

ASPECTOS FINANCIEROS DE LA ECONOMIA ANDALUZA*

Por Adolfo RODERO FRANGANILLO

NECESIDADES FINANCIERAS DE ANDALUCIA

La situación de subdesarrollo de la economía andaluza, unida a altos niveles de paro, crisis de empresas y sectores y demás aspectos, ya conocidos, muestran claramente la **necesidad** de poner en marcha un **programa económico de la Región**, que trate de resolver en lo posible los desequilibrios de la economía andaluza.

El análisis completo de las condiciones y exigencias de un Plan para Andalucía, no es el tema de esta exposición; nuestro interés se centra exclusivamente en las **necesidades financieras del futuro Plan** y en general de la economía regional.

En un trabajo terminado en 1981 en el que intervine, se estimaba que la reducción del paro andaluz a un nivel de unos **200.000 a 250.000 personas** exigiría una **inversión** en 1984 de unos **800.000 millones de pesetas** corrientes. La realización de esta Formación Bruta de Capital precisaría unos fondos de la misma cuantía que en parte deberían proceder del **ahorro regional** y en parte de las **entradas de capitales** de fuera de la Comunidad Autónoma Andaluza. En este sentido la **financiación externa** prevista en el estudio citado alcanzaba la cifra de **320.000 millones de pesetas**. Los documentos elaborados para el llamado **Plan de Urgencia de Andalucía**, cuya puesta en práctica quedó en suspenso por una serie de razones ya conocidas, preveía asimismo unas **entradas** de capital de unos **350.000 millones de pesetas** para 1984, cifra muy cercana a la que hemos citado anteriormente, para financiar una FBC en dicho año inferior a la prevista en nuestro trabajo: de **550.000 millones de pesetas** corrientes.

Hay que aclarar que estas cifras que hemos comentado no corresponden a una **previsión** sobre el comportamiento esperado de la economía

(*) Se trata del texto original de una ponencia presentada por su autor en el IV Coloquio sobre Temas Empresariales. *Córdoba*, diciembre de 1983 (N. R.).

A. RODERO FRANGANILLO

andaluza, sino que representan una estimación de las condiciones necesarias para reducir el paro y mejorar la situación económica.

También hemos indicado estos valores para mostrar que la evolución previsible del **ahorro interior**, precedente de la propia Comunidad Autónoma, **es insuficiente** para proporcionar los recursos financieros exigidos por la economía andaluza. En la actualidad, la crisis general de la economía española y la necesidad de recursos para los objetivos prioritarios de la política económica del Gobierno: reconversión industrial, moderación del déficit público, etc., hacen muy difícil el conseguir importaciones de capital en volúmenes suficientes, por ello se insiste más en un desarrollo endógeno y un máximo aprovechamiento de los recursos internos (véase por ejemplo el Documento de Orientación para la preparación del I Plan Económico para Andalucía, 1983-1986). Consideramos que este enfoque tiene una elevada dosis de realismo, pero insistimos en que si no se cuenta con importantes **aportaciones de capital** exterior, es casi imposible que Andalucía salga plenamente de su atraso actual.

Esta estrategia basada primariamente en los recursos internos, tiene una consecuencia lógica que consistió en la pretensión de impedir o al menos reducir al mínimo la **salida de capitales** andaluces. Hay que recordar sin embargo que dentro de la insuficiencia de las informaciones estadísticas de tipo financiero, la presunción más fundada es que actualmente no existe una salida neta de capitales de Andalucía hacia otras regiones. Como todos los valores agregados, éste encierra importantes simplificaciones: no todos los movimientos de capital tienen el mismo valor económico; las entradas de recursos monetarios vía sistema crediticio por ejemplo no representan un claro apoyo al desarrollo económico; la liquidación de inversiones de capitales andaluces fuera de la región sería otro ejemplo de entradas netas de capital que no muestra una mejora de su desarrollo, sino al contrario un empobrecimiento. Así llegamos a la observación de que la repetida situación de entradas netas de capitales es compatible con salidas de algunos recursos andaluces, **vía sistema bancario**; la reducción de estas salidas es posible, aunque la estructura del Sistema Crediticio da lugar a unas posibilidades bastante moderadas en valores absolutos.

