
La política de apoyo a la actividad empresarial en el marco de las entidades de desarrollo regional en Andalucía.

Soledad BARRIOS MARTÍNEZ

1. Introducción

La creación del Estado de las Autonomías y su implementación introdujo alteraciones sustanciales en el sistema de competencias para la actuación en el territorio y permitió a las administraciones autonómicas que se convirtieran en protagonistas de primer orden para abordar el reto de transformar el tejido empresarial de las distintas regiones. Las diferentes administraciones autonómicas, y en concreto la andaluza, debían contribuir en el proceso de modernización empresarial, por lo que era necesario favorecer las acciones encaminadas a mejorar la competitividad y evitar los condicionantes u obstáculos que entorpecían el desarrollo de ciertas actividades.

La proximidad a los problemas reales de la zona sitúa a los gobiernos autonómicos en inmejorables condiciones para concentrar los recursos en las áreas más prometedoras o necesitadas de su territorio, integrar intervenciones con objetivos múltiples y propiciar el imprescindible proceso innovador en la sociedad.

En este proceso de intervención se plantea la necesidad de colaboración entre los sectores público y privado al objeto de aunar esfuerzos en favor del desarrollo económico y social. En concreto, en la realización de los programas de política empresarial se actúa permanentemente en la frontera entre lo público y lo privado. La administración pública se muestra como impulsora de la creación de riqueza y bienestar para la región a partir de determina-

das intervenciones como por ejemplo lograr el progreso industrial, pero al fin y al cabo, es la participación activa de las instituciones privadas, la predisposición de las empresas, la capacidad que muestren éstas de aprovechar las acciones públicas, así como, la generación de iniciativas privadas, las que contribuyen a llevar a buen término la ejecución de esta política. De ello se infiere, en definitiva, la necesidad de la cooperación entre instituciones públicas y privadas.

Las agencias de desarrollo regional dependientes de las Comunidades Autónomas nacen en la década de los ochenta en medio del proceso de descentralización vivido en España y de la transformación que desde hace varias décadas sufre la política económica y, en particular, la política industrial. Su creación, bajo una considerable variedad de forma jurídicas (Institutos de Fomento, Sociedades de Desarrollo, Oficinas de Promoción Industrial, etc., sujetos, según los casos, tanto al Derecho Privado como al Derecho Público), se convierte en un novedoso instrumento de actuación que proporciona una nueva dimensión a la política regional tradicional (Echevarría, 1993).

Las agencias han aportado una modalidad de intervención mucho más eficiente que la desarrollada directamente por la administración pública y, sobre todo, han roto parcialmente el considerable aislamiento existente entre las instituciones y la realidad industrial española (Velasco y Esteban, 1997). Aspectos importantes cuando la falta de canales adecuados de comunicación entre la administración y el

conjunto de la base empresarial limita la operatividad de la política industrial que en la práctica corre el peligro de reducirse al apoyo de unos cuantos centenares de empresas.

En el territorio nacional se han creado múltiples agencias de desarrollo que en algunos casos han llegado a alcanzar presupuestos multimillonarios, registrando crecimientos espectaculares y ganando continuamente participación relativa en los presupuestos de sus respectivas Comunidades. Es el caso particular del IFA en Andalucía, del IMPIVA en la Comunidad Valenciana, SPRI en el País Vasco, CIDEM en Cataluña, IMADE en la Comunidad de Madrid, y el IGAPE en Galicia, ésta última de más reciente creación. Otras agencias se mantienen con presupuestos más modestos, como el IFR en Asturias, el IFRM en Murcia, el IAF en Aragón, y el IFE en Extremadura.

Estas agencias o institutos responden, según indica Echevarría (1993), a la definición de agencias de desarrollo regional de Yuill y Allen (1982) "instituciones financiadas principalmente por dinero público, cuyo ámbito de actuación queda fuera del cuerpo central de actividades del Gobierno Central y la Administración Autónoma o Local, dotadas de poderes para el objetivo específico cuyo fin es promover el desarrollo industrial y la inversión en regiones que han sido generalmente designadas como áreas prioritarias o espacios económicos con problemas particulares".

No obstante, los modelos de intervención de las agencias de desarrollo constituidos han sido diversos porque se ven obligadas a dar soluciones a territorios con diferentes problemas, si bien, en general, los objetivos fundacionales de las agencias cubren una gama relativamente amplia, pues conviven los deseos de "configurar e impulsar un sistema industrial tecnológicamente avanzado, diversificado y competitivo" (Echevarría, 1993).

En definitiva, las agencias de desarrollo regional, dependientes de las Comunidades Autónomas, que han surgido en España mayoritariamente a lo largo

de los años ochenta, se han convertido en un nuevo instrumento de actuación en el ámbito del desarrollo regional, cuyo papel en el caso andaluz, analizamos en el presente trabajo.

2. El marco general de la política de apoyo al tejido empresarial andaluz

El ejercicio de autogobierno por parte del ejecutivo andaluz incluye la capacidad de estructurar el aparato organizativo necesario para aplicar las políticas elaboradas por sus órganos de gobierno. Así, para el desarrollo de sus actuaciones, el gobierno autonómico puede contar con la colaboración de empresas públicas e instituciones como instrumentos de ejecución de sus competencias, de acuerdo con los artículos 66 y 68 del Estatuto de Autonomía de Andalucía¹. Esto ha originado que el ejecutivo andaluz haya venido desarrollando desde hace prácticamente dos décadas una importante labor en materia de política de apoyo a la actividad empresarial, habiéndose consolidado estructuras de intervención más o menos potentes.

En este sentido, a lo largo de los años se ha producido la creación por parte del gobierno autonómico de entidades que han aspirado a contribuir 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.). Éstos han sido los casos de la creación del Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (IPIA), la Sociedad para la Promoción y Reconversión de Andalucía (SOPREA), en una primera etapa autonómica, y del Instituto de Fomento de Andalucía (IFA), posteriormente. Además, a través de estas entidades se ha producido la participación en un tipo de sociedades que, por iniciativa tanto pública como privada, se han venido constituyendo a lo largo de prácticamente dos décadas de gestión. Es el caso, por ejemplo, de las sociedades de capital riesgo u otras sociedades con criterios similares a los de éstas, y cuya finalidad es la promoción de iniciativas empresariales mediante la

1. El desarrollo de la política de apoyo al tejido empresarial, en el marco autonómico, con independencia de los recursos financieros que se le asignen a cada instrumento utilizado, está limitada por el reparto de competencias que la Constitución y el Estatuto establecen al desarrollo de las políticas de los sectores productivos. Si bien, existe un campo amplio para la intervención de la administración autonómica en el campo de la ordenación y promoción sectorial de la economía andaluza (art. 18 del Estatuto de Autonomía).

participaciones temporales en capital, préstamos y avales. En suma, son entidades de desarrollo regional que han adoptado la forma de sociedades o Institutos encaminadas básicamente a la promoción y/o reconversión industrial, y que han formado parte de un conjunto de iniciativas dirigidas todas ellas al apoyo a la actividad empresarial.

