

REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES Nº 75, I.S.S.N.: 0213-7585 (2006), PP. 41-68

# La planificación económica en Andalucía

**Adolfo Rodero Franganillo**  
**Universidad de Córdoba**

PALABRAS CLAVE: Planificación económica, Política regional, concertación social, planes sectoriales, Andalucía

KEYWORDS: Economic Planning, Regional Policy, Social Agreement, Sectorial Plans, Andalusia

Clasificación JEL: R58, O18, O21

## RESUMEN

Se analiza la política económica y social de la Junta de Andalucía durante el período autonómico, en cuanto a los planes de distinto carácter. En concreto, se estudian los planes económicos, los planes de desarrollo regional, los acuerdos de concertación social y los programas sectoriales y horizontales. En cada uno de ellos, se expone, en lo posible, la historia de los planes, su elaboración y tramitación, la estrategia seguida, los objetivos, las prioridades sectoriales, la financiación y la ejecución y el control. Aunque la opinión de conjunto es favorable, se apuntan una serie de defectos que deberían ser tenidos en cuenta por los responsables de la planificación.

## ABSTRACT

The economic and social policy of Junta de Andalusia during the autonomy period regarding plans of different nature is analysed. In particular, economic plans, regional development plans, social agreement and sectorial and horizontal programs are studied. All of them present the history of the plans, the elaboration and the processing, the followed strategy, the objectives, the sectorial priorities, the financing and the execution and the control. Although as a whole the opinion is favourable, it indicates some faults that those in charge of planning should have taken into account.

---

## NOTA PREVIA

---

La política económica y social de la Junta de Andalucía utiliza multitud de instrumentos. En este artículo, sin embargo, nos vamos a limitar a los planes de distinto carácter elaborados en la Comunidad autónoma andaluza (CAA); todo lo demás queda fuera de este escrito. Así, trataremos en los sucesivos apartados, los planes económicos, los planes de desarrollo regional, los acuerdos de concertación social y los programas sectoriales y horizontales.

---

## 1 LOS PLANES ECONÓMICOS

---

### 1.1 Introducción

Plantear en los comienzos del siglo XXI si las Comunidades Autónomas (CCAA) tienen competencias para realizar una planificación regional puede parecer una obviedad. Sin embargo, en los primeros momentos de la creación del Estado de las Autonomías se pensaba que la planificación regional correspondía a la Administración Central, aunque las CCAA tendrían la potestad de plantear propuestas.

También hubo autores que entonces ya consideraban que esta planificación debía ser realizada por las CCAA. Recordemos, por ejemplo un ya lejano trabajo de SAENZ DE BURUAGA<sup>1</sup> que contenía el siguiente párrafo:

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

El estatuto de Andalucía en su artículo 18.1 indica que “corresponde a la Comunidad autónoma andaluza, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general.... La competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1º) fomento y planificación económica en Andalucía...” Es claro que la CAA tiene competencias sobre planificación, competencias en las que se ha basado para elaborar diversos planes económicos.

Insistimos, no obstante, que esta política de las CCAA puede crear incompatibilidades con la política de la Administración Central. Por ello, en 1984, exponíamos la conveniencia de crear una comisión o grupo de trabajo con el fin de coordinar los planes de las distintas Comunidades. En estos momentos, no nos atreveríamos a plantear de nuevo esta propuesta; la reforma de los estatutos y las discusiones sobre la estructura del Estado la hacen completamente inviable. ¿Tanto han cambiado las cosas durante el último cuarto de siglo? Parece que así ha sido.

Efectivamente, los planes económicos de las distintas CCAA han sido realizados por los gobiernos respectivos, no existiendo, por tanto, un plan económico de la Administración Central para las regiones. Es cierto que para poder obtener las ayudas de la Unión Europea (UE) ha sido preciso presentar un Plan de Desarrollo Regional a partir de las propuestas de las CCAA, que luego analizaremos, pero ello

1 G. SAENZ DE BURUAGA (1983), “De la planificación autonómica a la suprarregional y regional: Expectativas en España a partir de 1983”, Ponencia presentada a la *VIII Reunión de Estudios Regionales*, Bilbao.

ha sido principalmente una cuestión formal que difícilmente se puede considerar como un ejemplo de política planificadora.

### *1.2 Historia de la planificación*

Si dejamos a un lado el Programa de Urgencia de Andalucía elaborado en el período preautonómico y que no llegó a cumplimentarse, ha habido cinco planes económicos a lo largo de la historia de la CAA:

- Plan Económico para Andalucía (1984-1986)
- Programa Andaluz de Desarrollo Económico (1987-1990)
- Plan Andaluz de Desarrollo Económico (1991-1994)
- Plan Económico Andalucía Horizonte 2000 (1998-2000)
- Plan Económico Andalucía Siglo XXI (2002-2005)

La falta de continuidad, ha sido a veces un defecto de la planificación de la Junta de Andalucía. Así, entre el tercer y el cuarto plan, hay un lapso de tres años que no están cubiertos. Entre el cuarto plan y el quinto hay un hueco de un año, que fue motivado por la aprobación del V Acuerdo de Concertación Social. Además el Plan Siglo XXI debería haber comenzado el año 2002, pero no fue aprobado hasta noviembre de dicho año, lo que deja un año más sin programa.

La ausencia de una evaluación de los planes anteriores en los propios documentos acentúa esta falta de continuidad. Parece como si una vez aprobado un plan, éste dejara de estar presente en la política andaluza.

En estos momentos, se está elaborando un sexto plan, pero ya es casi imposible que se aplique durante el año 2006, por lo que de nuevo hay un hueco de al menos un año.

### *1.3 Elaboración y Tramitación de los Planes*

La elaboración y tramitación de los planes ha tenido pocas variaciones durante el período indicado. Nos referimos, por ello, al caso del último Plan (2002-2005).

La elaboración del Plan pivotó alrededor de la Dirección General de Planificación de la Consejería de Economía y Hacienda; que fue la encargada de la realización de los trabajos y estudios y de la coordinación de los trabajos de las distintas Consejerías.

Existió una Comisión Técnica de Redacción presidida por el Secretario general de Economía de la Consejería correspondiente, en la que participaron también representantes de las demás Consejerías.

Asimismo existió un Comité de expertos para articular la participación del mundo científico y universitario.

La colaboración de las corporaciones locales y de los agentes económicos y sociales se canalizó a través de la Comisión de Planificación Económica de Andalucía; sin embargo, la distribución de competencias respecto a la planificación, no permite afirmar que de esta forma se haya asegurado la intervención de las corporaciones locales en la elaboración del plan.

La programación económica del Plan fue elaborada por el Comité de Inversiones Públicas de Andalucía.

Finalmente el documento fue objeto de un acuerdo del Consejo de Gobierno que lo remitió al Parlamento de Andalucía para su aprobación.

Como aspectos positivos del documento podríamos indicar los siguientes:

En primer lugar el diagnóstico de la economía andaluza. En varios extensos capítulos se realiza un excelente análisis, que constituye, sin duda, una referencia que habrá que citar cuando se quiera estudiar la economía andaluza. Para establecer la estrategia de desarrollo se ha utilizado un análisis DAFO, que es una buena ayuda para definir la estrategia en términos de competitividad sostenible.

También habría que subrayar que, tanto en el diagnóstico como en las políticas instrumentales, se contemplan todos los aspectos económicos y sociales de la CAA. Unos ejemplos: los problemas del cambio climático y los de las migraciones no están ausentes del Plan.