Esta cuestión es la que probablemente ha llevado a ciertas **disposiciones de la Junta** de Andalucía para procurar que las entidades crediticias destinen una parte importante de sus recursos en inversiones de la región. Podemos citar por ejemplo, los **Decretos de la Junta** dirigidos a las **Cajas de Ahorros** y a las Rurales. En la primera de dichas disposiciones, se reserva a la Consejería de Economía la declaración de aptitud de las inversiones para ser compatibles en los coeficientes de fondos públicos y de préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorros con sede en Andalucía. Es lógico suponer que esta declaración se aplicará únicamente a inversiones en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Estas normas regionales tienen como antecedente un **Decreto del Gobierno Central** de 1977, el cual obligaba a las Cajas de Ahorros a destinar a la propia región el 50 por ciento como mínimo de sus inversiones en

valores y tres cuartas partes de las restantes operaciones. Este decreto de regionalización de inversiones ha tenido escasos resultados por haber aplicado el Gobierno Central un concepto de regionalización demasiado amplio.

OTRAS FUENTES DE RECURSOS

Veamos a continuación otras posibilidades de financiación de la economía andaluza, que constituyen sus fuentes principales de recursos.

1.º) **El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)**. Como es sabido el FCI se creó para corregir los desequilibrios económicos regionales, dotándolo con un mínimo de un **30 por ciento del presupuesto de inversiones públicas**. El Fondo se destina a financiar proyectos locales o regionales de infraestructura, obras públicas, regadíos, etc. Los beneficiarios son **todas las Comunidades Autónomas** y en su distribución se tienen en cuenta aspectos tales como la población, la renta per cápita, el paro, los movimientos migratorios, la superficie y el carácter insular en su caso.

El FCI asignó a Andalucía en 1982 unos 47.000×10^6 de ptas. (26,17 por ciento del Fondo) y en 1983 casi 55.000×10^6 (elevando ligeramente la participación al 26,84 por ciento).

Al FCI se le podría aplicar los siguientes comentarios:

- A) El criterio primitivo de distribuirlo únicamente entre las comunidades más deprimidas fue sustituido por la norma actual de repartirlo entre todas las regiones, discriminando como es natural a favor de las más atrasadas. Este cambio lo consideramos un error ya que al distribuir entre todas las comunidades limita el impacto que podría ejercer sobre las áreas más subdesarrolladas, salvo que se le asigne un volumen de fondos muy elevado, cosa imposible de realizar en la actualidad.
- B) La todavía breve vida del FCI hace ver que los resultados de la distribución realizada han significado una redistribución real de inversiones a favor de las regiones menos desarrolladas, pero también y unido a ello una **simple asignación de inversiones** que en todo caso se hubieran realizado en las Comunidades Autónomas respectivas, en nuestra opinión ésta no debería ser la función del Fondo.
- C) La aportación a Andalucía resulta demasiado pequeña para las necesidades de su economía. Compárese por ejemplo con la cifra que el Plan de Urgencia de Andalucía fijaba para el año 1983 como entradas de capital público, principalmente para inversiones, de 290.000×10^6 de ptas. actuales. Por otra parte el aumento del año actual sobre el anterior supera ligeramente el aumento de precios, por lo que apenas se puede hablar de incremento en términos reales.

A. RODERO FRANGANILLO

2.º) **Los recursos de la Junta de Andalucía.** Los ingresos del gobierno andaluz están sufriendo **fuertes variaciones** como resultado del proceso de transferencias de competencias que se están produciendo en estos años. Así mientras en el año 1982 el presupuesto de la Junta alcanzó unos 3.000×10^6 de ptas. escasos en 1983 el presupuesto inicial de gastos corrientes se elevó a casi 80.000×10^6 de ptas.