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

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

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

Por tanto, la financiación ha surgido tanto de iniciativas estrictamente autonómicas como concurrenciales entre la administración autonómica y central. *Las iniciativas estrictamente autonómicas* son acciones que han sido delegadas básicamente en los entes autónomos mencionados (IPIA, SOPREA e IFA), como organismos en los que se han ido depositando las sucesivas voluntades políticas en materia de fomento empresarial desde sus respectivas creaciones.

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

El primer instrumento que canalizó este tipo de ayudas concurrenciales entre las administraciones fue el Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía (GAEIA). Este tipo de incentivo fue creado en 1976 para favorecer la instalación de nuevas industrias en Andalucía a través de las subvenciones a la adquisición, acondicionamiento, urbanización y edificación de terrenos. La gestión de tales actuaciones fue transferida a la Comunidad Autónoma Andaluza por Real Decreto 3284/83, de 7 de noviembre. Posteriormente, este apoyo sería sustituido por otro instrumento de fomento regulado por la Ley 50/1985 de 23 de diciembre, de Incentivos Regionales. A partir de entonces, los incentivos regionales se convertirán en el principal instrumento canalizador de ayudas a la inversión empresarial de ámbito suprarregional, configurándose Andalucía como una de las regiones españolas más favorecidas².

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

Otro instrumento que responde a iniciativas de tipo concurrencial entre administraciones es el denominado "Zona de Urgente Reindustrialización" (ZUR) creado en 1985, como consecuencia de la política de reconversión y con el objetivo de responder a la grave situación provocada por la reconversión industrial. La ZUR se configura como un instrumento final en la ejecución de los programas de reconversión en los sectores sujetos a los mismos. Su orientación se centra en la creación de empleos alternativos que compensen la pérdida de los mismos originados por la reconversión industrial en las distintas zonas³. En este caso, el papel que le toca representar a la Comunidad Autónoma es el de colaborar en la tarea de reconversión mediante mecanismos que complementen las subvenciones concedidas en cada caso por el Ministerio de Industria.

En definitiva, la política de apoyo a la actividad empresarial en Andalucía ha contado con un abanico amplio de instrumentos en las distintas esferas administrativas. Sin embargo, el máximo instrumento canalizador han sido las entidades de desarrollo regional. A continuación se muestran las actuaciones de cada uno de estos organismos, que son los que en definitiva han contribuido a configurar la política de apoyo al tejido empresarial del gobierno autonómico.

3. La política de apoyo al tejido empresarial durante 1983-87: IPIA y SOPREA.

Las primeras entidades de desarrollo regional creadas en Andalucía surgieron en un marco económico caracterizado por la crisis y el cambio técnico y con el fin último de dinamizar, modernizar y diversificar el sistema productivo de la Comunidad.

En concreto, el Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (IPIA) se creó en 1981, en la etapa preautonómica, por la Junta de Andalucía con el objeto de

impulsar y desarrollar nuevas industrias en la región. El IPIA se concibió como una agencia coordinadora dirigida a asistir a las pequeñas y medianas empresas regionales, si bien carecía de autonomía financiera ya que el papel asignado al mismo era el de coordinar y aprovechar al máximo los distintos instrumentos de promoción económica existentes en la región en aquel momento (Márquez, 1997, p. 100).

En esta época, la Junta de Andalucía no tiene apenas competencias en materia de política económica y además la situación económica del momento no permitía a la Junta presupuestos expansivos, por lo que las primeras actividades del IPIA estuvieron centradas en dar a conocer a Andalucía en el extranjero para la captación de inversiones foráneas y en servicios de asesoramiento empresarial. También, durante esta etapa, el IPIA promueve la creación de sociedades mixtas, buscando socios en Andalucía y prestando apoyo técnico en el proceso de implantación. Con este tipo de actuaciones, básicamente de información y coordinación, el Instituto funcionará durante casi dos años.

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

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

El objetivo básico que presidieron las funciones⁴

3. En Andalucía, la zona más afectada ha sido la Bahía de Cádiz. A través del Real Decreto 189/1985, de 16 de enero, se declara a este territorio como zona ZUR.

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

del Instituto fue el de subsanar las deficiencias económicas de Andalucía y conseguir un desarrollo equilibrado del sector industrial en el futuro. Estas acciones giraron en torno a dos tipos de actuaciones, unas dirigidas a la promoción de iniciativas de desarrollo endógeno para la creación de nuevas industrias y, otras, encaminadas al servicio de formación e información de las empresas en sentido financiero, tecnológico y jurídico.

Respecto al primer tipo de actuaciones, hay que indicar que éste se constituyó como la actividad principal del Instituto y en torno a él se procedió a la elaboración de distintos *planes de actuación* al objeto de lograr un mayor aprovechamiento de los recursos productivos de la región. Estos planes integraron programas de promoción de proyectos empresariales diseñados sobre economías locales con cierta capacidad de autosostenimiento. Fueron planes que persiguieron el aprovechamiento de oportunidades y recursos de zonas o sectores muy específicos, con el objetivo de que pudieran significar una alternativa al desarrollo de ciertas zonas territoriales.

Con este tipo de actuaciones el Instituto se integraría en la propia dinámica de dicho proceso con la finalidad de actuar en él, realizando estudios y diagnósticos y participando de manera activa en la coordinación de los agentes económicos y sociales implicados. El fin perseguido con estas actuaciones se centraba en fijar conjuntamente objetivos y medios concretos que se habían de plasmar en la creación de nuevas empresas, la sustitución o reconversión de otras, o en todo caso, en la generación de una entidad dinamizadora o estructura de gestión capaz de garantizar la continuidad de dicha actividad una vez concluido el plan de actuación (IPIA, 1986, p.150).

Según el propio Instituto (IPIA, 1986), al promover estos planes de actuación se pretendía ser algo más

que un gabinete técnico de documentación y asesoramiento sobre proyectos industriales posibles. Se quería ser un organismo que "in situ" participara de manera activa en el concierto y la coordinación de los agentes económicos y sociales implicados, con el fin de fijar conjuntamente los objetivos y medios que se habrían de plasmar en la creación de nuevas empresas⁵. De acuerdo con esto, el IPIA actuaría como una agencia horizontal integrando e interviniendo en la gama completa de actividades económicas.

