a las empresas dentro del marco de este convenio de cooperación de las entidades financieras, se observa, tal como se puede apreciar en el cuadro nº 4, que el sector más beneficiado ha sido el industrial seguido del sector servicios. Se produce, por tanto, un cambio de rumbo respecto a la primera etapa, ya que en los primeros años el sector servicios era el más beneficiado.

Estas subvenciones son objeto de un importante impulso a principios de los noventa,

³⁰ Acuerdo 14-.03-89 y BOJA nº28 de 11 de abril 89.

en concreto a partir de 1992. Entre 1991 y 1993 se produce un incremento de un 147% de la cuantía de las subvenciones, que puede venir motivado tanto por un impulso más decidido del gobierno³¹ hacia las PYMES, como por la vulnerabilidad de las PYMES ante la situación de crisis que se registra en estos años.

CUADRO N°4
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS SUBVENCIONES OTORGADAS POR LA
JUNTA DE ANDALUCÍA EN EL MARCO DEL CONVENIO CON LAS EE.FF.
(millones de ptas.)

	1989	1991	1993
Agricultura	435,6	464,7	757
Industria	553,1	1.301,4	3.489
Servicios	623,4	965,2	2.531
Total	1.612,1	2.731,2	6.759

Fuente: Instituto de Fomento de Andalucía (varios años).

En suma, la política de convenios mantenida por la Junta de Andalucía en colaboración con las EE.FF. dirigida a facilitar una financiación alternativa al sector privado, y en concreto a las PYMES, puede calificarse de positiva, en cuanto que ha supuesto una fuente de financiación privilegiada para las empresas y un importante elemento de apoyo al desarrollo regional (MARTÍN RODRÍGUEZ, 1990), sobre todo en momentos en los que existían limitaciones cuantitativas al crédito, como fue el principio de los años noventa.

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.

³¹ Como ha señalado GUZMÁN (1995), el impulso se hace necesario en la apertura de los mercados y, las no menos lógicas necesidades de cobertura de riesgo financiero, los mayores costes y exigencias de garantías vienen a constituir un rasgo característico, casi consustancial, con las PYMES, por lo que en el caso de Andalucía, con un grado de atomización superior a la media de su entorno, es muy posible que las dificultades sean aún mayores.

Las actuaciones en política financiera desarrolladas por el gobierno andaluz, al objeto de contribuir a subsanar las deficiencias del tejido productivo de la región, no sólo ha contado como destinatario las PYMES, sino que, en este aspecto, también se han considerado a los entes locales (EE.LL.) reconociéndose el papel que estos organismos representan en la promoción de la actividad económica. Por este motivo, como parte integrante del convenio de cooperación financiera entre la Junta de Andalucía y las Entidades Financieras y como agente protagonista en el desarrollo de la región, debe considerarse el apoyo financiero de los entes locales recibido del gobierno andaluz.

La cooperación financiera que las corporaciones locales han recibido del gobierno autonómico está justificada doblemente. Por un lado, se reconoce el importante papel que los entes locales deben jugar como instancias inmediatas de prestación de servicios públicos y de promoción de la actividad económica. Por otro lado, son instituciones que disponen de ciertas limitaciones. Las dificultades financieras por las que atraviesan, su escasa capacidad para generar el ahorro público suficiente para cubrir las inversiones que demanda la prestación de un adecuado nivel de servicios públicos y las dificultades a que han de enfrentarse al acudir al mercado financiero en busca de los necesarios recursos, hacen necesario apoyarles financieramente a través de mecanismos que permitan a éstos disponer de recursos financieros necesarios para dichos fines.

Con motivo del desarrollo del primer plan económico para Andalucía (PEA 84-86) se hace un planteamiento general del problema de insuficiencia crónica de los recursos ordinarios que nutren las haciendas locales. La Ley 7/1984, de 13 de junio, del Plan Económico para Andalucía 1984-1986, establece, en el artículo 21, como uno de los objetivos básicos dentro del programa de coordinación y apoyo a las inversiones públicas el favorecer la captación de financiación para las Corporaciones Locales en condiciones óptimas de plazo y tipo de interés. Además, el art. 22.3.3º de la citada Ley señala que una de las medidas adecuadas para la consecución de dicho objetivo es el establecimiento de convenios entre el gobierno andaluz y las instituciones financieras, para la consecución de

financiación privilegiada por parte de las Corporaciones Locales. De igual manera, en el art. 22.3.2º se contempla la creación de un fondo anual para subvencionar tipos de interés de operaciones financieras a Corporaciones Locales, con el fin de favorecer las operaciones de inversión y de refinanciación de deudas de ayuntamientos andaluces.

En consecuencia, e independientemente de la distribución del porcentaje de participación de los entes locales en los ingresos estatales³², estos entes se convierten en beneficiarios de la política financiera desarrollada por la Junta de Andalucía y, como tal, de la política de convenios llevada a cabo por ésta con las entidades financieras.

De acuerdo con esto, cuando se plantea la conveniencia de elaborar una política de convenios, se sugiere la necesidad de que éstos sean de carácter amplio y que permitan diversificar la oferta de financiación preferente, tanto en relación con las finalidades a que se destinen los créditos como en lo referente a las instituciones prestamistas.

Por consiguiente, las Corporaciones Locales, debido a la insuficiencia de los recursos locales para hacer frente a los gastos tradicionales de los municipios, debían formar parte como entidades beneficiarias de dicho convenio. Y, además, se debía tratar de conseguir unas líneas de financiación acordes con sus demandas y asequibles a sus posibilidades.

El inicio de esta cooperación tiene lugar con la aprobación del Decreto 75/83 por el que se autoriza la firma de convenio entre la Consejería de Economía, Industria y Energía del gobierno andaluz y las Cajas de Ahorros para el desarrollo de un programa de asistencia financiera a los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En años

³² El Estatuto de Autonomía en su art. 62-4 dice que: "los ingresos de los Entes Locales consistentes en la participación en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas se percibirán a través de la Comunidad Autónoma, que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales establecidos para dichas participaciones". La Junta de Andalucía, a través de la Consejería correspondiente, se limitará a recibir las cantidades asignadas a cada Corporación Local (Ayuntamientos y Diputaciones) y después las transferirán a su cuenta corriente.

sucesivos se ampliará el abanico de entidades financieras que colaborarán en este sistema de financiación privilegiada.

La finalidad perseguida con los préstamos concedidos por las entidades financieras a los entes locales andaluces ha sido, en líneas generales, la cobertura de sus necesidades de tesorería, operaciones de inversión y la refinanciación de deuda.

De igual forma que sucedía en el convenio con las PYMES, la Junta de Andalucía se compromete a subvencionar los tipos de interés de las operaciones concertadas por las Corporaciones Locales³³.

A partir de entonces, surgirán además sucesivas normas reguladoras³⁴ de las subvenciones de tipo de interés con el fin de subsanar las deficiencias financieras de los entes locales. El objetivo es conectarlos directamente con los convenios suscritos por la Junta de Andalucía con las entidades financieras. Son normas que contemplan la creación de un fondo anual para subvencionar tipos de interés de operaciones financieras a Corporaciones Locales, con objeto de favorecer las operaciones de inversión y de refinanciación de deudas de ayuntamientos andaluces.

³³ Las condiciones generales de las líneas de financiación de las Corporaciones Locales Andaluzas en el citado convenio (que no han sufrido cambios sustanciales en el tiempo) son las siguientes: a) la finalidad perseguida por los préstamos que realicen las Entidades Financieras a los Entes Locales Andaluces es la adecuación de pasivos y la cobertura de sus necesidades de tesorería; b) los beneficiarios de estas ayudas son cualquier entes local andaluz siempre que su nivel de endeudamiento sea inferior al límite establecido por la legislación vigente. Así mismo, pueden acogerse a este tipo de financiación las empresas municipalizadas andaluzas, las fundaciones públicas y organismos de similares características, en el caso de financiación provenientes de la Banca Privada; c) los plazos máximos de estos préstamos son, para las operaciones de tesorería, hasta el cierre del presupuesto ordinario y para las operaciones de adecuación de pasivo, hasta 6 años. En 1987 se amplía el plazo máximo hasta 8 años y para los años 88 y 89, hasta 11 años con un máximo de 2 años de carencia en la amortización del principal.

³⁴ Decreto 274/1984 de 23 de octubre por el que se regula la subvención de tipos de interés de préstamos concertados por las Corporaciones Locales, Orden 27 de marzo de 1985, Decreto 144/1985 de 26 de junio, Decreto 78/1985, de 17 de abril.

CUADRO Nº5
ASISTENCIA FINANCIERA A LOS ENTES LOCALES.
Subvenciones de intereses.

Año	NºOperaciones Subv.	Importe Operaciones Subv. (mill. ptas)	Importe Subv. concedida.(mill.ptas)
1984	87	2.185	225
1985	40	4.149	200
1986	-	-	-
1987	61	3.316	189
1988	44	4.363	200
1989	51	2.116	230
1990	83	4.103	220
1991	73	5.378	185
1992	55	2.494	922
1993	126	8.215	240
1994	129	19.655	771

Fuente: Consejería de Economía y Hacienda.

Tal como se puede observar en el cuadro nº5, el número de operaciones sujetas a subvención, así como el importe de las operaciones subvencionables a lo largo del periodo, ha tenido una tendencia positiva, con la excepción de 1986 en el que no se produce subvención alguna. Esta tendencia se ve, además, fuertemente impulsada en los dos últimos años de la tercera legislatura (1993 y 1994). Respecto al importe de las subvenciones, que en la mayoría de los años ha estado entre 200 y 240 millones de pesetas (coincidiendo prácticamente con la dotación inicial prevista en presupuestos), sufre un importante incremento en el año 1992. Este incremento se debe a la subvención que recibe Huelva (el 87% del total), que puede venir motivada por la celebración de actos conmemorativos en este año.

Respecto al volumen anual comprometido por la Junta de Andalucía en convenio, éste no ha seguido un ritmo constante. Ha habido años, los menos, que el volumen ha estado en 1.000 millones de pesetas y, otros, la mayoría, que ha estado entre 5.000 y 6.000 millones de ptas. y el último, 1994, en 10.000. Si bien, parece haberse ajustado el volumen de recursos a las demandas generadas por las propias Corporaciones Locales, excepto los

últimos años, ya que el volumen de recursos formalizados no ha sobrepasado el volumen comprometido.

CUADRO N°6
ASISTENCIA FINANCIERA A LOS ENTES LOCALES.
Operaciones favorables al amparo del convenio EE.FF. Junta de
Andalucía, 1983-1994

Año	Operaciones calificadas de favorables. mill. . ptas	Nº Operaciones
1983	139	7
1984	1.467	63
1985	6.019	65
1986	1.112	25
1987	3.608	59
1988	5.863	71
1989	2.425	60
1990	7.666	96
1991	4.706	112
1992	16.359	163
1993	4.246	77
1994	12.570	185

Fuente: Consejería de Economía y Hacienda.

El volumen de recursos calificados como favorables por parte de la Junta de Andalucía se ha ido incrementando al igual que el número de operaciones, quizás, provocado por un agravamiento de la situación financiera de las haciendas locales, que en cierta manera ha sido paralela a la situación mantenida por la hacienda autonómica (cuadro nº6).

3. 3. SOCIEDADES DE GARANTÍA RECÍPROCA.

Hasta ahora, se ha contemplado la política de financiación desarrollada por el gobierno autonómico a través de las entidades financieras (Cajas de Ahorros, Cajas Rurales y Bancos). Sin embargo, éstas no son las únicas entidades que han formado parte de la política financiera desarrollada por el gobierno autonómico con el fin de contribuir a mejorar la financiación del tejido empresarial.

En este sentido, las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR), cuyo régimen jurídico, fiscal y financiero se estableció por R.D.1885/1978, de 26 de julio, han sido objeto de consideración dentro del marco de la política financiera del ejecutivo andaluz. Estas sociedades pueden representar una importante contribución en la creación y fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, aún cuando su aportación con respecto al total de las instituciones financieras integrantes en la región es pequeña. Las SGR constituyen un instrumento más para facilitar la financiación de las PYMES, aunque por sí mismas no realicen préstamos sino exclusivamente avales para la obtención de préstamos en otras entidades financieras como socios partícipes.

En el caso de Andalucía, teniendo en cuenta la importancia que las PYMES tienen en la economía andaluza y las dificultades financieras de las mismas, las SGR resultaban ser un instrumento financiero idóneo a la hora de incentivar la actividad empresarial.

Las Sociedades de Garantía Recíproca andaluzas nacen a principio de la década de los ochenta al amparo del Instituto de la pequeña y mediana empresa industrial (IMPI), promotor en toda España de estas sociedades. Este proyecto de Garantía Recíproca se desarrolló en Andalucía, como en otras regiones españolas, con una estructura provincial. Sin embargo, a tenor de los primeros resultados, que no eran muy halagueños³⁵, se produjo un giro radical en estos planteamientos. A partir de entonces, el Estado de las autonomías se convierte en el nuevo ámbito elegido para el esquema nacional de las SGR (GÓMEZ, 1994).

³⁵ Inicialmente, en líneas generales, hay que considerar como muy limitado el éxito obtenido por el sistema de garantía recíproca en Andalucía, ya que el sistema por estas fechas estaba en un estado de crisis, varias de las SGR acumulaban pérdidas poniendo en peligro su estabilidad financiera (GÓMEZ, 1994, p. 203-205).

Evolución de la política de apoyo de la Junta de Andalucía a las Sociedades de Garantía Recíproca.

De acuerdo con esto, el gobierno andaluz se plantea el desarrollo de las SGR, consecuente con uno de los objetivos intermedios de su política económica, como es el facilitar el acceso al crédito en condiciones aceptables de plazo y tipo de interés al sector privado de la economía y, en particular, a las PYMES y a las cooperativas.

La primera medida legal que adopta a este respecto es la de regular su participación en el capital social de las SGR, a través de Decreto 142/82 de 3 de noviembre. En este Decreto se establece que las Sociedades de Garantía Recíproca constituidas con participación de la Junta de Andalucía habrán de tener como mínimo 200 socios partícipes y aquellas que estén en periodo de constitución deberán tener como mínimo el compromiso de participación de 50 socios. Las cuotas suscritas por la Junta de Andalucía no serán superiores a 50 millones y en ningún caso podrán pasar del 25% del total del capital suscrito. La labor de la Junta será básicamente de cooperación y seguimiento de dichas entidades.

Posteriormente, esta posición de apoyo a las SGR por parte del ejecutivo andaluz quedará reforzada en un marco más amplio, como es el primer plan económico del gobierno autónomo (PEA 1984-86). Dentro de las actuaciones de apoyo a las PYMES, se prevé el desarrollo de las SGR, propugnando la potenciación de las sociedades existentes en la Comunidad, participando directamente en las mismas, y dando por entendido que con una mayor presencia de dichas entidades se contribuía a acrecentar la solvencia de las empresas pequeñas y medianas. Esta postura de colaboración quedará reafirmada posteriormente tanto en el PADE 87-90 como en el PADE 90-94.

I- Etapa de reordenación de las Sociedades de Garantía Recíproca.

A raíz de estos planteamientos, la Junta promoverá distintas iniciativas con el fin de lograr el desarrollo de las SGR. Éstas estarán centradas principalmente en potenciar la participación de la Junta de Andalucía en estas entidades financieras, política que ya iniciara al establecer el marco regulador con el Decreto 142/82.

En virtud de esto, se produce el desarrollo de distintos acuerdos de participación adoptados por la Junta de Andalucía. En 1983 se inició la participación de la Junta en el capital de las SGR andaluzas, potenciando desde su posición de socio protector³⁶ el agrupamiento de las sociedades provinciales en otras de mayor dimensión³⁷. Estos apoyos se concretaron en la participación en el capital de este tipo de Sociedades, destinándose en el presupuesto de 1984 para la SGR Avalunión y Coraval la cantidad de 30 millones de ptas³⁸. A la primera, en orden a potenciar el proceso de fusión que ha hecho que las provincias de Almería, Granada y Jaén cuenten con una sociedad única de este tipo y, para la segunda, en orden a consolidar su situación económica. Dicha participación se irá incrementando en los sucesivos años de vigencia del PEA³⁹, en 1985 con 25 millones de ptas. y en 1986 con 30 millones de ptas.

Posteriormente, en vigencia del PADE 87-90, estas participaciones (un tanto

³⁶ Se contarán además como socios protectores, el Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial (IMPI), la Sociedad de Desarrollo Regional de Andalucía (SODIAN) y la Caja General de Ahorros de Granada.

³⁷ La primera que se había constituido había sido la de Córdoba (Coraval con un capital social de 55 millones de pesetas por iniciativa de la Cámara de Comercio y de la Asociación de Empresarios de Córdoba), pero al ser anterior al Decreto 142/1982, no tenía como socio protector a la Junta de Andalucía. Es la Confederación Granadina de Empresarios, con un capital social de 59 millones de pesetas, la que sí contará como socio protector con la propia Junta de Andalucía, en virtud del Decreto 142/1982, de 3 de noviembre. En marzo de 1983, nació en Jaén una nueva SGR, con un capital social de 74 millones de pesetas.

³⁸ La Junta de Andalucía participará en capital en Avalunión por 25 millones y en Coraval por importe de 5 millones, según el Acuerdo de 26 de febrero de 1985 (BOJA 19 de marzo de 1985).

³⁹ Acuerdo de 17 de abril de 1985, del consejo de gobierno sobre participación de la Junta de Andalucía en Sociedades de Garantía Recíproca (BOJA nº73, 23/7/85). La distribución es la siguiente: en el capital de Avalunión SGR por un importe de 12 millones; en el capital de Coraval SGR, por un importe de 4 millones; y en el capital de Suraval SGR, por un importe de 9 millones de pesetas. De igual forma, el Acuerdo de 19 de noviembre de 1986 (BOJA nº114, 26/12/86), la distribución fue la siguiente: Avalaunión 8 millones de pesetas, Crediaival 16 millones de pesetas, y Suraval 6 millones.

pequeñas) serán objeto de regulación con el Decreto 265/1988 de 2 de agosto que modificará determinados artículos del Decreto 142/1982 relativos a la participación de la Junta de Andalucía en las Sociedades de Garantía Recíproca. El objetivo es potenciar la participación de la Junta de Andalucía en estas entidades financieras, mejorando su solvencia y líneas de actuación, adecuándolas a la realidad económica de Andalucía. Este nuevo marco regulador supondrá una modificación de las cantidades máximas de suscripción de capital elevándolas, desde los 50 millones por sociedad, a 100, y desde el porcentaje máximo de participación del 25% al 35%. Esta ampliación de los límites permitió incrementar el apoyo a las sociedades.

En suma, estos apoyos iniciales incentivaron un proceso de reordenación del sistema de garantía recíproca a través de la fusión. En estos años se fue gestando la creación de Suraval (1983), una sociedad de carácter regional que unía a las sociedades de Cádiz, Sevilla y Huelva como respuesta a una política de asociacionismo fuerte. Con posterioridad, en 1984, se constituyó Avalunión, que surge del reagrupamiento de las de Granada, Jaén y la de Almería. En 1986, la SGR Coraval (de Córdoba) decidió ampliar el radio de acción a la provincia de Málaga , por lo que optó por cambiar la denominación por la de Crediaval SGR. Este proceso de fusión, que constituía uno de los objetivos del gobierno autonómico, queda paralizado hasta que en 1994 se inician de nuevo las gestiones. En mayo de este año se firmó un protocolo de fusión entre las Sociedades de Crediaval y Suraval, y, además, comenzó un proceso de coordinación con Avalunión (POMBO, 1995).

Por consiguiente, las medidas de apoyo a las SGR , durante el periodo 1982-88, tuvieron como eje principal el incremento en la participación en el capital social de las empresas al objeto de incentivar el proceso de fusión. No obstante, durante este periodo también se desarrolló otra normativa dirigida al fortalecimiento de las SGR. A través del Decreto 53/1987 de 25 de febrero y en virtud del mantenimiento de la política de creación y fortalecimiento de las PYMES, se dictamina que las SGR podrán prestar avales y fianzas ante la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos, para garantizar las

responsabilidades de empresarios individuales o sociales y socios partícipes de las citadas Sociedades en los contratos a cuya adjudicación concurren o de los que sean adjudicatarios⁴⁰.

Sin embargo, esta política de potenciación de las SGR, y a pesar de las fusiones, no contribuyó a mejorar la posición de los primeros años de inicio de dichas sociedades⁴¹. Hasta finales de los ochenta, los resultados de las SGR no se correspondían con las expectativas generadas. Las Sociedades andaluzas presentaban una clara situación de estancamiento, que había llevado a Suraval y Avalunión a realizar volumen de operaciones muy por debajo de la que se podía haber desarrollado según los medios puestos a su alcance, y a Crediaval a presentar unos altos niveles de morosidad. Estas circunstancias se verían reflejadas en el repetido y creciente saldo negativo de las cuentas de resultados y la continua erosión de los Fondos de Garantía (GÓMEZ, 1995, p.273).

Los motivos que contribuyeron a esto eran fundamentalmente dos. Por una lado, estaba la total descoordinación entre la política de concesión de créditos blandos a las PYMES y el sistema de garantía recíproca y, por otro, la mala gestión llevada a cabo en sus inicios por las SGR, debido, básicamente, a la desacertada elección y a la falta de experiencia de sus órganos rectores (Ibid., p.273).

II- Etapa de participación mayoritariamente autonómica.

⁴⁰ Para que las mencionadas fianzas y avales sean aceptadas por la Junta de Andalucía y sus Organismos, las Sociedades de Garantía Recíproca deben cumplir entre otros requisitos, estar formadas como mínimo por doscientos socios partícipes. La cuantía máxima de cada aval o fianza que se presente será quince millones de pesetas.

⁴¹ Las Sociedades de Garantía Recíproca deben ser, asimismo, objeto de un radical planteamiento. En los momentos actuales estas sociedades subsisten por el apoyo del Sector público, con unos costes internos altos, con una escasa aceptación por parte del mundo financiero y en medio de un espacio apoyo de los empresarios. Tal situación debe ser seriamente reorientada, si se quiere contar con unas entidades útiles del tejido productivo andaluz (TERRÓN, 1987, p.154).

De acuerdo con el desolador resultado, se plantea la necesidad de cambiar la forma de operar. Una de las consecuencias fue la salida del IMPI del capital social de las SGR. La Junta de Andalucía, ante tal situación, opta por adquirir las cuotas sociales⁴² de que es titular como socio protector el IMPI⁴³ y, de esa forma, se evita que el Instituto tuviese que solicitar el reembolso de las mismas, lo que habría de suponer la descapitalización de las sociedades y la puesta en peligro de su viabilidad.

A partir de este momento, el gobierno autónomo asume un protagonismo mayor y distinto respecto a las SGR, el resultado es la regulación del Decreto 117/1990 que tiene por objeto permitir una mayor participación en dichas sociedades. Como el mismo Decreto expone, se considera que transcurrida esta primera fase en 1990, se estima conveniente potenciar la consolidación y fusión de las SGR andaluzas. En este sentido, la Junta de Andalucía considera oportuno modificar la normativa vigente hasta entonces que regula la participación en las SGR, y favorecer, de esta forma, el proceso de fusión que se reforzará al convertirse la Junta en el principal socio protector⁴⁴.

La modificación se concreta principalmente en dos puntos. De una parte, la autorización para la compra de las cuotas sociales de otros socios protectores. Y de otra, la total supresión de las limitaciones que la Administración Autonómica tenía impuestas para su participación en el capital.

Por consiguiente, a partir de 1990 se produce un importante incremento en la participación de la Junta de Andalucía en el capital de las SGR (cuadro nº7), con el objetivo

⁴² Este proceso se analiza con detalle en GÓMEZ (1994, pp 299-304).

⁴³ Se produce a través del Acuerdo de 19 de junio de 1990.

⁴⁴ Acuerdo de 19 de junio de 1990 (BOJA 20-7-90), por el que se autoriza al Consejero de Hacienda y Planificación para que, en nombre y representación de la Junta de Andalucía, suscriba con el IMPI, organismo autónomo del Ministerio de Industria y Energía, un Convenio de Cooperación para la adquisición por parte de la Junta de Andalucía, de las cuotas sociales de que es titular como Socio Protector el referido Instituto, en las Sociedades de Garantía Recíproca Avalaunión, Crediaval y Suraval.

establecido en el citado Decreto de dotar de una mayor autonomía financiera a dichas Sociedades permitiendo así su asentamiento y viabilidad futura.

Las sucesivas ampliaciones suscritas por la Junta, unidas a la salida del IMPI del capital de las SGR, la llevan a convertirse en el máximo accionista de las sociedades, consecuencia de los sucesivos incrementos en la participación de los últimos años (más de 200 mill. de ptas, cifra que supera el total de las realizadas hasta 1989). En 1994, el capital suscrito por la Junta de Andalucía se cifraba en 1.207,1 mill. de ptas.

CUADRO Nº 7
PARTICIPACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA EN LAS SOCIEDADES DE GARANTÍA RECÍPROCA.

(Cifras en millones de pesetas).

