

La promoción económica regional: el caso de los incentivos económicos a la inversión y al empleo en Andalucía. Análisis para el período 1988-1995

Javier Rodríguez Alba
Universidad de Sevilla

BIBLID [0213-7525 (1998): 52: 77-103]

PALABRAS CLAVE: Fomento Económico, Promoción Económica, Desequilibrios Regionales, Incentivos.

KEY WORDS: Economic, Promotion, Regional Disequilibrium, Incentives.

RESUMEN:

El presente trabajo pretende ofrecer, desde una perspectiva temporal más amplia que la de estudios precedentes, una visión de la evolución seguida por los Incentivos Económicos Regionales en Andalucía. Así, las siguientes páginas tratan de valorar la oportunidad e incidencia de la Ley de Incentivos Regionales en la región andaluza desde un doble prisma: como mecanismo corrector de los consabidos y tradicionales desequilibrios intrarregionales que persisten en la misma, por un lado, y por otro, como instrumento adicional a utilizar por la administración pública andaluza (en la medida de sus competencias) en la política de fomento y promoción económica de la región.

ABSTRACT:

This paper offers a panoramic of the evolution of the regional economic incentives in the andalucian region covering a longer period time than precedent studies.

The following pages try to asses, consequently, the opportunity and incidence of the regional economic incentives law from a double perspective. On the one hand, as an equilibrating mechanism of the traditional and historically rooted intrarregional disequilibrium of Andalucía. On the other hand, as an additional instrument to be used by the andalucian public administration (as far as competes it) contributing to the economic promotion policy of the region.

1. INTRODUCCIÓN

La necesidad de corregir desequilibrios que el mercado, por sí solo no puede, y de fomentar el desarrollo de las áreas más deprimidas, intentando reducir sus diferencias respecto a otras más desarrolladas ha sido el objeto fundamental de la Política de Desarrollo Regional, siendo instrumentos habituales de la misma, la provisión de infraestructuras, las acciones territoriales de

empresas públicas, las medidas desincentivadoras en áreas congestionadas, y los incentivos económicos, entre otros. Sin embargo, el proceso de creciente globalización económica, la propia redefinición del intervencionismo público, y las debilidades del enfoque tradicional de la política de desarrollo regional¹, han originado que algunos de estos instrumentos, se hayan vinculado progresivamente a diversas políticas, tanto sectoriales (agraria, industrial,...) cuanto horizontales (tecnológica, medioambiental, de formación de recursos humanos, etc.), a fin de fomentar la actividad económica e influir positivamente en los factores de desarrollo de ámbitos espaciales reducidos².

De esta forma, si en los años sesenta y setenta el objetivo de la política regional se centraba en mejorar la distribución espacial de las actividades económicas, y ofrecer instrumentos capaces de atraer capitales y localizar inversiones que permitiesen establecer diferencias entre las regiones, en las dos últimas décadas el acento se pone en la movilización de los recursos endógenos, aprovechando las especificidades y potencialidades del espacio sobre el que actúan, e intentando garantizar su competitividad e inserción en el contexto económico internacional. En otras palabras, *mientras la política regional tradicional buscaba con mayor ahínco la redistribución entre los distintos territorios de los efectos benéficos del crecimiento y la expansión económica, la moderna política regional (...) pone su empeño en la eficacia a través de la promoción de las potencialidades endógenas, sin olvidar el carácter redistributivo que cumplen otros instrumentos*³.

En consecuencia, se ha pasado de una orientación basada en la corrección de desequilibrios a otra cuyo objetivo es el fomento del equilibrio y el estímulo de la actividad económica mediante el desarrollo de industrias alternativas, la capacidad de las empresas para producir bienes competitivos, y la promoción de elementos tales como el diseño, la calidad, el servicio post-venta, la transferencia de tecnología, etc. Así, el uso de un elemento clave en la anterior fase de la política regional, como era los incentivos económicos regionales, *en el enfoque actual ha sido objeto de una profunda reorientación*⁴, pasan-

1. Nos referimos especialmente a las teorías convencionales neoclásicas y keynesianas, cuyas propuestas de actuación pública, desarrolladas hasta mediados de los años setenta, tenían como última finalidad reducir las disparidades regionales en términos estrictamente económicos. Véase en este sentido Capellin, R. (1992): "Los nuevos centros de gravedad del desarrollo regional en la Europa de los noventa". *Revista de Estudios Regionales*, nº 33.
2. En el caso concreto que nos ocupa, la relación entre incentivos regionales y otras políticas, puede consultarse en Mata, E.J. (1988): "Incentivos regionales y política industrial". *Economía Industrial*, nº 260.
3. Ureña, B. (1996): *Las agencias de desarrollo regional españolas. El papel de la empresa pública en la promoción económica territorial*. Universidad de Valladolid. Pág. 151.
4. Ureña, B. (1996): op. cit. Pág. 148.

do a ocupar un papel fundamental en la promoción y fomento de aquellas actividades con mayores ventajas comparativas para intentar hacer frente, con ciertas garantías, a la creciente competencia internacional.

En este sentido, entendemos que la Ley 50/1985 de 27 de diciembre de incentivos regionales, constituye "a priori", amén de un tradicional instrumento de política regional, una importante herramienta de la política de fomento y promoción económica de las regiones españolas, con el que apoyar la actividad productiva en aquellas áreas más deprimidas, procurando, al tiempo, su inserción en un entorno cada vez más competitivo.