Independiente a los Planes de actuación, el IPIA desarrolló otro tipo de medidas dirigidas específicamente a las Pymes que trataban de dar respuesta a las funciones asignadas en el primer Plan Económico para Andalucía del Gobierno Autónomo (PEA 84-86). Éstas eran principalmente *actuaciones de asesoramiento* y divulgación de todos los mecanismos de apoyo a las Pymes, y cuyo objetivo último era ayudar a que estas empresas andaluzas superaran los problemas tanto estructurales como coyunturales.

Paralelamente a la actuación del Instituto de Promoción Industrial de Andalucía, se encuentran las intervenciones de la *Sociedad para la Promoción y Reconversión Económica de Andalucía* (SOPREA). Dicha Sociedad se creó en el contexto del Plan Extraordinario de Inversiones de la Junta de Andalucía, por Ley 2/1983, de 3 de marzo, por lo que tiene una tramitación paralela al IPIA. Con su concepción se pretende la creación de un instrumento más operativo de acción en la economía andaluza (Pérez y Porras, 1987, p.254), razón por la que adopta la forma de sociedad anónima.

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 Andalucía⁶ (SODIAN).

5. Los planes de actuación llevados a cabo durante su periodo de gestión fueron los siguientes: plan de actuación de la marroquinería de Ubrique, sector corchero andaluz, mármoles de Macael, plan territorial de la Sierra de Grazalema, plan del sector cerámico y ladrillero de Bailén, plan de actuación del mueble de Granada, plan de actuación de la conserva de pescado en Andalucía, plan de actuación de la castaña, y plan de actuación del piñón.

6. 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.

Por tanto, el gobierno andaluz con la creación de SOPREA pretendía influir en el relanzamiento de la actividad económica, 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. El objetivo 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).

De acuerdo con esto, SOPREA se configura en un principio como una sociedad de desarrollo regional, si bien a lo largo de los años adquiere una *carácter netamente financiero* que hizo que se constituyera como una Entidad Financiera Regional, justificada por la necesidad de atender a aquellas empresas que no se beneficiaban de los convenios que la Junta de Andalucía suscribía con las entidades financieras (Casado y Conde, 1987). Este apoyo financiero vendría a ser independiente y al mismo tiempo complementario al apoyo financiero prestado a las empresas a través del mencionado convenio como soporte financiero para el desarrollo del sector productivo.

Por lo tanto, desde su creación, SOPREA, como organismo independiente, hasta que en 1987 pasa a formar parte del IFA, lleva a cabo toda una serie de actuaciones financieras consistentes tanto en la participación de capital en empresas, recogiendo en

este caso la filosofía de la participación de capital de SODIAN, como en la concesión de créditos a medio y largo plazo en condiciones ventajosas y avales⁷.

La participación en capital de SOPREA se materializó mayoritariamente en empresas de carácter público. De hecho, uno de los fines más importantes de esta sociedad fue el diseño y la puesta en marcha de la empresa pública andaluza. Los objetivos perseguidos con dichas participaciones se centraron principalmente en los siguientes: primero, en el estímulo de un determinado sector económico⁸; segundo, en el apoyo a zonas particularmente deprimidas⁹ y; tercero, en tratar de dinamizar la inversión privada en la pequeña y mediana empresa¹⁰.

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

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

8. Entre el grupo de empresas participadas de acuerdo con el este objetivo se encuentran: la empresa Comercializadora de Productos Andaluces, S.A. (COPASA), cuyo fin es promover y asesorar al empresario andaluz en todo lo concerniente al comercio tanto doméstico como exterior; la empresa Sociedad para el Desarrollo de la Informática y Electrónica, S.A. (SADIEL) cuya denominación la define; Sociedad para el Desarrollo energético de alternativas o procesos para el ahorro de energía; y Productora Andaluza de Programa S.A., creada para impulsar a la industria cinematográfica andaluza.

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

10. SOPREA participa mayoritariamente en la Sociedad Fomento Empresarial, S.A., constituida para participar en capital-riesgo, con carácter minoritario y con pacto de recompra accionarial, en pequeñas empresas generadoras de empleo; y Sociedad Pública de Avales, que pretende garantizar operaciones financieras de pequeño y mediano rango, especialmente, a las Pymes.

Cuadro 1. ACTUACIONES FINANCIERAS SOPREA 1983-86 (cifras en mill. de pesetas)

Sectores	1983	1984	1985	1986	TOTAL	%
Agricultura y Pesca	-	502,5	389,1	522,5	1414	14,2
Construcción	94,8	205	59	160	519	5,2
Ind. Agroalimentaria	225,9	468,3	850,1	800,5	2344,7	23,5
Otras Industrias	496	655,7	935	1189,5	3276	32,8
Servicios	220,7	523	1106,6	571,5	2422	24,4
Total	1037,3	2354,5	3339,7	3244	9975,5	100
Provincia						
Almería	70	124	155	66	415	4,2
Cádiz	102,3	156,1	330	600	1.188,4	12
Córdoba	145	126	424	752	1.507,0	15,1
Granada	105,6	485	105	335	1.030,6	10,4
Huelva	94,2	134	84,6	52	364,7	3,7
Jaén	50	226	50	100	426	4,3
Málaga	69,5	107,9	139,9	40	357,3	3,6
Sevilla	400,7	935,5	2051,3	1299,0	4686,5	46,9
Total	1037,3	2354,5	3339,7	3244,0	9975,5	100

FUENTE : SOPREA Y ELABORACIÓN PROPIA.

Durante los años de existencia de SOPREA como organismo independiente, las actuaciones financieras desarrolladas han tenido la evolución que muestra el cuadro 1, en el que se puede observar la distribución por sectores y por provincias, respectivamente. Por sectores, la industria ocupa un lugar relevante, destacando el sector agroalimentario. En el grupo referido a otras industrias, los subsectores que han ocupado lugares destacados han sido el sector químico, metalúrgico y el textil. De alguna forma, las actuaciones sectoriales de SOPREA estaban integradas dentro de las líneas establecidas en el Plan Económico 1984-1986. Territorialmente, su actividad ha estado muy concentrada en Sevilla, con gran diferencia con respecto a su inmediata seguidora.

En definitiva, SOPREA nace a causa de una necesidad coyuntural, dispuesta a ofrecer ayuda financiera y técnica a las empresas que desearan realizar nuevas operaciones en Andalucía o que necesitasen de una reconversión. SOPREA pretendió ser el diseño y la puesta en marcha de la empresa pública andaluza concebida no con la voluntad de competir con la empresa privada, sino con la pretensión de

buscar solución a los problemas territoriales y dinamizar sectores económicos específicos, poniendo al servicio de la empresa privada todos aquellos medios con los que cuentan las sociedades públicas que va creando SOPREA. Así pues, y como ha señalado Ferraro (1996, p.65), SOPREA se convertiría en la institución autonómica que ha tenido mayor transcendencia en la ejecución de la política de empresa pública. Con el tiempo se ha ido configurando como una sociedad de cartera de las participaciones empresariales de la Junta de Andalucía.