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
AVALUNIÓN	5	25	12	8	-	0,0
CREDIAVAL	5	5	4	16	-	27,5
SURAVAL	15	0	9	6	-	12,5
Total	25	30	25	30	-	40
	1989	1990	1991	1992	1993	1994
AVALUNIÓN	16,5	-	52,5	67,6	85,5	214,6
CREDIAVAL	22,0	-	56,5	105,6	194,2	73,6
SURAVAL	11,5	-	41,0	47,0	69,0	-
Total	50	-	150	220,2	348,7	288,2

Fuente: Consejería de Economía y Hacienda y elaboración propia.

Estas aportaciones se enmarcan dentro de una de las propuestas del PADE 91-94. En el PADE se incluye un subprograma de actuación, cofinanciado con fondos FEDER, destinado a facilitar la financiación de las PYMES andaluzas, consolidando la estructura financiera de las SGR y disminuyendo el coste del aval ofertado por dichas entidades.

Este mayor protagonismo que le otorga ser el socio con mayor participación, se traducirá también en nuevos apoyos. Éstos se concretan en un conjunto de medidas de

cooperación financiera y una presencia en los órganos de gobierno acorde con la participación. Como novedad a las medidas de cooperación financiera se encuentran fundamentalmente dos. Por un lado, el tratamiento preferente de las solicitudes de préstamos tramitados mediante aval otorgado por la SGR, dentro de los convenios firmados por la Junta y las EE.FF. con destino a la financiación de las PYMES, con objeto de disminuir el coste del aval. Y, por otro, la concesión de subvenciones a las PYMES con destino a financiar sus aportaciones al fondo de garantía de las SGR, tanto en préstamos formalizados al amparo del convenio entre la Junta de Andalucía y las EE.FF. como en operaciones de aval no acogidas al convenio⁴⁵.

Con las subvenciones a las PYMES, dirigidas a financiar su aportación al Fondo de Garantía de las Sociedades de Garantía Recíproca en los préstamos formalizados, se contempla la instrumentación de un sistema innovador que contribuye a disminuir el coste del aval para el prestatario. Con esto se logra el objetivo de dotar de una mayor solvencia a las SGR convirtiéndolas en un cauce adecuado para apoyar la inversión de las PYMES andaluzas. Las citadas subvenciones se establecen en un 5% del nominal avalado y en función de las disponibilidades del presupuesto. El resultado de esta nueva cooperación financiera por parte de la Junta de Andalucía se ve reflejada en el cuadro nº8.

⁴⁵ Estas subvenciones vendrán reguladas en los años sucesivos por : la Orden de 19 de julio de 1991, Orden de 31 de julio de 1991, Orden de 5 de junio de 1992, Orden de 14 de junio de 1993, orden de 29 de marzo de 1994.

CUADRO Nº 8
SUBVENCIONES AL FONDO DE GARANTÍA DE LAS SOCIEDADES DE GARANTÍA RECÍPROCA.
 (Cifras en millones de ptas)

	Nº Operaciones				Subvenciones				Importe de los Avaes			
	1991	1992	1993	1994	1991	1992	1993	1994	1991	1992	1993	1994
AVALUNIÓN	28	69	69	69	28,8	42,2	41,1	41,1	-	848	822	822
CREDIAVAL	146	66	123	123	130,4	84,9	102,3	102,3	-	1.698	2.046	2.046
SURAVAL	11	12	19	19	11,6	8,1	29,7	29,7	-	162	586	586
TOTAL	185	147	211	211	170,9	135,2	173,1	173,1	-	2.708	3.454	3.454

Fuente: Consejería de Economía y Hacienda y elaboración propia.

El cambio de rumbo que supuso 1990 se verá de nuevo consolidado en 1994, como consecuencia de la publicación de la Ley 1/1994 (BOE 12-3-1994) sobre el régimen jurídico de las SGR. La Ley califica a las SGR como entidades financieras para avalar y asesorar a PYMES pero no para comprar y prestar dinero en el mercado. Con ello se pretende que éstas sean un complemento de las entidades bancarias especializadas en las pequeñas y medianas empresas. De esta Ley destaca el diseño de un sistema de reafianzamiento cuyo objetivo es asumir parte de los riesgos que toman las SGR. Este es un aspecto importante para la consolidación futura del sector, y su ausencia suponía una discriminación respecto a la situación de otros países comunitarios donde sí existe este sistema de contragarantía (POMBO, 1995, p.296).

Por consiguiente, esto supondrá que en el futuro próximo la readaptación del sistema andaluz de garantías recíprocas al nuevo diseño, que nace con la aprobación de la Ley 1/94, deberá traer consigo una definición más específica del marco de relaciones que entre las tres partes del sistema: administración regional, entidades de crédito y empresarios, de forma que hagan posible el desarrollo de las sociedades de garantía recíprocas (Ibid., p.300).

En definitiva, la política de cooperación financiera de la Junta de Andalucía en materia de Sociedades de Garantía Recíproca está delimitada principalmente por el año 1990 que supone un punto de inflexión. La política de la Junta de Andalucía respecto a las SGR, se orientó en principio exclusivamente por la vía de la participación en el capital social, con la intención de consolidar las sociedades constituidas, en cambio, en los últimos años, a raíz de la salida del IMPI como socio protector, se ha venido desarrollando todo un proyecto tendente tanto a incrementar la solvencia de las entidades mediante la participación en su capital, como a incrementar la base de socios partícipes en orden a aumentar y mejorar el cumplimiento de su objeto social.

Las primeras actuaciones en fomento de las SGR no se vieron acompañadas de buenos resultados, siendo calificada su situación de “crisis latente”(GÓMEZ, 1995, p.273). Sin embargo, las posteriores medidas supondrían, por un lado, un relanzamiento de las actuaciones de las SGR, como entidades de promoción empresarial y; por otro, una mayor coordinación entre las políticas de desarrollo de la Junta da Andalucía. Como consecuencia, las SGR están hoy día consideradas, al menos teóricamente, como elementos de promoción regional de la Junta de Andalucía.

3.4. CENTRO DE CONTRATACIÓN DE VALORES.

El mercado de valores constituye una fuente de financiación de las empresas alternativa a la que ofrecen las entidades financieras. Y, como tal, ha sido considera por el gobierno autonómico la posibilidad de crear un centro de contratación de valores en Andalucía.

Con motivo del desarrollo del Plan de Urgencia para Andalucía en 1982 se expresa la intención de la creación de Bolsines de Comercio en diferentes puntos de Andalucía y a la promoción de los existentes. Además, se considera conveniente centralizar en Andalucía

la operatoria mercantil necesaria de fondos prestables.

Estas primeras voluntades se corresponden con las competencias establecidas en el Estatuto de Autonomía. En el art. 13.15 del Estatuto de Autonomía aparece como materia competente de la Comunidad “el establecimiento y ordenación de un Centro de Contratación mercancías y valores de conformidad con la legislación mercantil”. Y, en el artículo 17.1, se recogen las competencias relativas en materia de nombramiento de agentes de cambio y bolsa, corredores de comercio, e intervención en la fijación de las demarcaciones correspondientes. Estas últimas competencias serían reguladas por el Decreto 125/82, en virtud del cual se ha efectuado, a lo largo de los años, el nombramiento de corredores de comercio y el seguimiento de volúmenes de contratación adscritos a la Comunidad Autónoma.

Por lo tanto, de acuerdo con las competencias que establece el Estatuto, desde un principio se considera la posibilidad del establecimiento de un mercado de valores en Andalucía.

En consecuencia, serán varios los intentos de constituir un centro de contratación de valores en Andalucía. En 1984 se iniciaron estudios encaminados a analizar la rentabilidad de ubicar en Andalucía un centro de este tipo que acercara el mercado bursátil a las empresas y ahorradores andaluces. En dicha ocasión, los estudios no fueron del todo favorables (TERRÓN, 1987, p.82). La cuestión permanece aparcada hasta 1986 cuando a la vista de la evolución del mercado financiero y bursátil y las expectativas creadas en torno a la aparición de una nueva ley de bolsa se decide retornar al proyecto. Así, se encarga un estudio⁴⁶ de viabilidad jurídica y económica para la posible implantación de un centro de contratación de valores en Andalucía, cuya decisión final fue la no conveniencia de un

⁴⁶ Con la Resolución de 12 de mayo de 1988, se resuelve el concurso convocado para la adjudicación del estudio de viabilidad y oportunidad de la implantación de un Centro de Contratación de Valores en Andalucía. La empresa adjudicataria es Price Waterhouse por un importe de 38,5 mill. ptas.

mercado de valores en la región.

Las principales conclusiones del informe eran las siguientes (MARTÍN RODRÍGUEZ, MARTÍN MESA, 1993, p.494):

a) En el ámbito jurídico, “podrían crearse posibles conflictos de competencias con el Estado en su reglamentación, en virtud del principio de unidad de orden económico” establecido en la Constitución.

No obstante, el modelo de integración por el se opta con la promulgación de la Ley 24/1988 del Mercado de Valores no sería incompatible con la existencia de una bolsa regional en la que, aparte de negociarse valores nacionales o internacionales mediante el Sistema de Interconexión Bursátil que prevé el art. 85, pudieran negociarse valores regionales que facilitaran la financiación de la pequeña y mediana empresa.

b) “En el ámbito económico, la rentabilidad económica del proyecto resultaba muy incierta”. En este sentido, no parecía posible que con la creación de la Bolsa en Andalucía pudiese aumentar la oferta de valores procedentes de las empresas andaluzas. Los requerimientos técnicos exigidos para poder acceder al mercado de valores hubiesen constituido una fuerte barrera para acudir a esta fuente financiera, pues la falta de transparencias de muchas de las empresas andaluzas se convierte en una de las características que las definen.

En suma, la creación de un centro de contratación de valores en un futuro próximo no parece viable. Las estructura empresarial que conforma la región andaluza, la evolución del sistema financiero español y de los mercados de valores, con una clara tendencia hacia un modelo de concentración, son circunstancias que alejan la realización de este proyecto.

3.5. ENTIDADES DE DESARROLLO REGIONAL⁴⁷.

Hasta ahora se han venido contemplando medidas financieras en las que las Cajas de Ahorros han tenido un papel muy destacado y cuyo principal instrumento financiero se ha producido a través de la firma de convenios. Por otro lado, también se han considerado las Sociedades de Garantía Recíprocas como entidades que puede representar un papel importante en la financiación de las PYMES, pero que aún adolecen del fortalecimiento necesario para ello.

Además, hay otras entidades no exclusivamente financieras, creadas por el gobierno autonómico, y que aspiran a ser organismos que contribuyan al desarrollo regional y, por consiguiente, a la financiación del mismo (a través de la participación en el capital de las empresas, concesión de préstamos, avales, etc.). Éstas son las Entidades de Desarrollo Regional que han adoptado la forma de Sociedades o Instituciones encaminadas básicamente a la promoción y/o reconversión industrial.

Las entidades públicas de desarrollo regional, al igual que las Sociedades de Garantía Recíproca, son un mecanismo o instrumento fundamentado en el plano legal en los artículos 66 y 68 del Estatuto de Autonomía de Andalucía. El objetivo de dichas entidades es, fundamentalmente, el de participar en la actividad productiva de la región, coordinando, asesorando y dinamizando proyectos de inversión.

En Andalucía se creó, en una primera etapa preautonómica, el Instituto de Promoción Industrial con el objeto de impulsar y desarrollar nuevas industrias en Andalucía. Pero será con la Ley 1/1983 cuando tenga lugar la creación del Instituto como organismo autónomo de la Junta de Andalucía. El Instituto tendrá a su cargo el impulso y la ejecución

⁴⁷ Las principales entidades de desarrollo regional son el Instituto de Promoción Industrial de Andalucía, la Sociedad para la Promoción y Reconversión Económica de Andalucía y el Instituto de Fomento de Andalucía, cuyas actuaciones son analizadas en el Capítulo 5, aunque en el capítulo 4 se hace referencia a sus actuaciones en el campo de la investigación y desarrollo tecnológico..

de la política de la Junta de Andalucía en relación con la promoción de industrias consideradas de interés para el desarrollo económico y social de Andalucía, pudiendo recabar para ello la colaboración de otros organismos, instituciones o empresas en la forma que reglamentariamente se determine.

Por la Ley 2/1983, de 3 de marzo, se crea la Sociedad para la Promoción y Reconversión Económica de Andalucía (SOPREA). Esta Sociedad surge de la negativa del Instituto Nacional de Industria de transferir las competencias a la Junta de Andalucía de la Sociedad de Desarrollo Industrial de Andalucía⁴⁸ (SODIAN). De acuerdo con esto, el gobierno andaluz pretende influir en el relanzamiento de la actividad económica con la creación de SOPREA, en especial, a través de las aportaciones de capital riesgo en las sociedades en las que participa, ya que las instituciones financieras no habían desarrollado este tipo de apoyo, al menos en la medida que hubiese sido necesario (CONSEJERÍA DE TRABAJO, INDUSTRIA Y SEGURIDAD SOCIAL, 1984, p.99).

Así, en la exposición de motivos de la citada Ley (creación de SOPREA) se argumentaba, como razón para su presentación y posterior aprobación, que la evolución de la economía andaluza desde el inicio de la crisis aconsejaba la creación de instrumentos económicos específicos que trataran de cambiar la dinámica que venía desarrollándose⁴⁹. Según esto, SOPREA sería concebido fundamentalmente como un instrumento de intermediación financiera que actuaría con criterio de flexibilidad, pudiendo participar en el capital riesgo de sociedades en las que por su interés específico fuera necesario otorgar

⁴⁸ SODIAN había sido creada por el Real Decreto 3028/1978, de 10 de diciembre, y estaba encuadrada en las denominadas Sociedades de Desarrollo Industrial (SODIS), vinculadas al Instituto Nacional de Industria. La finalidad perseguida por SODIAN era la de articular una política de estímulos para lograr un desarrollo equilibrado de la región. Entre sus medios de actuación estaban su participación minoritaria y temporal en el capital social de empresas andaluzas y la financiación a medio y largo plazo de proyectos de inversión en sus empresas participadas.

⁴⁹ Tasa de desempleo alta, un sistema financiero en el que destaca el bajo índice de depósitos por habitante, que explica la baja capacidad de ahorro y, por tanto, la insuficiencia de acumulación de capital para promover nuevas inversiones.

ayuda financiera en forma de créditos a medio y largo plazo, y conceder avales. El objetivo, por tanto, consistía en favorecer el desarrollo económico y social de Andalucía y mejorar su estructura productiva, superando los desequilibrios económicos sectoriales y territoriales (art. 3 de la Ley 2/1983).

Años más tarde y a través del Decreto 265/1985 se crea la Sociedad Pública de Avales Andaluza. La creación de esta sociedad, conforme a lo dispuesto en el art 18.1.2.º de su Estatuto de Autonomía, ha de entenderse como instrumento de apoyo económico y financiero a proyectos empresariales que cumplan los objetivos marcados por la política económica del gobierno de la Comunidad Autónoma, tomando como base de análisis su viabilidad de futuro y su incidencia económica⁵⁰.

Posteriormente, con la Ley 3/1987, se crea el Instituto de Fomento de Andalucía (IFA), con el fin de integrar y racionalizar las funciones de promoción y fomento económico que tenían asignados los distintos entes públicos de la Comunidad Autónoma.

De acuerdo con este fin, las distintas entidades de desarrollo regional o bien desaparecen con tales, es el caso del IPIA, o bien, se integran como un instrumento de apoyo más dentro del propio Instituto, como es el caso de SOPREA. Según esto, los instrumentos financieros de apoyo existentes, pasan a formar parte del Instituto de Fomento de Andalucía. De ahí que uno de los dos grandes grupos de instrumentos del IFA para el logro del fomento de la actividad productiva sean los instrumentos de apoyo financiero⁵¹ (préstamos, avales, etc.).

⁵⁰ La Sociedad Pública de Avales andaluza, podrá otorgar avales en forma solidaria y subsidiaria en apoyo de las PYMES, todo ello hasta un importe máximo de 1.000 millones de ptas.

⁵¹ El otro grupo de instrumentos lo constituye todos los apoyos a la gestión o ayudas técnicas (estudio de asistencia a la gestión, apoyo a la comercialización, formación empresarial, innovación tecnológica, e información y documentación).

A través del Instituto de Fomento de Andalucía se ha producido la participación⁵² en un tipo de Sociedades que, por iniciativa tanto pública como privada, vienen constituyéndose a principios de los años noventa en Andalucía. Es el caso de las Sociedades de Capital Riesgo o Sociedades con criterios de actuación similares a los de éstas, y cuya finalidad Es la promoción de iniciativas empresariales mediante participaciones temporales en capital, préstamos y avales. Las sociedades de estas características constituidas nacieron con una vocación geográfica provincial, por haber estado entre sus promotores alguna institución pública de ámbito local o provincial (MARTÍN RODRÍGUEZ Y MARTÍN MESA, 1993, p.492).

Por consiguiente, todo este conjunto de entidades de desarrollo regional, que serán analizadas de forma más específica en los capítulos siguientes, han constituido un instrumento financiero más de apoyo para contribuir al desarrollo del tejido productivo de la región.

Este tipo de instrumentos son una pieza más en el engranaje de la política financiera desarrollada por el gobierno autonómico. Una política financiera que desde el principio tenía un claro objetivo: la creación o reforzamiento de un sector financiero en la región que colaborase con la política del ejecutivo andaluz y que tratara de conseguir de esta forma la máxima utilización de los recursos captados en la región y, con ello contribuir sufragar las necesidades financieras tanto de las PYMES, la propia Comunidad Autónoma y los Entes Locales.

En este sentido, el desarrollo normativo más amplio y numeroso realizado por los

⁵²La iniciativa de la Junta de Andalucía en apoyo de estas sociedades se ha instrumentado a través del IFA. El Instituto de Fomento ha participado en el capital social de estas sociedades con el objetivo de lograr la consolidación de la red de este tipo de Sociedades. Al final del ejercicio 1993, la red de Sociedades parece convertirse en una realidad al constituirse la de Huelva (INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCÍA, 1994, p.25). En 1993, la participación era la siguiente: Iniciativas Económicas de Almería (Almería); Apuesta por el Sur (Cádiz); Fomento de Iniciativas Cordobesas (Córdoba); Progranada (Granada); Sociedad Fomento de Inversiones Huelva (Huelva); Inverjaén (Jaén); Sevilla 93 (Sevilla). En 1994, se producirá la participación en la Sociedad de capital riesgo de Málaga, constituida con anterioridad.

órganos autonómicos en el Sistema Financiero, durante los años 82-94, se ha centrado en el sector de Cajas de Ahorros⁵³. Para ello, se ha utilizado el Decreto como vía de regulación⁵⁴, no articulándose una norma con rango de ley que contemple, desde una perspectiva global, la problemática de las instituciones de ahorro, aunando y actualizando los tratamientos parciales que el legislador ha ido ofreciendo. Por otra parte, no se han realizado actuaciones competenciales de desarrollo legislativo y de ejecución en el ámbito de la Banca privada y de otros intermediarios financieros no bancarios. En cambio, sí se ha efectuado el desarrollo del sector de Cooperativas de crédito, de acuerdo a las facultades en el ejercicio de exclusividad que le confiere el Estatuto.

Por consiguiente, se ha actuado, principalmente, en la parte del sistema financiero más claramente regionalizado⁵⁵. La intervención se ha producido en una doble dirección: por un lado, regulando sus aspectos administrativos y, por otro, regionalizando sus inversiones, primero, por la vía de los coeficientes de inversión obligatoria existentes hasta su completa desaparición y, después, a través de la firma de convenios.

En suma, el desarrollo de este conjunto de actuaciones, dentro del marco de la política financiera del gobierno autonómico, ha posibilitado sufragar uno de los elementos

⁵³ El Estatuto de Andalucía, como la mayoría de los demás, singulariza a estos intermediarios financieros y sobre ellos prevé una mayor intervención de la C.A. (JIMÉNEZ, 1987, p.486).

⁵⁴ De las diecisiete Comunidades Autónomas que tienen recogidas en su Estatuto competencias sobre esta materia todas han desarrollado iniciativas conducentes a la regulación de la actividad de las Cajas de Ahorros. En la mayoría de las Comunidades dicha regulación se ha realizado mediante una Ley de Cajas de Ahorros. En Andalucía habrá que esperar hasta 1994 para que se empiece a realizar tal gestión. En septiembre de este año, la Mesa del Parlamento de Andalucía ha admitido a trámite una proposición no de ley, en virtud de la cual se insta al Consejo de Gobierno a remitir al Parlamento autonómico, un Proyecto de Ley de Cajas de Ahorros en Andalucía (MEDEL Y DOMÍNGUEZ, 1995, p.179). Será en 1998 cuando parece que este proyecto empieza a concretarse.

⁵⁵ En relación al comportamiento de la Junta de Andalucía respecto a las instituciones financieras básicas, Cajas de Ahorros, Rurales y Banca, RODERO Y DELGADO (1994, p.115) mantienen que “el gobierno andaluz ha tratado de unir el poder financiero al poder político, obtenido en las urnas y, para ello, han utilizado sus competencias en relación con las instituciones que podrán controlar más fácilmente, Es decir, las Cajas de ahorros. Efectivamente, el gobierno andaluz ha conseguido en gran parte establecer una situación de dependencia de las Cajas al ejecutivo regional”.

condicionantes del desarrollo de la región, como Es la financiación. No obstante, y a modo de conclusión, se pueden realizar algunas consideraciones al tipo de intervención efectuado por la gobierno andaluz:

- 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. Los convenios 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.

- La Junta de Andalucía ha alentado los procesos de fusiones en el ámbito de las Cajas de Ahorros, reduciéndose de forma significativa el número de entidades andaluzas que operan en el territorio andaluz. No obstante, este proceso no ha sido similar en el ámbito de las Cajas Rurales. El número de estas entidades se mantiene prácticamente inalterado, a pesar de que son entidades que desde el inicio de este proceso ya presentan un mayor grado de atomización⁵⁶.

- En relación con la banca privada, las competencias del ejecutivo andaluz son menos amplias. Sin embargo, el gobierno regional no ha realizado una política financiera en apoyo de la Banca regional⁵⁷. Tan sólo ha optado por la firma de convenios para conseguir

⁵⁶ En 1990, cuando se inicia el proceso de fusiones, el activo total medio de las Cajas Rurales era la quinta parte de lo que era la media de las Cajas de Ahorros. Así, mientras que el activo medio total de las Cajas de Ahorros en 1990 se situaban en 145.455 mill. de ptas en 1990, la de las Cajas Rurales se situaba en 32 .879.

⁵⁷ Es ilustrativo, en este sentido, que de los 5 bancos regionales existentes a principios de los años noventa (Banco Andalucía, Granada, Jerez, Meridional, Jyske Bank España) tan sólo operen en la actualidad el Banco de Andalucía, perteneciente al grupo del Banco Popular Español. En el caso del Banco de Granada y Banco de Jerez, han sido dos entidades que han terminado desapareciendo como bancos. Ambos fueron
(continúa...)

por esta vía la participación de la banca en los proyectos de desarrollo de la región.

- Al margen de las consideraciones anteriores, hay que destacar el hecho de que el crédito al sector público haya incrementado su peso relativo en Andalucía (en 1988 tan representaba el 3,42% , en cambio en 1996 era de 12,54%). Esto se ha producido en unos años en los que el sistema financiero ha estado sujeto a un continuo proceso de liberalización⁵⁸. Este avance tan importante ha supuesto la introducción de la Banca Privada en la financiación de las Administraciones Públicas, en particular la Autonómica.

En definitiva, la política de financiación constituye un aspecto importante de la política de desarrollo regional, y en concreto, si está dirigida a mejorar la posición de desventaja que en este aspecto presentan las PYMES. No obstante, deben producirse otro tipo de actuaciones para que ello haga posible el desarrollo regional, como puede ser la política de investigación y desarrollo tecnológico, que precisamente ha sido una de las políticas que los últimos años, de cara al desarrollo de una política industrial, más se han fomentado.

⁵⁷ (...continuación)

adquiridos en los primeros años de los noventa por el grupo del Banco de Alcalá, dando origen al Banco de Granada y Jerez. Posteriormente, este banco pasaría a formar parte de la Caixa de Pensiones de origen no andaluz, que adquiriría estas entidades en 1995 y que compite estrechamente con las entidades de depósito propiamente andaluzas, como las Cajas de Ahorros y las Cajas Rurales andaluzas.

⁵⁸ Se ha producido un notable proceso de liberalización que abarca desde la reducción de los coeficientes de inversión obligatoria, a la libertad de tipos de interés, eliminando también las barreras de entrada que limitaban la competencia y reduciendo las diferencias operativas existentes entre Cajas de Ahorros y Bancos. Además de la que ha supuesto la integración de la incorporación a la Comunidad Económica y el desarrollo de los mercados financieros

CAPÍTULO 4

POLÍTICA CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA

La política económica de apoyo al progreso e innovación tecnológica promovida por la Junta de Andalucía se ha articulado principalmente a través de la Consejería de Educación y Ciencia, que es el principal organismo gestor y promotor de las Planes y Programas de investigación desarrollados en Andalucía, la Consejería de Agricultura y Pesca, y el Instituto de Fomento de Andalucía¹.

Por tanto, para el análisis y exposición de los instrumentos que la Junta de Andalucía ha ido impulsando en el campo de la investigación y desarrollo tecnológico se ha procedido al desarrollo de las actuaciones de los principales sujetos ejecutores, aportando una visión tanto cualitativa como cuantitativa de cada uno de los instrumentos desarrollados por los mismos.