En las siguientes páginas analizaremos si la aplicación de dicho instrumento en Andalucía ha permitido alcanzar los objetivos propuestos y si ha existido una clara orientación del mismo hacia el fomento y la promoción económica de la región.

2. LOS INCENTIVOS ECONOMICOS REGIONALES

En las disposiciones legales que regulan los incentivos económicos regionales⁵, se establecen los **objetivos** a alcanzar, las **zonas objeto de actuación**, los **sectores y conceptos de inversión** susceptibles de ayudas públicas y los distintos **tipos de incentivos** a conceder, elementos éstos cuya explicación entendemos necesaria en aras a una mayor claridad expositiva del trabajo realizado.

El **objetivo** fundamental de la Ley de Incentivos Económicos Regionales, como su propio enunciado indica, es la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales mediante la concesión de incentivos regionales, y el fomento económico de las zonas geográficas más desfavorecidas. Así, en el artículo 1º. de la citada ley, se especifican como objetivos: El fomento de la actividad empresarial, el reparto equilibrado de las actividades económicas y reforzar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones.

Para el logro de los mismos, la ley tipifica distintas **áreas susceptibles de actuación**:* *Zonas de Promoción Económica*, —caracterizadas por un menor nivel de desarrollo en función de variables como renta por habitante o la tasa de paro, variables que también servirán para fijar el tope máximo de incentivos—; **Zonas Industriales en Declive*, —afectadas por procesos de ajuste

5. * Ley 50/1985 de 27 de Diciembre, de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales.; * R.D. 1535/1987 de 11 de Diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 50/1985.; y para la Comunidad Autónoma de Andalucía, * R.D. 652/1988, de 24 de Junio, de delimitación de la Zona de Promoción Económica de Andalucía.

industrial con efectos graves sobre el nivel de actividad y el empleo—; y, **Zonas Especiales*, para aquellas otras en las que discrecionalmente el gobierno estime que existen circunstancias que así lo aconsejen.

En el caso que nos ocupa, el R.D. 652/1988 de 24 de junio, delimita la Comunidad Autónoma de Andalucía como Zona de Promoción Económica (Tipo I)⁶, con los objetivos de:

- * Corregir los desequilibrios económicos y sociales.
- * Favorecer la integración de sectores productivos.
- * Impulsar el potencial de desarrollo endógeno, apoyando especialmente a las pequeñas y medianas empresas y,
- * Propiciar un nivel adecuado de la estructura empresarial compatible con el medio ambiente y la política de fomento de la actividad económica (art.4º).

En las siguientes páginas analizaremos si ha existido una clara orientación hacia la consecución de tan ambiciosos objetivos.

Por lo que respecta a los **sectores y conceptos de inversión** subvencionables, el art. 7º del citado R.D. 652/1988 establece precisamente, a propuesta de la propia Comunidad Autónoma, los sectores promocionables, que en Andalucía son:

- * Las industrias extractivas y de transformación que apliquen tecnologías avanzadas o utilicen energías alternativas.
- * El sector industrial agroalimentario, de acuicultura y de transformación y conserva de productos pesqueros.
- * Los servicios de apoyo industrial y comercial.
- * La actividad hotelera y de ocio.

Aunque se excluyen sectores de indiscutible trascendencia en la región, como el agrícola-ganadero, la construcción y el resto del sector servicios, la norma reguladora deja abierta la posibilidad de incluir otras actividades que contribuyan al logro de los objetivos referidos.

La premisa fundamental para que un proyecto pueda ser subvencionable, además de pertenecer a los sectores referidos, es que suponga la creación,

6. El R.D. 1535/1987 de 11 de diciembre que desarrolla la Ley 50/1985, contempla dentro de las Zonas de Promoción Económica y en función de su nivel de renta y tasa de paro, cuatro tipos distintos (I, II, III y IV), para las que se establecen topes máximos de subvención del 50, 40, 30 y 20 por ciento, respectivamente.

ampliación, modernización ó traslado de las instalaciones y de la actividad, exigiéndose la realización de una nueva inversión y la creación de empleo en el caso de proyectos de nueva instalación y ampliación. El cumplimiento de este último requerimiento se exige en los proyectos de modernización, siempre y cuando se incremente la productividad de forma sensible e implique la adquisición de maquinaria tecnológicamente avanzada (art.8.1.c.). Tal excepción, como veremos posteriormente, se ha convertido, sin embargo, en la norma que ha prevalecido en buen número de los proyectos subvencionables.

La ley establece igualmente cuáles son los límites mínimos de inversión exigidos para que un proyecto pueda ser subvencionado: 15 millones de pesetas para los de nueva instalación y de ampliación, 45 millones de pesetas para los proyectos de modernización, mientras que, en el caso de proyectos de traslado, el requisito se centra en duplicar el valor de los activos fijos materiales netos en el momento en que se presente la solicitud.

Finalmente, para la Zona de Promoción Económica de Andalucía, el tipo de incentivo a conceder consiste en subvenciones a fondo perdido sobre la inversión aprobada (art. 6º), pudiendo alcanzar hasta un 50% de aquella⁷. Dicho porcentaje máximo solo es aplicable en aquellas zonas consideradas como prioritarias, en las que, por otra parte, se entiende que son mayores los efectos multiplicadores en el entramado productivo y la posibilidad de impulsar el desarrollo endógeno.