4. La política de apoyo al tejido empresarial: Instituto de Fomento de Andalucía 1987-1998

Con la Ley 3/1987 se crea el Instituto de Fomento de Andalucía (IFA), como un organismo autónomo económico y administrativamente, asumiendo las funciones en materia de promoción y fomento económico hasta entonces asignadas al IPIA y SOPREA, 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, convirtiéndose además en el brazo ejecutor de la política económica de la Junta de Andalucía. 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.

En este sentido, el IFA, que desde su creación marcó un punto de inflexión en el desarrollo de la política de apoyo al tejido empresarial¹¹, se ha comportado como un instrumento dinámico y centralizador de las principales acciones emprendidas por la Comunidad Autónoma en el fomento de la actividad productiva.

El IFA nació en el nuevo marco planificador que fue el PADE1987-90, con el principal objetivo de crear un entorno institucional y económico adecuado, que favoreciera la formación, modernización e información en el medio empresarial. El modelo de intervención del sector público autonómico propuesto tanto en este plan como en sus sucesores (PADE 1991-94 y PEA 2000) pone de manifiesto que el papel del sector público en una economía mixta es el de proveer a la sociedad los bienes públicos, así como actuar en aquellos sectores o actividades de futuro en los que la iniciativa privada es remisa por las incertidumbres, riesgos, resultados a medio y largo plazo, necesidades de inversión, etc.¹². Para ello, las empresas públicas deben convertirse en el instrumento que desempeñe un papel catalizador de las iniciativas privadas.

En el marco temporal que marcan estos planes se puede hablar de una serie de líneas de actuación estratégicas de acuerdo con los objetivos de la

Junta de Andalucía en el marco de las políticas de fomento y desarrollo económico del ejecutivo andaluz. Las líneas de actuación presididas por el IFA, en sus primeros años de funcionamiento, suponen el inicio de la consolidación de dos criterios fundamentales como son la apuesta tecnológica y el apoyo a la generación de sectores de elevado potencial a través del apoyo a empresas claves y a su industria auxiliar, dejando relegado a un segundo plano la política de desarrollo endógeno perseguida por el IPIA.

De hecho una de las líneas de actuación del Instituto ha sido la introducción de *las mejoras técnicas, comerciales y de gestión en las unidades productivas y potenciar la innovación e impulso tecnológico regional*. Esta es una línea de actuación dirigida a contribuir a la mejora de la estructura empresarial así como al aumento de la competitividad, al objeto de que se movilice el espíritu empresarial y aumente el desarrollo tecnológico y la productividad regional para poder competir en mercados externos. Para ello, se ha intentado contribuir a la difusión de las nuevas tecnologías a través de mejorar el acceso a la información de la pequeña y mediana empresa, y desarrollar nuevas habilidades gestoras y tecnológicas en las Pymes.

Paralelamente a la creación de un ambiente favorable a la innovación, el IFA ha puesto en marcha otro tipo de instrumentos para la aplicación de esta línea de actuación que va desde la creación de centros de innovación e incubadoras de empresas, hasta programas para la innovación y la transferencia de tecnología e instrumentos de ayuda financiera. Éstos últimos se han desglosado en dos modalidades: unos dirigidos al conjunto de las pequeñas y medianas empresas, y otros orientados a las empresas netamente innovadoras.

11. El IFA supone, desde su creación, un giro en el fomento de la actividad económica que, en parte, es motivado por el cambio de estrategia otorgado a la política económica en general como consecuencia de la integración en la Unión Europea. Desde el punto de vista de la orientación de la política, supone el abandono de la política de desarrollo endógeno defendida en las actuaciones del IPIA y la apuesta por el fomento de la innovación tecnológica y sectores de elevado potencial.

12. De esa forma se hace constar en el PADE (1991-1994) (Consejería de Economía y Hacienda, 1991, p.187), de forma similar en el PADE (1987-1990) en el que se subraya el papel de "catalizador del sector público" (Consejería de Economía y Fomento (1988, pp. 106-107); y, en el caso del PEA 2000, se indica: "El sector público en el ámbito económico actuará básicamente como elemento de apoyo a la iniciativa privada mediante el fomento de las actividades empresariales y la eliminación de los obstáculos que dificultan el pleno desarrollo de la potencialidades productivas...", "el sector público actuará como impulsor de sus iniciativas, mediante la adopción de medidas de promoción y fomento de un sistema productivo competitivo, diversificado y con mayor capacidad de generación de empleo" (Consejería de Economía y Hacienda, 1996, pp. 19-20).

Sin lugar a dudas, la innovación e impulso del desarrollo tecnológico de la región, que se convierte en una asignatura pendiente, ha constituido el elemento clave en las acciones emprendidas por el Instituto. Simultáneamente a este tipo de actuaciones, el Instituto, mediante acciones puntuales, ha emprendido actividades en materia de *infraestructuras y equipamiento empresariales* orientados a la generación y difusión de innovación y tecnología. Ejemplo de este tipo de infraestructura es la creación del Parque Tecnológico de Málaga y Cartuja'93.

Por otro lado, *la promoción en el exterior* de Andalucía ha sido una constante desde que se creara el Instituto, que se ve reforzada en 1990 desde el punto de vista logístico con la apertura de dos Delegaciones en el extranjero (Bruselas y Tokio). El papel del IFA en esta línea de actuación consiste en representar a la región y a la Junta de Andalucía en el extranjero con el objetivo de atraer las inversiones. Además, de forma paralela y en conexión con esta actividad de carácter exógeno, el IFA ha contribuido al desarrollo de las infraestructuras necesarias para atraer las inversiones del exterior.

Otra línea de trabajo que define las actuaciones del IFA ha sido *las acciones territoriales planificadas* en la pretensión de movilizar el potencial endógeno de la región. Esta labor de fomento se ha desplegado principalmente a través de los planes de actuación (comarcales o sectoriales). Esta línea de trabajo ha supuesto la continuación de una de las principales líneas de actuación que inició el IPIA, y que el IFA ha continuado, aún con un carácter más marginal y con pretensiones diferentes. Los objetivos de estos planes pueden concretarse en los siguientes puntos (Márquez, 1997, p.112): 1) evitar el declive de las áreas marginales; 2) combatir el creciente desempleo y prevenir la emigración; y 3) diversificar las actividades económica como única vía de supervivencia para la población local.

En definitiva, estas líneas de actuación han estado presididas básicamente por dos principios (IFA, Memoria 1997): el apoyo a las pequeñas y medianas empresas andaluzas y por el incremento del nivel de industrialización de Andalucía.