1. INTRODUCCIÓN

Hoy día no se discute que el desarrollo económico de un país está ligado a su desarrollo tecnológico y que la tecnología es el factor determinante para aumentar la competitividad y el crecimiento económico (DE LA DEHESA, 1991).

¹ Ha habido otros organismos, como la Consejería de Salud, que han convocado becas de formación de personal investigador y ayudas para organizaciones de reuniones científicas, enmarcadas todas ellas en el Plan Andaluz de Investigación.

El fomento de la investigación y el desarrollo tecnológico, y la difusión de la innovación tecnológica industrial se han convertido en uno de los ejes fundamentales de cualquier política económica². La tecnología resulta ser un factor clave para la competitividad de la industria, confiriendo a ésta importantes ventajas comparativas. A nivel internacional existe una cierta correspondencia entre la capacidad de las economías nacionales para establecer una fuerte base industrial en los sectores de alta tecnología y la competitividad global de dichas economías.

Como señalan CASTELL y HALL (1992, p.42), la modernización tecnológica de cualquier región es un imperativo para el desarrollo económico de la misma en una economía abierta cuyo dinamismo viene determinado por la competencia a escala internacional. Esta modernización implica la adaptación de las nuevas tecnologías a las necesidades propias y características de cada estructura regional. Pero la adaptación y utilización óptima de las nuevas tecnologías deben entenderse, prioritariamente, en términos de formación de la fuerza de trabajo científica y técnica directamente ligada a los nuevos procesos productivos. Esto implica necesariamente el desarrollo de una serie de vínculos y relaciones permanentes entre la economía regional y las fuentes de innovación y producción tecnológica. Estas conexiones se facilitan en la medida en que se desarrollen dentro de la propia estructura regional algunos elementos de producción y difusión de nuevas tecnologías. En la actualidad, la innovación y la difusión tecnológica se entienden como procesos cuyo origen y desarrollo necesitan la existencia de entornos adecuados³ (productivo, científico tecnológico y financiero), o conjuntos de elementos interrelacionados que constituyen un sistema con una determinada

² De forma amplia se puede definir la política tecnológica como el conjunto de medidas legislativas, ejecutivas y prácticas que adopta un gobierno con el fin de aumentar, organizar y utilizar el potencial científico y técnico nacional, conforme a los objetivos que el país a propuesto para su desarrollo económico (PAMPILLÓN, 1986 y 1991).

³ Un análisis de la situación de los entornos en los que se desarrollan las actividades de I+D andaluzas puede verse en UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA(1996)(trabajo realizado en el marco del programa VALUE), JORDÁ (1997), y FERRARO y SALGUEIRO (1996).

proyección regional o nacional (GÓMEZ y BORJA, 1996, pág. 213).

Por consiguiente, la incorporación al cambio tecnológico requiere la articulación de objetivos a corto y largo plazo, así como la definición de unas líneas prioritarias de I+D y su difusión en el sistema económico, ya que para formar un sólido tejido productivo tecnológico es necesario que exista una adecuada conexión entre la investigación, la producción, la adaptación y la utilización de tecnología. El objetivo de autosuficiencia tecnológica es innecesario e imposible. Lo que sí es esencial es que la adaptación y utilización de tecnología se refiera a procesos de investigación y producción tecnológicas de distintos niveles, algunos de los cuales deben estar insertados en la propia estructura regional, por sus efectos de aprendizaje para el proceso de utilización, mientras que otros pueden ser extrarregionales e incluso extranacionales, a condición de que la articulación con el tejido productivo sea estable, controlada y acumulativa, de forma que se genere un auténtico sistema de ciencia-tecnología- producción- adaptación- utilización, que vaya más allá de la simple compraventa ocasional de los componentes tecnológicos en el mercado mundial (Ibid. p. 41) y que, como se sabe, generaría una grave dependencia crónica externa.

El desarrollo científico y tecnológico en el caso particular de Andalucía.

De acuerdo con esto, Andalucía debía apostar por el cambio tecnológico como estrategia de desarrollo. Un cambio tecnológico en la economía que no debía dejarse a las fuerzas del mercado como las únicas canalizadoras (CUADRADO, GRANADOS, AURIOLES y VILLENA, 1987, p. 24).

Sin duda, el gobierno debía jugar en este terreno un papel importante fomentando la incorporación de nuevas tecnologías que estimulen al proceso de inversión. Resulta muy importante crear un clima general favorable a la formación de capital, a la asunción de riesgos por parte de las empresas y a la obtención de

cualificaciones profesionales. Además de esto, resulta de especial importancia para la promoción de un plan a largo plazo, la formación básica investigadora en la Universidad e Institutos de investigación, así como programas para la difusión de las nuevas ciencias y descubrimientos técnicos.

En el caso particular de la Comunidad Autónoma Andaluza la situación de I+D, a principio de la década de los ochenta, se podrían calificar de casi nula. Andalucía se configuraba como una región subdesarrollada tecnológicamente⁴, con una base industrial débil y poco articulada, con escaso potencial científico, bajo nivel de formación de su mano de obra y, sobre todo, con una escasa conexión entre el sistema científico y el tejido productivo.

Por otro lado, el empresariado andaluz tiene un escaso un interés en la innovación y desarrollo tecnológico (DÍEZ DE CASTRO, 1995). Las razones pueden estar en el modelo de crecimiento andaluz caracterizado por una serie de factores: a) un proceso de industrialización dependiente y poco competitivo, con un mercado fuertemente protegido, y un relativo bajo coste de mano de obra; b) un tejido industrial formado por empresas de pequeña dimensión, que dificultan la creación de unidades de I+D; c) una especialización en sectores productivos con escasa presencia de actividades con alto componente tecnológico; y d) un modelo de adopción e implantación de tecnologías basado en la importación de equipos y en contratos de transferencias tecnológicas.

Ante estas condiciones socioeconómicas de la región, CASTELL y HALL (1992, p.43) afirman que plantear la posibilidad de un nuevo modelo de desarrollo de Andalucía apoyándose en la oportunidad ofrecida por la nuevas tecnologías parece una

⁴ Sobre las características de la situación de las actividades de I+D y la formación del Sistema Ciencia-Tecnología-Industria puede consultarse: CASTELLS y HALL (1992); GALÁN, CASILLAS Y MORENO (1992); MARTÍN y PALMA (1993); FERRARO y SALGUEIRO (1996); y JORDÁ (1997). En todos estos trabajos se pone de manifiesto el subdesarrollo tecnológico de Andalucía, así como la débil conexión entre el potencial científico y las empresas andaluzas.

apuesta excesivamente voluntarista. Sin embargo, considerando que el desarrollo tecnológico es determinante en las posibilidades reales de la reestructuración económica que necesita la región, los mismos autores indican que en Andalucía lo importante no es tanto producir nuevas tecnologías de nivel más avanzado como el utilizar y adaptar dichas nuevas tecnologías en función de las necesidades estratégicas del desarrollo andaluz (Ibid., p.46).

De acuerdo con ello, lo que sí resulta necesario es conseguir un cierto nivel de innovación tecnológica, sin el cual sería técnicamente difícil y económicamente costoso la adquisición y utilización de nuevas tecnologías. De ahí la necesidad de una iniciativa pública que intervenga en un doble frente: por una parte, poniendo énfasis en la difusión de las nuevas tecnologías en el tejido productivo, estableciendo los mecanismos para que se vincule de forma directa y fecunda la investigación básica, la aplicada y la utilización productiva por parte de las distintas empresas. Al tiempo que es preciso generar una capacidad endógena de innovación que permita disponer del conocimiento necesario para una correcta selección, adaptación y utilización de las tecnologías que el tejido productivo requiera específicamente.

Por consiguiente, Andalucía, como Comunidad Autónoma y, en concreto, el sector público, no puede renunciar al impulso y ordenación de las tareas de investigación y de innovación tecnológica conforme a criterios propios y atendiendo a sus propias necesidades, ya que la investigación y el desarrollo tecnológico se convierten en el conjunto de actuaciones y condiciones previas y absolutamente necesarias para la reestructuración económica de Andalucía.

En definitiva, la Junta de Andalucía, que de acuerdo con el Estatuto de Autonomía, tiene competencias plenas en investigación científica y técnica⁵ según lo

⁵ El Estado se reserva la exclusividad de autorizar la transferencia de tecnología extranjera hasta 1988. Es en este año cuando se liberalizó en España la transferencia internacional de tecnología y la prestación de asistencia técnica extranjera a empresas españolas.

dispuesto en el artículo 13.29º, deberá ser el principal impulsor de las acciones que engloban políticas científicas y tecnológicas, tanto a nivel de demanda como de oferta⁶.

Como ha señalado CUADRADO (1984, p.105), a pesar de que cada tipo de región exigirá un diseño específico, de acuerdo con sus condiciones de partida y el examen que se haga de sus posibilidades y opciones de futuro, hay varios frentes sobre los que puede actuarse y que contribuirían a mejorar el grado de accesibilidad y de receptividad a la innovación. Dichos frentes serían los siguientes:

- Apoyo a la creación de instituciones específicas para tratar globalmente los aspectos regionales de la política de innovación.
- Desarrollo de una política de estímulo a las empresas para que incorporen a sus funciones de producción inventos o innovaciones fundamentales.
- Mejora del acceso a la innovación, ya sea a través de las Universidades y Centros de Investigación, a través de la colaboración de las autoridades públicas con la iniciativa privada, mediante el fomento de contactos en el exterior, en cursos, ferias, contactos técnicos, etc, o mediante ayudas directas a pequeñas empresas innovadoras o apoyo a amplios programas que informen sobre la introducción de tecnologías específicas.
- Apoyo a acciones que, aún no teniendo efectos apreciables a corto ni a medio plazo, son importantes como pueden ser la mejora de las condiciones culturales, educativas y ambientales. Además del apoyo a la adquisición deliberada de tecnología extranjera para aplicarla o mejorarla de acuerdo con las propias necesidades.

⁶ El art.13.29º establece que: "La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva sobre: Investigación y sus instituciones, sin perjuicio de lo establecido en el número 15 del apartado 149 de la Constitución".

2. INTENCIONES POLÍTICAS EN I+D, DESDE LOS DISTINTOS PLANES REGIONALES.

Para la formulación de su política económica y la ejecución de las competencias transferidas, el gobierno autonómico ha utilizado tradicionalmente grandes marcos de planificación que han considerado entre sus líneas de actuación la mejora e innovación tecnológica, aunque bajo las premisas de la política industrial dominantes en cada período.

Las primeras manifestaciones y voluntades políticas se encuentran desarrolladas en el Plan de Urgencia de Andalucía de 1980. En él se pone de manifiesto la situación deficiente de la industria andaluza y la escasez de tecnología empleada en la misma. Para solucionar esta situación se considera indispensable la utilización de las tecnologías disponibles en España y asimilables por el sistema productivo. Como consecuencia de esto, se propone, por un lado, la coordinación por la Junta de Andalucía de todas las actividades investigadoras que tienen relación con Andalucía (Centro de Desarrollo Tecnológico, Universidades y Escuelas Técnicas, Institutos autónomos) y, por otro, el incremento del esfuerzo en investigación y desarrollo de acuerdo con las necesidades de Andalucía. No obstante, la falta de competencias hace que estas intenciones queden sólo como propuestas y que haya que esperar algún tiempo para que parte de estas iniciativas puedan hacerse realidad.

Con el siguiente Plan Económico para Andalucía (PEA 1984-86), ya en etapa autonómica, el apoyo tecnológico es considerado como una de las medidas necesarias para el apoyo a la actividad empresarial y como instrumento adecuado para potenciar ciertos sectores, reconociéndose, como problema estructural, la escasa capacidad de innovación de las empresas andaluzas.

Dentro de las líneas de fomento de apoyo a la actividad empresarial se asumen

las dificultades de un desarrollo propio en las actividades más ligadas a las nuevas tecnologías entonces emergentes, por lo que se proponen, entre otras, la atracción de empresas foráneas usuarias o productoras de esas tecnologías, la participación del sector público en iniciativas empresariales en ese campo, y la ayuda a la investigación básica y aplicada⁷.

Desde el punto de vista sectorial, en el PEA 1984-86 se incluyen programas en los que se pretende el fortalecimiento de los sectores a través del apoyo tecnológico haciendo especial referencia al sector agrario, donde se indica la necesidad de promover la investigación y experimentación de nuevas técnicas agropecuarias y formación de agricultores (art. 29 y art. 6).

No obstante, a pesar de estas manifiestas intenciones expresadas en los anteriores planes de desarrollo regional, no será hasta 1987, con el Programa Andaluz de Desarrollo Económico 1987-1990 (PADE 87-90), cuando se hable de la adopción y adaptación de la innovación y de las nuevas tecnologías como indispensable para la economía andaluza. Innovación entendida en un sentido amplio que abarca desde la modernización técnica del proceso físico de producción y la mejora de la formación técnica, hasta las nuevas técnicas en la comercialización.

Se plantea la necesidad de realizar un esfuerzo coordinado tanto de investigación como de difusión en el desarrollo de la innovación por parte de la Universidad, de los Centros de Investigación y de las empresas, dentro de las líneas consideradas prioritarias como la energía solar, acuicultura, cultivos intensivos, microelectrónica y las tecnologías

⁷ La ejecución de actividades de I+D por parte de las Administraciones Públicas tiene como objetivo complementar las escasas inversiones de las empresas en este campo. Este hecho se justifica debido a las características de bien público que tiene el conocimiento tecnológico. La incertidumbre y la difícil apropiabilidad de los resultados de la investigación justifican la intervención pública, sobre todo en fases iniciales de la investigación (investigación básica) donde estas características se presentan con mayor intensidad. Así, el sector público suele participar en mayor medida en estas fases iniciales de la investigación, mientras que las empresas son las que generalmente llevan a cabo las actividades de I+D en desarrollo (MARTÍN y ROMERO, 1993; MORENO y RODRÍGUEZ, 1991).

de la información. La potenciación de estas líneas son consideradas como la base de una futura industria emergente con importante capacidad tecnológica y de innovación. Y, además, para el desarrollo de estas actividades, y desde el enfoque endogenista del plan, vendría a predominar la atracción de inversiones como estrategia de desarrollo industrial.

Al igual que ocurriera en el PADE 87-90, en el Plan Andaluz de Desarrollo Económico 91-94 se indica el papel tan importante que para el desarrollo económico de la Comunidad tiene la innovación y el desarrollo tecnológico. En este Plan se formaliza una nueva política económica, que conjuga el énfasis en la modernización del sistema productivo con la superación de los enfoques agraristas y endogenistas y con el estímulo al protagonismo de la iniciativa privada y de la industria (ESECA, 1993, p.214). En este contexto, la modernización competitiva de la economía andaluza habría de sustentarse en la diversificación de la estructura productiva, en la consolidación de la capacidad investigadora pública y en la innovación empresarial, en la reestructuración de los sectores tradicionales, y en una reorientación comercial hacia el exterior.

En el PADE 91-94 se es consciente de la importancia de incorporarse al cambio tecnológico, ya que cualquier retraso en ese proceso puede paralizar los proyectos de desarrollo económico. Se reconoce que existe una débil conexión entre la I+D y el sistema económico regional, por lo que se muestra la necesidad de generar un vínculo estrecho de cooperación entre los centros públicos de I+D y la empresa privada para permitir la creación de un tejido tecnológico que aún no existe.

Desde esta perspectiva, se pretende orientar la política regional en las siguientes direcciones (CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA, 1991a, p.178):

- Creación de las infraestructuras adecuadas para facilitar los asentamientos de empresas tecnológicamente avanzadas.
- Apoyo al desarrollo de empresas ya existentes ubicadas en sectores avanzados o a la instalación de otras de nueva planta, con el objeto de asegurar la presencia

de actividades de futuro aprovechando sus efectos de difusión tecnológica.

-Apoyo a la difusión de tecnología entre empresas locales, a través de la propia financiación de la incorporación de tecnologías en los procesos productivos o con la creación de centros específicos de enseñanza y aplicación de una tecnología.

-Apoyo a la investigación pública y privada prioritaria en los distintos campos de las nuevas tecnologías con base en los objetivos propuestos en el Plan Andaluz de Investigación.

A tenor de lo expuesto se señalan una serie de líneas prioritarias que están en sintonía con las propuestas en el Plan Andaluz de Investigación: agroalimentaria, ciencias de la vida, recursos naturales, humanidades, tecnologías de la producción y tecnologías de la información.

En definitiva, en los distintos planes nos encontramos un cúmulo de buenas intenciones en materia de políticas dirigidas a promover la innovación y el progreso tecnológico. Medidas que, conforme han transcurrido los sucesivos planes, lo que han hecho es poner de manifiesto la deficiencia existente en esta materia.

3. POLÍTICA DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA A TRAVÉS DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y CIENCIA.

En Andalucía, la investigación se realiza fundamentalmente en tres instancias: las Universidades, los Centros Superiores de Investigaciones Científicas (CSIC) y los Centros de Investigación y desarrollo agrario (CIDA). Su situación oscila entre la dependencia directa del CSIC a la Administración Central y la autonomía de los Centros de investigación y desarrollo Agrario, que dependen de la Consejería de Agricultura y Pesca. La Universidades, dependen tanto de la Administración central (en cuestiones

como la homologación de los títulos), de la Consejería de Educación y Ciencia por las transferencias recibidas en esta materia, y también disfrutaban de su propia autonomía.

No obstante, se encuentra otro organismo que ocupa un importante lugar en esta política: el Instituto de Fomento de Andalucía. Sus actuaciones se centran no tanto en el campo de la investigación, como sí en otras áreas que configuran también la política de investigación y desarrollo tecnológico. El Instituto se convierte en el órgano dependiente de la Junta de Andalucía encargado de poner en marcha acciones de apoyo y estímulo a la investigación privada, estableciendo para ello incentivos económicos, creando infraestructura tecnológica, etc., con el fin de establecer lazos de coordinación y conexión entre la investigación pública y la privada.

Por tanto, para el desarrollo de la política de I+D desarrollada por la Administración autonómica es preceptivo analizar las acciones efectuadas en este campo por la Consejería de Educación y Ciencia en favor de la investigación en la Universidad y CSIC, la Consejería de Agricultura y Pesca, y el IFA.

Respecto a la Consejería de Educación y Ciencia, que es el organismo que en este apartado se analiza, su actuación en materia de política de investigación y desarrollo tecnológico se ha centrado en el fundamentalmente en el aspecto científico. El artículo 5º del Decreto 60/1984 de 20 de marzo, sobre resignación de competencias a determinadas Consejerías, asignó a la Consejería de Educación el ejercicio de las competencias en materia de Política Científica, pasando a denominarse ésta, a partir de entonces, Consejería de Educación y Ciencia. Así, la Consejería se convierte en el organismo encargado de lograr el mayor aprovechamiento de los recursos existentes y obtener los mejores resultados en materia de política científica para lograr el ansiado avance económico, técnico y social de Andalucía, en el marco de lo previsto en el artículo 13.29 del Estatuto de Autonomía.

A partir de entonces, la Consejería dedicaría parte de su presupuesto a las

medidas de política científica, primero, dentro del marco del Programa de Política Científica 84-86 y, posteriormente, en lo que constituiría el primer Plan Andaluz de investigación 90-93. En concreto, el presupuesto que ha hecho posible a lo largo de los años el desarrollo de la política científica, a través de la Consejería de Educación y Ciencia, se ha recogido en el programa presupuestario 42B de Investigación Científica presidido por unos objetivos como la potenciación y el impulso de la Investigación Científica de la Comunidad a través de tres líneas de acción: formación personal Investigador, promoción de proyectos de investigación científica, y mejora de la infraestructura de los centros de investigación.

Este programa presupuestario (42B) apenas representa un 1% del presupuesto total de la Consejería de Educación y Ciencia (cuadro nº 1). Este porcentaje se ha visto incrementado en los últimos años coincidiendo con la ejecución del Plan Andaluz de Investigación. Aún así, el presupuesto ha estado en continuo crecimiento con la excepción de los años 1986 y 1994.

Respecto al grado de ejecución del programa ha sido muy diverso (cuadro nº2). Ha habido años en que éste se ha aproximado al 100%, como en 1988 y 1991 y que han coincido con el grado de ejecución que presenta el total de la Consejería y, por el contrario, también ha habido años en situaciones bastantes extremas como 1992, con un grado de ejecución del 26,4%. En este caso los créditos anulados correspondieron a la anulación de prácticamente un 80% de la inversión nueva proyectada.

Del desglose del presupuesto por capítulos (cuadro nº3) se puede observar que las partidas de gastos están dirigidas básicamente a transferencias de capital e inversiones. La parte correspondiente a transferencias corrientes (capítulo IV) son partidas dirigidas al Consejo Andaluz de Ciencia y Tecnología y a las Reales Academias de Andalucía. A partir de 1990 se incluye una nueva partida llamada de Gastos Corrientes (capítulo II), que está dirigida a financiar los gastos de funcionamiento de los Centros docentes no Universitarios.

Las inversiones reales es la partida que mayor peso tiene, absorbiendo la práctica totalidad del presupuesto en los años de aplicación del Plan Andaluz de Investigación. La brusca reducción del porcentaje en 1994 no se debe a una disminución de las inversiones, sino a que éstas pasan a ejecutarse por las Universidades, Empresas Públicas y otros Entes, canalizándose a través de transferencias de capital. Así pues, las partidas de transferencias de capital corresponde a dotación de infraestructura a Centros Científicos, a Departamentos Universitarios y Centros del CSIC.

En suma, de la evolución mostrada se pueden subrayar dos hechos: en primer lugar, el escaso peso que la política científica tiene sobre el total de la Consejería de Educación y Ciencia. Y, en segundo, lo vulnerable que pueden resultar ciertas partidas presupuestarias, en este caso la científica, ante ciertos hechos o eventos. Se afirma esto último teniendo en cuenta el comportamiento del programa en el año 1992 caracterizado por un escaso grado de ejecución, año que coincide con la celebración de la Expo,92.

CUADRO N°1
PROGRAMA 42 B EN EL MARCO DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y CIENCIA
Datos sobre Créditos Definitivos
(en miles de pesetas)

	Consejería	Evolución	Prog. 42B	Evolución	%Prog.42B/Conj
1984	128.226.950		844.423		0,66
1985	148.058.711	15,47	2.001.984	137,93	1,35
1986	161.448.413	9,04	1.012.285	-49,43	0,63
1987	212.069.260	31,35	1.217.476	20,27	0,57
1988	243.115.643	14,64	2.000.992	64,36	0,82
1989	299.677.760	23,27	3.023.275	51,09	1,01
1990	351.146.764	17,17	3.955.050	30,82	1,13
1991	423.045.999	20,48	4.335.938	9,63	1,02
1992	459.737.608	8,67	4.761.963	9,83	1,04
1993	447.593.597	-2,64	5.911.281	24,14	1,32
1994	449.451.920	0,42	5.331.613	-9,81	1,19

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

CUADRO Nº2
EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA 42 B INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA.

(cifras en miles de pesetas)

Año	Crédito Inicial	T.Var.%	Crédito Definitivo (2)	T.Var.%	Obligaciones Reconocidas(3)	T.Var.%	Ejecución % (3)/(2)
1984	857.308		844.423		118.046		14,0
1985	707.506	-17,0	2.001.984	137,0	1.465.013	1141,00	73,2
1986	800.500	-13,1	1.012.285	-49,4	537.968	-63,28	53,1
1987	1.230.506	53,7	1.217.476	20,3	603.988	12,27	49,3
1988	1.517.506	23,3	2.124.023	74,5	2.100.682	247,80	98,9
1989	3.021.006	99,1	3.023.275	42,3	2.951.744	40,50	97,6
1990	3.926.006	30,0	3.955.050	30,8	3.834.174	29,90	96,9
1991	4.276.906	8,9	4.335.938	9,6	3.578.536	-6,67	82,5
1992	4.678.906	9,4	4.761.963	9,8	1.255.589	-64,91	26,4
1993	5.223.606	11,6	5.911.281	24,1	5.626.702	348,13	95,2
1994	5.289.531	1,3	5.331.613	-9,8	3.140.523	-44,19	58,9

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

CUADRO Nº3
COMPOSICIÓN PORCENTUAL DEL PROGRAMA 42B

Datos sobre Créditos Iniciales.

Año	Capítulo I	Capítulo II	Capítulo IV	Capítulo VI	Capítulo VII	Total
1985	-	-	-	64,2	35,7	100
1986	-	-	0,9	67,8	31,2	100
1987	-	-	0,9	69,1	30,1	100
1988	-	-	1,2	70,2	28,7	100
1989	-	-	-	84,9	14,4	100
1990	-	2,5	0,7	85,8	11,1	100
1991	-	2,8	0,6	96,6	-	100
1992	-	5,3	0,6	94	-	100
1993	-	5	0,5	94,5	-	100
1994	-	5,2	0,5	34	60,2	100

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

Este presupuesto se ha ido materializando en una serie de actividades que, como se ha indicado, han estado integradas, primero, dentro del marco del Programa de Política Científica y, posteriormente, en el Plan Andaluz de Investigación.