Como es ampliamente conocido los ingresos de las Comunidades Autónomas proceden de la transferencia por parte del Gobierno español de ciertos tributos o de una participación dada en los ingresos estatales; existe además la posibilidad de establecer impuestos o tasas por la propia Comunidad Autónoma y de realizar operaciones de capital, emisiones de deudas o créditos. Con gran diferencia la partida principal de los ingresos de la Junta proceden de las transferencias de la Administración Central, las cuales están en relación directa con las competencias transferidas. Quizá sea innecesario recordar que en estas condiciones, las aportaciones del Gobierno no representan auténticas entradas de capital, sino un mero cambio de titularidad de unos flujos financieros que se hubieran producido en todo caso. Por otra parte, el hecho de que la casi totalidad de los recursos se destinen a los gastos corrientes hace ver que estas actividades no tienen repercusiones directas sobre la Inversión que precisa la economía andaluza.

De cualquier manera la relativa libertad de la Comunidad Autónoma para distribuir sus ingresos, da alguna posibilidad para que la utilización de los recursos públicos pueda dirigirse en mayor medida a la financiación del desarrollo. Esto actualmente es un poco utópico ya que las obligaciones corrientes dejan poco margen de maniobra por ahora. Prueba de ello es la reducida cifra de inversiones prevista por la Junta, así en 1982 se aprobó un presupuesto extraordinario de inversiones de 8.800×10^6 , de ptas. financiado con una emisión de Deuda. La utilización de estos fondos se ha realizado en 1983; en el año actual por otra parte no se ha aprobado presupuesto de inversiones en espera de que fuese completado el Plan Económico. Entre paréntesis se podría aventurar la opinión de que en estos momentos el volumen de inversiones de la Junta no sólo viene limitado por la **escasez de recursos**, sino también por la falta de una **estructura administrativa regional** y por la escasa respuesta del sector privado.

Por otra parte, en las cifras aportadas por la Administración Central a las Comunidades Autónomas, podrá influir el principio de dotación de un nivel de servicios públicos fundamentales a las regiones deficitarias en este campo y también una consideración de la solidaridad interterritorial. La experiencia del FCI y algunos defectos del procedimiento a través del cual se tiene en cuenta los citados principios hace dudar que estas intenciones del legislador tengan resultados prácticos de importancia.

Además de todo lo citado la actuación de la Junta sobre la economía regional se concreta en la creación de las empresas públicas SOPREA e IPIA, ambas orientadas al desarrollo regional, cuyos presupuestos para el año 1983 han ascendido únicamente a unos 1.600×10^6 de ptas. y ade-

más un convenio con las Cajas y algún banco privado para financiar PYMES, reformar estructuras comerciales y financiar inversiones de Ayuntamientos; estos convenios tienen un límite de unos 6.000 millones de ptas.

De todas estas acciones de la Junta se podría comentar lo siguiente:

- A) El número elevado de iniciativas en este terreno, prueba la gran importancia que se concede al desarrollo regional.
- B) La modestia de las cifras de los recursos implicados, comprensible por la limitación de fondos disponibles por el propio Gobierno andaluz.
- C) La escasa eficacia de estas medidas mientras no se elabore un Plan Regional que pueda coordinar la dispersa política económica actual de la Junta.

3.º) **Los recursos del Sistema Crediticio.** Los recursos del Sistema Crediticio corresponden casi en su totalidad a los depósitos de sus clientes. Dado que la financiación del Sistema económico en su conjunto y en especial del sector privado procede en un alto porcentaje del crédito bancario, resulta importante conocer la situación del **Sistema Crediticio** en Andalucía. En el primer trimestre del año actual los depósitos del Sistema, Banca, Cajas de Ahorros, Rurales y Caja Postal, ascendían a casi $1.500.000 \times 10^6$ de ptas; la mayor parte **56 por ciento** correspondía a la banca privada, un **34 por ciento** a las Cajas de Ahorros, y un **10 por ciento** para Rurales y Caja Postal. Como es obvio estos depósitos están invertidos en gran parte en operaciones a corto y medio plazo, por lo que no se puede considerar como recursos actuales disponibles para la economía andaluza. El crecimiento de los depósitos y en parte las amortizaciones de créditos, constituyen los nuevos fondos a disposición de los agentes económicos de la región; a su vez sólo una parte de estos recursos se destinarán a FBC. El incremento de los depósitos indicado, sería el resultado del ahorro interior y también de los flujos monetarios interregionales a través del Sistema bancario que vienen motivados por la mayor o menor actividad económica regional.