La minuciosidad con que se recogen las políticas instrumentales y las líneas de actuación dan un contenido muy completo al Plan y un nivel adecuado de coherencia interna; valoración positiva, aunque nos preguntamos si la iniciativa parte del organismo planificador o de las distintas consejerías.

Un aspecto formal: en otros planes aparecía en cada política o línea el organismo ejecutor, pero no así en este Plan. Ello nos parece indispensable y no sólo por razones formales.

Por otra parte, el documento del Plan está muy bien editado. Con un lenguaje claro y preciso, no abusando de tecnicismos, cumple su función de dar a conocer este importante proceso.

La edición es bastante austera, evitando lujos impropios de un organismo público.

El libro mantiene una gran coherencia entre los distintos capítulos. Sólo echamos en falta una breve relación bibliográfica, que incluyera al menos la referencia a los anteriores planes.

#### *1.4 La Estrategia de los Planes*

El enfoque estratégico de los diferentes planes ha sufrido sustanciales adaptaciones a lo largo de estos veinticinco años.

En el primero de ellos (1984-1986) aparecen los siguientes aspectos estratégicos:

- Aunque el documento corresponde a una norma de la CAA, los recursos necesarios para su cumplimiento proceden no sólo de la propia CAA sino también de la CEE (ahora Unión Europea) y de la Administración Central.
- Desarrollo endógeno. Puso el acento en los recursos propios insistiendo en la movilización del potencial endógeno de Andalucía, creando un clima que favoreciera la incorporación de las corporaciones locales, organizaciones y empresas andaluzas a la ejecución del Plan.
- Desarrollo integrado, ya que un desarrollo coherente debe integrar los aspectos económicos y los sociales. Este enfoque aparecía también en la política regional de la CEE, con cuyos recursos contaba el Plan.
- Desarrollo equilibrado, que se concretaba en un cierto equilibrio sectorial de las actividades productivas y sobre todo en un mayor equilibrio territorial.

En cuanto al último Plan (2002-2005) incluye en su estrategia los siguientes puntos:

- Convergencia real con la media comunitaria condicionado a la capacidad para lograr un crecimiento diferencial sostenido.
- Carácter sostenible de la competitividad, lo que se concreta en la preservación y mejora del medio ambiente, capacidad para hacer frente a la competencia exterior y la cohesión social y la igualdad de oportunidades.
- El conjunto de los puntos anteriores determina la *competitividad sostenible*, eje estratégico del Plan.

De una estrategia centrada en el desarrollo endógeno, tal como aparece en los primeros planes, se ha pasado a un documento orientado a la competitividad en el contexto de la economía mundial.

### 1.5 Objetivos

Vamos a analizar (cuadro 1) la evolución de los objetivos de los cinco planes.

Lo primero que sorprende en dicha relación es la falta de precisión. Si bien los objetivos finales aparecen claramente en los planes, los intermedios figuran de una forma mucho menos precisa; unas veces se denominan efectivamente objetivos intermedios, otras veces operativos y otras se incluyen como estrategias de desarrollo. En parte estas diferencias responden a contenidos distintos; sin embargo, los incluimos en una sola columna.

CUADRO 1  
**OBJETIVOS**

PLAN	OBJETIVOS FINALES	OBJETIVOS INTERMEDIOS O ESTRATEGIAS
PLAN ECONÓMICO PARA ANDALUCÍA (1984-1986)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción del paro</li> <li>• Desarrollo equilibrado</li> <li>• Distribución más justa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento mayor economía nacional</li> <li>• Integración sectorial</li> <li>• Integración espacial</li> <li>• Equipamientos colectivos</li> </ul>
PROGRAMA ANDALUZ DE DESARROLLO ECONÓMICO (1987-1990)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de empleo</li> <li>• Aumento de la renta e integración del sistema productivo</li> <li>• Mejora calidad de vida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioridades sectoriales</li> <li>• Innovación y desarrollo tecnológico</li> <li>• Formación capital humano</li> <li>• Ampliación mercados</li> <li>• Proyección territorial</li> </ul>
PLAN ANDALUZ DE DESARROLLO ECONÓMICO (1991-1994)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecimiento sostenible y equilibrado</li> <li>• Mejora calidad de vida y redistribución</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articulación producción y territorio</li> <li>• Revalorización sectores y fomento actividad</li> <li>• Medio ambiente y equilibrio territorial</li> <li>• Objetivos sociales y culturales</li> </ul>
PLAN ECONÓMICO ANDALUCÍA HORIZONTE 2000 (1998-2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo económico y social favorable a la generación de empleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo solidario</li> <li>• Desarrollo equilibrado</li> <li>• Desarrollo sostenible</li> <li>• Competitividad</li> <li>• Desarrollo comercial</li> <li>• Ampliación y diversificación de la base productiva</li> </ul>
PLAN ECONÓMICO ANDALUCÍA SIGLO XXI (2002-2005)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avanzar en una sociedad próspera y sin exclusiones, manteniendo la trayectoria de convergencia real con nuestro entorno europeo, con el empleo como principal referente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcanzar una competitividad sostenible</li> <li>• Conseguir el crecimiento diferencial sostenido</li> <li>• Convergencia</li> </ul>

Fuente: Planes de desarrollo de Andalucía.

Los objetivos finales se mantienen a lo largo de los años, centrándose sobre todo en la creación de empleo y de forma menos evidente en la redistribución de la renta o de la riqueza. Este enfoque es coherente con los principales problemas de la economía andaluza. También hay que valorar positivamente que se mantengan los objetivos para que no se produzca una ruptura desaconsejable de la política planificadora.

Algo más variable y falta de coherencia es la determinación de lo que hemos llamado objetivos intermedios. Si de un plan a otro se producen cambios profundos de objetivos difícilmente se pueden conseguir resultados duraderos. La planificación es en gran parte una política a medio o largo plazo que exige la permanencia de las decisiones de política, para que éstas puedan incidir sobre la realidad económica. Ello no impide que se vayan produciendo cambios graduales para adaptarse a las variaciones de la realidad, pero nunca cambios bruscos de orientación. Las variaciones observadas de objetivos intermedios pueden responder en parte a estas adaptaciones razonables, pero en general parece que existe una falta de estabilidad estratégica entre los distintos planes.

### *1.6 Los Sectores Económicos en los Planes*

La priorización de los sectores en los Planes se ha centrado en aquellas actividades que tienen un lugar importante en la economía andaluza, con las lógicas adaptaciones a lo largo del tiempo.

En el Plan 1984-1986 se destacaban la industria de transformación agraria y los sectores de alto crecimiento.

En el de 1987-1990 se daba prioridad al complejo agroalimentario.

El Plan 1991-1994, en términos más detallados, indicaba como objetivos sectoriales la industria agroalimentaria en primer lugar y los subsectores “material eléctrico y electrónico”, “material de transporte”, “maquinaria y equipo”, “textil”, “madera” y “artes gráficas”, en segundo lugar.

En el Plan 1998-2000 aparece de nuevo el complejo agroalimentario y se citan expresamente el subsector pesquero y el turismo.