El Programa de Política Científica 84-86 surge a raíz del proceso de transferencias que se produce en este año. Cuando la Junta de Andalucía asume las competencias en materia de I+D se encuentra con un conjunto heterogéneo de personas que trabajan básicamente en el sector público y sobre las que es difícil aplicar un criterio que permita calificar su situación (JUNTA DE ANDALUCÍA, 1996).

Dadas las limitaciones de los recursos financieros, humanos y de infraestructura, se desarrolló un conjunto de acciones basadas en el uso de todos los recursos científicos disponibles con independencia de su titularidad autonómica o estatal, con el fin de alcanzar los objetivos socioeconómicos propuestos en el Plan Económico para Andalucía 1984-1986. Esto llevó al gobierno andaluz a poner en marcha un Programa de Política Científica que comenzó a sentar las bases de futuras actuaciones, a través de la Consejería de Educación y Ciencia y contribuir así a subsanar las graves deficiencias de la estructura del sistema andaluz de I+D como eran la falta de vertebración, carencia de coherencia temática, y diversificación/concentración excesivas (Ibid., p.7.875).

Después, en años sucesivos se empezaría a trabajar en lo que sería el primer Plan Andaluz de Investigación, un plan que se supone iba a actuar sobre un conocimiento más real de la situación. Así, el desarrollo de la política científica en Andalucía, desde que se transfieren las competencias hasta 1994, está configurado por el programa de política científica 84-86 y el Plan Andaluz de investigación 90-93. No obstante, a pesar de existir un periodo 87-89 de tránsito entre ambos planes, en su práctica totalidad del 84 al 89 puede ser considerado como tal.

El periodo 1984-1989 se considera una etapa transitoria, en primer lugar, porque cuando se crea el Programa de Política Científica 1984-86 se habla de provisionalidad, porque no existía una idea de la situación real del momento en cuanto a la situación de los activos científicos y tecnológicos de la Comunidad. En segundo lugar, porque cuando se concluye con la vigencia de dicho programa hasta la puesta en marcha del Plan Andaluz de Investigación 1990-93, se habla de un periodo transitorio

para emprender acciones nuevas con un cierto carácter experimental. Aún así, el periodo 1984-89 se caracteriza por una progresiva consolidación de las convocatorias inicialmente creadas, con leves modificaciones nada sustanciales.

El Programa de Política Científica de la Junta de Andalucía estableció las líneas prioritarias⁸ para el bienio 1984-86, fijándose al mismo tiempo los criterios a seguir en las convocatorias de becas, ayudas a la investigación, proyectos y programas de Investigación Científica y Técnica de las distintas Consejerías. Este programa se diseña bajo una doble perspectiva, por un lado, desde la óptica de la demanda, de forma que se logren cubrir las exigencias sociales, teniendo siempre presente la importancia estratégica que ofrece la investigación como elemento para superar la crisis y, por otro lado, desde la óptica de la oferta pretendiendo subsanar las principales carencias que sufre la actividad investigadora en la Comunidad Autónoma (DIRECCIÓN GENERAL DE UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN, 1985).

Este Programa, que se inicia en 1984, fue una puesta en marcha de acciones de carácter urgente ante la necesidad imperiosa de la Comunidad Autónoma de medidas de apoyo científico. Medidas de apoyo que se adoptaron sin un conocimiento exacto de la situación existente en cada uno de los ámbitos. Este desconocimiento provocó que unas de las acciones paralelas que se emprendieron fue la realización de estudios destinados a conocer la realidad de los Centros de Investigación de Andalucía, a fin de disponer de la información necesaria para el desarrollo de una adecuada planificación (DIRECCIÓN GENERAL DE UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN, 1986).

Después de 1986 comienza un periodo intermedio hasta el inicio del primer Plan Andaluz de Investigación 1990-1993. Durante este periodo 87-89, las acciones de fomento a la investigación y desarrollo tecnológico que se desarrollan son un paso

⁸ Estas medidas se establecieron con el Decreto 206/1984, de 17 de julio de la Consejería de Educación y Ciencia.

previo hacia el Plan Andaluz de Investigación. En esta fase transitoria se siguen manteniendo las líneas de acción anteriores, no obstante, se potencian nuevas ayudas a la investigación, que suponen un acercamiento a las nuevas líneas de acción proyectadas en dicho Plan.

Con el Decreto 278/1987 de 11 de noviembre se producen las primeras actuaciones relativas al Plan Andaluz de Investigación (PAI). Con este Decreto se creó la Comisión Interdepartamental de Ciencia y Tecnología, y se estableció la estructura organizativa básica del PAI. A este Decreto le seguirán otros, a partir de los cuales se crea la Dirección del Plan Andaluz de Investigación⁹, el Consejo Asesor para la Ciencia y la Tecnología de Andalucía¹⁰. Este último se crea como mecanismo que posibilitará el necesario diálogo entre la comunidad científica y los agentes sociales y económicos.

A tenor de esto, se puede afirmar que desde 1987 se empieza a proyectar el Plan Andaluz de Investigación, en una primera fase preliminar, por lo que la política de I+D llevada a cabo por la iniciativa pública, durante 84-94, ha tenido como marco principal e instrumento base el Plan Andaluz de Investigación.

Sin embargo, es a partir de abril de 1990 cuando realmente se apruebe lo que constituirá el primer Plan Andaluz de Investigación (PAI), con un horizonte temporal de cuatro años. A partir de entonces, las actuaciones regionales en materia de I+D se canalizarán en la Comunidad Autónoma Andaluza a través del PAI.

El Plan se crea como un instrumento necesario de coordinación que permita rentabilizar al máximo las inversiones e infraestructuras ante la nueva situación en el sistema de ciencia y tecnología. Una nueva situación que viene marcada por la incorporación de España en la CEE, por las nuevas directrices señaladas por la Ley de

⁹ Decreto 280/1987 de 11 de noviembre.

¹⁰ Decreto 159/1988 de 19 de abril.

Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica (Ley 13/1986), así como por las situaciones priorizadas por el Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, perfilándose, además, un sistema que establece sus líneas preferenciales de actuación en base a criterios de oportunidad marcadas por los agentes socio-económicos (HUERTAS, 1989).

Por tanto, en el Plan se establecen las líneas generales de actividad de los Centros de Investigación de la Junta de Andalucía y las actuaciones a realizar concertadamente con las Universidades y demás Centros de Investigación, de carácter público o privado, ubicados en Andalucía.

En este contexto, las misiones esenciales del Plan Andaluz de Investigación son la formulación de líneas preferenciales de actuación a nivel regional; armonizar y modular los objetivos del Plan Nacional en función de los intereses regionales; establecer una relación organizada con las actividades de la C.E. dentro del Programa Marco de I+D; coordinar los programas sectoriales de las diferentes Consejerías de Gobierno Andaluz que se relacionen con actuaciones en materia de I+D; y apoyar y promocionar la actividad investigadora mediante la puesta en marcha de programas horizontales.

El Plan pretende planificar de manera unificada la actividad investigadora y el desarrollo tecnológico en Andalucía, fomentando la relación entre los centros públicos de investigación y la iniciativa privada, de acuerdo con unos objetivos básicos y unas líneas prioritarias de investigación.

Los objetivos del Plan son: a) atender adecuadamente a los grupos de investigación que se orienten hacia los temas considerados preferenciales por la Comisión Interdepartamental en función de las necesidades socioeconómicas y las prioridades políticas; b) fomentar la participación andaluza en proyectos de investigación con financiación externa a la Comunidad; c) generar una situación más competitiva para los grupos de investigación existentes, siendo esencial elevar el nivel de medio de los

equipos científicos en razón de su temática y/o su calidad; d) mejorar las condiciones de infraestructura básica, con atención especial a aquellas áreas consideradas prioritarias, y e) simplificar las tareas de gestión de investigación de la I+D.

Respecto a las líneas prioritarias de investigación, mucho más amplias que las formuladas en el Programa de Política científica pero abarcando todos y cada uno de las líneas anteriores, guardaran una estrecha semejanza con las formuladas en Plan Nacional (véase el esquema adjunto).

El PAI está compuesto por un programa de promoción general de conocimiento y seis programas temáticos, reproduciendo así la estructura del Plan Nacional. El conjunto de líneas prioritarias recogidas en los programas temáticos del PAI coincide sustancialmente con los programas temáticos del Plan Nacional. Este hecho implica que, en general, en Andalucía se va a investigar sobre los mismos temas que en el conjunto de España. Esto en cierta manera puede ser debido al hecho de que Andalucía debe enfrentarse a problemas de I+D muy similares a los de las demás Comunidades Autónomas, pero sobre todo a que la comunidad científica andaluza se ha formado en estrecha conexión con el naciente Sistema de Ciencia Tecnología e Industria (SCTI) español, lo que además confirma el hecho de que no existe un SCTI propiamente andaluz, sino una parte importante del SCTI español que se ubica en Andalucía, (CASTELLS y HALL, 1992), a pesar de que la Comunidad Autónoma andaluza se haya dotado de algunos órganos de coordinación y gestión necesarios para implantar una política científica propia¹¹.

Para alcanzar las metas propuestas, tanto con las primeras acciones propuestas

¹¹ El órgano de nivel jerárquico más alto en el organigrama de la política científica de la Junta de Andalucía durante la vigencia del PAI era la Comisión Interdepartamental de la Ciencia y Tecnología que, dependiendo directamente del Consejo de gobierno, estaba constituida por un representante de las Consejerías con competencias sectoriales en investigación y por el director del PAI, bajo la presidencia del consejero de Educación y Ciencia. Su misión era planificar, coordinar y realizar el seguimiento de la I+D en Andalucía.

en el Programa de Política Científica como posteriormente durante la vigencia del PAI, se llevaron a cabo un conjunto de actuaciones canalizadas a través de la Consejería de Educación y Ciencia. Estas distintas acciones tuvieron su reflejo en las convocatorias de apoyo existentes dirigidas a la formación del personal investigador, al apoyo a los grupos de investigación, a las ayudas a potenciar el intercambio de investigadores y a la investigación en general, e incluso en los apoyos mostrados para equipamiento científico en los primeros años y el apoyo a la labor efectuada por las Academias de Andalucía en materia de investigación y difusión del conocimiento. Estas modalidades de apoyo se inician en 1984 y a lo largo de los años no ha hecho más que consolidarse o ampliar su campo de actuación, excepto la de equipamiento científico que desaparece como tal con la vigencia del PAI.

De hecho, con el PAI destaca, en primer lugar, la puesta en marcha de becas destinadas a formar investigadores en colaboración con las empresas y aquellas otras que tratan de iniciar al alumnado universitario en materia de docencia e investigación; en segundo lugar, la ampliación del colectivo al que van dirigidas determinadas ayudas destinadas a posibilitar la dedicación a tareas investigadoras del profesorado de Enseñanza Medias y EGB. Por último, la creación de los premios al Fomento de la Investigación y Premios Andalucía de investigación es una línea de ayuda que tiene como objetivo el reconocimiento público a la labor de aquellas personas que se dedican a tareas científicas e investigadoras.

ESQUEMA DE LA POLÍTICA CIENTÍFICA DESARROLLADA POR LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y CIENCIA EN EL CONTEXTO DEL PROGRAMA DE POLÍTICA CIENTÍFICA 84-86 Y EL PLAN ANDALUZ DE INVESTIGACIÓN 90-93.

Líneas prioritarias de investigación (*)	CONVOCATORIAS-ÁREAS DE ACTUACIÓN.	TIPO DE BECAS O AYUDAS.
<p>Programa Política científica</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Acuicultura. 2. Biotecnología. 3. Energías renovables y ahorro energético. 4. Microelectrónica. 5. Recursos naturales, aprovechamiento y transformación integral. 6. Recuperación del Patrimonio Histórico, Cultura y Artístico andaluz. 7. Medio ambiental. 8. Producción animal. 9. Salud Pública. 	<p>I-Formación Personal Investigador.</p>	<p>-Becas Postdoctorales. -Becas para la Formación de Personal Investigador en Universidades. -Becas para la Formación de Personal Investigador en Centros del Consejo Superior de Investigaciones Científicas ubicadas en Andalucía. -Becas para la Formación de Personal Informático en los Centros de Cálculo Integrados en la Red Informática Científica de Andalucía.</p>
	<p>II- Proyectos de Investigación y Desarrollo Tecnológico</p>	<p>-Ayudas para proyectos de Investigación y Desarrollo Tecnológico</p>
<p>Plan Andaluz de Investigación</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Agroalimentación (investigación agrícola, ganadero, alimentos y agroindustrial, forestal..) 2. Ciencias de la Vida (biotecnología, inmunología, toxicología, investigación farmacéutico). 3. Ciencias Sociales y Humanísticas. 	<p>III- Acciones de política científica, para potenciar el intercambio de investigadores y a la investigación en general.</p>	<p>-Ayudas para asistencia a Congresos y Reuniones Nacionales e Internacionales, de carácter Científica y Tecnológico. -Ayudas para estancias breves de Investigadores en Centros de investigación nacionales y extranjeros. -Ayudas para la Organización de Congresos y Reuniones nacionales e internacionales de carácter científico y tecnológico. -Ayuda a publicaciones de carácter científico y tecnológico</p>
<ol style="list-style-type: none"> 4. Recursos naturales y medio ambiente. (acuicultura, recursos geológicos, recursos hídricos..) 5. Tecnología de la información (microelectrónica, ciencias y tecnología del espacio, radiocomunicaciones..) 6. Tecnología de la producción (energía, robótica, residuos...) 	<p>IV-Equipamientos científicos(**)</p>	<p>.-Servicios Centrales de Investigación -Ayudas para equipamientos de Fondos Bibliográficos. -Ayudas para mantenimiento del Equipamiento Científico técnico existente en las Universidades. -Ayudas a la investigación para Departamentos de las Universidades de Andalucía. -Aportaciones para concluir la primera Fase de la Red Informática.</p>

Fuente: Dirección General de Universidades e Investigación y elaboración propia.

(*) Independientemente a estas líneas temáticas ha existido una línea dirigida a la promoción general del conocimiento.

(**) Esta línea de actuación desaparece como tal con la vigencia del PAI 90-93.

A continuación, de acuerdo con las distintas convocatorias o áreas de actuación, se procede al desarrollo de las mismas, distinguiéndose en cada una de ellas el periodo temporal referido al Programa de Política Científica más los años intermedios y el Plan Andaluz de Investigación.

3.1. La formación de personal investigador.

La formación de personal investigador es una de las medidas precisas para la modernización y adecuación de la investigación científica a las circunstancias actuales, de forma que con el máximo aprovechamiento de los recursos humanos se pueda favorecer y estimular la creación de equipos de investigadores.

Por ello y al objeto de facilitar una vía de acceso a la investigación a los titulados superiores que deseen elaborar una tesis doctoral o un trabajo de investigación, a través de la adscripción a Departamentos Universitarios, Centros Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) o a una institución especializada, se crea una convocatoria de becas dirigidas a la formación de personal investigador en la Comunidad Autónoma, que se produce desde que se inician las primeras medidas de política científica en 1984, a tenor del déficit existente en recursos humanos. Son becas que están dirigidas específicamente a las Universidades de Andalucía con una duración entre un año o tres, dependiendo de las modalidades.

Periodo 84-89.

El conjunto de becas dirigido a la formación de personal investigador ha sido diverso, dirigiéndose en algunos casos a colectivos muy específicos. La oferta de convocatorias de formación de personal investigador se ha ido ampliando sucesivamente desde que se iniciaran las primeras con la vigencia del Programa de Política Científica. Así, en la convocatoria de 1986/87 se incluyen dos nuevas modalidades como son las Becas para Monitores de Plan de Formación de Personal Informático y las Becas para

la Formación de Personal Docente e Investigador en Departamentos. Además, en 1988, a pesar de ser un año de transición hacia el Plan Andaluz de Investigación, se amplía de nuevo la oferta con nuevas modalidades: Becas de los Programas Sectoriales y Becas de Formación de Personal Bibliotecario, Becas en colaboración con empresas y, en concreto, con la empresa FUJITSU.

Las sucesivas convocatorias han supuesto una consolidación del tipo de becas de formación de personal investigador que, tal como se aprecia en el cuadro nº4, se manifiesta en el sucesivo incremento del número de becarios. No obstante, este incremento se debe a las prórrogas de las distintas modalidades de becas como era de preveer por la duración de las mismas.

La distribución del número de becarios por modalidad de convocatorias se puede ver en el cuadro nº5. El grueso de las becas de formación son las destinadas a la formación de personal de investigación, ocupando un lugar destacado las prórrogas.

Las becas de formación de personal docente e investigador en departamentos que imparten docencia en las Facultades de Derecho ha sido objeto de particularidades, diferenciándose la formación de este colectivo por una serie de convocatorias específicas. Dichas convocatorias han venido justificadas por el gran incremento en la demanda de estudios de Derecho experimentado durante los últimos años en la Comunidad Autónoma de Andalucía, por lo que se considera necesario atender de forma prioritaria la formación de personal docente e investigador de jóvenes licenciados que puedan integrarse en los Departamentos Universitarios que impartan dichos estudios tras finalizar los cursos de Doctorado y realizar un mínimo de dos años de actividades investigadora, tal como establece el artículo 34.3 de la Ley de Reforma Universitaria.

Respecto a la becas postdoctorales, cuyo objetivo es el perfeccionamiento científico de los investigadores, son consecuencia de un incremento de la convocatoria del plan de formación de personal investigador (Orden 19 de octubre de 1985, BOJA

nº99). Las convocatorias dirigidas tanto a la formación de personal informático como de monitores surgen de la necesidad de personal informático dentro de los Centros de Cálculo, que crece considerablemente en estos años, de ahí el incremento sucesivo que sufre el número de becas concedidas.

La distribución de este tipo de becas de formación de personal investigador por Universidades ofrecida en el cuadro nº6 pone de manifiesto la relación positiva entre la presentación de solicitudes y las concesiones de becas. Las Universidades que más porcentaje de becas absorben son Granada y Sevilla.

De la distribución de este tipo de beca por líneas de investigación durante 1984-89 (cuadro nº7), se observa que, con la excepción del programa general que absorbe prácticamente la mitad de 50% del total, el área de ciencias de la vida es la más beneficiada, notándose levemente la mayor tradición e implantación de este área en Andalucía. No obstante, hay que decir que está bastante igualada al área de Recursos Naturales y Medio Ambiente, y a la de Ciencias Sociales y Humanísticas. También se aprecia a lo largo de las distintas convocatorias un desplazamiento de las líneas de investigación más consolidadas, como pueden ser las áreas de las Ciencias de la Vida y las Ciencias Sociales, en favor de áreas como la tecnología de la producción e información (área emergente) y agroalimentación.

En cualquier caso, la política de distribución de apoyos a las áreas de investigación por parte de la Junta de Andalucía, durante este periodo 84-89, parece mostrarse prudente, combinando el apoyo a las áreas estratégicas, como pueden ser las correspondientes a las áreas tecnológicas, con el mantenimiento de un nivel equitativo para todas las áreas.

**CUADRO N°4
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO TOTAL DE BECARIOS 84-89.
FORMACIÓN DE PERSONAL INVESTIGADOR**

Convocatoria	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89
NºBecarios	117	303	441	537	559

Fuente: Dirección General de Universidades e Investigación y elaboración propia.

**CUADRO N° 5
DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO TOTAL DE BECARIOS SEGÚN EL TIPO DE BECA**

Tipo de Beca	Convocatoria	Convocatoria	Convocatoria	Convocatoria
	85/86	86/87	87/88	88/89
F.PI Nuevas adjudicaciones	46,86%	25,85%	19,1%	19,3
F.P.I prorrogas	28,62%	48,75%	52,9%	44,9%
Becas postdoctorales	10,38%	4,99%		
Becas postdoctorales (prórroga)	-	4,31%		
Monitores de informática	-	3,40%	4,3%	5,3%
Formación personal informático	14,15%	8,84%	9,1%	14,3
Formación personal bibliotecario	-	-	11,8%	12,9%
Formación personal Investigador en Fac. de Derecho	-	3,85%	2,8%	2,1%
Fujitsu	-	-	-	1,2%

Fuente: Dirección General de Universidades e Investigación y elaboración propia.

**CUADRO N°6
BECAS DE FORMACIÓN PERSONAL INVESTIGADOR. DISTRIBUCIÓN POR
UNIVERSIDADES**

Univer.	1984/85			1985/86			1986/87			1987/88			1988/89		
	Conced.		Nº	Sol.		Nº	Sol.		Nº	Conced.		Nº	Sol.		Nº
	Nº	%		Nº	%		Nº	%		Nº	%		Nº	%	
Cádiz	7	6,0	64	9	6,2	63	11	9,6	108	10	11,6	71	3	2,9	
Córdoba	14	12,0	162	22	15,1	176	15	13,2	262	14	16,3	229	16	15,7	
Granada	31	26,5	332	43	29,5	422	36	31,6	400	23	26,7	437	35	34,3	
Málaga	14	12,0	116	14	9,6	147	17	14,9	400	23	26,7	148	15	14,7	
Sevilla	28	23,9	370	41	28,1	386	35	30,7	782	32	37,2	423	31	30,4	
C.S.I.C	23	19,7	343	20	13,7	0	0	0,0	0	11	12,8	0	0	0,0	
Total	117		1387	146		1194	114		1604	86		1318	102		

Fuente: Dirección General de Universidades e Investigación y elaboración propia.

CUADRO N°7
BECAS DE FORMACIÓN PERSONAL INVESTIGADOR. DISTRIBUCIÓN POR LÍNEAS
PRIORITARIAS DE INVESTIGACIÓN.

	1984/85		1985/86		1986/87		1987/88		1988/89	
	N°B	%	N°B	%	N°B	%	N°B	%	N°B.	%
Prog. General	68	58,1	57	44,2	50	43,9	51	59,3	54	52,9
Área Ciencias de la Vida	20	17,1	16	12,4	26	22,8	7	8,1	11	10,8
Área Rec. Naturales y M. Ambiente	14	12,0	22	17,1	17	14,9	7	8,1	10	9,8
Área de C. Sociales y Humanísticas.	13	11,1	24	18,6	14	12,3	6	7,0	10	9,8
Área Tecnología de la Información	1	0,9	1	0,8	1	0,9	6	7,0	5	4,9
Área Tecnología de la Producción	1	0,9	4	3,1	4	3,5	3	3,5	5	4,9
Área de Agroalimentación	0	0,0	5	3,9	2	1,8	6	7,0	7	6,9
Total	117		129		114		86		102	

Se ha procedido a la agrupación de las distintas líneas prioritarias de investigación propuestas en el Programa de Política Científica 84-86, de acuerdo con las líneas propuestas en el Plan Andaluz de Investigación.

Fuente: Dirección General de Universidades e Investigación y elaboración propia

Periodo 90-93, Plan Andaluz de Investigación.

Con la implantación del PAI, esta modalidad de apoyo se mantiene, al objeto de seguir contribuyendo a la incorporación de nuevos recursos humanos al sistema de ciencia y tecnología¹², con la puesta en marcha de diferentes programas de becas tanto para incrementar el número de jóvenes investigadores, como para formar personal de apoyo. Por consiguiente, en el PAI se mantienen las becas anteriores con la ampliación de alguna nueva modalidad. Así, junto con las modalidades ya existentes y consolidadas de promoción general del conocimiento, programas sectoriales y áreas de conocimiento, destaca la puesta en marcha de becas destinadas a formar investigadores en colaboración con las empresas, y aquellas otras que tratan de iniciar al alumnado universitario en materia de docencia e investigación. Estas becas han tenido un desarrollo similar a las

¹² El Sistema de Ciencia y Tecnología es el conjunto de personas, actividades y operaciones interrelacionadas dirigidas a generar, modificar y difundir el conocimiento científico y técnico, y a concebir nuevas aplicaciones de éste.

anteriores. Las becas se han asignado en tres convocatorias¹³, a pesar de que la horizonte temporal del PAI es de 4 años.

La evolución seguida de las correspondientes convocatorias de apoyo a la formación de personal se observa en el cuadro nº8. De dicha evolución destaca, en primer lugar, el importante peso que tienen las becas dirigidas a la formación de personal investigador en el ámbito sectorial y general, no ya sólo por el número de concesiones que se viene produciendo en las respectivas convocatorias, sino por el número de prórrogas concedidas. En segundo lugar, destaca el importante número de becas dirigidas a la formación de personal bibliotecario, archivero y documentalista.

CUADRO Nº8
NÚMERO DE BECARIOS DE FORMACIÓN DE PERSONAL INVESTIGADOR.
Plan Andaluz de Investigación 90/93

	Conv. 1990	Conv.1991	Conv.1992-93	Total
F.P.I.Prog. General, Sectorial y áreas de conocimiento	121	143	154	418
Monitores Informática	43	69	62	174
F.Personal Informático	88	98	67	253
F.Personal Bibliotecario Archivero y Documentalista	110	138	90	338
Becas Introducción Investigación	-	107	55(P)	107
Becas personal apoyo grupos investigación		72	47(P)	72
Becas FPI Colaborador Empresas	34	42	92	169
		22(P)	62(P)	84(P)

(P): Prórrogas

Fuente: Dirección General de Universidades e Investigación y elaboración propia.