Existen, en definitiva, criterios suficientes (tipo de proyecto, zona en que se ubiquen, sectores de actividad al que pertenezcan) para hacer de incentivos económicos regionales un instrumento fundamental de fomento de la actividad económica de la región. Sin embargo, apreciamos en principio, cierta falta de concreción en los elementos discriminantes que sirven para determinar la subvención concedida en cada caso, pues si bien la propia ley (art. 11 del R.D. 652/1988), establece que *"la cuantía de la inversión **guardará relación** con la cuantía total de la inversión aceptada, el número de puestos creados, y con la clase de proyecto que se trate"* (el subrayado es nuestro), no se especifican claramente los niveles de tal relación. En otro orden de cosas, la existencia de criterios discriminantes de difícil cuantificación para determinar la tasa de subvención otorgada, tales como la utilización de factores productivos de la zona, o el carácter dinamizador del proyecto, puede hacer que aque-

7. La Ley de Incentivos regionales y el Reglamento que la desarrolla, contempla distintos tipos de incentivos: subvenciones a fondo perdido, subvenciones de intereses sobre préstamos, subvenciones para amortización de préstamos, o cualquier combinación de las anteriores, y finalmente bonificaciones de la cuota empresarial a la Seguridad Social de los puestos de trabajo creados.

lla tenga, en última instancia, un elevado grado de discrecionalidad. El análisis sobre la utilización de estos criterios, nos revelará la rigurosidad en la selección de los proyectos, y en definitiva la eficacia de incentivos económicos regionales para la consecución de los objetivos pretendidos.

3. INCENTIVOS ECONÓMICOS REGIONALES EN ANDALUCÍA (1988-1995): ANALISIS DE RESULTADOS

La insuficiente disponibilidad de datos⁸ ha supuesto que buena parte de los análisis llevados a cabo sobre incentivos económicos regionales, tanto en Andalucía como en otras

regiones⁹, tuvieran como referente estadístico bien las solicitudes presentadas, bien los proyectos de inversión presentados y aprobados, de forma que, a falta de información respecto a la ejecución final de dichos proyectos, los resultados pueden ser calificados en muchos casos como provisionales. Por ello, considerando la oportunidad de tomar un referente estadístico más próximo a la incidencia real del mismo, hemos optado por centrar nuestro estudio en los datos referidos al conjunto de proyectos aprobados y no cancelados, esto es proyectos que no han sido rechazados por el incumplimiento de alguno de los requisitos o por renuncia expresa del beneficiario, y que han llegado a su etapa final de ejecución¹⁰.

En el período considerado, el total de proyectos aprobados y no cancelados en la Zona de Promoción Económica de Andalucía, ascendía a 833, representando una inversión total, de 369.600 millones de los que casi 73.000 millones constituyen subvenciones públicas a fondo perdido¹¹. En definitiva la ayuda pública por término medio ofrece una tasa de subvención del 19'74%, notablemente alejada del máximo legalmente permitida del 50%. De hecho, no

8. En ocasiones derivada del reducido período de tiempo considerado en los análisis, como ocurre en Marchena, M. y Gómez, M^a.A. (1991), para los años 1988-1991.

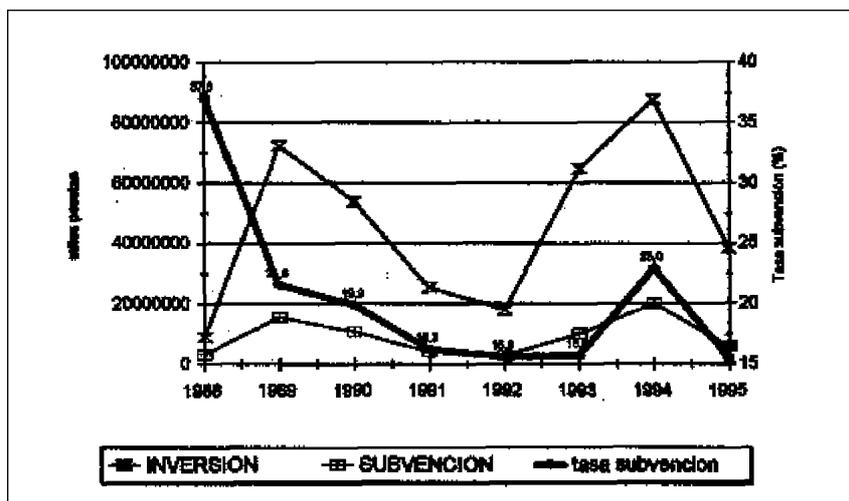
9. Señalamos entre otros: Caravaca, I.(1992): "Las políticas de promoción industrial en Andalucía"; Jurado, J.M. (1992): "Evolución reciente de las políticas de promoción industrial, estatal y regional en Andalucía"; Gómez, A, (1992): "Incentivos regionales: Sevilla y provincia", todos ellos en: *IV Jornadas de promoción industrial*. AGE. Salamanca; Fernández Arrufe, J. Et alia (1994): *Efectos regionales de los incentivos a la inversión y al empleo*. Junta de Castilla y León. Salamanca.