En cuanto al Plan 2002-2005 contiene, en relación con los sectores, los siguientes objetivos:

- Impulsar la modernización del complejo agroalimentario.
- Propiciar la reestructuración y modernización del sector pesquero.
- Fortalecer la base industrial y desarrollo de sectores con potencial de futuro (cita expresamente el subsector minero).
- Mejorar la distribución comercial.
- Consolidar el turismo como sector clave.

Las diferencias son más aparentes que reales. En un mundo tan cambiante como el actual, es lógico que se vayan produciendo estas adaptaciones. Las diferencias de expresión sugieren, sin embargo, que cada vez que se realiza un plan se “olvidan” de los anteriores.

En resumen, prioridad al complejo agroalimentario y al turismo como actividades tradicionales de la economía andaluza, pero también una clara apuesta por la diversificación.

### 1.7 La financiación

Los documentos incluyen unos cuadros que recogen la financiación de los planes. Los supuestos de partida son bastantes razonables aunque ignoramos en algunos de ellos los cuadros macroeconómicos de la economía andaluza en los que se basan; pensamos que hubiera sido más realista considerar distintos supuestos o escenarios, o incluso haber realizado un análisis de sensibilidad.

Las cifras concretas de las inversiones son las siguientes:

	Millones de ptas	Miles de euros
Plan 1984-1986	463.577	2.786.154
Plan 1987-1990	666.147	4.003.624
Plan 1991-1994	1.375.556	8.267.258
Plan 1998-2000	1.157.280	6.955.393
Plan 2002-2005		13.772.623

El progresivo incremento de las inversiones demuestra la creciente importancia que debería tener la política planificadora. El descenso de las cifras del Plan 1998-2000 se explica por su menor duración (tres anualidades frente a cuatro de los otros planes)

En el último plan observamos lo siguiente:

En la distribución por políticas, se da prioridad al gasto corriente y de inversión en la política de cualificación de recursos humanos, en primer lugar, y después a la de transportes, complejo agroalimentario, servicios sociales y medio ambiente. Esta priorización indica cuál es la filosofía del Plan, que nos parece adecuada en líneas generales; quizás podría considerarse escasa la asignación a la industria, no agroalimentaria, lo que contrasta con algunas otras propuestas del gobierno andaluz.

Lógicamente la distribución por políticas habrá contado con la asignación de recursos a las distintas líneas de actuación, sin embargo ello no se recoge en el texto. Este dato es importante a la hora de ejecutar el Plan, aunque sea con una razonable flexibilidad.



### *1.8 La Política Social*

Desde el primer plan se ha subrayado el carácter integrado de la planificación, por lo que los objetivos económicos prioritarios han ido unidos a la política social.

En el Plan 2002-2005, la política social comprende las siguientes prioridades:

- Educación reglada dirigida a la calidad del sistema educativo.
- Salud; mejorar la calidad y la accesibilidad de los servicios sanitarios.
- Servicios sociales; ampliación y mejora de la red.
- Vivienda; facilitar el acceso a la misma.
- Juventud; activar el potencial y la integración de la juventud.
- Cultura; propiciar la cultura como un factor de desarrollo y cohesión.
- Deporte; incrementar la práctica del deporte, configurando para ello un Sistema Deportivo Andaluz.
- Mejora de la accesibilidad a la justicia.
- Solidaridad y cooperación al desarrollo; favorecer la integración de los afectados por movimientos migratorios, la solidaridad de la sociedad civil y la cooperación al desarrollo.

### *1.9 La Ejecución y el Control*

En cuanto a la ejecución del Plan, la normativa es bastante escueta, se limita a transformar la Comisión Técnica de Redacción en una Comisión de Seguimiento.

La ejecución de los planes corresponde a las distintas Consejerías, a sus organismos y a los organismos autónomos; estos órganos ejecutores presentan informes anuales a la Comisión de Seguimiento.

La evaluación periódica corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

La evaluación final se basa en un informe elaborado al finalizar su período de vigencia, que contendrá una valoración de sus efectos a medio plazo; el desarrollo de este informe se realizará por la Dirección General de Planificación. Dentro de sus respectivas competencias, la elaboración final será objeto de deliberación en el Consejo de Gobierno y en el Parlamento de Andalucía, aunque esto no aparezca muy claramente en el documento.

Consideramos de la máxima trascendencia esta fase de la planificación y nos tememos que no se le dé la necesaria relevancia. El control de la ejecución hará que el Plan sea o no sea una guía decisiva de la política del gobierno andaluz.

También es importante el conocimiento del Plan en los medios ciudadanos. La colaboración de las empresas, de los organismos y de los andaluces en general pueden hacer del Plan un documento vivo. Cuando se aprobó el Plan 1984-1986,

se hizo una presentación pública del mismo en todas las provincias andaluzas, por lo que se habló del Plan y se involucró a los medios andaluces en su desarrollo. Con ocasión del último Plan, ha faltado ese dar a conocer la planificación y puede ser que como en casos anteriores, la evaluación final pase sin pena ni gloria por la CAA.

Una anécdota en este sentido: cuando se aprobó el Plan Siglo XXI, el Observatorio Económico de Andalucía, una asociación no gubernamental, criticó la estrategia contenida en este programa, afirmando incluso que la Junta carecía de estrategia. Ello motivó una agria disputa entre la Consejera de Economía y el Presidente del Observatorio. No creemos que esta sea la forma más adecuada de dar a conocer el Plan, por parte de la Administración andaluza.

### *1.10 Comentario Final*

Un cuarto de siglo de redacción y ejecución de planes económicos en la CAA representa una ya larga tradición de política planificadora.

En esta política han ocupado un lugar central los objetivos de incremento del empleo y crecimiento de la renta, para paliar los dos problemas principales de la economía y de la sociedad andaluza.

Sin embargo, hay problemas respecto a la coherencia, coordinación y evaluación de la ejecución de los planes.

Asimismo, respecto a la elaboración, es discutible si la concreción de las distintas acciones responde a una instrumentación de los objetivos del plan, o si es una mera incorporación de políticas autónomas de las distintas consejerías.

Realmente, la primera opción del párrafo anterior representaría que el organismo planificador determinase la mayor parte de la política de la Junta, lo cual no creemos que responda a la realidad. En nuestra opinión, la elaboración debería asignarse a la Presidencia de la Junta y no a una consejería concreta. Pensamos que la evaluación por el Consejo de Gobierno va en el camino adecuado, pero nos parece insuficiente.

---

## 2. LOS PLANES DE DESARROLLO REGIONAL DE ANDALUCIA

---

### *2.1 Introducción*

Estos planes forman parte de los planes de desarrollo regional de España que son los documentos elaborados, de forma obligatoria, para acceder a los recursos de la Unión Europea. Es curioso que siendo tan elevadas las ayudas comunitarias, los planes de desarrollo regional (PDR) tengan tan escasa difusión, excepto entre los cargos de las consejerías de la Junta más afectadas por estas acciones. Resulta

sintomático en este sentido que un responsable de la Consejería de Economía llegara a afirmar que los PDR eran un subproducto de los planes económicos.

Los PDR van unidos a los marcos comunitarios de apoyo (MCA) , en los que se recogen las financiaciones de los fondos estructurales y los cuales se dividen en dos submarcos según que la gestión corresponda a la comunidad autónoma o a la Administración Central. Estas acciones se gestionan a través de Programas Operativos que son instrumentos en los que se articulan dichas acciones agrupadas según los Ejes de Desarrollo Prioritarios definidos en el MAC. En el último PDR de la CAA aparecen siete Programas Operativos: de Andalucía, de Doñana, Subvención Global de Andalucía y otros.