¹³ Convocatoria 1990: Orden 2-1-90 (Becas F.P.I. prog. general , sectorial, áreas de conocimiento); Orden 15-1-90 (Becas Formación personal informático, monitores, bibliotecario, archivero y documentalista. Convocatoria 1991: Orden 04-12-90 (Becas F.P.I. prog. general , sectorial, áreas de conocimiento); Orden 10-12-90 (Becas Formación personal informático, monitores, bibliotecario, archivero y documentalista). Convocatoria 1992: Orden 09-06-92 (Becas formación personal investigador); Orden 20-05-92 Becas formación personal informático; Orden 26-02-92 (Becas monitores de plan de formación personal informático). Convocatoria 1993: Orden 09-07-93(Ayudas para apoyar a grupos de investigación)

Respecto a las becas integradas en el programa general y sectorial, tal como se aprecia en los cuadros nº9 y nº10, por organismos, son las Universidades de Granada y Sevilla las más beneficiadas como sucediera en la etapa anterior, algo que resulta lógico teniendo en cuenta que son las dos Universidades más importantes por lo que también son las que presentan el mayor número de solicitudes. En cambio, otras instituciones públicas como el CSIC se encuentran en una posición más marginal. Esto ha provocado una cierta concentración institucional por parte de la Junta de Andalucía.

Por líneas de investigación es el área de Ciencias Sociales y Humanísticas la más importante en cuanto a solicitudes seguida de las Ciencias de la Vida, lo que indica el potencial que tienen estas líneas frente áreas más próximas al sector productivo, como la tecnología. No obstante, a pesar de la gran diferencia existente entre el número de peticiones de unas y otras áreas, no se ha producido esta situación en las concesiones de becas, donde el número de becas concedidas por áreas está más igualado, aunque esto no evita que el área de tecnología sea donde se registren el menor número de becas concedidas relacionadas directamente con el menor número de peticiones.

Las becas de introducción a la investigación para el personal de apoyo a grupos de investigación se convocaron tan sólo en 1991 (las cantidades de 1992 corresponden a prórrogas) al igual que ocurrió con las becas de apoyo a los Centros, Institutos y Grupos de investigación. El objeto de dichas becas era la preparación de personal cualificado susceptible de integrarse en equipos de investigación y docencia.

Las becas destinadas a la formación de personal investigador en colaboración con las empresas (cuadro nº11) se han ido consolidando en el tiempo, como se demuestra con la sucesiva incorporación de nuevas empresas a lo largo de los años y por el incremento en el número de becas concedidas. Las instituciones financieras son las empresas que más becas han absorbido con prácticamente el 70% del total de las 168 becas concedidas en esta modalidad en el periodo 1990-93.

CUADRO Nº 9
BECAS DE FORMACIÓN PERSONAL INVESTIGADOR. DISTRIBUCIÓN POR UNIVERSIDADES.
PAI 1990-93

Organismos	Conv.1990		Conv.1991		Conv.1992-93		Total 1990/93		
	NºS	NºC	NºS	NºC	NºS	NºC	NºS	NºC	NºPr
Programa General									
Univ. Almería	-	-	-	-	36	10	36	10	-
Univ. Cádiz	53	8	59	9	66	8	178	25	57
Univ. Córdoba	71	9	74	9	81	9	226	27	74
Univ. Granada	204	22	257	23	252	18	713	63	135
Univ. Huelva	-	-	-	-	18	6	18	6	-
Univ. Jaén	-	-	-	-	50	10	50	10	-
Univ. Málaga	78	12	110	12	112	13	300	37	75
Sevilla	250	24	267	22	284	17	801	63	157
Total	656	75	767	75	899	91	2322	241	498
Programa Sectorial									
Univ. Cádiz	28	2	41	2	41	3	110	7	16
Univ. Córdoba	109	5	94	3	103	4	306	12	63
Univ. Granada	233	9	267	12	294	9	794	30	92
Univ. Málaga	72	2	112	4	99	6	283	12	48
Univ. Sevilla	244	6	237	10	261	7	742	23	108
CSIC	69	11	66	7	64	7	199	25	94
Otros Org.	31	2	32	3	13	1	76	6	12
Total	786	37	849	41	875	37	2510	115	433

Fuente: Dirección General de Universidades e Investigación y elaboración propia.

(*) Concesiones de prorrogas de becas de formación de personal investigador prog. general, correspondiente al programa 1990/93.

CUADRO Nº 10
Nº DE BECAS CONCEDIDAS DE FORMACIÓN PERSONAL INVESTIGADOR
DISTRIBUCIÓN POR LÍNEAS PRIORITARIAS DE INVESTIGACIÓN. 1990-93
(Prog. Sectorial)

	Conv.1990		Conv.1991		Conv.92-93		Total 1990/93		
	NºS	NºC	NºS	NºC	NºS	NºC	NºS	NºC	Pr
Agroalimentación	133	7	119	8	134	6	386	21	73
Ciencia de la vida	193	8	177	9	160	6	530	23	105
Recursos Naturales y Medio Ambiente	150	6	150	7	137	7	437	20	92
Ciencias Sociales y Humanísticas	244	7	323	7	300	11	897	25	98
Tecnología de la producción	47	5	51	5	71	4	169	14	42
Tecnología de la información	19	4	29	5	43	3	91	12	23
Total	786	37	849	41	875	37	2510	115	433

Pr : prorrogas sectoriales correspondientes al periodo 1990/93

Fuente: Dirección General de Universidades e Investigación y elaboración propia.

**CUADRO Nº 11
SOLICITUDES Y CONCESIONES DE BECAS DE FORMACIÓN DE PERSONAL
INVESTIGADOR EN COLABORACIÓN CON LAS EMPRESAS**

	1990(*)		1991			1992		1993		1990/93	
	NºS	NºC	NºS	NºC	P	NºC	P	NºC	P	NºC	P
Destilaciones Gª Fuente S.A	31	3	-	-	2	-	2	4	2	8	6
C. Gral Ahorros de Granada	79	15	59	16	7	24	7	26	-	82	14
Caja de Ahorros Sevilla(**)	245	16	243	16	13	-	29	-	-	31	42
Astilleros Españoles S.A	-	-	10	6	-	-	5	-	4	6	9
Const. Aeronáuticas S.A	-	-	3	1	-	-	1	-	1	1	2
ACD Sistemas de Control de Energía S.A	-	-	6	2	-	-	2	-	-	2	2
Unicaja	-	-	-	-	-	7	-	-	5	7	5
Cajasur	-	-	-	-	-	2	-	-	2	2	2
Acerinox	-	-	-	-	-	-	-	6	-	6	
Interquisa	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	
Intas	-	-	-	-	-	-	-	10	-	10	
Beckman	-	-	-	-	-	-	-	2	-	2	
C.E.A	-	-	-	-	-	-	-	10	-	10	
Total	355	34	321	42	22	33	46	59	14	168	82

(*) En el año 1990 no se producen prórrogas.

(**) A partir de 1991, pasará a denominarse Caja de Ahorros de Huelva y Sevilla

Fuente: Dirección General de Universidades e Investigación y elaboración propia.

3.2. Ayudas a proyectos de investigación.

La convocatoria para ayudas a proyectos de investigación está dirigida a estimular y potenciar los recursos investigadores de Andalucía mediante la subvención a proyectos de investigación y desarrollo tecnológico, presentados por centros de investigación radicados en la Comunidad Autónoma para su realización por un periodo máximo de tres años a partir de su concesión. La base para determinar la cuantía que perciben en la convocatoria de ayudas a los grupos de investigación se centra en el nivel de publicaciones internacionales, los contratos y proyectos conseguidos, el nivel de relación exterior, las tesis doctorales realizadas, las patentes y los seminarios llevados a cabo.

Los centros que concurren a la subvención son los Institutos y Departamentos

Universitarios así como los profesores de los mismos, los Centros del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y otros Centros de Investigaciones de carácter público o privado, siempre que posean personalidad jurídica propia y carezcan de finalidad lucrativa.

Periodo 84-89.

Este tipo de ayudas, durante el periodo considerado transitorio 84-89, tendrán su correspondiente convocatoria en 1984, y posteriormente en 1987, y su concesión en 1985 y 1988 respectivamente. En el cuadro nº12 aparecen desglosadas las solicitudes tanto por organismos como por líneas prioritarias, especificándose el número de proyectos y la cuantía que suponen. Como se puede observar, las Universidades más beneficiadas son Sevilla y Granada, que por otro lado están relacionadas con el número de solicitudes presentadas.

Las ayudas a proyectos de investigación por líneas de investigación, presentadas en el cuadro nº 13, reflejan, por un lado, que las líneas más beneficiadas son la referidas a la salud pública (20,5%); recursos naturales, aprovechamiento y transformación integral (18,7); seguida de la biotecnología (12,1) y, en último lugar, aparece la acuicultura. Por otro lado, se puede ver que se ha mantenido el porcentaje de las solicitudes presentadas sobre las concedidas, con la excepción de algunas líneas de investigación, como la investigación básica que ha sufrido un descenso en el computo total. De alguna forma, esto indica que no existe una estrategia definida sobre una línea concreta (ya que las solicitudes concedidas guardan correspondencia las ayudas solicitadas).

**CUADRO Nº12
SUBVENCIONES A PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN. DISTRIBUCIÓN POR
UNIVERSIDADES**

Universidad	Convocatoria 1984/1985				Convocatoria 1987/1988			
	NºS	NºC	Cuantía	%	NºS	NºC	Cuantía	%
Cádiz	10	-	-	-	24	3	9.500.000	2,7
Córdoba	56	20	64.587.000	17,4	34	12	40.325.000	11,5
Granada	70	24	99.860.000	26,9	54	18	50.214.000	14,3
Málaga	21	9	29.590.176	8	44	14	57.845.000	16,5
Sevilla	82	37	114.782.700	30,9	85	32	141.448.000	40,4
C.S.I.C	23	12	43.890.000	11,8	19	8	34.340.000	9,8
Otros Organismos	18	5	18.529.000	5	7	3	16.268.000	4,6
Total	280	107	371.238.876	100	267	90	349.940.000	100

NºC: Número de solicitudes concedidas

NºS: Número de ayudas solicitadas

Fuente: Dirección General de Universidades e Investigación y elaboración propia.

**CUADRO Nº 13
AYUDAS A PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN
DISTRIBUCIÓN POR LÍNEAS PRIORITARIAS DE INVESTIGACIÓN**

Líneas prioritarias de investigación.	Convocatoria 1984/1985			
	Nº S.	%	NºC	%
Investigaciones básicas	56	20	11	10,3
Acuicultura	8	2,85	3	2,8
Bioteología	25	8,92	13	12,1
Energía Renovables y ahorro energético	10	3,57	7	6,5
Microelectrónica	10	3,57	4	3,7
Recursos Naturales aprovechamiento y transformación integral	50	17,8	20	18,7
Recuperación del patrimonio Histórico cultural y Artístico andaluz	28	10	14	13
Medio Ambiente	30	10,7	9	8,4
Producción Animal	12	4,8	4	3,7
Salud Pública	51	18,2	22	20,5
Total	280	100	107	100

Fuente: Dirección General de Universidades e Investigación y elaboración propia.

Periodo 90-93, Plan Andaluz de Investigación.

Posteriormente, durante la vigencia del PAI, este tipo de actuaciones seguirán bajo la justificación de que los grupos de investigación andaluces dispongan de medios materiales y del personal necesario para el desarrollo de sus actividades en el marco que fija el Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico y el Programa

Marco de I+D de la Unión Europea.

La distribución de estos recursos humanos por cada una de las siete áreas del Plan Andaluz de Investigación y por organismos se refleja en el cuadro nº14. En él se observa que casi todos los grupos de investigación se concentran en las Universidades y el CSIC, el resto de otros grupos se integran en áreas concretas de determinados Departamentos de la Junta de Andalucía. Así es el caso de la Consejería de Agricultura y Pesca en el área de agroalimentación o de la Consejería de Salud en el área de ciencias de la vida.

**CUADRO Nº14
DISTRIBUCIÓN DE GRUPOS DE INVESTIGACIÓN POR LÍNEAS PRIORITARIAS Y
UNIVERSIDADES.**

Organismos	Distribución grupos 1989								Distribución grupos 1993							
	PGC	AA	CV	RN	CS	TP	TI	Total	PGC	AA	CV	RN	CS	TP	TI	Total
Almería									11	6	4	3	17	0	2	43
Cádiz	14	1	16	3	10	8	3	55	32	3	26	5	30	11	4	111
Córdoba	21	33	27	6	24	4	5	120	22	40	33	11	41	5	7	159
Granada	58	6	66	26	54	5	13	228	77	7	86	34	88	4	14	310
Huelva									1	1	1	9	12	1	0	25
Jaén									10	0	3	7	8	2	3	33
Málaga	31	1	21	16	41	9	8	127	44	2	26	19	62	15	13	181
Sevilla	63	8	72	19	78	31	13	284	97	9	87	13	133	39	17	395
CSIC	4	18	13	24	6	3	8	76	2	25	20	22	7	3	8	87
Otros	3	8	25	0	6	0	1	43	6	8	39	1	9	0	1	64
Total	194	75	240	94	219	60	51	933	302	101	325	124	407	80	69	1408

PGC: Promoción Gral. del conocimiento; AA: Agro-alimentación; CV: Ciencias de la vida; RN: Recursos naturales; CS: Ciencias Sociales y Humanidades; TP: tecnología de la producción; TI : tecnología de la información.

Fuente: Dirección General de Universidades e Investigación, Junta de Andalucía.

La distribución existente por áreas de los grupos de investigación, como agentes principales de la investigación, refleja una hipertrofia en el área de la Ciencias Sociales y Humanísticas y en la Ciencia de la Vida y una carencia clara en las áreas tecnológicas. Y, en cambio, la línea referida a la agroalimentación y recursos naturales ocupa una zona intermedia, de escasa relevancia para una región en la que la agricultura tiene gran

importancia.

Respecto a la evolución experimentada por los grupos de investigación durante la vigencia del PAI ha sido creciente en todas las líneas de investigación. No obstante, el crecimiento no ha sido el mismo en las distintas áreas de investigación, el mayor crecimiento lo experimentan los grupos adscritos a la línea de Ciencias sociales y humanitarias con un 85,8%, en cambio, el área de menos crecimiento son los grupos relacionados con la tecnología de la producción con un 33,3%. Por consiguiente, se pone de relieve una vez más el predominio del área de las Ciencias Sociales.

Por Universidades, teniendo en cuenta la desarticulación que experimenta las mismas, la Universidad de Granada es la que experimenta un mayor crecimiento con un 69% (considerando que Almería y Jaén, como distritos universitarios en 1989, pertenecían a Granada).

En suma, estos datos ratifican la hipertrofia que existe en determinadas áreas de conocimiento y se detecta un evidente paralelismo entre la distribución de ayudas para proyectos de I+D y las convocatorias de becas.

3.3. Acciones de política científica.

De forma paralela a la potenciación de recursos humanos e infraestructuras se estima necesario potenciar las iniciativas organizativas para activar el intercambio de ideas y experiencias, y la aportación de nuevas técnicas y divulgación de los avances logrados por los investigadores en las distintas áreas de la Ciencia y la Tecnología.

Al objeto de dar cumplimiento a tales fines se crean unas ayudas consistentes en satisfacer gastos para la asistencia a Congresos (Bolsas de viaje), para estancias breves en Centros de Investigación, para la organización de Congresos, y para publicaciones de carácter científico y tecnológico. Todas estas medidas persiguen incentivar el

intercambio entre los diferentes sectores científicos y tecnológicos, tanto nacionales como internacionales, favoreciendo con ello el intercambio de ideas y experiencias entre los investigadores.

Periodo 84-89

A tenor del número creciente de solicitudes presentadas en cada una de las modalidades (cuadro nº15), son medidas que han tenido una gran aceptación, por lo que se ha correspondido con un incremento presupuestario en cada una de ellas con la excepción de la convocatoria 86/87, que coincide con el final del Programa de Política Científica y el inicio de las primeras acciones sobre el Plan Andaluz de Investigación. Este hecho puede estar justificado porque el Programa de Política Científica se contemplaba para el bienio 84-86, y la etapa de transición al Plan Andaluz de Investigación es el periodo 88-89.

De las cuatro líneas de ayudas contempladas, la que más importancia tiene en términos cuantitativos es la de ayudas para estancias breves en Centros de Investigación, y la que menos son las ayudas a publicaciones de carácter científico y tecnológico (cuadro nº 16). Si se refiere a la que mayor aceptación tiene, a tenor del número de solicitudes presentadas, es la que proporciona Bolsas de viajes para asistencia a Congresos.

En cuanto al número de ayudas aceptadas con relación al número de solicitudes, éste se sitúa por encima del 50%, si bien la línea de ayuda que mantienen un porcentaje más alto es la destinada a ayudas para organizaciones de Congresos. Así, de las 668 solicitudes presentadas, 450 fueron aceptadas, lo que supone un 67% de aceptación.

CUADRO Nº15
ACCIONES DE POLÍTICA CIENTÍFICA 84-89
cuantía en miles de pesetas.

			Bolsas de viajes para asistencia a Congresos		Ayudas estancias breves en Centros de Investigación		Ayudas para la organización de Congresos			Ayudas publicaciones de carácter científico y tecnológico.			Total
Conv.	NºS	NºC	Cuantía	NºS	NºC	Cuantía	NºS	NºC	Cuantía	NºS	NºC	Cuantía	Cuantía
84/85	234	189	6.909	202	121	17.511	46	34	8.278				32.698
85/86	772	446	19.753	288	182	38.440	119	115	22.481	119	85	14.031	94.705
86/87	589	371	16.220	287	188	35.127	90	90	15.855	104	77	10.275	77.477
87/88	1208	500	29.833	474	249	59.384	141	102	18.976	161	66	9.620	117.813
88/89	1423	678	50.720	550	309	74.385	272	109	24.634	153	90	18.800	168.539
Total	4.226	2184	123.435	1.801	1.049	224.847	668	450	90.224	537	318	52.726	491.232

Fuente: Dirección General de Universidades e Investigación y elaboración propia

CUADRO Nº 16
ACCIONES DE POLÍTICA CIENTÍFICA 1984-89
Composición porcentual.

Convocatoria	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89
Bolsas de viajes para asistencia a Congresos	21,1	20,9	20,9	25,3	30,1
Ayudas estancias breves en Centros de Investigación	53,55	40,59	45,34	50,41	44,14
Ayudas para la organización de Congresos	25,32	23,74	20,46	16,12	14,62
Ayudas publicaciones de carácter científico y tecnológico.	0	14,82	13,3	8,17	11,15
	100	100	100	100	100

Fuente: Dirección General de Universidades e Investigación y elaboración propia.

Periodo 90-93, Plan Andaluz de Investigación.

Posteriormente, con la implantación del Plan Andaluz de Investigación se seguirá promoviendo el mismo tipo de iniciativas, no obstante, se amplía la modalidad de ayudas. Y, además, se incluirá una apartado de ayudas destinadas a posibilitar la dedicación a tareas investigadoras del profesorado de Enseñanzas Medias y EGB, que cobra una importancia decisiva como contribución a la incorporación de este personal docente al campo de la investigación. Se prevé así mejorar la calidad de la enseñanza y se abre un camino a las aportaciones del profesorado no universitario al esfuerzo común

que representa la actividad investigadora.

Al igual que en el periodo anterior, de las líneas de ayudas establecidas, las que mayor aceptación tienen son las dirigidas a Asistencia a Congresos, seguida de la de estancias breves en Centros de Investigación, lo que hace que a tenor de la cantidad de solicitudes recibidas sea también la que represente el porcentaje más bajo de las concedidas sobre las solicitadas (cuadro nº 17). Además, la demanda de peticiones de ayudas dirigidas a Organización de Congresos y la de Estancias e Investigadores Extranjeros en Centros de Investigación de Andalucía son las que tienen el mayor porcentaje de concesiones sobre ayudas solicitadas.

La distribución de estas ayudas por Universidades reflejada en el cuadro nº 18, pone de manifiesto lo que ocurriera ya en convocatorias de otras modalidades de ayudas anteriores. Por un lado, se observa la concentración institucional de la Universidad de Sevilla y Granada y, por otro lado, la existencia de una correlación positiva entre el número de solicitudes y concesiones realizadas.

En suma, la evaluación que puede hacerse de la situación es positiva. Se puede decir que comienzan a configurarse unas líneas temáticas con una capacidad de proyección creciente, frente al aislamiento tradicional. Los centros andaluces de I+D se están abriendo de forma competitiva al exterior, frente a una atonía generalizada, emergiendo una participación creciente de investigadores.

**CUADRO Nº17
AYUDAS A LA INVESTIGACIÓN 1990-93**

	NºS	NºC	% C/S
Asistencia a Congresos	6.818	3.044	44,6
Estancias Breves en Centros de Investigación	1.884	1.121	59,5
Organización de Congresos	770	591	76,8
Estancias e Investigadores Extranjeros en Centros de Investigación de Andalucía	447	356	79,6
Publicaciones de carácter Científico y Técnico.	648	284	43,8
Estancias de becarios de FPI del Plan Andaluz de Investigación en Centros de Investigación	290	213	73,4
Estancias de ayudantes de Universidades en Centros de Investigación	220	151	68,6
Preparación de Proyectos a presentar al Programa Marco de I+D de la CEE	65	47	72,3
Otras actividades de carácter Científico y Técnico.	497	231	46,5

Fuente: Dirección General de Universidades e Investigación y elaboración propia.

**CUADRO Nº18
AYUDAS A LA INVESTIGACIÓN 1990/93**

	1		2		3		4		5		6		7		8		9	
	NºS	NºC	NºS	NºC	NºS	NºC	NºS	NºC	NºS	NºC	NºS	NºC	NºS	NºC	NºS	NºC	NºS	NºC
Almería	41	13	18	8	5	4	3	1	5	1	16	11	4	3			2	1
Cádiz	578	187	123	69	71	41	19	17	73	38	33	24	27	20	7	6	44	26
Córdoba	704	372	180	117	75	64	30	26	52	32	77	49	29		21	6	56	36
Granada	1804	717	569	327	231	161	130	92	250	83	7	4	80	62	13	11	131	37
Huelva	22	10	17	6	5	5			5	1					1	1	4	1
Jaén	24	8	15	6	5	4	2	1	11	5	33	26	-					
Málaga	1357	588	222	107	94	81	23	19	71	34	89	73	15	9	12	8	72	37
Sevilla	1728	829	586	385	212	175	189	162	150	70	32	24	65	36	15	11	135	67
CSIC	428	282	123	84	18	17	44	33	6	6	3	2			6	4	30	21
O.Orga.	132	38	28	11	54	39	7	5	25	14							23	5
Junta Andal.			3	1														
Total	6.818	3.044	1.884	1.121	770	591	447	356	648	284	290	213	220	151	65	47	497	231

Fuente: Dirección General de Universidades e Investigación y elaboración propia.

3.4. Equipamiento científico.

La carencia de una adecuada infraestructura científica puede resultar un obstáculo para la labor investigadora de los Centros. Andalucía, a principios de la década de los ochenta, se presentaba como una región donde existía una inadecuada equiparación en materia científica, por lo cual resultaba necesario crear unos instrumentos que fueran incrementando y renovando los recursos materiales científicos.

Por lo tanto, al objeto de proporcionar una mayor dotación económica a los Departamentos Universitarios, como unidades básicas de investigación, se convocaron unas ayudas a la investigación dirigidas a subvencionar la adquisición de equipamiento de infraestructura de investigación (equipamiento científico, adquisición de material bibliográfico) y al mantenimiento del equipamiento Científico-Técnico en los Departamentos Universitarios ¹⁴. Este tipo de programas es el que mayor cuantía ha representado dentro del total de las acciones de política científica.

De forma paralela, dentro de las tareas encaminadas a la mejora de equipamiento científico se dedicó una especial atención a la potenciación de la infraestructura informática. Así, una de las primeras actuaciones en 1984 fue la creación de una Red Informática de las Universidades y Centros del Consejo Superior de Investigación Científicas de Andalucía, acciones para las cuales se dispuso, además de los fondos propios de la Comunidad, de una subvención de la Comisión Asesora de Investigación Científica y Técnica.

En el cuadro nº19 se detallan las cantidades hechas efectivas para tal fin con la excepción de las subvenciones dirigidas a la potenciación de la infraestructura

¹⁴ La evaluación se ha realizado en función de las necesidades de los Departamentos y Escuelas, y de la labor investigadora realizada durante los dos últimos años. Las ayudas a la investigación para Departamentos de la Universidades de Andalucía serían de una cuantía máxima de 250.000 ptas

informática, que desde 1984 fue incluida en el Programa de Política Científica¹⁵, y que posteriormente, durante la vigencia del PAI no se incluiría como línea de apoyo a la investigación. Las cantidades se han ido incrementando en las distintas convocatorias, con la excepción de la convocatoria 85/86.

CUADRO N°19

CONVOCATORIAS DE AYUDAS DE EQUIPAMIENTO CIENTÍFICO 1984-89

Tipo de Ayuda	84/85	85/86	86/87	88/89
Ayudas para equipamientos de infraestructura de investigación	230.700.000	64.000.000	370.656.940	614.494.642
Ayudas para mantenimiento de equipamiento científico- técnico	-	28.877.312	30.000.000	-
Ayudas a la investigación para Departamentos, Escuelas Universitarias	48.340.000	56.000.000	51.930.000	-
Total	279.040.000	148.877.312	452.586.940	614.494.642

Fuente: Dirección General de Universidades e Investigación y elaboración propia.