Para el logro de los objetivos indicados, el Instituto ha dispuesto de unos presupuestos que se han visto

incrementados en el tiempo de forma notable. Desde que el IFA se creara en 1987 los recursos ejecutados han experimentado una tasa media de crecimiento media anual del 18,5 por ciento en el periodo 1988-1998. En concreto, se ha pasado de ejecutar en 1988 unos 5.867 mill. de ptas. a 32.107 mill. de ptas. en 1998.

Las actuaciones en las que se han visto materializadas estos recursos para la consecución de los objetivos anteriores han sido de dos tipos: unos de carácter técnico y otros financieros. Los instrumentos técnicos están basados en un asesoramiento integral a las empresas (en gestión, formación, información, etc.), y los instrumentos financieros (préstamos directos e indirectos, avales, subvenciones, participaciones en capital) se destinan a facilitar una ayuda financiera a las empresas que acometan proyectos de inversión. Son precisamente las actuaciones financieras las que representan más fielmente el trabajo en favor del desarrollo económico y el fomento empresarial que ha desarrollado el IFA a lo largo de los años.

De ahí que a continuación se analice la evolución de las actuaciones financieras del IFA por instrumentos financieros. Seguidamente, dado el importante número de beneficiarios y sus efectos sobre la estructura financiera de las empresas, se muestra la política de apoyo al tejido empresarial en el marco del convenio Junta de Andalucía-Entidades Financieras. Y, para finalizar con la descripción de las actividades de apoyo al tejido empresarial promovidas por el IFA, se presentan los sectores de actividad más beneficiados tanto por el número de operaciones como por importe de la ayuda, según el desglose presentado para los ejercicios económicos 1997 y 1998.

Las actuaciones financieras del Instituto de Fomento de Andalucía.

La puesta en marcha por las empresas de actuaciones dirigidas a mejorar su competitividad se ve limitada por la falta de recursos financieros, situación que tiene una especial significación en las Pymes. Debido a ello, en la estrategia de fomento de la Junta de Andalucía, tiene una gran importancia mejorar la estructura financiera de las empresas, para lo que se aplican un amplio y cuantioso paquete de instrumentos.

En las actuaciones financieras se concreta la mayor parte de las líneas de actuación del IFA¹³. Estas actuaciones financieras se agrupan en diferentes

instrumentos, tal como se puede observar en el cuadro 2, en el que se muestra la evolución de los mismos a lo largo del periodo 1988-1998.

Cuadro 2. ACTUACIONES FINANCIERAS DEL INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCÍA, 1988-1998

MILL.DE PTAS.	PADE 87-90				PADE 1991-1994					PEA 2000			
	1988	1989	1990	Media	1991	1992	1993	1994	Media	1996	1997	1998	Media
Participaciones	860	2.135	1.384	1.460	1.097	2.165	631	508	1.100	4.765	17.491	750	7.669
Avaes	2.288	1.126	1.045	1.486	1.902	1.509	920	558	1.222	1.671	309	511	830
Subsidiaciones	1.530	2.032	669	1.410	1.276	2.498	5.599	8.175	4.387	5.298	2.927	2.720	3.648
Subvenciones	-	-	81	27	1.224	1.307	1.496	566	1.148	7.138	10.736	11.979	9.951
Préstamos (*)	2.752	2.050	5.157	3.320	1.370	3.815	6.535	13.559	6.320	15.082	9.222	1.981	8.762
Total	7.430	7.343	8.336	7.703	6.869	11.294	15.181	23.366	14.178	33.954	40.685	17.941	30.860
PORCENTAJES													
Participaciones	11,6	29,1	16,6	18,9	16,0	19,2	4,2	2,2	7,8	14,0	43,0	4,2	24,8
Avaes	30,8	15,3	12,5	19,3	27,7	13,4	6,1	2,4	8,6	4,9	0,8	2,8	2,7
Subsidiaciones	20,6	27,7	8,0	18,3	18,6	22,1	36,9	35,0	30,9	15,6	7,2	15,2	11,8
Subvenciones	-	-	1,0	0,4	-	11,6	9,9	2,4	8,1	21,0	26,4	66,8	32,2
Préstamos (*)	37,0	27,9	61,9	43,1	19,9	33,8	43,0	58,0	44,6	44,4	22,7	11,0	28,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) PARA 1998 ADEMÁS DE LAS ACTUACIONES EN PRÉSTAMOS SE INCLUYE EN ESTE CONCEPTO LA MODALIDAD AYUDAS REEMBOLSABLES.
FUENTE: MEMORIA DEL IFA (VARIOS AÑOS) Y ELABORACIÓN PROPIA.

Las actuaciones financieras del Instituto se han caracterizado por un continuo crecimiento, a excepción de 1991 y 1998. El crecimiento ha sido considerable en cada uno de los años, y en gran parte de ellos la cuantía ejecutada ha estado por encima de las previsiones iniciales del Instituto. Destacan por su excepcionalidad los ejercicios de 1993 y 1997, si bien, las desviaciones en estos años son debidas a motivos muy diferentes. En 1993, la realización del Programa de Actuaciones, Inversiones y Financiación del IFA superó ampliamente el importe presupuestado. Así, frente a un presupuesto total de 15.718 millones de ptas., la cantidad realizada fue de 22.243 mill.de ptas. En este caso la Junta de Andalucía, ante la difícil situación que atravesaba la economía andaluza y, en especial, las Pymes de la región, aprobó un conjunto de medidas destinadas al apoyo de aquellas y de

la reactivación de la economía, siendo considerado el IFA el instrumento adecuado para la aplicación de un número significativo de estas medidas. De igual forma, en 1997, aunque por motivos muy diversos, el IFA cerró el ejercicio con la realización de 51.318 millones, aunque su presupuesto inicial era de 23.932 millones de pesetas. Este importante incremento en la ejecución se ha debido, en parte, a la necesidad de atender la demanda del sector empresarial y a la realización de un importante conjunto de operaciones de fomento empresarial.

Por instrumentos financieros, *los préstamos* son los que tienen mayor importancia presupuestaria a lo largo de los años a excepción de los dos últimos que pierden importancia relativa a pesar de haberse incluido además la modalidad de ayudas reembolsables. Dichos préstamos incluyen tanto las

13. Las actuaciones financieras se convierten en la partida más importante del presupuesto del IFA como así lo demuestra que el porcentaje de su participación supere en muchos ejercicios el 70 por ciento. El resto del presupuesto se reparte fundamentalmente entre los gastos de explotación y el Convenio entre Consejerías.

operaciones directas del IFA, como las acogidas al convenio con el Banco Europeo de Inversiones y las actuaciones especiales del ejercicio. Es en la primera parte de la década de los 90, coincidiendo con el periodo de vigencia del PADE 91-94, cuando los préstamos recobran su máxima importancia. Esto se debe a las actuaciones extraordinarias efectuadas sobre empresas o sectores estratégicos en situación de crisis económica, fundamentalmente a la empresa Santana Motor (6.800 mill.ptas.) y a la industria auxiliar de ésta en Jaén. Posteriormente, en 1996 será otra situación extraordinaria, el mundial de Esquí en Sierra Nevada, lo que motiva su importancia relativa sobre los demás instrumentos (en este ejercicio se incluyen préstamos para la refinanciación de grupo de empresas de Sierra Nevada por un importe de 7.000 mill. ptas.).