El último PDR corresponde al período 2000-2006. Era de esperar una cierta coherencia con los planes de desarrollo, pero desde el primer vistazo observamos que nos es así: el propio período es distinto; mientras que el PDR abarca siete años (el anterior, 94-99 comprendía seis años...), el Plan Económico Siglo XXI ha estado en vigor durante cuatro años; ¡ni siquiera comenzaron al mismo tiempo! En el texto del PDR no se tiene en cuenta el Plan Económico y lo mismo se puede decir de este último. Otros muchos aspectos, incluida la propia terminología, muestran la misma ignorancia de estos dos documentos entre si. ¡Parece como si estuviéramos hablando de dos CCAA distintas!

## *2.2 Elaboración y trámite*

El PDR se elabora de forma concertada por la Junta de Andalucía y los agentes económicos y sociales (CEA, UGT y CCOO<sup>2</sup>). Una vez aprobado se remite al Gobierno Central para su incorporación al PDR de España. Asimismo, se crea un grupo de trabajo que, principalmente, realiza un seguimiento de las ayudas de la UE.

Por otra parte, el último PDR se editó en un tomo ¡cofinanciado con fondos europeos!

## *2.3 La estrategia y los objetivos*

La descripción de la estrategia que subyace en el PDR 2000-2006 resulta un poco confusa y se mezcla con sus objetivos. De toda forma, se citan como aspectos estratégicos: la competitividad, la generación de valor, el desarrollo sostenible, la cohesión económica y social, y la convergencia real. Aunque con lenguajes distintos y con ciertas diferencias en el énfasis dado a estos aspectos estratégicos, se puede observar una apreciable coincidencia con la estrategia del Plan Económico. Sin

2 En el propio documento se cita la fecha de 25-6-99 lo que hace pensar que la fase de concertación fue bastante breve.

embargo, ambos documentos no subrayan suficientemente el carácter estratégico de la sociedad del conocimiento tal como se ha hecho un poco después en los Foros de la Segunda Modernización de Andalucía.

En cuanto a los objetivos, estos se pueden concretar en dos: a) convergencia en términos reales con Europa; b) incremento de valor del sistema socioeconómico para asegurar un desarrollo sostenible. Para alcanzarlos se establecen unos objetivos intermedios: a) elevar el nivel de capital organizativo; b) incrementar el capital humano y tecnológico; y c) aumentar la capacidad de generar valor. Las diferencias con el Plan Económico son muy importantes y no creemos que puedan explicarse solamente por el distinto carácter de ambos programas.

#### *2.4 Medios e instrumentos*

La articulación del PDR se realiza a través de los llamados ejes de intervención que son conjuntos de actuaciones estructurales para tratar de conseguir los objetivos del plan.

En el último de ellos, aparecen diez ejes:

- Mejora de competitividad y desarrollo productivo
- Sociedad del conocimiento y telecomunicaciones
- Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos
- Desarrollo de los recursos humanos, empleabilidad e igualdad de oportunidades
- Desarrollo local y urbano
- Redes de transporte y energía
- Agricultura y desarrollo rural
- Estructuras pesqueras y acuicultura
- Turismo y patrimonio cultural
- Construcción de equipamientos colectivos y de bienestar social

Estos ejes son muy parecidos a las “políticas” del Plan Económico, manteniendo una coherencia apreciable, lo que resulta razonable dada la coincidencia de los diagnósticos de la economía y de la sociedad de la CAA que se utilizan en ambos. Las diferencias en relación a otros aspectos que hemos señalados anteriormente, no son sin embargo importantes en el terreno de los instrumentos.

#### *2.5 Las prioridades sectoriales*

Los ejes recogidos en el apartado anterior tienen en gran parte un carácter más horizontal que sectorial. No obstante, de su lectura se desprenden las siguientes prioridades sectoriales (seguimos el orden del propio PDR):

- Industria
- Turismo
- Sectores emergentes
- Transporte
- Energía
- Complejo agroalimentario
- Pesca
- Acuicultura

En gran parte, coincide con el Plan Económico, se bien hay alguna ausencia reseñable (distribución comercial) y alguna inconcreción (la industria).

## 2.6 La financiación

Como esta se recoge en el MCA, no aparece expresamente en el PDR. Como ejemplo, recogemos las cifras previstas en el MCA 2000-2006 para la CAA, correspondiente a los siete años indicados (todo en millones de euros):

Mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo	1515,3
Sociedad del conocimiento	925,9
Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos	2199,7
Desarrollo de los recursos humanos	2351,3
Desarrollo local y urbano	1111,7
Redes de transporte y energía	2800,9
Agricultura y desarrollo rural	648,2
Estructuras pesqueras y acuicultura	324,9
Asistencia técnica	73,8
<b>Total</b>	<b>11951,7</b>

## 2.7 El control y el seguimiento

Aparte de la creación del grupo de seguimiento ya citado, no hay más observaciones en este sentido, lo cual no deja de ser una ausencia importante. Una vez elaborado el PDR ¿no existe un seguimiento de su cumplimiento? El control de la utilización de las ayudas de la UE ¿ sólo se hace por la Administración Central? ¿ no existe un seguimiento por las CCAA? No hay respuesta para ninguna de estas preguntas.

## 2.8 La evaluación de los efectos de las ayudas de la UE

Esta evaluación tropieza con problemas estadísticos; no obstante, en la publicación del PDR 2000-2006, se hace un cálculo estimativo de los efectos de las ayudas durante el período 1994-1999, partiendo de una ecuación tipo Cobb-Douglas:

### **CONTRIBUCIÓN ANUAL DEL MCA 1994-1999 AL CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA ANDALUZA (PORCENTAJES DEL VAB REGIONAL)**

	Escenario 1	Escenario 2
Capital	0,54	0,44
Infraestructuras	0,44	0,48
Capital humano	0,04	0,04
Total	1,02	0,96

Nota: En el escenario 1 se tienen en cuenta los efectos inducidos sobre la inversión privada; en el escenario 2 se prescinde de ellos.

Además, se calculan también los efectos sobre la competitividad del sistema económico de la CAA (comprende tres aspectos: a) adaptación de la actividad productiva a las tendencias competitivas de la economía internacional; b) eficiencia del modelo territorial para potenciar el desarrollo económico; y c) solución a las carencias de capital humano) que se evalúa en un 2,9% anual acumulativo en el período indicado.

Es evidente, que las aportaciones de los fondos europeos han tenido un papel muy importante en el crecimiento de la economía andaluza, lo que contrasta con la escasa apreciación del PDR que hemos comentado

---

## 3. LOS ACUERDOS DE CONCERTACION SOCIAL

---

### 3.1 Definición

La planificación económica en Andalucía tiene, aparte de otros aspectos, dos características importantes: a) un carácter indicativo; y b) una estrategia de desarrollo integrado. El carácter indicativo exige contar con la colaboración de los agentes sociales; para aplicar una estrategia de desarrollo integrado es necesario incluir en los planes objetivos sociales y no sólo los de tipo económico. Por ello, se ha realizado una serie de acuerdos de concertación social.