3.5. Otras actuaciones en materia de política científica. La enseñanza como soporte de la I+D.

Independientemente de las ayudas que están dirigidas al foro universitario ha existido otro tipo de aportaciones dentro del programa de Política científica consistente en una línea de ayudas dirigida a las Academias de Andalucía para actividades científicas organizadas por éstas.

Las Academias de Andalucía, según quedan contempladas en el Programa de Política Científica “ además de representar la memoria histórica del cultivo del saber y de la tradición científica en nuestra tierra, constituyen un factor de primer orden en materia de investigación y difusión del conocimiento científico”. Las Academias han venido propiciando encuentros de especialistas de prestigio y organizando numerosos cursos, conferencias, congresos y seminarios de carácter cultural científico y

¹⁵ Por este concepto en la convocatoria 86/87 aparece la cantidad de 341 mill. de pesetas.

tecnológico. En virtud de estas actuaciones, dentro de las acciones que desarrolla el Plan Andaluz de investigación, en su primera fase, se contempla como necesidad la creación de una convocatoria de ayudas destinadas a actividades científicas organizadas por las Academias de Andalucía¹⁶.

Por otro lado, en este contexto, no debemos de olvidarnos de la enseñanza como soporte al impulso de la política de I+D. La política de apoyo a la investigación científica y al desarrollo tecnológico debe ir acompañada de una política paralela de soporte a la enseñanza, tanto desde el ámbito de la formación profesional como de la formación universitaria, reforzando el potencial técnico y científico, y buscando su articulación con las actividades de innovación tecnológica.

Por parte de la Junta de Andalucía no ha existido una política de soporte de la enseñanza paralela a la política científica. Así, en referencia a la formación profesional¹⁷ se llega a afirmar que, “aunque a nivel nacional se esté realizando un gran esfuerzo para reestructurar el sistema educativo español, los planes de la administración regional andaluza para el fomento a la creación de Centros de Formación Profesional Avanzados, dentro del marco de la Formación Profesional Reglada, están muy atrasados” (VIEIRA, p.99, 1992)¹⁸.

El inicio por parte de la Junta de Andalucía de la formación¹⁹ como una línea de

¹⁶De acuerdo con dicha convocatoria, se otorgó a las academias una ayuda por un montante total de 11.075.000 pesetas.

¹⁷ La Consejería de Educación y Ciencia ha sido la responsable de la Formación Profesional Reglada, y la Consejería de Trabajo la responsable de la Formación Profesional Ocupacional (desarrollada esta última modalidad en el capítulo de la política de empleo).

¹⁸ Respecto a la Formación Profesional Ocupacional, han existido experiencias positivas impulsadas por empresas privadas que tienen una infraestructura mucho más flexible, y rellenan provisionalmente la laguna dejada por la estructura oficial y se adaptan mucho más fácilmente a los cambios que se desarrollan en el mercado de trabajo (Ibid, p.99).

¹⁹ Como se tenido ocasión de ver en el capítulo dos de política de empleo.

política que debe potenciar se produce iniciada la década de los noventa coincidiendo con la implantación del tercer plan andaluz de desarrollo. A partir de entonces dirigen parte de sus iniciativas a la política de formación, asumiendo “que el activo más importante de las empresas es su potencial humano” y de acuerdo con esto “ni las tecnologías avanzadas, ni los modernos sistemas de gestión de la calidad, podrán llevar a las empresas a niveles competitivos deseados si no están soportados por un equipo eficiente y capacitado para desarrollar su tarea. De ahí, la importancia de la estructura de personal”(CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA, 1991b, p.111).

Por consiguiente, la necesidad de una reformulación del sistema de formación profesional que permita la reestructuración del perfil profesional, como instrumento capaz de ampliar la capacidad del tejido productivo andaluz y de generar y asimilar nuevas tecnologías es algo que las autoridades autonómicas van tomando más en consideración, sobre todo a partir de principios de los noventa. Así se desprende de las intenciones políticas (PADE 91-94) y de la nueva orientación en política de empleo.

No obstante, a pesar de las distintas actuaciones políticas destinadas a lograr una mejora en el campo de la formación profesional, éste es un problema que seguirá necesitando de grandes esfuerzos. Así, en el desarrollo del segundo Plan Andaluz de Investigación, ya en 1996, se indica la necesidad de una reforma de dichos estudios más acordes con la demanda del sector productivo andaluz. De acuerdo con esto, la reforma de estos estudios contemplada en el Plan Andaluz de Formación Profesional aporta no sólo mejora en el bagaje formativo de carácter práctico, sino también respuestas más cercanas a la demanda de las empresas que irán aumentando conforme entren en funcionamiento los nuevos módulos profesionales y ciclos formativos previstos (JUNTA DE ANDALUCÍA, 1996, p. 7880).

En lo que se refiere al campo Universitario, la Consejería ha llevado a cabo una política de descentralización territorial, contando así todas las provincias con Universidad propia. Esta descentralización no ha contribuido a una especialización. Por

el contrario, ha provocado una fuerte asimetría en favor de las titulaciones académicas tradicionales, en consonancia, por otro lado, con el aumento del número de estudiantes. En Andalucía existe todavía un déficit de técnicos superiores y medios (CASTELL y HALL, 1992 p. 724; VIEIRA, 1992), que según se expone en el PAI-II debe ser sufragado aumentando el nivel de atracción de las titulaciones hacia aquellas más relacionadas con el futuro tecnológico de la región, fomentando en mayor medida las Escuelas Técnicas.

En suma, y como indican CASTELL y HALL (1992, p.732) en referencia al nivel de formación de los recursos humanos andaluces, a medio y largo plazo, debería considerarse la diversificación de titulaciones y especialidades impartidas en todos los niveles de la Enseñanza Superior, Técnicas y Formación Profesional, que respondan a las demandas del sector empresarial de nuevas tecnologías. Una mayor flexibilidad en la formación curricular parecería, asimismo, aconsejable y, en suma, una oferta en el sistema educativa más sensible a la demandas del sector productivo.

En definitiva, el Plan Andaluz de Investigación y el Programa de Política científica han permitido paliar en parte los graves problemas en materia de política científica . A comienzos de la década de los ochenta, el sistema andaluz de ciencia y tecnología se encontraba carente de un elemento planificador y con una grave carencia de financiación que hacía difícil la investigación. A partir de 1984 se inicia un cambio que viene impulsado por la Consejería de Educación y Ciencia a través del Programa de Política Científica y, después, por lo que sería el primer Plan Andaluz de Investigación 1990-93.

Motivada por la importancia estratégica de la I+D, la Junta de Andalucía, que de acuerdo con el Estatuto de Autonomía asumió competencias plenas en investigación, puso en marcha en 1984 el Programa de Política Científica. Posteriormente, la incorporación de España en la CEE, las nuevas directrices señaladas por la Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica, así como las

situaciones priorizadas por el Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, cambian el sistema ciencia-tecnología del momento. Esta situación hizo precisa una actuación coordinada que permitiera rentabilizar al máximo las inversiones y la infraestructura existente. Así, se creó el Plan Andaluz de Investigación como instrumento para establecer las líneas generales de actividad de los Centros de Investigación de la Junta de Andalucía y las actuaciones concertadamente con las Universidades y demás Centros de Investigación, de carácter público o privado, ubicados en Andalucía.

El Programa de Política Científica puso de manifiesto la existencia en la Comunidad Autónoma de importantes equipos científicos, a la vez que permitió una inyección de recursos al sistema de ciencia y tecnología andaluz mediante la inversión de una cantidad próxima a los 8.000 millones de pesetas hasta 1989, cantidad que por desglose anual no llegó a representar apenas un 1% del presupuesto total de la Consejería.

Esta etapa fue beneficiosa en cuanto que representó una mejora de las condiciones de infraestructura que existía en la región, permitió una progresiva revitalización del entorno investigador en base a financiar necesidades hasta ese momento desatendidas y marcó un nivel de referencia para los recursos que el Plan debía destinar durante los próximos años de vigencia del Plan.

Este Programa permitió que el ratio²⁰ entre la financiación de origen y el PIB evolucionara favorablemente. En 1985 este ratio alcanzaba un valor de 0,12%, frente a la media nacional que era de 0,24%, lo que indicaba la situación de partida tan desfavorable para Andalucía. Este valor se elevó en 1987 hasta un 0,30% en el ámbito nacional y un 0,21% en el ámbito andaluz. Durante los años de enlace entre los objetivos

²⁰ Ratio que indica la financiación directa de I+D explicitada como tal en los presupuestos correspondientes.

del Programa de Política Científica y los del Plan Andaluz de Investigación (88-90), la media nacional se ha situado entorno al 0,36%, mientras que el ratio andaluz ha alcanzado el 0,29% (CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y CIENCIA, 1990, p. 31).

Los resultados del Programa de Política Científica y realizaciones del PAI, de acuerdo con los datos que arrojan las distintas convocatorias que se han producido desde la Consejería de Educación y Ciencia, ponen de manifiesto lo siguiente:

- Por un lado, existe 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, aunque en áreas concretas, la actividad de determinados Departamentos de la Junta de Andalucía sea también manifiesta. Este es el caso de la Consejería de Agricultura y Pesca en el área de Agroalimentación o de la Consejería de Salud en el área de la Ciencias de la Vida. Las Universidades de Sevilla y Granada se sitúan claramente a la cabeza en función del número de grupos o proyectos de investigación financiados aunque también son las que desde la perspectiva de solicitudes más dinámicas se muestran.

- Por otro lado, la I+D se centra fundamentalmente en investigación básica. Hay que destacar el peso específico de los proyectos y grupos relacionados con los temas la Ciencia de la Vida y, en menor medida, con las Ciencias Sociales y Humanas, aunque hay un número apreciable de doctores que se dedican a Ciencias Sociales y Humanísticas que entran en el capítulo no diferenciado de Promoción General del Conocimiento. En el extremo opuesto se detecta una carencia clara de las áreas de tecnologías. En lo que se refiere a Agroalimentación y Recursos Naturales, aunque ocupan una zona intermedia, resulta preocupante que, en una región tradicionalmente agrícola, el número de doctores esté entorno al 10%. Si bien, en Agroalimentación y en las áreas tecnológicas es donde la financiación externa conseguida por doctor es más significativa. Estos resultados (en lo referente a la distribución de recursos por líneas de investigación), quedan favorablemente argumentados en el PAI (CONSEJERÍA DE

EDUCACIÓN Y CIENCIA, 1990, p. 24): la política de distribución de apoyos que se viene siguiendo en la planificación de I+D desde la Junta de Andalucía es prudente, combinando el apoyo a las áreas estratégicas con el mantenimiento de un nivel mínimo digno para todas las áreas²¹.

-Los grupos de investigación se han visto notablemente potenciados con la implantación del Plan Andaluz de Investigación 1990-93. En 1990 se contaban con 936 grupos de investigación con una temática muy diversa, mientras que en 1994 el número de grupos pasará a ser de 1408. En este mismo periodo se ha pasado de 174 a 251 grupos de investigación en tecnología²². En el análisis que se realiza en el II PAI se deja constar que tan sólo una cuarta parte se dedican a actividades directamente relacionadas con el sector productivo, número que es necesario incrementar mediante su mayor promoción en el nuevo Plan Andaluz de Investigación.

Por consiguiente, desde 1984 la Comunidad Científica Andaluza se ha visto envuelta en un proceso de renovación favorecida por la activa política de becas implantadas por la Junta de Andalucía, y por las convocatorias de ayudas a la infraestructura científica. Esta política no está exenta de lagunas como se ha puesto de manifiesto ante la escasa integración y la débil conexión actual entre la I+D y el sistema económico regional (PADE 91-94, p.178).

Sin embargo, este proceso de renovación, de apoyo sucesivo del ejecutivo andaluz al desarrollo científico del país, no ha permitido que en Andalucía exista un

²¹ La distribución porcentual de la financiación por doctor que ha concedido la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía se desglosa de la siguiente forma: el área más beneficiada es la Tecnología de la información, con un porcentaje próximo al 20%; la que menos es el área de las Ciencias de la Vida con un valor por debajo del 10%. Las demás áreas han sobrepasado el 10% (Recursos naturales Ciencias Sociales y Humanísticas. Mientras que en las áreas de Agroalimentación y Tecnología de la Producción la financiación obtenida por doctor ha sobrepasado el 15% (Ibid., p.25).

²² Así, mientras que el total de los grupos se han incrementado en un 50%, los grupos especializados en tecnología lo han hecho en un 44%.

SCTI (Sistema de Ciencia, Tecnología e Industria). Así, en el Informe final del Proyecto de Investigación sobre nuevas tecnología en Andalucía (PINTA)²³ (CASTELLS y HALL, 1992), al analizar la situación de la ciencia y la tecnología en Andalucía²⁴, se señala que la Comunidad andaluza carece de un SCTI independiente, capaz de programar y llevar a cabo un conjunto coherente, amplio y autónoma de actividades de I+D. Por lo tanto, no se puede decir que exista un SCTI andaluz, sí en cambio un SCTI español ubicado en Andalucía (Ibid. p.554).

4. POLÍTICA DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO: ACCIONES EN MATERIA DE AGRICULTURA Y PESCA.

Tal como ya se indicó, la investigación en Andalucía se realiza básicamente a través de tres redes: la de Universidades, la de centros de CSIC, y de los Centros adjuntos a la Dirección General de Investigación y desarrollo agrario, principalmente los Centros de Investigación y desarrollo agrario (CIDA). De éstos, los organismos sobre los que el ejecutivo andaluz dispone de más autonomía son los adjuntos a la Dirección General de Investigación y desarrollo agrario. Es, precisamente, este último caso del que nos ocuparemos en este apartado, después de haber analizado la política científica desarrollada a través de la Consejería de Educación y Ciencia.

La política de investigación y desarrollo tecnológico desarrollada por la Consejería de Agricultura y Pesca se inicia con las primeras transferencias que en esta materia se producen a través del Real Decreto 698/79 de 13 de febrero, 2917/79 de 7

²³ El Proyecto de Investigación sobre Nuevas Tecnologías fue desarrollado durante dos años (julio de 1988 a julio de 1990) y el objetivo de la investigación era analizar el papel de la modernización tecnológica en el proceso de desarrollo económica andaluz.

²⁴ Sobre las características y dificultades de formación del sistema de ciencia-tecnología-industria en Andalucía puede consultarse: CASTELLS y HALL (1992); GALÁN, CASILLAS y MORENO(1992); JORDÁ (1997). En todos estos estudios se señala la débil conexión entre el sistema público de investigación y el tejido empresarial andaluz.

de diciembre y 3490/81 de 29 de diciembre. Con estos Decretos la Junta de Andalucía recibe las transferencias en materia de extensión agraria, enseñanza profesional y capacitación de agricultores. Estas transferencias se completan en virtud del R.D. 1.551/84 de 20 de junio.

Los recursos económicos transferidos fueron esencialmente los correspondientes al normal desenvolvimiento de los Centros y Unidades transferidas, a parte de los necesarios para la creación de estructura administrativa de la Dirección General.

De alguna forma, hechos como el alargamiento del proceso de transferencias y la escasez de recursos económicos hacen que el periodo 1982-86 sea un periodo de negociación, de recepción de transferencias, de reajustes y creación de nuevas estructuras administrativas, así como de consolidación del presupuesto. En definitiva, una etapa importante desde el punto de vista administrativo pero de escasa transcendencia en el tema estrictamente investigador. No obstante, a pesar de esto se toman algunas iniciativas de más o menos consideración, como la creación de la Red Andaluza de Experimentación Agraria, la organización e inversión nueva en los Centros y Estaciones de investigación y experimentación, y la primera fase de la reestructuración de Agencias de Extensión Agraria.

Estas primeras iniciativas son consecuencia del objetivo que inicialmente se plantea la Dirección General de Investigación y Extensión Agraria al asumir las funciones de investigación y formación en el sector agrario andaluz. El objetivo marcado es “que el sector contribuya, en la medida de sus posibilidades, a esa oferta de nuevos cultivos, nuevas técnicas más intensivas, que permita absorber, al menos, una parte de esos excedentes de mano de obra” (DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y EXTENSIÓN AGRARIA, 1987, p.11). Se considera necesario resolver los problemas prácticos de producción; definir parámetros óptimos de producción en las diversas zonas; introducir nuevas tecnologías, o nuevas formas de producción; y hacer llegar al sector todos los conocimientos que en la investigación se

lograra.

Para dar respuesta a estos problemas, y trabajar en favor del binomio I+D, la Dirección General de Investigación y Extensión Agraria trabaja sobre cuatro líneas o grupos de actividades: investigación, experimentación, extensión y formación. Estas líneas de trabajo se adscriben a tres tipos de centros: Centros de Investigación y Desarrollo Agrario (CIDA), Centros de Capacitación y Extensión Agraria (CCECA) y Estaciones Experimentales (EE), a lo que hay que añadir la red de Agencias Comarcales de Extensión Agraria que cubren toda Andalucía.

De estos centros, la actividad investigadora, que ha venido en parte respaldada por justificaciones prácticas del sector agrario, se ha realizado fundamentalmente en la red del CIDA. Esta red se concentran principalmente en la provincia de Córdoba, confirmando en esta zona una cierta especialización en I+D agropecuario, y en cierta manera como consecuencia de la situación que se partía con anterioridad a las transferencias en esta materia. Sin embargo, provincias como Huelva o Almería, donde se está produciendo un fuerte desarrollo de la innovadora agricultura del litoral, se produce una insuficiencia de este tipo de centro investigadores en relación con su potencial (CASTELLS y HALL, 1992).

La actividad de estos centros investigadores son completados con otros centros que configuran la Red Andaluza de Experimentación Agraria (EE y CCECA), y donde se realizan las actividades *relativas a la experimentación*. Esta actividad tiene como objeto contrastar en el campo y con los agricultores los conocimientos materiales y las técnicas puestas a punto por el investigador, así como servir de elemento impulsor de nuevas técnicas aplicables en el sector.

La Red Andaluza de Experimentación Agraria (RAEA) se configura como tal a través de la Orden de 1 de marzo de 1984 por la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se crea. Con posterioridad, en 1987, será objeto de revisión, a través de la Orden

17 de noviembre, con el objetivo de dar un tratamiento global y homogéneo a todas las experiencias, ensayos y estudios que se realicen en la Comunidad Autónoma.

Con la RAEA se pretende que las transferencias de tecnología ²⁵ sean una realidad palpable de modo que los distintos usuarios, técnicos y agricultores, dispongan de una información fiable y contrastada de cómo se comportan las variedades comerciales o la respuesta de las distintas técnicas agronómicas en diversos cultivos. La red de ensayos y demostraciones de resultados ha permitido determinar en las distintas comarcas naturales de Andalucía la adaptación y rendimiento de las variedades y modalidades de cultivos.

Todo este engranaje que configura toda la investigación y experimentación agraria, producida a través de los centros de (CIDA, CCECA y EE), se ve complementado con otro tipo de actividades relativas a la formación. Estas actividades han correspondido fundamentalmente a las Agencias Comarcales de Extensión Agraria que forman parte de la red periférica de los servicios técnicos de la Consejería de Agricultura y Pesca. En ellas se llevan a cabo las actuaciones relativas a la formación de agricultores, promoción y transferencia de tecnología, así como asistencia e información de carácter general, ocupando un lugar destacado la tramitación de ayudas y subvenciones tanto a agricultores como a las asociaciones de agricultores.

En general, se trata de actividades que se encuadran en el segundo término de lo que se vienen denominando binomio “Investigación +Desarrollo”, procurándose como finalidad de las misma, el desarrollo formativo agrario de los agricultores especialmente de las jóvenes generaciones de la región. En este conjunto de actividades, los proyectos abordados han sido la formación de trabajadores que acceden a la explotación de la tierra, formación de jóvenes que se incorporan al sector, formación cooperativa, y

²⁵ Las transferencias de tecnología se han trasladado al sector a través de Reuniones y Jornadas Técnicas así como Publicaciones.

formación técnico-empresarial de agricultores.

Otras acciones formativas han ido dirigidas a la Formación de Personal Investigador y desarrollo Agrario (Cursos superiores de Especialización, formación de posgraduados, Becas) con objeto de ir completando la dotación de personal de los diferentes Departamentos²⁶.

Dimensión presupuestaria del programa de política científica y desarrollo tecnológico en el sector agrario.

Como se ha indicado, la política de investigación y desarrollo tecnológico en el sector agrario se ha llevado a cabo a través de la Dirección General de Investigación Agraria en la que se encuentran integrados estos centros. Este tipo de actividades se ha visto respaldadas por unos presupuestos con una dimensión similar a la dedicada por la Consejería de Educación y Ciencia para el desarrollo de la política científica.

A partir de 1985, este presupuesto está integrado en el programa presupuestario de investigación y desarrollo y formación agraria²⁷, cuya evolución puede observarse en los cuadros nº 20, 21 y 22. El presupuesto de los años anteriores a este (1982 y 1983), se limitaba al capítulo I (gastos de personal) y correspondía a los servicios entonces transferidos, y a las dotaciones de transferencias del capítulo II (gastos corrientes), parcialmente aún gestionadas por la Administración Central. Por consiguiente, no se puede hablar de un presupuesto sólido hasta 1984, año en que se produce de hecho la transferencia en materia de investigación. Coincidiendo con este año, la Junta de Andalucía pone en marcha un programa de inversión autónoma

²⁶ Con el objeto de llevar a cabo dichas acciones se efectuarán continuas convocatorias de becas y cursos en el periodo 1984-1994. La primera convocatoria que se realiza de becas se llevó a cabo en 1984, a través de la Orden de 26 de septiembre de 1984 (BOJA nº 91 de 1984).

²⁷ Este programa, que se ve completado con otras actividades relativas a la investigación en acuicultura, ha sido objeto de consideración por parte de la Consejería de Agricultura y Pesca. No obstante, por encontrarse integrado en programas relativos a la pesca ha sido desarrollado el Capítulo 6.

denominado “Transferencias de Tecnología, Capacitación, Experimentación y Divulgación” que financiará las actividades de experimentación.

La evolución presupuestaria de este Programa 61D, en el computo total de la Consejería de Agricultura y Pesca y por separado, nos permitirá realizar un análisis global de la política de I+D ejecutada por la Consejería. Este programa presupuestario de Investigación, Experimentación, Difusión de tecnología y Capacitación Agraria, absorbe de media un 11 por ciento del total de la Consejería, como se puede apreciar el cuadro n° 20 (última columna).

Respecto a la evolución presupuestaria del programa destaca, en primer lugar, el importante crecimiento que experimenta en el año noventa, que resulta del incremento considerable que opera en el presupuesto de la Consejería en este mismo año y en el anterior. En segundo lugar, se aprecia una disminución importante del presupuesto para el año 1993, al igual que ocurriera en el presupuesto de la Consejería. Este descenso está motivado por la partida de personal que verá disminuida su asignación presupuestaria en 1993 (y en el año siguiente) debido, fundamentalmente, a una reestructuración dentro de la Consejería. Por otro lado, se observa el hecho de que los años con mayor crecimiento del presupuesto, como 1990 (34,5%) y 1992 (13,5%), son los que coinciden con el menor grado de ejecución.

A pesar de esto, el grado de cumplimiento en conjunto del programa se puede considerar alto, sobrepasando el 85% de media. No obstante, conviene hacer una serie de puntualizaciones:

-El capítulo de gastos de personal y gastos de bienes corrientes y de servicios, prácticamente, absorben las tres cuartas partes del presupuesto (ver cuadro n° 21), y son los capítulos que tienen un nivel de ejecución próximo al 100% (cuadro n°22). Esto se debe a que son capítulos con un grado de rigidez alto, ya que son partidas que prácticamente nacen comprometidas.

-El grado de cumplimiento menor corresponde a partidas incluidas dentro del capítulo de inversiones reales y de transferencias de capital, que registran un cumplimiento que no llega a sobrepasar el 70% y que en algunos casos son de prácticamente del 50%, como el año 1992. De alguna forma esto viene a poner de manifiesto el grado de vulnerabilidad que tienen estas partidas.

Por consiguiente, todo esto nos indica que el programa 61D es un programa con un considerable peso en recursos humanos (dedicado en gran parte a la investigación) que acaparan más de la mitad del total de los recursos presupuestados. Las inversiones ocupan el segundo lugar en cuota de participación, con un crecimiento continuo en el tiempo aunque con alguna excepción. La formación, cursos, etc., recogidos en el capítulo de transferencias de capital tienen un comportamiento discontinuo en el tiempo, absorbiendo el 6% del presupuesto. No obstante, a pesar de esto y de la vulnerabilidad puesta de manifiesto a lo largo de los años, hay que destacar el incremento tan considerable que registran tales partidas, en concreto, en 1990, coincidiendo con la entrada en vigor del Plan Andaluz de Investigación 1990-1993.

CUADRO N° 20
PROGRAMA 61D- INVESTIGACIÓN, EXPERIMENTACIÓN, DIFUSIÓN DE TECNOLOGÍA Y
CAPACITACIÓN AGRARIA.