10. Serie que hemos procedido a deflacionar en pesetas constantes de 1992, habiendo utilizado a tal fin el deflactor de la FBC elaborado por el INE, toda vez que los datos a utilizar se encuentran más próximos a este concepto que al deflactor implícito del PIB.

11. Cantidades expresadas en pesetas constantes de 1992.

existe proyecto alguno que haya alcanzado tal particularidad¹², habiendo oscilado dicha tasa entre un valor máximo del 37% y mínimo del 7% de la inversión aprobada. Este indicador, con excepción del año 1988, en que sólo se aprobó un proyecto de carácter singular, —precisamente el de subvención máxima de todo el período—, ha registrado una tendencia decreciente hasta 1994, distanciándose así de forma progresiva de los niveles de subvención máxima que la ley ampara.

FIGURA 1
EVOLUCIÓN REAL DE LA INVERSIÓN, SUBVENCIÓN Y TASA SUBV.



Fuente: Dirección General de Cooperación Económica y Comercio.

Respecto a la dimensión media de los proyectos, esta se ha mantenido siempre por encima de los 200 millones de pesetas de inversión, y aunque existen diferencias según los años —en algunos casos justificada por la existencia de actuaciones singulares (V.gr... Cádiz Electrónica S.A. en el Puerto de Santa María en 1988 ó Boliden Apirsa, S.L. en Aznalcollar en 1993)—, la inversión media por proyecto se ha incrementado de forma continuada entre 1989

12. No obstante ha de tenerse en cuenta que las subvenciones otorgadas por Incentivos Regionales, pueden verse incrementadas por ayudas complementarias de la propia administración regional.

y 1994, circunstancia que parece indicar la utilización de este instrumento para apoyar proyectos de elevada magnitud.

De hecho considerando la tasa de subvención concedida según el tamaño de los proyectos (Cuadro 1), se constata claramente como los 15 proyectos de más de 5000 millones de pesetas de inversión, esto es el 1'5% del total de proyectos aprobados y no cancelados, han obtenido, por término medio, tasas de subvención más elevadas que el resto.

CUADRO 1
DISTRIBUCIÓN DE I.E.R. ANDALUCÍA SEGUN TAMAÑO PROYECTOS

TAMAÑO PROYECTOS	% PROYECTOS	% INVERSIÓN SOBRE EL TOTAL	% inversión SOBRE EL TOTAL	TASA SUBVENCIÓN
15-100 mill.	43	5.8	6	20
100-500 mill.	42.5	19.7	18	18
500-1000 mill.	7.9	12.5	12	19.1
1000-5000 mill.	4.4	19.7	17	17
+ 5000 mill.	1.8	42	45	21

Fuente: D.G. Cooperación Económica y Comercio. Elaboración propia.

Por el contrario, constatamos como los proyectos de reducida dimensión (entre 15 y 100 millones de pesetas de inversión) si bien representan el 43% del total de proyectos, apenas suponen el 5'8% de la inversión y el 6% de la subvención total.

Esta situación aunque no resulta especialmente llamativa, si tenemos en cuenta la generalidad de los criterios utilizados para determinar la ayuda pública a fondo perdido, bien parece contradecir el objetivo fijado por el propio R.D. 652/1988 (art. 4º), respecto al fomento de las pequeñas y medianas empresas y cuyos proyectos de inversión son naturalmente de menor dimensión¹³.

Por lo que respecta a la creación de empleo como criterio básico, en la determinación de la subvención concedida, los 833 proyectos aprobados y no cancelados hasta 1995, han supuesto la creación o mantenimiento de un total de 42.286 puestos de trabajo directos. De los que tan sólo el 34% constituían nuevos empleos creados, siendo el resto mero mantenimiento del empleo ya

13. De hecho, el análisis de correlación efectuado, y sobre el que volveremos más adelante, muestra una elevada relación lineal entre el tamaño de la inversión y la subvención concedida, con independencia de la modalidad de inversión que se trate.

existente. Curiosamente, pese a que este último era un objetivo subsidiario y bajo condiciones muy restrictivas (incorporación de tecnología avanzada e incremento notable de la productividad) para la obtención de subvenciones, y sólo previsto por la norma en el caso de proyectos de modernización, las ayudas públicas concedidas al amparo de la Ley de Incentivos Económicos Regionales han representado fundamentalmente el mantenimiento de puestos de trabajo, y no la creación de empleo¹⁴. Esta situación resulta especialmente clara en 1992, año en que el 87% del empleo afectado representaba mantenimiento de puestos de trabajo, pese a que tan sólo 5 de los 57 proyectos aprobados y no cancelados eran de "modernización", única de las modalidades de inversión en la que se exige de crear empleo.

En consecuencia, no parece que la variable empleo haya sido un elemento determinante en la cuantía de la subvención otorgada a los proyectos presentados, siendo más clara esta relación respecto al tamaño de aquellos, esto es, en función de la inversión realizada. Así, hemos constatado cómo los 15 proyectos de más de 5000 millones de pesetas de inversión (que representan, el 42% de la inversión y un porcentaje aún superior de la subvención), apenas suponen el 10% del empleo creado o mantenido de forma directa, mientras que los proyectos de hasta 500 millones de pesetas, con una participación más reducida en el total de la subvención concedida (24%), representan casi el 50% del empleo creado o mantenido.