Se trata de unos documentos que recogen el compromiso de los sindicatos mayoritarios (Comisiones Obreras-CC.OO. y Unión General de Trabajadores.-UGT),

de la patronal (Confederación de Empresarios de Andalucía-CEA) y del Gobierno andaluz de contribuir a la creación de empleo y al desarrollo económico de Andalucía. Hay una cierta coincidencia con los objetivos de los Planes Económicos, si bien se subrayan los aspectos relacionados con el mercado de trabajo y asimismo se da menos importancia a la redistribución de la renta y de la riqueza.

### *3.2 Breve historia de la concertación social*

Hasta ahora, ha habido seis acuerdos de concertación social.

El I, que llevaba el título de Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía, firmado el 17-5-1993 y correspondiente a los años 1993 y 1994.

El II, denominado Pacto Andaluz por el Empleo y la Actividad Productiva, fue acordado el 13-2-1995 para los años 1995 y 1996.

El III, que llevaba el mismo título que el anterior, fue firmado el 21-4-1997 y su vigencia se extendió a los ejercicios 1997 y 1998.

El IV acuerdo se llamó Acuerdo de Concertación en Andalucía –Pacto por el empleo y la actividad productiva; fue establecido el 24-5-1999, correspondiente al período de acuerdo 1999-2000.

El V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, firmado el 23-5-2001 ha estado vigente durante los años 2001 a 2004 inclusive.

El VI acuerdo, con el mismo título del anterior, fue rubricado el 25-1-2005 y estará en vigor los años 2005 a 2008 inclusive.

Se observa lo siguiente: 1º) la firma de los acuerdos se ha realizado siempre con retraso, con fecha posterior al comienzo del período de vigencia, por lo que la realización de las actuaciones previstas ha contado con un espacio temporal más reducido que el previsto; 2º) no coinciden con los planes económicos: tienen una vigencia más reducida (los cuatro primeros, dos años; los otros dos, cuatro años); el comienzo de los períodos tampoco coinciden; en estas condiciones es muy difícil la cooperación de estos tipos de planes a los objetivos fijados.

### *3.3 Carácter y cumplimiento de los acuerdos*

Todos estos acuerdos corresponden a un convenio entre las partes: sindicatos, patronal y Junta de Andalucía, cuyo valor es equivalente al de un convenio colectivo aplicable a toda la CAA. Después de la discusión sobre el contenido y su elaboración final se firman por las partes.

Posteriormente, se crean instrumentos de seguimiento y control de las actuaciones acordadas con representación de las tres partes negociadoras.

Por su parte, la Junta de Andalucía se compromete a aprobar las normas que den valor legal a las actuaciones y a aportar la financiación que requieren algunas de ellas.

Como resultado del primer acuerdo, se constituyó el Consejo Económico y Social de Andalucía que ha emitido dictámenes sobre distintos aspectos contenidos en ellos.

La Comisión General de Seguimiento realiza anualmente un Informe de ejecución y seguimiento y un Informe final en el mismo sentido.

La participación de los agentes económicos y sociales ha sido decisiva en la elaboración de los acuerdos; ello contrasta con el proceso principalmente administrativo de los planes económicos.

Igualmente, en la ejecución y en el control han intervenido decisivamente los agentes por lo que el grado de cumplimiento puede haber sido bastante elevado.

### *3.4 Las actuaciones previstas en los acuerdos*

Recogemos las principales actuaciones de cada uno de ellos.

- I Acuerdo: a) Medidas de reactivación económica y de apoyo a las empresas; b) Industria; c) Promoción comercial exterior; d) Turismo; e) Desarrollo rural; f) Formación profesional.
- II Acuerdo: a) Formación, inserción profesional y sistema educativo; b) Medidas de apoyo a la creación de empleo y de promoción sociolaboral (actuaciones de prospectiva del mercado laboral, oferta pública de empleo, actuaciones específicas de apoyo a la creación de empleo y contratación, medidas para la promoción sociolaboral en el medio urbano, fomento del empleo relacionado con el medio ambiente); c) Medidas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas; d) Mejora de la competitividad empresarial; e) Políticas sectoriales; e) Modernización y mejora de la competitividad de la agricultura y la pesca en Andalucía; f) Comercio interior de Andalucía; g) Mantenimiento del empleo; h) Relaciones laborales; i) Economía sumergida.
- III Acuerdo: a) Políticas activas de empleo (instrumentos de apoyo a la creación de empleo, programas de apoyo a la creación de empleo, programas de apoyo al autoempleo, formación profesional, Servicio andaluz de colocación); b) Fomento de la actividad empresarial; c) Planificación económica y territorial; d) Desarrollo de los sectores productivos; e) Negociación colectiva y condiciones de trabajo; f) Economía irregular.
- IV Acuerdo: a) Planificación estratégica (Plan de desarrollo Regional de Andalucía 2000-2006, Plan Andaluz de Vivienda y suelo 1999-2002, desarrollo rural); b) Pactos territoriales por el empleo.
- V Acuerdo: a) Políticas activas de empleo; b) Creación, mejora de la competitividad e internacionalización de las empresas andaluzas; c) Sociedad de conocimiento; d) Planificación económica y políticas sectoriales; e) Relaciones laborales; f) Participación institucional.



- VI Acuerdo: a) Sociedad de la información y del conocimiento; b) Productividad e innovación en la economía; c) Cultura de la calidad en el empleo; d) Capacidad emprendedora; e) Sectores productivos; f) Política de cohesión; g) Diálogo social permanente.

En general, las actuaciones se mantienen a lo largo del tiempo, con las lógicas adaptaciones a las situaciones cambiantes del entorno.

Observamos algunos detalles curiosos: 1º) en el Informe de Ejecución del VI Acuerdo se cita expresamente el PDR 2000-2006 y algunos planes sectoriales u horizontales; es quizás un principio de colaboración entre varias acciones planificadoras; 2º) en el VI Acuerdo hay un objetivo en relación con la sociedad del conocimiento, en línea con los Foros de la Segunda Modernización; 3º) en el detalle de las actuaciones, que no recogemos por falta de espacio, se establece, con frecuencia, la obligatoriedad de redactar planes sectoriales u horizontales.

### 3.5 *Los sectores prioritarios*

En los diferentes acuerdos aparecen los siguientes sectores prioritarios:

- I. Industria, comercio, turismo y desarrollo rural.
- II. Construcción, turismo y transporte.
- III. Agricultura, pesca, industria, vivienda, transporte, turismo, comercio interior y desarrollo rural.
- IV. Vivienda y desarrollo rural.
- V. Agricultura, pesca, minería, vivienda y turismo.
- VI. Complejo agroalimentario, turismo, aeronáutica, energía, comercio y transporte.

También, con relación a los sectores se observa una evolución durante los quince años de vigencia de los planes.

La coincidencia de las prioridades sectoriales de los planes económicos son bastante escasas. Sorprende esta falta de coincidencia sobre ambos aspectos de la planificación ¿cómo es posible cumplir objetivos, cuando estos son tan distintos?

### 3.6 *Los gastos públicos*

En los acuerdos se presupuestan una serie de gastos públicos, fundamentalmente inversiones, con el fin de financiar las actividades previstas en los mismos. Es la contribución de la Junta de Andalucía a los objetivos de los convenios; evidentemente, no todas las actuaciones requieren aportaciones del Gobierno andaluz.

Veamos algunos datos de estos gastos.