En el cuadro 3 se muestra la distribución provincial de este tipo de actuaciones. En él se puede observar que los proyectos han estado mayoritariamente localizados en la provincias de Sevilla, Jaén y Granada, por las circunstancias extraordinarias anteriormente apuntadas.

Respecto a *los avales*, considerados como instrumentos de carácter complementario destinados a los proyectos que poseen viabilidad económica pero que no disponen de suficiente garantía, su evolución ha sido descendiente en términos generales. Los años que más importancia presupuestaria tuvieron fueron 1988 y 1991.

Las subvenciones directas son las que con carácter

general concede el IFA en el marco de sus diferentes programas de actuación. Engloba principalmente operaciones de carácter singular que han asimilado a subvenciones, tales como: asistencia técnica, diagnósticos especiales, etc. Cuantitativamente, las subvenciones directas tienen una importancia menor en comparación con los otros instrumentos financieros en la mayor parte del periodo, recobrando un mayor protagonismo a partir de 1996 al incluirse el programa de Empresa Joven¹⁴.

Las participaciones en capital las efectúa el IFA con dos objetivos distintos. Por un lado por la situación de crisis que pudiera tener la empresa a fin de paliar el impacto social y económico en la región¹⁵. Por otro, al igual que ocurriera en la etapa anterior, durante el periodo 1983-86, también se ha venido participando en empresas con carácter instrumental¹⁶. En este sentido el IFA ha continuado con la política de toma de participación en capital, iniciada por SOPREA, cuya cartera empresarial se transfirió al IFA en el momento de su constitución, manteniendo la estrategia de utilizar la participación en capital como uno de los instrumentos financieros empleados para el logro de los objetivos de desarrollo económico y fomento empresarial. No obstante, esta estrategia de participación en capital se ha modificado, orientándose hacia participaciones en empresas que, no compitiendo directamente en los mercados, tienen como objetivo el apoyo al desarrollo económico de Andalucía.

14. Empresa Joven es un tipo de iniciativa que incorpora tanto ayudas financieras para facilitar la creación y consolidación de las nuevas empresas con un componente no financiero (como las dirigidas al asesoramiento empresarial o a la tutoría de empresas).

15. Constituyen estas empresas el grupo de empresas no instrumentales. Dentro de este epígrafe pueden distinguirse dos grupos: el integrado por empresas destinadas a promocionar un sector de actividad concreto: Cetecon, S.A. y Sadiel, S.A. o un territorio específico: Cetursa S.A. Promonevada, S.A., y un segundo grupo formado por las empresas Santana Motor, S.A. y Sacesa, S.A. en las que la participación de la Junta de Andalucía a través del IFA como consecuencia de su interés general para Andalucía por su incidencia en el empleo y su importancia estratégica.

16. El IFA otorga la categoría de empresa instrumental a las empresas participadas al 100% o, al menos, con un porcentaje marcadamente mayoritario. Dos son los objetivos que se pretenden alcanzar con estas actuaciones: por una parte, facilitar la puesta en marcha de empresas de carácter estratégico y, por otra, apoyar a proyectos empresariales viables económica y técnicamente. Con la participación del IFA se garantiza el seguimiento permanente y su adecuación a los fines previstos, reportándole además una mayor fiabilidad frente a terceros. Configuran el grupo de empresas instrumentales la Comercializadora de Productos Andaluces, S.A. (C de A), la Sociedad Andaluza para el Desarrollo de la Informática y la Electrónica, S.A. (SADIEL), la Sociedad para el Desarrollo Energético de Andalucía, S.A. (SODEAN) y Empresa Pública de Turismo de Andalucía, S.A. creada más recientemente.

Cuadro 3. DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL DE LAS ACTUACIONES FINANCIERAS DEL IFA. COMPOSICIÓN PORCENTUAL

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1996	1997	1998
PRÉSTAMOS										
Almería	7,3	7,1	8,7	8,2	11,6	4,8	2,2	2,0	1,6	-
Cádiz	9,1	19,8	8,0	13,7	10,8	9,4	7,7	3,5	-	8,7
Córdoba	24,9	4,0	8,6	18,5	12,2	6,0	2,9	2,0	4,0	10,4
Granada	2,5	4,8	18,7	20,0	8,8	10,3	0,9	59,6	55,2	42,3
Huelva	11,9	17,7	17,5	7,3	8,2	7,3	2,1	0,7	2,6	-
Jaén	11,9	11,4	3,6	12,6	4,2	12,5	62,7	16,5	26,6	-
Málaga	3,6	5,6	2,9	11,7	2,5	6,0	3,8	1,3	0,2	-
Sevilla	28,9	29,7	32,1	8,0	41,7	43,8	17,7	14,4	10,0	38,6
Totales	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
PARTICIPACIONES EN CAPITAL										
Almería	4,7	2,5	1,8	-	4,8	-	-	-	-	6,7
Cádiz	3,6	8,6	0,7	5,8	6,2	19,7	5,5	-	-	-
Córdoba	0,6	-	7,4	-	4,7	0,3	-	4,7	-	-
Granada	49,2	61,0	14,8	18,0	2,4	9,4	-	73,4	17,4	-
Huelva	12,1	0,8	0,3	1,3	4,8	12,2	-	-	-	-
Jaén	0,8	-	-	-	25,8	-	2,8	-	65,8	-
Málaga	2,6	16,2	24,1	67,5	45,2	48,2	39,4	21,2	0,86	62,7
Sevilla	26,2	10,9	50,9	7,3	6	10,3	52,4	0,65	15,9	10,7
Totales	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: MEMORIAS DEL IFA (VARIOS AÑOS) Y ELABORACIÓN PROPIA.

Este tipo de actuación financiera no ha tenido una tendencia constante a lo largo de los años del periodo considerado. Así, de unos años con una mayor importancia relativa como fueron los comprendidos entre 1989 y 1992 se produce posteriormente un fuerte retroceso, hasta que en 1997 recobra una importancia sustancial pasando de un 14 por ciento del total de las actuaciones financieras en 1996 a un 43 por ciento (cuadro 2).