Esta situación se acentúa considerablemente si descendemos en el nivel de detalle de los proyectos subvencionados (Cuadro 2). Y así observamos como los cinco proyectos de mayor dimensión, acumulan el 23% de la inversión y similar porcentaje de la subvención, mientras que únicamente afectan al 8'4% del empleo mantenido y el 1'4% del empleo creado. Si ampliamos el intervalo hasta los diez proyectos de mayor envergadura, la subvención se eleva al 38'3% del total, y sólo al 16'6% del empleo afectado, alcanzando en este caso la tasa de subvención media más elevada de todos los intervalos según el tamaño.

14. De hecho, considerando la totalidad de los proyectos, con independencia del tipo que se trate, no parece existir una correlación lineal entre la subvención otorgada y el empleo afectado (creado y mantenido). Así el coeficiente de correlación lineal de 0'3279, indica una ausencia casi total de relación entre ambas variables.

CUADRO 2
**INCENTIVOS ECONÓMICOS REGIONALES: CONCENTRACIÓN SEGÚN
 TAMAÑO DE LOS PROYECTOS EN ANDALUCÍA**

	INVERSIÓN	SUBVENCIÓN	EMPLEO MANTENER	EMPLEO CREAR	TASA SUBVENCIÓN
5 PRIMEROS	23.5	23.6	8.4	1.4	19.8
10 PRIMEROS	34.3	38.3	9.9	6.7	22.03
50 PRIMEROS	61.5	62.5	18.7	42	20.07
100 PRIMEROS	71.8	72.5	34.1	48.5	19.93
500 PRIMEROS	94.9	94.7	83.6	86.2	19.72
TOTALPROYECTOS (833)	100	100	100	100	19.74

Fuente: Dirección General de Cooperación Económica y Comercio.

Por otra parte, no parece tampoco que la capacidad de generar efectos inducidos sobre el empleo de algunas ramas de actividad, ni la incorporación de tecnología avanzada hayan sido tampoco criterios que determinasen tasas de subvención diferenciales entre los proyectos de inversión presentados. De hecho, buena parte de las actividades más subvencionadas, como *industria agroalimentaria*, o *construcción de vehículos y otros equipos de transporte*, han visto reducida dicha capacidad en la última década¹⁵.

Las diferenciales tasas de subvención, tampoco cabría explicarlas como consecuencia de una mayor incorporación de tecnología avanzada, aún siendo este otro criterio determinante en la valoración de proyectos. De hecho, sólo el 5% de los proyectos son de modernización, a los que por ley se exige un incremento notable de la productividad y la adquisición de maquinaria tecnológicamente avanzada, alcanzando, además, la tasa de subvención más baja de las cuatro categorías existentes (11'2%).

A falta de un indicador más adecuado, sirva como ejemplo el hecho de que las 10 primeras empresas por volumen de subvención, desarrollan su actividad en sectores que no siempre presentan una elevada intensidad tecnológica (V.gr.. Boliden Apirsa, S.A., dedicada a la extracción de minerales metálicos no féreos; o Atlántic Cooper, S.A., en la producción y primera transformación de cobre). Si, además, tenemos en cuenta que todas ellas son filiales de empresas multinacionales, se añade un elemento de análisis adicional respecto al objetivo de impulsar el desarrollo endógeno (art.4º R.D. 652/1988),

15. Delgado Cabeza, M. (1995).

CUADRO 3
IER: DISTRIBUCIÓN SEGÚN MODALIDAD DE PROYECTO

TIPO PROYECTO	Nº PROY.	% TOTAL	%INV. TOTAL	%SUBV. TOTAL	%EMPLEO MANTEN.	%EMPLEO CREAR	TASA SUBV.
NUEVA	425	50.9	41.8	46	5.5	66.5	21.8
AMPLIAC.	358	43	53.5	50	78	37.6	18.4
TRASLADO	8	0.9	0.58	0.45	1.3	0.28	15.1
MODERNIZ.	42	5	4	0.23	14.9	0.5	11.2
TOTAL	833	100	100	100	100	100	19.7

Fuente: D.G. Cooperación Económica y Comercio. Elaboración propia.

especialmente tras observar los volúmenes de inversión y subvención, así como las tasas de subvención de los proyectos presentados por dichas empresas (Véase Cuadro 4).

CUADRO 4
INVERSIÓN, SUBVENCIÓN Y TASA DE SUBVENCIÓN
CORRESPONDIENTE A FILIALES EN ANDALUCÍA DE EMPRESAS
MULTINACIONALES ACOGIDAS A INCENTIVOS ECONÓMICOS
REGIONALES (Miles ptas Constantes 1992)

EMPRESA	INVERSIÓN	SUBVENCIÓN	TASA SUBVENCIÓN
Boliden Apirsa S.L.	29.936.099	3.292.971	11
Atlantic Cooper, S.A.	27.118.681	5.423.736	20
Eastman Chemical España	24.054.795	7.216.440	30
Cádiz Electrónica	15.312.890	4.931.158	31.5
Fabricac. Automov. Renault España	8.520.493	852.049	25
Hughes microelectrónica Europa España	7.540.102	2.639.036	10
Alcatel CITESA	6.481.640	1.620.410	35
A.C.G. Componentes S.A.	5.628.961	844.344	25
Intercontinental Química	11.056.390	2.764.097	15
Río Tinto Fruit	9.416.598	2.354.150	25
% SOBRE EL TOTAL (1988-1995)	43%	49%	

Fuente: D.G. Coop. Ec. y Comercio. Elaboración propia

Profundizando aún más en este sentido, y dado que la cuantía de la subvención depende igualmente del tipo de proyecto (art. 11, R.D. 652/1988), hemos procedido a calcular los coeficientes de correlación entre cada una de estas variables y la cuantía de la ayuda pública otorgada según la modalidad de proyecto de que se trate. En este caso, hemos excluido los proyectos de traslado, dada la escasa importancia de estos en cualquiera de las variables consideradas¹⁶.