	Millones de euros
<b>IV Acuerdo. Gastos reales durante 1999-1ª trimestre 2000</b>	
Políticas activas de empleo	731
Fomento de la actividad empresarial	167
Desarrollo de los sectores productivos	491
Desarrollo rural	152
<i>Total</i>	<i>1.541</i>
<b>V Acuerdo. Gastos reales período 2001-2003</b>	
Políticas activas de empleo	1.956,23
Creación, mejora de competitividad e internacionalización de las empresas andaluzas	884,98
Sociedad del conocimiento	321,32
Planificación económica y políticas sectoriales	2.311,01
Relaciones laborales	16,99
<i>Total</i>	<i>5.490,53</i>
<b>VI Acuerdo. Gastos presupuestados años 2005-2008</b>	
Sociedad de la información y del conocimiento	360,00
Productividad e innovación en la economía	610,00
Cultura de la calidad en el empleo	4.120,00
Capacidad emprendedora	760,00
Sectores productivos	2.900,00
Política de cohesión	1.470,00
<i>Total</i>	<i>10.220,00</i>
<b>VI Acuerdo. Gastos comprometidos durante el año 2005</b>	
Sociedad de la información y del conocimiento	93
Productividad e innovación en la economía	233
Cultura de la calidad en el empleo	1.025
Capacidad emprendedora	210
Sectores productivos	674
Políticas de cohesión	372
<i>Total</i>	<i>2.607</i>

Lógicamente, los recursos se han ido incrementando en los sucesivos acuerdos. En su composición ocupa un primer lugar las acciones sobre la calidad en el empleo, teniendo también unas cifras elevadas las actividades directamente relacionadas con la empresa. Consideramos también que las cifras son muy elevadas, tanto por sus valores absolutos como en comparación con las inversiones de los planes

económicos. Una duda, que despiertan esas cifras, es si las de los planes incluyen las de los acuerdos; no hay en ninguno de los documentos aclaraciones en este sentido, lo que no deja de ser asombroso.

### 3.7 *Las actuaciones relacionadas con el mercado de trabajo*

Los acuerdos tienen unos objetivos “cuantitativos”: a) incremento del empleo; b) desarrollo económico. Pero, al mismo tiempo, tienen unos objetivos intermedios relacionados con el mercado de trabajo que pretenden mejorar la calidad del empleo y aumentar el empleo de algunos colectivos.

A título de ejemplo, enumeramos algunos de estos objetivos:

- Impulsar la incorporación de la mujer al trabajo.
- Mejorar la estabilidad del empleo, aumentando la contratación indefinida.
- Aumentar la cualificación del empleo, incrementando el número de ocupados que tienen estudios secundarios o superiores.
- Ayudar al empleo de personas discapacitadas.
- Impulsar el autoempleo.
- Fomentar la formación profesional.
- Mejorar las relaciones laborales.
- Incrementar la seguridad en el trabajo.

Este tipo de acciones son las más específicas de los acuerdos, ya que en relación con la actividad empresarial, existen otras muchas políticas y planes en la CAA.

### 3.8 *Comentario final*

Para valorar los resultados de la política de concertación, se pueden tener en cuenta sus efectos sobre el empleo.

En este sentido, las cifras siguientes permiten una primera valoración:

- Incremento del empleo en la Comunidad Autónoma andaluza desde 1993 a 2005: 74,43 %
- Incremento del empleo en España desde 1993 a 2005: 58,23 %
- Incremento del empleo durante 1999 y 1º trimestre 2000 como resultado del IV Acuerdo: 128.930 personas.
- Incremento del empleo durante el período 2001-2003 como resultado del V Acuerdo: 377.268 personas.
- Incremento estimado del empleo durante el año 2005 como resultado del VI Acuerdo: 120.000 personas.

Es obvio, que los incrementos de empleo en la CAA tienen unas causas muy diversas, tanto en lo que se refiere a las políticas públicas como a las decisiones empresariales. De todas formas, las cifras indican que la política de concertación ha sido positiva en cuanto a su objetivo principal: el incremento del empleo. Sobre el desarrollo económico, es más difícil hacer valoraciones ya que está determinado principalmente por otras políticas públicas y de empresa.

Es conveniente hacer además algunas valoraciones más generales: 1º) los acuerdos comienzan nueve años después que los planes económicos, por lo que su “tradicción” es más reducida; 2º) la impresión que se obtiene de la forma en que se han elaborado y ejecutado es que se trata de unos acuerdos “vivos” y no un mero formulismo que se cumple y casi se olvida; como creemos que ha sucedido con algunos planes económicos; 3º) parece que con esta política se inicia, aunque sea de forma incipiente, una coordinación con otros planes y acciones políticas.

---

## 4. PLANES O PROGRAMAS SECTORIALES Y HORIZONTALES

---

### 4.1 *Introducción*

Dentro de la política económica y social de la Junta de Andalucía se incluyen los planes o programas. Además de los planes regionales y los acuerdos de concertación, existen un número elevado de planes de carácter sectorial u horizontal, que tienen un alcance mucho más concreto o limitado que aquéllos, los cuáles presentan un contenido que abarca toda la economía y, en gran parte, la sociedad andaluza; los programas, sin embargo, se aplican a un solo sector económico o a un aspecto particular presente en varios sectores (territorio, vivienda, investigación, etc.); estos últimos se denominan planes horizontales.

Los aspectos que diferencian a estos programas de las demás disposiciones del gobierno andaluz son los siguientes: 1º) los programas tienen una vigencia plurianual, salvo casos excepcionales; 2º) su contenido orienta la acción de gobierno, pero no siempre tienen un carácter vinculante, por lo que, con frecuencia, no pueden dar lugar a un derecho exigible por las personas o instituciones; 3º) incluyen, normalmente, compromisos de inversión pública para un período más amplio que un presupuesto anual; y 4º) van unidos, muchas veces, a un acuerdo o convenio del Gobierno con ciertas instituciones.

### 4.2 *Programas Sectoriales*

Las distintas consejerías de la Junta han ido redactando programas de los sectores en los que son competentes, de forma que, prácticamente, todos los

sectores económicos o sociales tienen uno o varios planes. Su número, por lo tanto, es muy elevado. Citaremos únicamente los más importantes.

- Plan Andaluz de desarrollo rural, basado en parte en las “Bases para un Plan de Desarrollo Rural Andaluz” y que incorpora, asimismo, los programas comunitarios LEADER y PRODER. Con relación a este sector tenemos también el Plan de modernización 2000-2006 de la agricultura andaluza cuyo objetivo es impulsar la modernización del complejo agroalimentario, además de la mejora de las infraestructuras rurales, la modernización de las explotaciones agrarias, la mejora y modernización de la administración y de los servicios al sector agrario, el apoyo a la industrialización y comercialización, compensación de rentas agrarias y compatibilización entre estructuras agrarias y medioambientales.
- Plan de modernización del sector pesquero andaluz 1997-2003. Sus objetivos son: aumentar la competitividad de la flota pesquera, mejorar la capacidad de los caladeros propios, potenciar la comercialización y transformación de la pesca, incrementar la producción de la acuicultura, y propiciar la diversificación de las economías de las zonas pesqueras.
- Plan energético de Andalucía 2001-2006. Existe otro plan para 1994-2000. Los objetivos de estos planes son conseguir un sistema energético racional, diversificado y respetuoso con el medio ambiente, diversificación de las fuentes de energía, dar prioridad al gas natural, ahorro energético, fomento de las fuentes de energía propias sobre todo de las renovables.
- Plan de desarrollo de la industria minera de Andalucía 2001-2006, orientado al fomento de elementos destinados a la competitividad de la industria minera y a la diversificación de las cuencas mineras.
- Plan de desarrollo integral de turismo 2001-2004. Sus objetivos son: consolidación del turismo como un sector clave para el futuro de Andalucía y avanzar hacia una posición de liderazgo en los mercados turísticos internacionales. Sus inversiones van dirigidas a las infraestructuras turísticas, la promoción y los albergues juveniles, así como otras acciones indirectas tales como ferias, política de aguas, urbanismo, suelo, transporte etc.
- Plan integral de comercio de Andalucía 1998-2001 y II Plan de Fomento del Comercio Interior 2003-2006, que tienen como objetivos: facilitar la realización de mejoras de la productividad de las PYMES del sector de distribución comercial, implantando nuevas fórmulas, adecuar urbanística y comercialmente determinadas formas comerciales tradicionales, desarrollo de la red de palacios de congresos y exposiciones y contribuir al incremento de las exportaciones andaluzas.