(En miles de pesetas)

Año	Crédito Inicial	T.Var. %	Crédito Definitivo (2)	T.Var. %	Obligaciones Reconocidas.(3)	T.Var. %	Ejecución % (3)/(2)	%Prog./Consej.
1985	3.305.930		3.305.930		2.803.529		84,8	13,6
1986	3.736.024	13,0	3.773.009	14,1	3.273.244	16,8	86,8	12,1
1987	4.019.687	7,6	4.113.437	9,0	3.593.439	9,8	87,4	12,4
1988	4.372.280	8,8	4.463.366	8,5	3.843.922	7,0	86,1	12,4
1989	4.760.516	8,9	4.620.586	3,5	4.216.879	9,7	91,3	11,4
1990	5.180.884	8,8	6.215.521	34,5	4.714.307	11,8	75,8	10,7
1991	5.515.218	6,5	6.251.800	0,6	5.525.715	17,2	88,4	11,0
1992	6.147.478	11,5	7.074.089	13,2	5.408.758	-2,1	76,5	10,9
1993	5.466.605	-11,1	6.434.255	-9,0	5.241.633	-3,1	81,5	9,2
1994	5.800.958	6,1	6.974.584	8,4	5.436.713	3,7	78	6,7

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

CUADRO N°21
COMPOSICIÓN POR CAPÍTULOS DEL PROGRAMA 61 D - INVESTIGACIÓN,
EXPERIMENTACIÓN, DIFUSIÓN DE TECNOLOGÍA Y CAPACITACIÓN AGRARIA.
 Datos sobre Créditos Iniciales

Año	Capítulo I		Capítulo II		Capítulo IV		Capítulo VI		Capítulo VII		Capítulo VIII	
	miles ptas.	%	miles ptas.	%	miles ptas.	%	miles ptas.	%	miles ptas.	%	miles ptas.	%
1984	1.859.672	66,2	228.890		2.154		714.800		3.044		0	
1985	2.102.190	63,6	535.998	16,2	6.365	0,2	595.377	18,0	66.000	2,0	0	0
1986	2.399.900	64,2	545.900	14,6	6.365	0,2	599.859	16,1	184.000	4,9	0	0
1987	2.559.301	63,7	601.399	15,0	6.683	0,2	670.304	16,7	182.000	4,5	0	0
1988	2.769.528	63,3	631.669	4,4	6.683	0,2	764.400	17,5	200.000	4,6	0	0
1989	3.121.077	65,6	573.555	12,0	6.884	0,1	851.000	17,9	208.000	4,4	0	0
1990	3.420.208	66,0	579.792	11,2	6.884	0,1	925.000	17,9	249.000	4,8	0	0
1991	3.690.432	66,9	598.902	10,9	6.884	1,0	896.000	16,2	323.000	5,9	500	0,0
1992	3.874.795	63,0	580.785	9,4	0	0,0	1.061.900	17,3	630.000	10,2	0	0
1993	2.740.349	50,1	744.756	13,6	60.000	1,1	1.423.300	26,0	498.200	9,1	0	0
1994	2.975.383	51,3	764.363	13,2	60.000	1,0	1.640.212	28,3	361.000	6,2	0	0

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

CUADRO N°22
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA POR CAPÍTULOS DEL PROGRAMA 61D- INVESTIGACIÓN,
EXPERIMENTACIÓN, DIFUSIÓN DE TECNOLOGÍA Y CAPACITACIÓN AGRARIA. 1990-94

	Capítulo I	Capítulo II	Capítulo III	Capítulo VI	Capítulo VII
1990	81,1	81,5	100	62,2	68,4
1991	97,4	89	-	69	65,9
1992	95,6	64,4	-	54,2	52,4
1993	98,7	78,1	93,8	62,3	59,6
1994	96,5	90,9	87,5	55,1	54,6

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

En suma, este tipo de acciones es fundamental para la agricultura que, aún siendo un sector tradicional, es clave en la economía andaluza tanto por su significación relativa²⁸, como por las decisivas transformaciones que en él se están produciendo, en las que la investigación y desarrollo tecnológico tienen mucho que ver. Los cambios tecnológicos han significado, por una parte, una superación de las limitaciones de carácter físico y han hecho posible la práctica de la agricultura en terrenos hasta

²⁸ En 1995, el sector agrario representa el 7,3 por 100 del PIB andaluz y el 26,8 por 100 del VAB agrario español, y daba empleo al 11,7 % del total de ocupados andaluces.

entonces improductivos; y, por otra parte, han homogeneizado las técnicas de producción en algunos sectores, aunque también han introducido mayor diversidad y nuevas producciones en otros (CASTELLS Y HALL, 1992).

5. EL INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCÍA EN EL DESARROLLO DE LA INNOVACIÓN Y NUEVAS TECNOLOGÍAS.

Hasta ahora se puede decir que la política desarrollada por el gobierno andaluz ha tenido como objetivo fomentar la investigación de base, con el propósito del descubrimiento de invenciones y para reforzar la capacidad innovadora a largo plazo²⁹. No obstante, el efecto positivo de esta investigación llevada a cabo puede quedar aislado si no existen unos instrumentos que vinculen los posibles resultados de la política tecnológica al sector productivo.

Todo el apoyo que la administración autonómica realice en favor del desarrollo tecnológico no tiene sentido si no va acompañado de una estrategia de coordinación e interconexión entre los organismos implicados en el proceso, como la Universidad, la propia administración y las empresas, que suponga una adecuada articulación del sector público y privado. Con este fin, cuando se crea el Instituto de Fomento de Andalucía (IFA) en 1987, se piensa en este ente público como el instrumento preciso que supla dicha necesidad.

No obstante, con anterioridad a la actuaciones del IFA, el Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (IPIA) jugó el papel de “antesala” en la promoción de proyectos de I+D, prestando fundamentalmente servicios de asesoramiento. El servicio de asesoramiento tecnológico del IPIA se produce en 1984 en virtud del convenio de

²⁹ En la actualidad, el desarrollo tecnológico se entiende como un proceso acumulativo y el grado de innovación dependerá del stock de conocimiento científico existente (COMISIÓN EUROPEA, 1995).

cooperación para el desarrollo de la política tecnológica entre el Ministerio de Industria y Energía y la Consejería de Economía e Industria de la Junta de Andalucía. Entre sus objetivos se encuentran la prestación de un servicio de asesoramiento y asistencia tecnológica a las empresas, fomentar los proyectos de innovación en el campo del desarrollo tecnológico, y promocionar las actuaciones de dinamización tecnológica para la investigación y la innovación.

Estos servicios de asesoramiento se respaldaron con actividades tales como cursos de viabilidad empresarial para promotores de pequeñas y medianas empresas; proyectos de desarrollo tecnológico (estudio, tramitación y control de los mismos); inventarios de recursos tecnológicos de Andalucía (en 1984 se celebró el primer Inventario de Recursos Tecnológicos de Andalucía, que posteriormente sería actualizado y ampliado); Plan de actuación para aprovechamiento del Alpechín y Sociedades de Innovación Tecnológica en planes de actuación del IPIA.

En suma, el papel del IPIA fue el de un organismo mediador de la política tecnológica del Ministerio que, sin duda, serviría para asentar las bases del IFA en la política de I+D.

Paralelamente a la actuaciones del IPIA, otras empresas de carácter público con incidencia en la actividad económica también formarían parte en la promoción de proyectos de I+D, como la Sociedad para el Desarrollo Industrial de Andalucía³⁰ (SODIAN) y la Sociedad para la Promoción y Reversión Económica de Andalucía (SOPREA), siendo sus actuaciones de escasa transcendencia³¹. Pues, todas estas

³⁰ SODIAN es una empresa pública estatal de las denominadas "sociedades por el INI". Una de las líneas que caracterizan las últimas acciones de SODIAN se sintetiza en la búsqueda de iniciativas que cuenten con buenas perspectivas de rentabilidad y que supongan inversiones en sectores de tecnología avanzada.

³¹ SOPREA es una empresa pública de ámbito regional, cuya creación se produce mediante la Ley 2/1983. Las actividades de dicha sociedad han sido desarrolladas en el capítulo dirigido al apoyo de la actividad empresarial.

empresas pasarían a desarrollar, básicamente, actividades de apoyo y asesoramiento, si bien, en todas ellas existiría una evidente actitud positiva ante la trascendencia de los cambios tecnológicos (CUADRADO, GRANADOS, AURIOLES, y VILLENA, 1987, p. 278).

A partir de 1987, con la creación del Instituto de Fomento de Andalucía, en este sentido, comienza una nueva etapa³². Desde su creación, la política del Instituto de Fomento de Andalucía ha incidido en la mejora tecnológica considerada como prioritaria en el proceso de fomento del tejido industrial andaluz. Consecuente con este objetivo, 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.

Así, el Instituto se ha convertido en el organismo canalizador de todo un conjunto de instrumentos en favor del fomento de la articulación entre el sistema científico y el tejido productivo, como son los parques y suelo tecnológico, promoción de proyectos de I+D, participación de sociedades tecnológicas, etc., que a continuación se pasan a desarrollar.

5.1. Parques tecnológicos.

La generación, adaptación y difusión de nuevas tecnologías requiere en la actualidad de ciertas condiciones materiales, entre las que destaca la constitución de medios de innovación y de complejos tecnológico-industriales localizados en ciertas áreas, dotados de una infraestructura específica y organizados funcional y socialmente en un sistema de relaciones que maximicen la sinergia tecnológica (CASTELLS y HALL, 1992). En este contexto, el Parque Tecnológico surge como instrumento para

³² A pesar de que algunos aspectos, tales como la puesta en marcha de los parques tecnológicos, ya habían sido considerados por SOPREA.

la captación de inversiones, fundamentalmente extranjeras, en procesos industriales y dedicados a las nuevas tecnologías (ROMERA, 1992).

De acuerdo con esto, y con la experiencia exitosa de varios parques en el mundo, animó a muchos gobiernos nacionales y regionales, y entre ellos el andaluz, a ensayar esta estrategia en la que se perseguía la generación de economías externas en conglomerados industriales vinculados a la innovación.

En el caso andaluz, la creación de un Parque Tecnológico es concebido como una plataforma para el desarrollo de la región. A tal efecto se proyecta inicialmente el Parque Tecnológico de Andalucía en Málaga y, posteriormente, el de Cartuja'93 en Sevilla. Además esta oferta de suelo tecnológico se vería complementado a principio de los noventa con el desarrollo del equipamiento de suelo industrial de alta calidad en Andalucía, destacando el Parque industrial del Puerto de Santa María en Cádiz, el Parque Empresarial Tecno-Córdoba y el Parque Industrial de Linares³³.

En la creación y promoción de ambos parques, que se proyectan como complementarios entre sí, ha participado activamente el IFA con la finalidad de servir de motor de desarrollo de empresas industriales que generen tecnología y empleo en el campo de las nuevas tecnologías.

El Parque Tecnológico de Andalucía ubicado en Málaga es el resultado de un largo proceso de reflexión, que se inició en la Junta de Andalucía a principios de los ochenta, sobre la estrategia a seguir respecto a la incorporación de la Comunidad Autónoma en el marco de la CE. De ese proceso de reflexión, que fue protagonizado por los departamentos de la Junta más relacionados con los temas de política industrial

³³ El Instituto de Fomento de Andalucía ha apoyado el desarrollo del equipamiento de suelo industrial de alta calidad en Andalucía, independiente a los parques tecnológicos. En 1993 el Instituto participó en el Parque Industrial del Puerto de Santa María en Cádiz con una inversión de 315 millones y en el parque Empresarial Tecno-Córdoba en Córdoba con una inversión de 150 millones en 1993.

y promoción económica, surgió la idea de concentrar en un espacio geográfico concreto del territorio andaluz industrias y empresas innovadoras (CASTELLS y HALL, 1992).

La gestación del parque tecnológico comenzó a final de 1985 cuando SOPREA encargó la realización de un estudio preliminar para la creación de un parque tecnológico en Andalucía. En él se proponía que el futuro Parque Tecnológico de Andalucía fuese complementario con los distintos programas de desarrollo sectorial y espacial puestos en funcionamiento por la Junta de Andalucía y se recomendaba su especialización tecnológica en el campo de la electrónica, la informática y las telecomunicaciones.

Años más tarde, en 1989, el Parque Tecnológico de Andalucía pasa a ser una realidad, contando para ello con la participación financiera del Instituto de Fomento de Andalucía³⁴. A partir de entonces, el Parque se configura como un espacio dedicado a la implantación de empresas que realizan procesos de I+D y producción, fundamentalmente, en algunas líneas de gran importancia como telecomunicaciones, informática, y electrónica, directamente vinculadas con la fabricación. Su función sería, pues, la de articular innovación tecnológica y producción industrial a partir de un núcleo de empresas, centros de innovación y servicios tecnológicos, con el objetivo de favorecer la industrialización de la región y ser elementos actuadores de procesos de transferencia de tecnología y de creación de industrias auxiliares de apoyo a las empresas existentes.

Por consiguiente, este espacio, el que forma el Parque Tecnológico de Andalucía en Málaga, ha permitido configurar un área que, tal como en principio fue proyectado, pudiera ser el foco de innovación y desarrollo tecnológico en la región. Si bien, este área se ha podido encontrar con un factor en contra como es el cierto escepticismo surgido

³⁴ Las inversiones realizadas en el Parque durante 1989 fueron entorno a los 1000 millones de ptas., de los que el Instituto aportó 1/3 (más de 320 millones de ptas.). También durante este año se realiza el estudio de telecomunicaciones avanzadas del Parque, cuyo coste fue subvencionado totalmente por el programa europeo STAR, la ejecución de estas obras será realiza y financiada en su totalidad por Telefónica.

sobre su futuro al enfrentarse con otro proyecto de similares características como es el de Cartuja'93, que ha podido dar lugar a una peligrosa bipolaridad nada beneficiosa para lograr una difusión territorial del proceso innovador.

El proyecto Cartuja'93 era una iniciativa tendente a la creación en los terrenos de la Exposición Universal de Sevilla de un complejo científico-tecnológico innovador que, aprovechando las infraestructuras de alta calidad generadas con motivo de la Exposición Universal, sirviera como elemento dinamizador del tejido empresarial andaluz. Como parque tecnológico, el objetivo con el que se constituye es el de la generación de investigación aplicada en nuevas tecnologías. Para ello, igual que el caso de Málaga deberían ser atendidas con carácter preferencial las actividades con las tecnologías más avanzadas y de mayor impacto como la microelectrónica, la robótica, los servicios avanzados de telefonía y comunicaciones, y la investigación de calidad en líneas básicas (JUNTA DE ANDALUCÍA, 1996).

Al igual que el Parque Tecnológico de Andalucía en Málaga, el Instituto de Fomento de Andalucía participaría activamente en este proyecto. Desde el inicio, se suscribió con la Sociedad Estatal para la Exposición Universal de Sevilla'92 un convenio Marco de Colaboración con el fin de conseguir un mejor aprovechamiento de los recursos e infraestructuras de la Exposición y su reutilización para contribuir a la formación de un complejo científico-tecnológico de alto nivel en la ciudad de Sevilla.

En este tipo de proyectos, la administración, para conseguir que parte de estas inversiones dieran resultado, ha trabajado en la captación de proyectos industriales procedentes de fuera de la región, diseñando una política de incentivos a tal efecto. No obstante, hoy día los resultados no son los más optimistas.

En el caso del Parque Tecnológico de Málaga, el nivel de ocupación no es muy alto, desde su creación en 1992 y hasta principios de 1997 se había ocupado el 38,3 por

100 de espacio disponible³⁵. Por otro lado, la I+D que se realiza no es de gran entidad, por lo cual, en algunos casos, puede ser dudosa la política de captación de empresas (FERRARO y SALGUEIRO, 1996, p.29).

Por lo tanto, el futuro se manifiesta incierto, aún como ha señalado JORDÁ (1997, p.663) en referencia a la conexión entre el subsistema productivo y tecnológico con el exterior y con las empresas, el Parque Tecnológico de Málaga puede constituir el instrumento de fomento de la interacción más potente y con más fuerza de integración de apertura al exterior existente. Además, puede ser la estructura más apropiada para organizar la transferencia de tecnología desde los sectores más avanzados tecnológicamente instalados en el parque hasta los tradicionales; ya que, al tener capacidad para atraer multinacionales mediante el sistema de los incentivos regionales (Hughes Microelectronics, etc.), las industrias tradicionales (agroalimentarias y metalúrgicas, textil, etc.) podrían aumentar su potencial de investigación y desarrollo (Ibid., p. 664).

En el caso particular de Cartuja'93, hoy día en los umbrales del siglo veintiuno, no parecen haber existido los elementos necesarios³⁶ para que éste se configurara como un parque tecnológico. Las vicisitudes de diferente tipo³⁷ desde su creación han provocado un remodelación del proyecto inicial. En la actualidad, el resultado es un

³⁵ La ocupación correspondía fundamentalmente a tres empresas privadas con edificio propio (Hughes Microelectronics, Alcatel y Air Liquide), un laboratorio de homologación y otras instituciones de servicios con edificio propio. Además, existían 42 empresas e instituciones diversas en dos edificios colectivos.

³⁶ El éxito de este proyecto de innovación tecnológica que se propone a partir de la Expo'92, podría depender, por un lado, de la existencia en Sevilla y en Andalucía de los elementos necesarios para la formación de dicho medio (fuentes de conocimiento tecnológico, mano de obra científica y técnica, y fuentes de financiación adecuadas) y, por otro lado, de la localización en Cartuja de empresas de tecnología avanzada, organismos públicos, centros regionales e internacionales de formación y difusión de nuevas tecnologías (CASTELLS y HALL, 1992, p.797).

³⁷ Crisis económica de los primeros noventa, déficit público y compromisos de convergencia, incidencias políticas, complicaciones administrativas y urbanísticas, etc. (FERRARO y SALGUEIRO, 1996, p.29).

espacio que tiene más parecido con un parque empresarial y administrativo, pero con la singularidad de la extraordinaria inversión pública que lo soporta, con el mantenimiento de líneas de ayudas financieras y fiscal a la implantación de empresas y con la ficción de seguir siendo oficialmente un parque científico y tecnológico (FERRARO y SALGUEIRO, 1996, p.29).

En suma, no hay duda que el Parque Tecnológico de Andalucía ubicado en Málaga y el desarrollo del proyecto Cartuja'93 en el recinto de la Exposición Universal de 1992 son unos medios de innovación científicos-tecnológico que pueden tener una repercusión favorable en el entorno andaluz, aunque para conseguir que el Parque Tecnológico cumpla sus objetivos es necesario una ardua labor en un intervalo temporal amplio y la confluencia de otros factores que no sólo son el desarrollo de unas instalaciones. El éxito depende en gran manera de la respuesta del entorno al proyecto, además de coyunturas externas que pueden favorecer o no su desarrollo. En este sentido, no se trata sólo de la aceptación que tenga el Parque en sí, de las instalaciones y del poder de atracción que puedan ejercer los distintos tipos de incentivos creados por la administración, sino también del entorno empresarial en el que se desenvuelve. Para que el Parque tecnológico consiga parte de sus objetivos (servir de elemento dinamizador del entorno), las PYMES deben encontrarse preparadas para convertirse en industrias auxiliares de los grandes grupos industriales y llevar a cabo una asimilación y difusión de las nuevas tecnologías. En el caso andaluz, los problemas estructurales del sector industrial y, en particular, de las PYMES siguen siendo uno de los obstáculos que entorpecen el desarrollo de la región.

5.2 Promoción de proyectos de I+D.

Otra de las acciones del IFA en materia de política de innovación y desarrollo tecnológico se centra en la promoción de proyectos de I+D. La actuación del IFA para la promoción de la investigación y de su desarrollo en la empresa se canaliza esencialmente por tres vías: una, mediante la difusión e intermediación de los apoyos del

Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI); otra, a través del apoyo directo del Instituto mediante una línea específica de créditos; y, por último, a través de la participación en la Comisión Regional de Innovación Industrial y Desarrollo Tecnológico.

A) Intermediación en la labor del Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial.

El Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial es el órgano que en gran medida dirige la política tecnológica del Ministerio de Industria y Energía. Su estrategia territorial la ejecuta en colaboración con las Comunidades Autónomas en virtud de convenios de cooperación, prestando una gran atención al desarrollo tecnológico en las regiones objetivos 1, tanto por corresponder a las indicaciones de la política tecnológica europea como porque gran parte de sus presupuestos provienen del FEDER en forma de subvenciones global (CDTI, 1995).

En Andalucía, tal convenio se inicia en 1984³⁸ y a partir de este año se ha ido renovando periódicamente. A través de este convenio, el Instituto transmite expedientes de solicitud de apoyos financieros con cargo al presupuesto del Ministerio para proyectos I+D en la región. El Instituto de Fomento de Andalucía se convierte así en la entidad “corresponsal” para Andalucía de dicho Centro.

B) Apoyo directo del IFA.

Este apoyo de ámbito nacional en los proyectos de I+D se vería complementado con los apoyos del propio Instituto. Desde un principio, el IFA pasó a financiar proyectos de I+D desarrollados por empresas andaluzas con el objeto de promover la

³⁸ El IPLA fue el organismo canalizador de tal convenio (con una duración de tres años). En 1984 se enviaron un total de 40 proyectos, en 1985 fueron 55 proyectos y en 1986 existía la previsión de 50.

inversión en esta materia y que permitiera alcanzar niveles tecnológicos más elevados y acordes con la mayor competitividad en el mercado.

Por tanto, mediante una línea específica de créditos, el IFA ha venido prestando a las empresas andaluzas un servicio equivalente al del CDTI en el ámbito nacional. Este apoyo financiero por parte del IFA ha estado dirigido a complementar y potenciar las actividades del CDTI en Andalucía en aquellos proyectos de particular interés tecnológico para los recursos de la región.

Así, en 1989 se estableció por el Instituto una línea de crédito específico para proyectos I+D con una dotación de 340 millones de ptas., de los que se otorgarían 275 mill. de ptas., destinada a atender estos proyectos en las mismas condiciones de financiación prevista por el CDTI. Esta cantidad ha ido en aumento con el paso de los años. Así, durante 1994 se aprobaron, dentro de esta línea de I+D del Instituto, 21 proyectos que supusieron 594 millones ptas. en préstamos para una inversión de 1897 millones de ptas.

No obstante, a pesar de estos apoyos, tanto por parte del CDTI como del IFA, los resultados indican que la Comunidad Autónoma andaluza está lejos de la situación que sería deseable. La comparación de Andalucía con el ámbito nacional a mediados de los noventa muestra que en Andalucía se realiza menos del 7 por 100 de los proyectos financiados por el CDTI, lo que denota que, a pesar de la facilidad de acceso, las empresas andaluzas utilizan esta financiación en una cuantía bastante menor de lo que sería deseable (FERRARO y SALGUEIRO, 1996, p.26).

- C) Participación en Comisiones Regionales de Innovación Industrial. Participación en la divulgación y gestión de ayudas regionales al sector.

El apoyo directo del Instituto al fomento del I+D se ha visto respaldado por un

conjunto de programas puestos en marcha por la Comunidad Autónoma a través de otros organismos. En estos casos, el Instituto ha participado en la divulgación y gestión de este tipo de ayudas regionales y en la comisión de valoración de expedientes, siendo de especial consideración el programa de modernización tecnológica llevado a cabo por la Dirección General de Industria, Energías y Minas, y la incentivación a la implantación de empresas en el Parque Tecnológico de Málaga.

A lo largo de los años, para el estímulo de nuevas inversiones en activo fijo se han utilizado diversos instrumentos financieros dirigidos a las PYMES. Éstas han dispuesto de facilidades financieras, en forma de préstamos privilegiados y subsidiación de interés, para el fomento industrial y para contribuir a mejorar la dotación tecnológica de la región en la que medida en que se han utilizado para la adquisición de nuevos bienes de equipo, fundamentalmente. Pero desde una perspectiva más estrictamente de la política tecnológica, la mayor incidencia corresponde al Programa de Modernización Tecnológica.

Así, desde final de la década de los ochenta viene desarrollándose un conjunto de programas de carácter horizontal en materia de renovación tecnológica, promoción de la calidad, mejoras industriales etc. En concreto, desde 1988 se regula³⁹ un programa de ayudas para la modernización tecnológica del sector industrial andaluz, para las empresas de pequeña y mediana dimensión, con el objeto de incidir de manera directa en el nivel tecnológico de las empresas, en la mejora de su capital humano, en la calidad y competitividad de sus productos etc., y que, en definitiva, van a facilitar su adaptación al nuevo espacio económico europeo.

De acuerdo con esto, los proyectos que pueden beneficiarse de este tipo de

³⁹ Orden de 12 de enero de 1988; Orden 22 de marzo de 1989; Orden de 12 de Marzo de 1990; Orden de 1 de Marzo de 1991; Orden del 6 de abril de 1992; Orden de 17 de Mayo de 1993; Orden de 2 de febrero de 1994, por la que se regula un Programa de Ayudas para la modernización Tecnológica del Sector Industrial Andaluz.

ayudas deben perseguir: a) la renovación y modernización de maquinaria y equipos de producción; b) la introducción de tecnología avanzada, servicios avanzados de telecomunicación e inversión en I+D; c) la racionalización energética; d) la mejora de la calidad, normalización, certificación y diseño industrial, así como programas de formación dirigidos preferentemente a cuadros técnicos y directivos empresariales que tengan como objetivo la mejora de la competitividad de la industria andaluza; y e) la realización de auditorías tecnológicas, así como proyectos e implantación de mejoras industriales orientadas a la consecución de lo pretendido en los apartados anteriores.