Resulta innecesario comentar la gran importancia que tiene conocer la **evolución de los depósitos** del Sistema en Andalucía. Al final del año actual aparecía un crecimiento de los depósitos del Sistema Bancario completo en Andalucía del **3,7 por ciento sobre el año anterior**; a 30 de junio de este año el crecimiento de Banca y Cajas respecto al 31 de mayo fue de un **3,8 por ciento**. Estas cifras muestran un débil crecimiento de los recursos bancarios durante el año que termina en 31 de marzo, con una recuperación importante durante el segundo trimestre del año. El conjunto español presenta un aumento mucho más importante el pasado año, mientras que es más débil en el segundo trimestre del 1983. La impresión que tenemos sobre las causas de este comportamiento es que si bien es probable un debilitamiento del ahorro principalmente familiar,

A. RODERO FRANGANILLO

debe haber pesado mucho más la situación depresiva de la economía andaluza y de la española en general. De cualquier manera es claro que crecimientos del orden de las cifras citadas no permitirían financiar el desarrollo.

Creemos interesante recordar aquí que la **política monetaria** durante el primer semestre del año actual ha venido marcada por el mantenimiento de un objetivo de lento crecimiento del dinero y de los medios líquidos, es decir una política **restrictiva**; recuérdese por ejemplo los incrementos del coeficiente de caja y de los depósitos obligatorios en el Banco de España. La atonía de la actividad económica española ha impedido que estas medidas monetarias crearan tensiones excesivas en los mercados de capitales. Este comportamiento del Banco de España tiene repercusiones como es lógico sobre la economía andaluza: el débil crecimiento de los depósitos que hemos comentado está en línea con la trayectoria seguida por la política de la Administración Central. La necesidad de alcanzar un menor aumento de precios justifica plenamente esta política, pero no podemos olvidar que este objetivo prioritario representa un freno importante para el necesario crecimiento de la economía andaluza.

4.º) **El Sistema Financiero en Andalucía.** En los párrafos anteriores he aludido a las relaciones existentes entre las instituciones financieras en Andalucía y el Sistema español en su conjunto. Relaciones indispensables por otra parte para mantener la **unidad de mercado** reconocida en nuestra Constitución. El Sistema Financiero además es uno de los principales canales por el que se transmiten los impulsos de la política económica a todo el país. No obstante, un Sistema Financiero regional que gozase de una cierta autonomía, podría, sin olvidar el comportamiento más adecuado con la política nacional, integrar también los objetivos económicos de la Comunidad Autónoma, lo cual representaría un paso necesario para poder financiar adecuadamente las necesidades de la economía andaluza.

En este sentido hay que indicar que de las instituciones crediticias situadas en Andalucía, solamente las Cajas de Ahorros y las Rurales tienen un carácter regional; los bancos privados ejes del sistema tienen casi todos sus sedes fuera de la región. Andalucía no fue capaz de crear un sistema bancario regional y esta situación parece ya irreversible. La generalización del sentimiento autonómico ha afectado también aunque sea superficialmente a las entidades bancarias, y así ya son varias las que han creado direcciones regionales o han añadido el nombre de Andalucía a su denominación tradicional. Si este cambio no fuera meramente nominal, sino que llevase a una descentralización de los grandes bancos nacionales, alcanzaríamos un sistema bancario más acorde con la organización autonómica. Estos pequeños cambios del sistema pueden parecer insuficientes como alternativa a un Sistema Crediticio de origen andaluz. La creación de entidades privadas no parece viable en la actualidad ni un futuro cercano. Por ello en medios del Gobierno regional se ha planteado en alguna ocasión bien la regionalización de

algún o algunos bancos oficiales, tema descartado plenamente en esos momentos, o bien la creación de un banco de desarrollo regional. Esta última propuesta ha sido planteada a partir de los Bancos de Rumasa; dada por una parte el proceso de reprivatización de las empresas del Grupo Rumasa y las limitaciones de recursos del Gobierno andaluz, este proyecto de un banco regional es poco viable. Ante estas dificultades parece que la política financiera de la Junta podría seguir las siguientes líneas:

1. Potenciar SOPREA, pero sin confundirla con un banco normal, no debería conceder créditos sin más, lo cual desbordaría sus limitaciones de recursos, sino que debería limitarse a financiar iniciativas de desarrollo regional.