### *Los programas industriales*

Trataremos de forma más extensa estos programas dada la importancia de este sector así como su carácter de modelo de los planes sectoriales.

Se han aprobado hasta ahora tres programas: a) Programa industrial para el período 1994-1997; b) Programa Industrial para Andalucía 1998-2001; y c) Programa industrial de Andalucía 2002-2006.

La elaboración y propuesta de estos programas corresponde a la consejería correspondiente: la de Industria, si bien nace como una consecuencia de los acuerdos de concertación. La propuesta de la consejería debe ser sometida a la aprobación del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Con fines de seguimiento y control de los planes se crea una Comisión de seguimiento y control formada por 8 representantes de la Junta de Andalucía, 8 representantes de la Confederación de empresarios (CEA), 4 representantes de CCOO y 4 de UGT. Existirá también una evaluación final realizada por evaluadores externos.

Los objetivos de los planes son los siguientes:

- Consolidación, expansión y diversificación de la industria.
- Generación de empleo estable.
- Adecuada distribución en el territorio.
- Mejora de la capacidad competitiva de la industria andaluza.
- Desarrollo y diversificación de subsectores con perspectivas de crecimiento y carácter dinámico (desarrollo exógeno de forma no selectiva)

Es interesante observar que aparece expresamente el equilibrio territorial como un objetivo; objetivo que está ausente en la mayorías de los planes.

En cuanto a las prioridades sectoriales, aparece la siguiente enumeración:

- Industria agroalimentaria.
- Material electrónico e informático.
- Automoción.
- Aeronáutica.
- Naval.
- Química.
- Medioambiental.

Estas prioridades coinciden parcialmente con las de los Planes regionales, aunque no son plenamente coincidentes.

Para alcanzar los objetivos se establecen unas medidas que podemos agrupar en los siguientes tipos de políticas:

- De entorno empresarial.
- Tecnológica.
- De apoyo a la inversión para la ampliación y consolidación del tejido industrial.
- De infraestructura industrial.
- De la empresa pública industrial.
- De control industrial.
- De formación.
- De infraestructuras económicas

Los programas fijan unas inversiones públicas que deben cubrir las acciones establecidas en las distintas políticas. Por ejemplo en el programa 1998-2001 se contienen las cifras que indicamos (en miles de euros):

Inversión total	1.478.427
Infraestructuras energéticas de uso general	232.475
Promoción de creación de empresas	171.140
Cualificación de recursos humanos	133.304

(Los restantes conceptos tienen cifras inferiores a éstas)

La inversión total representa sobre una cuarta parte de las del Plan Económico 1998-2000; aunque se refiere a un solo sector, dada su importancia, parece algo bajo. Por otra parte no existe información escrita de si estas inversiones están incluidas en el Plan Económico; de nuevo la coordinación parece inexistente, lo cual se confirma, presuntamente, por la forma con la que se elaboró este programa.

#### 4.3 Los Planes Horizontales

Como se ha indicado anteriormente, estos planes no se refieren a un sector concreto sino que se ocupan de aspectos que o bien afectan a varios o a todos los sectores o bien tratan cuestiones de otro carácter. Hacemos una breve enumeración de los más importantes.

- Plan Director de Innovación y Desarrollo Tecnológico. Sus objetivos son: a) el apoyo a la implantación de las nuevas tecnologías en el ámbito empresarial; b) los incentivos a la implantación de actividades productivas en los parques tecnológicos; y c) la potenciación de los parques tecnológicos (centros y parques tecnológicos) y la puesta en funcionamiento de la Red Andaluza de Innovación y Tecnología (RAITEC).

- Planes andaluces de investigación. Se han elaborado ya tres de estos planes con el objetivo que aparece en su nombre y que han ido dirigido en gran parte a financiar y promover la investigación realizada por las universidades andaluzas, uno de cuyos instrumentos más importantes es la formación de grupos de investigación.
- Planes andaluces de vivienda y suelo, el último de los cuales, el IV, corresponde al período 2003-2007. Su concreción corresponde a los programas autonómicos de vivienda.
- Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, en trámite de aprobación. Su perspectiva está relacionada con la Segunda Modernización de Andalucía y con el VI Acuerdo de concertación. Su base, por otra parte, reside en el Plan de Desarrollo de Andalucía y en el Plan de Infraestructuras de Andalucía. Dentro del Plan se incorporan los planes de ordenación del territorio de carácter subregional.
- Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1997-2007. Contiene una previsión de las inversiones en: Infraestructuras y servicios del transporte y de las comunicaciones, Infraestructuras del agua, Infraestructuras de la energía e Infraestructuras de la ciudad. Las cantidades presupuestadas durante el período de vigencia se elevan a 32.309.509 miles de euros. La cifra es muy elevada ya que el Plan cubre la mayor parte de las infraestructuras financiadas por la Junta de Andalucía.

Dada su importancia, veremos con mayor detalle los planes de internacionalización de las empresas andaluzas. Existen dos planes con esta finalidad:

- Plan de Internacionalización de la Empresa Andaluza 2002 y
- Plan estratégico para la Internacionalización de la Economía Andaluza 2003-2006.

Estos planes estaban previstos en los Acuerdos de concertación y el último de ellos en el Plan Económico Andalucía Siglo XXI. Ello parece indicar una cierta coordinación entre los respectivos planes.

El primero de ellos fue elaborado por la Consejería de Trabajo e Industria y el segundo por la Consejería de Economía y Hacienda. Fueron aprobados por el Consejo de Gobierno de la Junta y sometidos a la evaluación anual y final de un equipo de seguimiento a partir de informes anuales e informe final.

El Plan estratégico tenía previsto la realización de planes anuales con los mismas finalidades.

Los objetivos de estos planes son los siguientes: a) propiciar una mayor internacionalización de la empresa andaluza, mediante un incremento de la propensión



exportadora y la diversificación de sectores y mercados; b) fomentar una mayor presencia de las inversiones y redes de negocios empresariales en el exterior; c) mejorar la coordinación y cooperación de agentes públicos y privados que tengan relación con estos fines; d) intensificar la cooperación empresarial para la internacionalización; y e) mejorar los mecanismos de información, formación y asesoramiento a las empresas, facilitando su acceso al comercio exterior.