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

por la intervención en las empresas Santana Motor S.A. y H. Andrés Molina S.A.

El capítulo de *subvenciones* absorbe la mayor parte de las ayudas, así en 1998 llegó a ser del 66 por ciento del importe total. El objetivo fundamental de las mismas es financiar intereses de préstamos sujetos al convenio suscrito por la Junta de Andalucía y las Entidades Financieras con cargo a los presupuestos del IFA. El resto de las modalidades corresponde a otras líneas de crédito habilitadas para el comercio y el turismo (entre un 30 y 40 por ciento de las subvenciones) y subvenciones dirigidas a créditos puente LIER (Ley de incentivos regionales).

De este tipo de ayuda pueden beneficiarse las Pymes que soliciten préstamos y realicen sus actividad en el sector industrial y en las áreas especia-

les de actuación del Instituto como Parques Naturales, Zonas de Reindustrialización Minera, y Zonas de Acción Especial¹⁷.

El Convenio Junta de Andalucía Entidades Financieras y las subsidiaciones de tipos de interés que en su marco se instrumentan, se configura como una de las principales herramientas del IFA para desarrollar su labor de fomento empresarial, en base a la consolidación aceptación del mismo por los empresarios andaluces. Si en un momento determinado la disminución de los tipos de interés pudo hacer pensar que las subsidiaciones de tipos habían dejado de ser un instrumento válido, la demanda existente sigue manteniéndola como una línea de herramientas para el desarrollo de una política de tejido empresarial, como así lo demuestra su alto número de operaciones. Respecto a su evolución, las subvenciones son objeto de un importante impulso a principios de los noventa, en

concreto a partir de 1992. Entre 1991 y 1993 se produce un incremento de un 147 por ciento de la cuantía de las subvenciones, que viene motivado tanto por un impulso más decidido del gobierno hacia las Pymes¹⁸ como por la vulnerabilidad de las Pymes ante la situación de crisis que se registra en estos años.

Esta política de convenios mantenida por la Junta de Andalucía en colaboración con las Entidades Financieras dirigida a facilitar una financiación alternativa al sector privado y, en concreto a las Pymes, se ha calificado de positiva en un momento determinado en el sentido 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.

Cuadro 4. CONVENIO JUNTA DE ANDALUCÍA - ENTIDADES FINANCIERAS 1988-1998.

AÑO	Nº de operaciones	Subsidiación	Inversión generada
1988	6.842	1.954	32.346
1989	6.954	1.612	30.446
1990	6.071	2.068	70.000
1991	7.295	2.731	64.011
1992	7.726	3.625	60.187
1993	7.698	6.758	74.726
1994	12.348	11.143	102.215
1995	6.769	5.648	n.d.
1996	7.634	6.827	112.360
1997	2.882	3.632	93.854
1998	2.733	3.680	124.831

(*)LA CUANTÍA DE INVERSIÓN GENERADA PARA LOS AÑOS 1988 Y 1989 CORRESPONDE AL IMPORTE DE PRÉSTAMOS APROBADOS

ND: NO DISPONIBLE.

FUENTE: MEMORIA DEL IFA (VARIOS AÑOS).

17. Las Zonas de Acción Especial (ZAEs) se constituyen como un instrumento financiero de política regional a cargo del gobierno autónomo cuyo objetivo se centra en paliar los efectos negativos que supone el desequilibrio existente entre las comarcas de las mismas provincias y dentro de la región, para relanzar económicamente las zonas más deprimidas, llegando incluso a actuar como complemento autóctono de las subvenciones concedidas al amparo de Ley de Incentivos Regionales.

18. 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.

Desde el punto de vista sectorial, del análisis de la información suministrada a cerca de las actuaciones financieras del IFA es posible inferir una cierta especialización en las ayudas. Mientras los instrumentos de mayor compromiso financiero (préstamos directos, avales, participación empresarial), tienen un carácter selectivo tanto desde el punto de vista del volumen de la inversión (pocas operaciones de gran volumen) como de los sectores en que se centran, la subsidiación de intereses tiene un carácter menos selectivo ya que se benefician un número muy superior de empresas y su distribución territorial y sectorial es más homogénea.

Así, las actuaciones financieras del IFA, a lo largo de los años han mantenido una línea de actuación claramente orientada hacia el sector industrial, entre los que hay que destacar tanto las acciones orientadas hacia la reconversión de determinadas empresas (Minas de Tharsis, Astilleros de Huelva, Santana Motor, etc.), como aquellas otras dirigidas a sectores de tecnologías avanzadas (puesta en marcha de factoría de Ford Electronics, presenta-

ción de proyectos de Hughes-Microelectronics, colaboración con CASA y apoyo a la industria auxiliar de la aeronáutica y la automoción, etc.), o en proyectos agroindustriales (Oleícola el Tejar en Córdoba o "Alimentos de Rota"). En definitiva, se han apoyado sectores de actividad como el metal-mecánico, aeronáutico, o el agroalimentario, bien por la situación de su marcado carácter estratégico para la región, o por los problemas que un momento determinado han podido tener determinadas sub-sectores.

Por último, para apreciar con más detalle la distribución sectorial de las acciones del Instituto se han tomado como referencia las actuaciones del IFA durante 1997 y 1998 en la línea de trabajo referida a la creación, ampliación, modernización y renovación de empresas. Estos años pueden ser indicativos ya que en este periodo no existe la presión de años anteriores en los que se hubieron de aplicar medidas extraordinarias por la situación de crisis vivida y que sin lugar a dudas marcaron una gran parte de sus actuaciones.

Cuadro 5. AYUDAS FINANCIERAS A EMPRESAS DEL INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCÍA EN EL MARCO DE LAS ACTUACIONES CREACIÓN, AMPLIACIÓN, MODERNIZACIÓN Y RENOVACIÓN DE EMPRESAS. DESGLOSE POR AGRUPACIONES DE ACTIVIDAD, 1997-1998

	1997				1998			
	Operaciones		Ayudas		Operaciones		Ayudas	
	Nº	%	Mill.ptas	%	Nº	%	Mill.ptas	%
Productos alimenticios, bebidas y tabaco.	43	7,4	541	9,2	87	9,5	735	10,5
Productos textiles, cuero, calzados, vestidos.	48	8,2	327	5,6	-	-	-	-
Madera, Muebles	102	17,5	738	12,6	184	20,1	1.268	18,2
Papel, artículos de papel e impresión.	50	8,6	405	6,9	80	8,7	646	9,3
Química, caucho y materias plásticas	54	9,3	831	14,2	72	7,9	1.774	25,4
Productos minerales no metálicos diversos.	90	15,4	937	16,0	99	10,8	750	10,7
Metalurgia y fabricación de prod. metálicos.	69	11,8	566	9,7	102	11,1	456	6,5
Maquinaria y equipo mecánico.	32	5,5	584	10,0	67	7,3	527	7,5
Material de transporte	4	0,7	74	1,3	21	2,3	156	2,2
Actividades diversas.	91	15,6	846	14,5	194	21,2	582	8,3
Reciclaje	-	-	-	-	9	1,0	89	1,3
Industria	583	100,0	5.849	100,0	915	100,0	6.983	100
Comercio y Servicios	221	51,4	258	25	79	53,7	443	63,4
Turismo	119	27,7	538	52,1	-	-	-	-
Otros Servicios	90	20,9	236	22,9	68	46,3	256	36,6
Resto de sectores	430	100,0	1.032	100	147	100,0	699	100

FUENTE: INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCÍA Y ELABORACIÓN PROPIA.