2. Establecer una colaboración con SODIAN, por el carácter muy parecido de esta sociedad de SOPREA. Es posiblemente un error que en la creación y el posterior funcionamiento de ésta no haya existido una indispensable colaboración con la más veterana "Sociedad para el desarrollo industrial de Andalucía".

3. La regulación de las entidades privadas de crédito y la colaboración con estas actividades orientadas al desarrollo económico. En este sentido ya se han citado los decretos de regulación de Cajas de Ahorros y Cajas Rurales, entidades sobre las que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva; es interesante observar que con relación a la banca privada, la Comunidad Autónoma tiene algunas competencias aunque, menos completas que sobre las Cajas; a pesar de ello, la Junta no ha emprendido ninguna acción que afecte a la Banca, consideramos otro error político esta diferencia de trato de las distintas entidades del sistema que no viene exigida por limitaciones estatutarias.

5.º) **Ahorro interior.** Como ya se ha indicado es necesario también un volumen alto de ahorro interior, tanto de la empresa como de la economía familiar, para financiar las nuevas inversiones. Este componente, sin embargo tiene, según nuestro punto de vista, un carácter bastante pasivo. Es decir, la mejora de la situación económica española y andaluza en particular dará lugar a un aumento del ahorro regional, pero dudamos que ello sea posible sin un cambio auténtico del clima económico. También recordamos que la canalización de este ahorro se produce sobre todo **vía Sistema Bancario** por lo que se le podrían aplicar aquí los comentarios realizados anteriormente sobre el comportamiento de los depósitos bancarios.

Igualmente las entradas de capital privado nacional o extranjero dirigido a inversiones en Andalucía pueden ser también un componente de alguna importancia del conjunto de recursos disponibles. Una política adecuada de atracción de capitales de fuera de la región podría contribuir a elevar sus importes; creemos que sin despreciar estas posibles acciones del Gobierno, únicamente una salida de la depresión actual haría posible esa dinamización de la importación de capitales

Por todo esto opinamos que en la financiación de la economía andaluza es necesario en estos momentos poner el acento en los capi-

A. RODERO FRANGANILLO

tales públicos y en la actuación del Sistema Crediticio, como medios de poner en marcha posteriormente un proceso de crecimiento del ahorro interior.

CONCLUSIONES:

Nuestras conclusiones por tanto, acerca del tema expuesto serían las siguientes:

1.º) La economía andaluza necesita **importantes cantidades de recursos** para financiar su economía. Estos fondos difícilmente pueden ser proporcionados exclusivamente por el ahorro interior.

2.º) Las posibilidades de financiación que proporcionan en estos momentos el **sector público, central y autonómico**, y el mercado monetario y de capitales, no alcanzan el nivel requerido por el desarrollo económico regional. En estas condiciones la potenciación del ahorro interior y la utilización eficaz del mismo se hacen indispensables.

3.º) La estructura y desarrollo del **Sistema Financiero** de Andalucía es **insatisfactorio**, pero un cambio del mismo a corto plazo, no parece viable, por lo que habría que orientar la acción sobre el Sistema en el sentido de que presten una mayor atención a la economía andaluza, mediante medidas simultáneas de control y de colaboración.

Terminaríamos sin embargo insistiendo en que la incertidumbre que proporciona, por una parte, la elaboración todavía inacabada del Plan Económico para Andalucía y también del propio Programa Económico a medio plazo Nacional, y por otra el proceso de transferencias con su incidencia sobre la concreción de la política económica del Gobierno regional, pueden en estos momentos representar una limitación mucho más grave para la empresa andaluza que la propia escasez de recursos financieros.