La cuantía de las ayudas no podría sobrepasar el 30% de la inversión subvencionable, con un límite máximo de 30 millones de pesetas en el supuesto de activos fijos. En los demás casos, estudios, proyectos, auditorías, etc., la cuantía subvencionable podría alcanzar el 50% de la inversión prevista, con un límite máximo de 5 millones de pesetas.

Esto ha significado que se hayan subvencionado numerosos proyectos que han supuesto una aportación por concepto de subvención superior a los cuatrocientos millones de pesetas en la mayor parte de los años y una media por proyecto de cuatro millones de pesetas. A lo largo de los años se ha producido una evolución positiva por este concepto, de los 25 proyectos subvenciones por un importe de 301 mill. de ptas en 1989 se pasó a subvencionarse 238 proyectos en 1993 lo que supuso una subvención 814 mill. ptas., habiendo sido los sectores más beneficiados el sector de productos metálicos y minerales no metálicos.

No obstante, a pesar de este apoyo manifiesto a las PYMES por parte de la Administración autonómica persiste una débil propensión innovadora de las empresas, por lo que debe seguir siendo un reto para la Administración andaluza. En este sentido, FERRARO y SALGUEIRO (1996, p.31) indican que ésta deberá de dejar de representar el papel paternalista que hasta ahora ha presidido la política de innovación, con frecuentes actuaciones con escaso grado de discriminación y más atentas a las

dificultades de algunas empresas que al estímulo de las más competitivas.

Junto con este tipo de medidas, dirigidas de forma generalizada a las PYMES industriales andaluzas, ha habido otra línea⁴⁰ de apoyo de carácter más selectivo para las empresas que se instalen en el Parque Tecnológico de Málaga. El objetivo de este proyecto es atraer a la Comunidad Autónoma nuevas empresas industriales de tecnología avanzada para diversificar y modernizar el sector industrial andaluz, logrando así la concentración de centros de investigación y desarrollo públicos y privados, y de empresas tecnológicamente avanzadas.

En este caso, las ayudas específicas creadas para estimular la inversión de las empresas tecnológicamente avanzadas que se instalen en el Parque Tecnológico eran:

- Subvención a fondo perdido otorgada por la Consejería de Economía y Hacienda con carácter complementario a las tramitadas al amparo de la Ley 50/85 (Incentivos Regionales).
- Subvención de interés sobre préstamos que el solicitante obtenga de entidades financieras a través de las líneas presupuestarias del IFA.
- Preferencia en la obtención de crédito oficial.
- Ayudas a la formación de los trabajadores que se incorporen a las empresas.
- Subvención a fondo perdido, que podía alcanzar hasta el equivalente del importe satisfecho en concepto de tributos cedidos a la Comunidad Autónoma.

Los criterios de valoración utilizados eran: la generación de conocimientos científicos y tecnológicos que la implantación de las empresas y programas comporte; la aplicación y experimentación de nuevas tecnologías avanzadas; la difusión y

⁴⁰ Decreto 96/1989 de 3 de Mayo, por el que se instrumenta una línea de ayuda a las empresas que se establezcan en el Parque Tecnológico de Málaga. Decreto 191/1992, por el que se instrumentan una línea de ayudas a las empresas que se establezca en Parque Tecnológicos de Andalucía. Este Decreto ha sido desarrollado reglamentariamente por Orden de 17 de mayo de 1993.

transferencias de tecnología propia y ajena, así como la cooperación con Universidades, centros de investigación, instituciones y otras empresas en Andalucía; la contribución a la dinamización de las estructuras productivas de la zona y la incorporación a la misma de elementos innovadores.

De acuerdo con estos criterios, empresas de diferentes actividades, principalmente multinacionales, han podido beneficiarse de importantes subvenciones (cuadro nº23). En este sentido, la existencia de estos importantes incentivos públicos ha podido ser una de las razones predominantes de la localización en Andalucía de empresas tecnológicamente avanzadas, siendo muy reducidas las iniciativas endógenas en la localización de empresas tecnológicamente avanzadas.

CUADRO Nº23
AYUDAS PARQUE TECNOLÓGICO DE MÁLAGA
(cifras en miles de pesetas)

EMPRESA	ACTIVIDAD	Subvención	%	Inversión	Empleo
HUGHES MICROELECTRONICS EUROPA ESPAÑA S.A. (Resolución 25/10/1991)	Microelectrónica	1.044.900			
PREDAN,S.A. (Resolución 16/11/1993)	Fabricación de componentes electrónicos	29.489	11%	268.080	9
INGENIA,S.A. (Resolución 16/11/1993)	Ingeniería de integración de sistemas informáticos y comunicaciones	33.950	35%	97.000	18
TELETRUNK,ANDALUCÍA , S.A (Resolución 16/11/1993)	Servicio de radiotelefonía móvil	31.600	20%	158.000	2
ALCATEL-CITESA S.A. (Resolución 16/11/1993)	Fabricación de aparatos y equipos telefónicos	1.359.250	25%	5.437.000	304
GLAXO S.A.	Fabricación de productos farmacéuticos	468.810	30%	1.562.762	32
SOCIEDAD ESPAÑOLA DE OXIGENO S.A. (Resolución 21/03/1994)	Fabricación y venta de gases industriales y medicinas	161.785	30%	539.285	31
COOL AND SEIN S.A (Resolución 6/09/1994)		56.944,8			

Fuente: Consejería de Economía y Hacienda y elaboración propia.

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).

Por consiguiente, 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. Si bien, hasta iniciada la década de los noventa, a la pequeña y mediana empresa se le presta escasa atención, quizás guiada por la convicción de que era difícil crear un tejido industrial sólido a partir de este tipo de empresas debido a los problemas estructurales.

5.3. Participación en Sociedades Tecnológicas.

Al margen de la actuación específica en las áreas desarrolladas, como la promoción de proyectos I+D, hay otras actuaciones generales, como el fomento y apoyo directo a todo tipo de infraestructuras, servicios o proyectos empresariales que implican cierto grado de innovación y de aplicación tecnológica.

En este sentido, también se desarrollan proyectos relativos a telecomunicaciones avanzadas y energía e informática, que el Instituto ha promovido mediante la creación de empresas en las que éste participa accionarialmente⁴¹.

⁴¹ Entre las que destacan: a)Compañía Andaluza de Telecomunicaciones S.A.; b)Gas Andalucía, S.A.; c)Parque Eólico del Sur S.A.; d)Energía Eólica del Estrecho S.A.; e)Isofotón S.A.; f)Sociedad para el Desarrollo Energético de Andalucía SODEAN, S.A.; g)Sociedad para el Desarrollo de la Informática y la Electrónica. SADIEL S.A.; h)ICX, S.A.; i)MNEMOTÉCNICA; j)Puerto Real de Cogeneración, S.A.; y l)Andalucía Aeroespacial (como respuesta a la necesidad de comercialización de productos e incorporación de diseño y tecnología) .

De igual forma, SODEAN y SADIEL son empresas instrumentales participadas mayoritariamente por el IFA, que actúan como instrumentos operativos del Instituto en sectores considerados estratégicos para el desarrollo de 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.

Por otro lado, SADIEL desarrolla el sector informático y electrónico en Andalucía, mediante la ejecución de planes informáticos, asesorías y consultarías para instituciones y empresas en estos sectores. Así mismo, impulsa la promoción y desarrollo de nuevas tecnologías de diseño asistido por ordenador. El objetivo final de la sociedad es actuar como instrumento para el desarrollo informático y electrónico de Andalucía, fundamentalmente, mediante el impulso del cambio en los métodos y procedimientos convencionales de las actividades empresariales y de gestión pública.

Dentro del campo de la infraestructura industrial hay que destacar la labor llevada a cabo por el Instituto a través del Departamento de Promoción Exterior. Este programa tiene como objetivo fundamental la captación exterior de proyectos e inversiones para Andalucía, realizando para ello las actividades de divulgación, presentación y promoción de la imagen de Andalucía y de sus ventajas e incentivos para la inversión dentro del ámbito de las nuevas tecnologías.

5.4. Otras actuaciones: participación en programas comunitarios de desarrollo tecnológico.

Otras de las acciones del Instituto han estado dirigidas a la colaboración en proyectos y programas tecnológicos comunitarios. Son actuaciones que han repercutido sobre la demanda tecnológica y que han contribuido al establecimiento de los correspondientes canales de transferencia tecnológica intersectorial entre Centros y empresas.

La creación de servicios tecnológicos horizontales que atiendan la demanda innovadora de la industria andaluza resulta un elemento imprescindible y complementario a la dotación de infraestructura tecnológica, suelo tecnológico e incentivos articulados por el Instituto.

Con tal fin, el Instituto está desarrollando proyectos, en su mayor parte apoyados financieramente por la Unión Europea, que van desde la captación interna de proyectos innovadores hasta su homologación para alcanzar el mercado internacional.

Las actuaciones de mayor alcance realizadas por el Instituto en el marco de los programas comunitarios se han desarrollado en programas tales como STAR, STRIDE, SPRINT, PRISMA y RECITE.

A) Programa STAR, relacionado con el desarrollo de regiones desfavorecidas de la Comunidad mediante un mejor acceso a los servicios avanzados de telecomunicaciones. Sus actuaciones se han desarrollado en el marco temporal 1987-91. Este programa ha dejado en Andalucía un total 13.000 millones de ptas. La mayor parte de esta inversión se ha empleado en la creación de infraestructuras en apoyo de los propios planes estratégicos de Telefónica de España y, fundamentalmente, en la digitalización de las redes locales e interurbanas (LUQUE, 1992)

B) Programa SPRINT, programa estratégico para la innovación y la transferencia de tecnología con vigencia de 1989 hasta 1994, cuyo objeto es mejorar el entorno de la innovación y el desarrollo de la cooperación internacional en materia de tecnología. Al amparo de este programa, el IFA desarrolló en 1989 actividades de información y asesoramiento a PYMES andaluzas para su puesta en contacto con PYMES francesas y portuguesas, fomentando la colaboración técnica en varios sectores y actividades como la comercial, semillas, informática y aeronáutica. Igualmente, en 1990 el IFA presentó un proyecto específico denominado "Adaptación de técnicas y tecnologías de

CAD/CAM del sector de la transformación de metales a sectores industriales”.

C) Programa STRIDE, cuya finalidad es reforzar la capacidad de Investigación, Tecnología e Innovación de las regiones Objetivo nº 1, complementando a otros programas como SPRINT. Al amparo de dicho programa se realizaron varios proyectos con resultados muy diversos, tales como:

-La gestión de la solicitud de subvenciones para dos proyectos contemplados en Cartuja 93. Por un lado, el Proyecto Centro Andaluz de Servicios Tecnológicos Aplicados (CASTA), que nunca llegó a realizarse (FERRARO y SALGUEIRO,1996) y cuyo objetivo básico era dotar a la Comunidad Autónoma Andaluza de un Centro de Investigación capaz de ofrecer soluciones tecnológicas a los distintos sectores industriales actuales, así como conducir el proceso de desarrollo tecnológico de nuevos sectores emergentes. Y, por otro lado, el proyecto relativo al Centro Internacional de Transferencia de Tecnología (CIIT).

- Proyecto EUROCEI, Centros de innovación empresarial, también llamados Business Innovación Centers o incubadora de empresas, que tienen por objeto aprovechar cualquier proyecto innovador o iniciativa de procedencia andaluza que sin disponer de los recursos necesarios para su ejecución puedan ser desarrollados con los servicios de apoyo y asesoramiento que se ofrecen desde estos centros. No obstante, EUROCEI ha jugado el papel de centro empresarial con criterios pocos claros de selección de empresas. En él conviven PYMES innovadoras y tecnológicamente significativas con una mayoría de empresas de servicios entre las que se encuentran empresas públicas y bufetes de abogados (Ibid.p.30).

-La constitución de la sociedad denominada CETECOM, S.A. (Centro de Tecnología de las Comunicaciones) en la que el Instituto tiene participación

mayoritaria junto con la empresa alemana TÜV y la Asociación al Servicio de la Innovación y la Tecnología.

D) Programa PRISMA, relativo a las acciones de preparación de cara al Mercado Único, en especial relación con la normalización de productos. Dentro de este programa se han llevado a cabo proyectos como el Centro de Calidad Comarcal en Estepa, con la finalidad de lograr una armonización de la legislación nacional en relación con las normas de calidad de los productos agroalimentarios (que entran en vigor con la entrada del Mercado Único); y el Laboratorio de Calidad en la Edificación.

E) Otros programas en los que también se ha trabajado en aplicación de los proyectos europeos ha sido RECITE, la red de cooperación económica; e INTERREG, de cooperación transfronteriza.

Otro proyecto iniciado, en favor de la transferencia tecnológica en Andalucía, es la creación de la Red de Oficinas de Transferencia de Resultados de Investigación (OTRIS), cuya función consiste, por un lado, en identificar entre las investigaciones que llevan a cabo las Universidades aquellas que pueden ser susceptibles de utilización por alguna de las ramas industriales y, por otra parte, en difundir e informar de las líneas de transferencias del Centro de Desarrollo Tecnológico e Industrial.

La incidencia de las OTRIS, creadas a partir del Plan Andaluz de Investigación, es todavía limitada. No obstante, los centros públicos han incrementado notablemente sus ingresos por contratos de investigación y desarrollo entre 1990 y 1995, lo que es un primer indicio de la actividad de las diez OTRIS existentes en Andalucía.

En definitiva, con el transcurso del tiempo, el sector público andaluz ha ido ampliando tanto los recursos financieros como el conjunto de instrumentos en favor del fomento de la actividad económica y social, a través de la investigación científica y desarrollo tecnológico. Estas acciones han ido dirigidas a la armonización y desarrollo

de la oferta (investigación, formación profesional, incentivos económicos y fiscales, infraestructura industrial, suelo, etc.) y a la demanda tecnológica en Andalucía (programas de modernización tecnológica).

El objetivo último de la administración con estas acciones no se ha centrado en la autosuficiencia tecnológica, sino en la presencia de un cierto nivel de producción e investigación de nuevas tecnologías para promover su difusión en el tejido productivo y romper con la dinámica de ampliación de la dependencia tecnológica.

Desde 1984, los primeros esfuerzos estuvieron dirigidos básicamente a las convocatorias de becas de formación de personal investigador y a nutrir de recursos financieros a los departamentos universitarios para mejorar y adquirir infraestructura investigadora. Esto se realizó a través de lo que fue el primer Programa de Política Científica desarrollado en Andalucía y, posteriormente, a través del primer Plan Andaluz de Investigación 90-93. El Programa de Política Científica puso de manifiesto la existencia en la Comunidad Autónoma de importantes equipos científicos, a la vez que permitió una inyección de recursos al sistema de ciencia y tecnología andaluz mediante la inversión de una cantidad próxima a los 8.000 millones de pesetas hasta 1989, cantidad que por desglose anual no llegó a representar apenas un 1% del presupuesto total de la Consejería de Educación y Ciencia.

De forma paralela, en esta etapa, hasta principios de 1990, se realizaron análisis detallados de la situación de I+D en Andalucía. Para ello, se estudiaron los núcleos de investigación existentes, determinando el potencial investigador real, se detectaron las necesidades y carencias, se diagnosticaron posibles soluciones, proponiendo, finalmente, una planificación de actuación de carácter reducido y condicionado por la escasez de recursos. Uno de estos estudios fue el Proyecto de Investigación sobre Nuevas Tecnologías en Andalucía (PINTA). En este caso, el objetivo era analizar el papel de la modernización tecnológica en el proceso de desarrollo económico de Andalucía.

De alguna forma, las acciones políticas en esta etapa estuvieron dirigidas a apoyar la labor de investigación en sí misma y tratar de subsanar las deficiencias del sistema andaluz de I+D, como eran la carencia de coherencia temática y la falta de infraestructuras, entre otras.

El primer Plan Andaluz de Investigación que comienza en 1990, aunque empezó a diseñarse en 1987, se convirtió en el instrumento base de la política de I+D andaluza desde final de los ochenta. Este instrumento pretendía, entre otros fines, coordinar los distintos Departamentos de la Junta de Andalucía con acciones en investigación, y conexionar el sistema público de investigación y el tejido productivo de la región, prácticamente inexistente hasta la fecha. En su estrategia de coordinación, las acciones se basaron en la capacidad de los grupos de investigación en dar respuestas a las necesidades de las empresas e instituciones del entorno, en su propia capacidad de diseñar proyectos locales y en un buen entendimiento con el entorno. Para este cometido las Oficinas de Transferencias de los Resultados de la Investigación (OTRIS) habrían de representar un papel fundamental.

Durante el periodo temporal del PAI, el presupuesto asignado por la Consejería de Educación y Ciencia al programa de política científica se vio mejorado, aún cuando no sobrepasó el 1,5% del presupuesto total de la Consejería. Sin embargo, en el aspecto científico los resultados del Plan Andaluz de Investigación son similares a los del Programa de Política Científica. De acuerdo con los datos que arrojan las distintas convocatorias que se han producido desde la Consejería de Educación y Ciencia se ponen de manifiesto aspectos que hay que subsanar en cierta manera. Por un lado, existe una cierta concentración institucional de la investigación financiada por la Junta de Andalucía, casi todos los grupos de investigación o equipos de trabajo se concentran en las Universidades y el CSIC. Por otro lado, la I+D se centra fundamentalmente en investigación básica. Se destaca el peso específico de los proyectos y grupos relacionados con los temas de la Ciencia de la Vida y, en menor medida, con las Ciencias Sociales y Humanas. En el extremo opuesto se detecta una carencia clara de las áreas

de tecnologías. En lo que se refiere a Agroalimentación y Recursos Naturales, aunque ocupan una zona intermedia, resulta preocupante que, en una región tradicionalmente agrícola, el número de doctores esté entorno al 10% a principios de la década de los noventa.

Así pues, a partir de 1990, el eje vertebrador de la política científica y tecnológica es el Plan Andaluz de Investigación, que ya previamente había venido marcando las acciones de años anteriores. Con este Plan, y así se hace contar en el tercer Plan Andaluz de Desarrollo Económico (PADE 90-94), se pretende fortalecer o crear las bases para coordinar las acciones entre la administraciones y empresas y prestar apoyo a las actividades de I+ D en las empresas en un intento de abordar la escasa conexión existente entre las empresas y la administración. En este sentido, se advierte un cambio de estrategia que, desde la creación del Instituto de Fomento de Andalucía, ya existía una voluntad manifiesta.

Así, los recursos asignados por el gobierno andaluz para la política de I+D al sistema productivo han sido canalizados, principalmente, a través del Instituto de Fomento de Andalucía. Éstos han estado dirigidos a grandes empresas y a la captación de inversión foránea para potenciar los Parque Tecnológicos, quedando relegado a un segundo plano el papel de las PYMES en esta materia.

En este contexto, el parque tecnológico de Andalucía en Málaga y, posteriormente, el de Cartuja'93 en Sevilla se configuran como uno de los instrumentos más relevantes de la política tecnológica del gobierno andaluz en el fomento de la interacción del sistema de ciencia y tecnología. Sin embargo, hoy día la situación de los parques pone de manifiesto un futuro incierto. Cartuja'93 en Sevilla queda muy lejos de lo que debe ser un parque tecnológico, ya que parte de sus instalaciones quedan constituidas como un parque lúdico y administrativo. El de Málaga el nivel de ocupación aún no es muy elevado y hay un cierto escepticismo sobre la entidad de la I+D realizada así como de sus efectos difusores sobre el tejido productivo andaluz.

Sin lugar a dudas, el esfuerzo ha sido progresivo y, seguramente, en Andalucía el proceso de innovación no hubiera podido llegar a la fase donde está si no hubiera existido el apoyo de la administración autonómica ⁴². No obstante, Andalucía, que partía de una situación de déficit histórico, sigue manteniendo, entre otras, dos debilidades muy importantes⁴³:

1. Una escasa conexión entre la I+D y el sistema económico regional.

De hecho, esta situación se ha ido poniendo de manifiesto reiteradas veces. Así, de las conclusiones del Proyecto de Investigación sobre Nuevas Tecnologías en Andalucía (PINTA), se deduce que Andalucía necesita mejorar la débil conexión actual entre la I+D y el sistema económico regional (CASTELLS Y HALL, 1990).

En el mismo sentido, y como indica el PADE 91-94, Andalucía carece de un tejido tecnológico, por lo que si hasta aquí se ha venido apoyando decididamente la labor de investigación en sí misma resulta necesario establecer una adecuada conexión, dimensión y complementariedad entre la investigación, adaptación, producción y utilización de las tecnológicas, pues la clave del desarrollo tecnológico es la existencia de un tejido tecnológico productivo (CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA, 1991a, p. 178).

En el II Plan Andaluz de Investigación 1996-1999 también se manifiesta dicha deficiencia: se considera imprescindible mejorar la conexión entre el sistema público de investigación y el tejido productivo de la región. Se indica la necesidad de establecer

⁴² Los trabajos de BUESA(1994) y LAFUENTE Y ORO (1992) sobre la política tecnológica española, ponen de manifiesto que la financiación pública en el desarrollo de las actividades de innovación empresarial influye positivamente sobre el esfuerzo investigador.

⁴³ En Andalucía, el gasto total en I+D para el año 1994 fue del 0,57 % del VAB, valor que es muy inferior al registrado por la media española que se sitúa para ese mismo año en el 0,92 %.

mejores mecanismos de coordinación y cooperación entre los grupos de I+D competitivos y el mundo empresarial (JUNTA DE ANDALUCÍA, 1996, p.7879).

2. Las actividades de I+D desarrolladas por la Comunidad Autónoma se deben básicamente al sector público.

Las actividades de Investigación y Desarrollo llevadas a cabo en Andalucía se reducen en la práctica al sector público, tal como queda reflejado en el cuadro nº24 en el que se ofrece la distribución de los gastos en I+D por sectores de ejecución. Sin embargo, no ocurre lo mismo cuando los datos son referidos al ámbito nacional, donde el sector empresarial llega a ejecutar más del 50% o prácticamente el 50% en 1994 de los gastos en I+D. En el caso de Andalucía se observa cómo las empresas, en la distribución de los gastos de I+D, han ido perdiendo posiciones que, en cambio, las han ido ganando la Enseñanza Universitaria respaldada por la política científica desarrollada por la Consejería de Educación y Ciencia. Esto indica que sólo muy contadas empresas andaluzas creen realmente en los beneficios que la actividad innovadora puede proporcionarles y, sobre todo, en su propia capacidad para generar innovación.

CUADRO Nº24

DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS TOTALES DE I+D, POR SECTORES DE EJECUCIÓN.

	1988		1990		1994	
	mill. ptas	%	mill. ptas	%	mill. ptas	%
ANDALUCÍA						
Admón. Pública	6.561	30	7.921	25	9.357	21
Enseñanza Superior	6.964	32	13.197	42	24.769	55
Empresas	8.147	38	10.596	33	10.944	24
total	21.672	100	31.714	100	45.071	100
ESPAÑA						
Admón. Pública	66.685	23	90.542	21	113.444	21
Enseñanza Superior	55.366	19	86.721	20	173.092	32
Empresas	163.370	57	246.239	58	256.316	47
total	285.421	100	423.502	100	542.852	100

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

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 significado un incremento paulatino de los recursos financieros dedicados a tal fin⁴⁴ (formación de personal investigador, ayudas a proyectos de investigación, ayudas para el intercambio de investigadores, y ayudas para equipamiento científico) 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 europeo⁴⁵.

En definitiva, la situación de las actividades de I+D así como el grado tecnológico andaluz sigue estando determinado por una situación caracterizada básicamente por dos hechos, primero, 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, a pesar del incremento de recursos llevado a cabo en cada una de las líneas de actuación descritas persiste una débil conexión entre el sistema público 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

⁴⁴ Aunque se ha producido un aumento de los recursos destinados a la innovación, de forma que el gasto total de I+D en Andalucía ha pasado de un 0,27 % del VAB en 1983 hasta el 0,92 % en 1994, también hay que señalar que Andalucía ha pasado de estar en el séptimo lugar en la clasificación de las Comunidades Autónomas por gasto en I+D hasta el décimo lugar en 1994.

⁴⁵ Mientras que la participación porcentual de las empresas andaluzas ha ido disminuyendo hasta representar en 1994 el 24% del total del gasto en I+D ejecutado, en el ámbito nacional la presencia de las empresas se eleva hasta el 47%. Sin embargo, el problema se agrava aún más si se tiene en cuenta que las empresas de países como Alemania, Japón o Estados Unidos ejecutan por encima del 70% del total de los gastos de I+D.

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 ósmosis entre estos focos o enclaves de tecnología y el sistema productivo andaluz, los recursos públicos, tanto nacionales como regionales, perderán su eficiencia.

BIBLIOGRAFÍA

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 Autónoma 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 Guademar, 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 BERENQUER,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 DIA. 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 Volúmenes).

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 nº 12

LÓPEZ ONTIVEROS, A. (1980). "El futuro de la agricultura andaluza". Papeles de Economía Española, nº 1. 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, nº 14. 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 recursos turísticos 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 . (6ºEd. 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 Autonómica 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 MARTÍN 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^a. (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 ALAEZ, 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^a, PÉREZ YRUELA, M. y otros (1988): La Reforma Agraria, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

SUMPSI J.M^a (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.