Los resultados obtenidos, no vienen sino a confirmar lo apuntado hasta ahora, respecto a la importancia que tiene el volumen de inversión en la cuantía de las subvenciones concedidas, y la ausencia de correlación entre éstas y el empleo.

No obstante, en los casos de proyectos de ampliación y nueva instalación, si parece existir una mayor relación entre la cuantía de la ayuda pública y el empleo creado (0'778 y 0'688 respectivamente), aunque no ocurre lo mismo respecto al empleo mantenido. Para los proyectos de modernización, la relación entre subvención concedida y empleo es justo la contraria, existiendo una cierta correlación aunque muy débil entre la subvención y el empleo mantenido y negativa respecto al empleo creado, lo que por otra parte resulta lógico.

En definitiva, aún existiendo casos particulares que sirvan de excepción a lo expuesto hasta ahora, parece claro que la subvención concedida se encuentra determinada fundamentalmente por el primero de ellos, y sólo en algunos casos (dependiendo del tipo de proyecto) y de forma más débil, por la variable empleo.

16. En el análisis de correlación, hemos tenido en cuenta la relación existente entre la cuantía total de la subvención, en lugar de la tasa de subvención, y el resto de variables, esta decisión responde a una doble justificación:

1º.- La tasa de subvención, se determina por el simple cociente entre subvención e inversión, siendo más relevante la información del volumen total de subvenciones que el porcentaje que esta representa respecto a la inversión realizada.

2º.- Si consideramos la variabilidad de las tasas de subvención y las comparamos con la ofrecida por la inversión, comprobamos que el comportamiento de la primera estaría más definido por la constancia que por la variación, circunstancia que no ocurre cuando relacionamos inversión y subvención, como puede comprobarse en el siguiente cuadro, donde el coeficiente de variación tanto de la inversión como de la subvención es diez veces superior al que ofrece la tasa de subvención.

De hecho, si procediéramos a realizar la correlación entre inversión y tasa de subvención, obtendríamos resultados claramente contrarios a la lógica observación de los datos, como la falta de correlación, e incluso la correlación negativa en algunos casos, entre ambas variables.

	Inversión	Subvención	Tasa Subvención
Desviación típica	17724459,7	343558,06	6,33079041
Coefficiente variación	3,88655775	3,92223837	0,32075496

Finalmente, cabría preguntarse si la distribución de las subvenciones por ramas de actividad ha respondido a los objetivos de favorecer la integración de los sectores productivos, y en especial, aquellos sistemas de producción y comercialización integrados con incidencias positivas en la balanza exterior de bienes y servicios, e impulsar el desarrollo endógeno de la región, otorgando apoyo especialmente a las PYMES (art.4º. R.D. 652/1988). Por ello, tratamos de contrastar si los sectores considerados inicialmente como promocionables por la norma legal, tienen importantes efectos de arrastre (favoreciendo la integración de los sectores productivos), son fundamentalmente exportadores con reducidos niveles de importaciones de consumos intermedios (mejorando la balanza exterior de bienes y servicios), y si son estratégicos (permitiendo el desarrollo endógeno de Andalucía), y en tal caso analizar el comportamiento de Incentivos Económicos Regionales en dichos sectores.

Con este objeto, hemos construido una tabla (Cuadro 5) que sintéticamente nos permita comparar la similitud entre los sectores considerados prioritarios por la Ley de Incentivos Regionales y aquellos que, según los resultados del análisis de las Tablas Input-Output de Andalucía 1990¹⁷, tienen mayores potencialidades de alcanzar los objetivos pretendidos.

El instrumento analítico de las Tablas input-output, mediante los árboles de oferta regionales determina aquellas actividades especialmente sensibles de la economía andaluza, y que, por tanto, con algunas matizaciones, pueden considerarse estratégicas. Igualmente, a través de los árboles de demanda regional, se identifican las actividades que incrementan el flujo de relaciones entre las unidades productivas de Andalucía y consecuentemente las que en mayor medida contribuyen a la articulación de la economía regional¹⁸, otro de los objetivos planteados por Incentivos Económicos Regionales.

Por último, la comparación entre los resultados de TIOAN-80, y TIOAN 90, nos permite observar qué actividades han incrementado sus exportaciones por encima de la media, al tiempo que han reducido sus coeficientes de necesidades de importaciones intermedias, conforme al objetivo de mejorar la posición de la balanza de bienes y servicios de Andalucía, siendo estas ramas de actividad las que preferentemente debieran promocionarse para lograr tal fin.