Dichas actuaciones se han recogido en el cuadro 5, en el que se observa que existe un claro predominio de la industria sobre otros sectores como el comercio, turismo y otros servicios. Dentro de la industria, las ayudas financieras a empresas en el marco de este programa de creación, renovación y modernización se han concentrado básicamente en los siguientes sectores: madera y muebles; química, caucho y materias plásticas; productos minerales no metálicos; agroalimentario y actividades diversas. En el año 1998, estos sectores concentraban casi las tres cuartas partes del total de las ayudas concedidas y el 70 por ciento del número de operaciones. Asimismo, destaca sobre los demás sectores la cuantía de las ayudas destinadas a la industria química, caucho y materias plásticas con algo más del 25 por ciento del total de las ayudas, y el número de operaciones que concentra el sector de la madera y el mueble con algo más de la quinta parte del total.

5. A modo de conclusión

Desde 1987 el IFA se ha ido consolidado como la agencia de desarrollo regional en Andalucía. El IFA, que ha continuado con una labor que ya iniciaran otras entidades creadas previamente, IPIA y SOPREA, se ha comportado como un instrumento dinámico y centralizador de las principales acciones emprendidas por la Comunidad Autónoma en el fomento del tejido empresarial. La creación de este Instituto ha venido marcado por la evolución no sólo en sus competencias sino también en su presupuesto. Si en la década de los ochenta se contó con un escaso presupuesto, en los años noventa se alcanzan presupuestos multimillonarios, registrando crecimientos espectaculares y ganando continuamente participación en el presupuesto de la Comunidad Autónoma. Además, con la creación del IFA se produce un cambio sustancial en el

fomento de la actividad económica. Desde el punto de vista de la orientación de la política, supone la consolidación de la apuesta por los aspectos tecnológicos y el fomento de sectores de gran potencial mediante el apoyo tanto de empresas clave como de su industria auxiliar, relegando a un segundo plano el desarrollo endógeno, objetivo del IPIA.

Las actuaciones del IFA han englobado un conjunto amplio de instrumentos y programas, dirigidos tanto a la mejora del entorno como directamente a las empresas. Al igual que otras agencias e institutos, el IFA ha hecho hincapié en las políticas tecnológicas, en la creación de nuevas empresas en sectores punta y en todos aquellos segmentos vinculados con el mundo de las Pymes.

Los instrumentos que se utilizan para ello han sido muy variables. Por un lado, se mantienen las ayudas de corte tradicional: las subvenciones a fondo perdido y las bonificaciones del tipo de interés a proyectos de inversión genérica, que representa un porcentaje significativo del gasto en la política fomento al tejido empresarial. Y, por otro, se ha producido un importante apoyo técnico.

En definitiva, la conclusión no puede ser otra que la creación del IFA y, anteriormente, la del IPIA y SOPREA, han aportado modalidades de intervención más eficientes que las desarrolladas directamente por la administración pública. Estas entidades han permitido establecer vínculos y canales de comunicación entre las instituciones y la realidad empresarial de la región, rompiendo el considerable aislamiento existente entre ambas que tradicionalmente ha limitado la efectividad de la política de apoyo al tejido empresarial. Estos instrumentos han supuesto la disposición de recursos financieros y personales que han transmitido el quehacer de la política económica de la Junta de Andalucía al tejido productivo regional.

Bibliografía

CASADO RAIGÓN, J.M. y CONDE HINOJOSA, R., (1987): "Los planes o programas de desarrollo regional y la empresa pública. El caso de Andalucía". *Estudios Territoriales*, nº 25.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA y HACIENDA (1991): *Plan de Desarrollo Económico de Andalucía 1991-94*. Junta de Andalucía, Sevilla.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA y FOMENTO (1988): *Programa Andaluz de Desarrollo Económico de Andalucía 1987-90*. Junta de Andalucía, Sevilla.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN, INDUSTRIA y ENERGÍA (1984): *Plan Económico para Andalucía 1984-1986*. Junta de Andalucía, Sevilla.

- ECHEVARRÍA, M.C. (1993): "El papel de las agencias de desarrollo en la política regional española". *Boletín Económico de ICE* nº 2387, 18-24 de octubre, Madrid.
- ESECA. Sociedad de Estudios Económicos de Andalucía (varios años). *Informe Económico Financiero de Andalucía*. Caja General de Ahorros de Granada, Granada.
- FERRARO, F.J. (1996): *Empresa pública y desarrollo regional: El Caso de Andalucía*. Editorial Librería Agora. Málaga.
- GUZMÁN, J. (1995): "Hacia un enfoque de la problemática financiera empresarial en Andalucía". *Boletín Económico de Andalucía*, nº 19. Junta de Andalucía. Sevilla.
- INSTITUTO DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL DE ANDALUCÍA, IPIA (1986): *Memoria de Actividades 1982-86*. Documento de Gestión. Tomo I y II. No publicado.
- INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCÍA, IFA (varios años): *Memoria*. Instituto de Fomento de Andalucía. Sevilla.
- MÁRQUEZ, C. (1997): *Autonomía Política y Desarrollo Regional*. Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria. Sevilla.
- 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*, nº 28.
- PÉREZ ROYO, J. y PORRAS NADALES, A.J. (1987): *El Parlamento de Andalucía. Análisis de la Primera Legislatura (1982-1986)*. Tecno, Madrid.
- SOCIEDAD PARA LA PROMOCIÓN Y RECONVERSIÓN ECONÓMICA DE ANDALUCÍA (1986): *SOPREA 1983-1986*, 3 años de actuación. Junta de Andalucía.
- VELASCO, R. y ESTEBAN, M. (1997): "Agencia de Desarrollo y Liderazgo Regional. Avisos para navegantes". *Economía Industrial*, nº 317.
- YUILL, D. (1982): *Regional Development Agencies in Europe. An International Comparison of Selected Agencies*. Gower, Hampshire.