Las líneas de acción estratégicas corresponden a: a) mejorar el conocimiento de la oferta de bienes y servicios; b) segmentar el tejido empresarial para la internacionalización; c) activar la concienciación empresarial en estos temas; d) generar un clima de confianza empresarial hacia la internacionalización; e) mejorar los niveles de planificación y gestión de recursos en el proceso de internacionalización; f) mejorar el conocimiento de los mercados internacionales; g) profundizar en el conocimiento y control de los canales de acceso y de distribución en los mercados internacionales; h) mejorar el conocimiento de Andalucía en los mercados internacionales; i) mejorar la coordinación y cooperación institucional; j) mejorar el conocimiento de los programas y servicios institucionales, para la promoción exterior; y k) adecuar los servicios y recursos técnicos a las necesidades del tejido empresarial, en materia de internacionalización.

El Plan 2003-2006 incluye un presupuesto de inversiones que asciende a 63.838 miles de euros para el cuatrienio.

Hay también programas sectoriales u horizontales que están relacionados con las consejerías sociales o culturales que no mencionamos por tener un carácter distinto de los que hemos mencionados en estos apartados.

#### *4.4 Comentario Final*

La importancia de estos planes reside en su carácter plurianual, por lo que dan continuidad a la política de la Junta de Andalucía.

Por otra parte, muchos de estos programas han generado decisiones políticas que han tenido importantes efectos sobre la economía y la sociedad andaluza. Son estas decisiones las que han afectado a la economía y a la sociedad, por lo que es difícil medir directamente los efectos causados por los distintos planes.

Algunos de ellos han tenido especial relevancia, por ejemplo, los planes industriales y los energéticos entre los sectoriales y los de investigación y los de innovación entre los horizontales. Otros se encuentran en sus inicios y lógicamente su importancia se conocerá en el futuro, por ejemplo el de Ordenación del Territorio. Es importante indicar que en varios casos aparecen entre los objetivos la incorporación de las nuevas tecnologías en la línea de la segunda modernización ya citada.

Existe un cierto control de todos los planes sectoriales y horizontales por parte de la Dirección General de Planificación de la Junta; sin embargo, su origen

en las distintas consejerías, sus objetivos, muy específicos en cada caso, todo hace dudar de que exista una suficiente coherencia entre las diversas acciones de planificación.

---

## 5. CONCLUSIONES

---

La planificación económica tiene ya una larga tradición en la CAA, por lo que sería de esperar que estos instrumentos tengan un importante papel en el desarrollo económico y social de Andalucía.

Sin embargo, la falta de coordinación entre los distintos planes, incluso dentro de cada uno de los tipos de plan, resta eficacia a esta política.

Por otra parte, pensamos que la coordinación de los planes de las distintas CCAA es una necesidad exigida por el entorno económico en el que nos movemos. Evidentemente, decir esto no es “políticamente correcto” en estos momentos, pero no debemos dejar de subrayarlo.

Cuando se elabora un nuevo plan, se producen cambios importantes (en un sentido formal, cambian hasta los nombres); parece como si los responsables se olvidaran del pasado e ignorasen todo lo anterior.

La coordinación de las distintas consejerías en el terreno de la planificación parece bastante escasa. Nos atreveríamos a decir que cada una “va por su cuenta”.

Los retrasos en la aprobación de planes, programas y acuerdos es la norma; ello produce interrupciones de esta política, lo que no es aconsejable.

Hemos planteado anteriormente que las actuaciones contenidas en los planes responden, aparentemente, a una recopilación de los proyectos de las distintas consejerías más que a una política coherente del planificador como sería lo razonable.

Pensamos que la planificación, al menos la elaboración de los planes económicos, debería ser realizada por la Presidencia de la Junta y no por una consejería.

En general, la estrategia de los planes ha ido en la línea del desarrollo endógeno, aunque en los documentos últimos parece que esta estrategia está cambiando.

En los años más recientes, se subraya la importancia de la sociedad del conocimiento, orientación muy en la línea de la economía actual.

Los objetivos finales tienen cierta permanencia, pero ello no es así en cuanto a los objetivos intermedios.

Desde el punto de vista sectorial, las prioridades han ido dirigiéndose al complejo agroalimentario, los sectores emergentes y todo lo relacionado con las tecnologías de la información y de la comunicación.

La evaluación y el control son algunos de los aspectos insatisfactorio de esta política; actualmente parece que se observa un cambio en estas cuestiones, pero

todavía queda mucho por hacer.. Un mayor conocimiento de los planes por parte de la sociedad andaluza sería una ayuda importante, aunque indirecta, en el control y seguimiento.

Los Planes de Desarrollo Regional y los Marcos Comunitarios de Apoyo, en cuanto instrumentos de las ayudas comunitarias, tienen un papel importante por su elevada aportación al producto interior de Andalucía.

Los acuerdos de concertación social parece que han contribuido a los fines sociales, y del mercado de trabajo, por lo que merecen quizás una opinión más favorable.

Dentro de los planes sectoriales y horizontales, aparecen algunos de gran importancia para la CAA: industriales, de investigación, energéticos y territoriales.

Hemos sido muy críticos porque consideramos que la política de planificación debe tener un papel importante dentro de las actividades de la Junta, pero en conjunto nuestra opinión es positiva: estas acciones han contribuido en alguna medida al desarrollo de la CAA y podrán hacerlo más todavía cuando se corrijan algunos de los problemas indicados.

## BIBLIOGRAFIA

- FERRARO, F. (2003), "Planificación y política de desarrollo en Andalucía". En: PORRAS NADALES, A. (Coord.), *El sistema competencial de la Junta de Andalucía y su desarrollo efectivo*. Sevilla, Ed. Parlamento de Andalucía, pp. 531-549.
- JUNTA DE ANDALUCIA (2001), *Marco comunitario de apoyo (2000-2006) para las regiones españolas del Objetivo 1*, Sevilla, Ed. Consejería de Economía y Hacienda.
- (1991), *Plan Andaluz de Desarrollo Económico (1991-1994)*, Sevilla, Ed. Consejería de Economía y Hacienda.
- (2001), *Plan de Desarrollo Regional de Andalucía 2000-2006*, Sevilla, E-d. Consejería de Economía y Hacienda.
- (1998), *Plan Económico Andalucía Horizonte 2000 (1998-2000)*, Sevilla, Ed. Consejería de Economía y Hacienda.
- (2003), *Plan Económico Andalucía Siglo XXI (2002-2005)*, Sevilla, Ed. Consejería de Economía y Hacienda.
- (1985), *Plan Económico para Andalucía 1984-1986*, Sevilla, Ed. Consejería de Economía, Planificación, Industria y Energía.
- (2003), *Plan Estratégico para la Internacionalización de la Economía Andaluza 2003-2006*, Sevilla, Ed. Consejería de Economía y Hacienda.
- (1988), *Programa Andaluz de Desarrollo Económico (1987-1990)*, Sevilla, Ed. Consejería de Economía y Fomento.
- (1999), *Programa Industrial para Andalucía 1998-2000*, Sevilla, Ed. Consejería de Trabajo e Industria.
- RODERO FRANGANILLO, A. y LOPEZ MARTIN, M.C. (2003), "Comentarios sobre el Plan Económico Andalucía Siglo XXI", *Revista de Fomento Social*, num. 231, pp. 527-533.
- SANCHEZ DOMINGUEZ, M.A. (2001), *Instrumentación de la política regional en Andalucía, 1946-2000. Fundamentos teóricos y evidencia empírica*, Granada, Universidad de Granada.