17. Aurióles, J.; Fernández, M^o.C. y Manzanera, E. (1995): "Análisis de los complejos industriales en la economía andaluza". *Contabilidad Regional y Tablas Input-Output de Andalucía 1990. Análisis de resultados. Vol. 2*. Instituto de Estadística de Andalucía.

18. Al menos a corto plazo, ya que según Aurióles, J.: " *Conviene advertir sobre la posibilidad de un conflicto, (...) entre los intereses estratégicos a corto y largo plazo, puesto que el hecho de incentivar las relaciones interiores existentes es inconsistente con el objetivo de modificar la estructura productiva en el largo plazo, y contribuir a profundizar en los actuales desequilibrios sectoriales*". Aurióles, J.; Fernández, M^o.C. y Manzanera, E.(1995): op. cit. Pág. 431.

CUADRO 5
SECTORES PRIORITARIOS I.E.R. Y TIOAN-1990

SECTORES PRIORITARIOS SEGÚN R.D. 652/1988, Z.P.E. de Andalucía.	SECTORES ESTRATÉGICOS. TIOAN-1990 (Arboles de oferta)	SECTORES CON MAYOR CAPACIDAD DE ARRASTRE. TIOAN-1990. (Arboles de demanda)	SECTORES QUE MEJORAN LA SITUACION DE LA B.P. ANDALUZA TIOAN-1990.
<ul style="list-style-type: none"> * Industrias extractivas y transformadoras. * Industrias agroalimentarias, de acuicultura y de transformación y conserva de productos pesqueros. * Servicios de apoyo industrial y comercial. * Hostelería. * Actividades de ocio 	<ul style="list-style-type: none"> *Servicios prestados a empresas. *Transporte por carretera. *Servicios destinados a la venta. *Comercio mayorista. *Restaurantes y cafés. *Reparaciones. *Comunicaciones e instituciones financieras. *Refino de petróleo. *Energía eléctrica. *Cemento y derivados. *Edificación. * Alimentación animal y ganadería. * Industrias cárnicas. 	<ul style="list-style-type: none"> * Edificación y obras públicas. * Restaurantes, cafés y hostelería. * Administraciones públicas. * Industria agroalimentaria (aceites y grasas vegetales, cárnicas, alcoholes y licores, lácteos). * Industrias básicas y energética (primera transformación de metales, química básica, refino de petróleo y energía eléctrica) 	<ul style="list-style-type: none"> * Química básica * Productos químicos para la agricultura. * Producción y primera transformación de metales. *Industria del vidrio

Resulta necesario matizar, que tal comparación no es exacta, y se ve dificultada en algunos casos por el enunciado genérico con que aparecen los sectores prioritarios en la norma reguladora, y por la posibilidad, ya comentada, de que se promocionen proyectos específicos que, aun no perteneciendo a los sectores citados en el art. 7º del R.D. 652/1988, contribuyan de forma significativa al logro de los objetivos fijados por la Ley.

Así, pese a las limitaciones y excepciones que puedan existir, podemos apreciar como en términos generales y con leves diferencias, existe una cierta coherencia entre la intencionalidad de la ley y las características de la realidad económica regional. De hecho se constata una elevada correspondencia entre las actividades cuya promoción pretende la norma legal (art. 7º R.D. 652/1988) y las que, según los resultados de las Tablas input-otuput, presentan mayores efectos inducidos y en mayor grado contribuyen a la articulación de la economía regional (Véase Cuadro 5).

La correspondencia a la que aludíamos anteriormente es, en cambio, menor, si consideramos el objetivo de la norma, respecto a la mejora de la posición de la balanza de pagos andaluza. Así, las TIOAN-1990 nos revelan como, actividades consideradas promocionables por la norma reguladora (*Energía eléctrica; Fabricación de productos metálicos; Maquinaria y equipos; y Construcción de vehículos y sus piezas*, o algunas *Industrias agroalimentarias*), han experimentado un crecimiento del coeficiente de necesidades de importación entre 1980 y 1990 superior a la media.

Teniendo presente todo lo anterior, observamos que, por volumen de subvención recibida, destacan los sectores de *Hostelería* (30% de la inversión total), *industria agroalimentaria* (15%), *industria química* (12%), *fabricación de vehículos a motor y sus componentes* (8,3% de la inversión) y *Metalurgia* (8,3%), representando en conjunto el 47% de los proyectos aprobados y no cancelados y el 58,1% de la subvención concedida. Las elevadas tasas de subvención que tienen algunas de estas ramas, como *Industria química*, y *Construcción de vehículos y sus componentes*, —con tasas medias del 25% y 23%, respectivamente—, muestran la prioridad concedida por la administración regional a las mismas.

Con el objeto de ofrecer una presentación más clara de estos resultados, hemos ordenado las principales ramas de actividad según el lugar que ocupan respecto al total de inversión realizada, subvención recibida y empleo afectado (Cuadro 6).

Si bien la *Industria Química* aparece, según los análisis de resultados de las TIOAN-1990, como uno de los sectores con mayor capacidad de arrastre y con efectos positivos sobre la balanza de bienes y servicios de Andalucía, en el caso de *Construcción de vehículos y sus componentes*, que figura en tercer lugar respecto a las subvenciones concedidas, no sólo no se encuentra entre las veinte primeras actividades consideradas estratégicas (según TIOAN-90), sino que, además, ha incrementado de forma notable sus necesidades de importaciones intermedias, por encima del crecimiento de sus exportaciones, empeorando la situación de la balanza comercial de la región. Puede deducirse, por tanto, una falta de correspondencia entre la posición que ocupa dicha actividad (respecto a la subvención concedida) y la pretensión normativa de mejorar la articulación de la economía andaluza y reducir el déficit de su balanza de bienes y servicios.

CUADRO 6
**I.E.R. ANDALUCIA. LUGAR QUE OCUPAN LOS PRINCIPALES
 SECTORES, SEGUN:**

CNAE	INVERSIÓN	SUBVENCIÓN	EMPLEO	TASA SUBVENCIÓN(%)
55.HOSTELERIA	1º	2º	2º	27º (17.4)
24.INDUSTRIA QUIMICA	2º	1º	3º	6º (25.5)
15.IND. AGROALIMENTARIA.	3º	5º	1º	30º (16.6)
27.METALURGIA	4º	4º	10º	19º (20.1)
34.FABRIC. VEHICULOS MOTOR.	5º	3º	4º	10º (23.2)
13.EXTRACCION MINERALES METAL.	6º	9º	21º	36º (11)
26.OTROS PROD. MINERALES NO MET.	7º	7º	6º	24º (18.3)
25.FABR. CAUCHO Y PLASTICOS	8º	8º	7º	22º (19.6)
32.MAT. ELECTRONICO, RADIO, TV.	9º	6º	11º	2º (29.2)
1. AGRIC., GANADERIA, CAZA	10º	10º	9º	7º (24.4)

Fuente: D.G. Cooperación Económica y Comercio. Elaboración propia.

No es este un caso aislado, pues existen, otras ramas de actividad con elevados porcentajes de subvención, cuyas condiciones de producción no se adecuan del todo a las características de la demanda regional, bien por que orientan su producción hacia mercados exteriores, atendiendo al predominio de estrategias empresariales de ámbito superior al regional (*química básica, aceites y grasas, conservas vegetales*), bien por que se trate de actividades que aun orientando su producción hacia la exportación, recurren a las importaciones para satisfacer la demanda interna (*primera transformación de metales, vinos y alcoholes*), aunque se trata de actividades muy competitivas en mercados exteriores.

Considerando aquellas ramas de actividad con mayor capacidad de generación de efectos inducidos en la economía andaluza, observamos como precisamente *Turismo, Comercio, algunas Industrias agroalimentarias, Química básica y Primera transformación de metales* aparecen igualmente entre las más subvencionadas, con tasas medias superiores, en su mayoría, a la media del conjunto de sectores.

Consecuentemente, respecto al objetivo de dinamización de la economía e integración de los sectores productivos, la concesión de subvenciones parece haberse orientado básicamente hacia aquellas ramas de actividad que, en

principio y según los resultados de las TIOAN-1990, contribuyen en mayor medida a ello, aun cuando en algunos casos, y a tenor de lo expuesto con anterioridad, se esté fomentando el desarrollo de actividades ligadas a fuertes necesidades de importaciones intermedias.

Las conclusiones explicitadas hasta ahora, merecen, sin embargo, alguna matización adicional, pues dado el elevado grado de correlación existente entre la cuantía de la inversión y la subvención otorgada, debemos considerar la posibilidad de que el nivel de subvención que reciben algunos de los sectores citados, pueda deberse al considerable número de proyectos que presentan y el volumen de inversiones que realizan, más que a la consideración de dichas ramas como estratégicas o de especial atención por parte de IER.

En definitiva, el análisis del comportamiento sectorial nos revela como, si bien las ramas más beneficiadas por este instrumento, son las que ofrecen mayores efectos inducidos, siguen siendo aquellas en las que tradicionalmente se ha sustentado la economía andaluza, y con ligerísimas excepciones se *ha incentivado lo que hay, y en lo que tiende a especializarse Andalucía*¹⁹.

Finalmente, desde el punto de vista del equilibrio territorial, y teniendo en cuenta la corrección de desequilibrios interregionales, que persigue la Ley de Incentivos Regionales, hemos considerado oportuno analizar la potencialidad de este instrumento para la promoción del equilibrio intrarregional, esto es el fomento de actividades productivas de forma equilibrada y armónica en el interior de la región. En este sentido, la delimitación de **zonas prioritarias** en Andalucía, a propuesta de la propia administración regional, debiera representar un importante elemento discriminatorio para lograr tal fin, dada la posibilidad que dichas áreas tienen de obtener la subvención máxima permitida.

En consecuencia, nos planteamos si el establecimiento de tales *zonas prioritarias* ha afectado al comportamiento locacional de las empresas, y en que medida ha supuesto la atracción de inversiones y la generación de empleos, fomentado el equilibrio económico-territorial de la región.

En este sentido, el R.D. 652/1988 determina 139 municipios de Andalucía como *Zonas Prioritarias*²⁰, en las que se entiende que son mayores los efectos multiplicadores en el tejido productivo, y que con excepción de Sevilla, incluye al resto de las capitales andaluzas.

Los resultados en términos globales nos muestran que solo el 54'7% de la inversión y el 58'5% de la subvención corresponde a dichas *áreas prioritarias*, teniendo una tasa media de subvención a lo largo del período del 21%,

19. Marchena, M. y Gómez, M^a.A. (1991): op. cit. Pág. 160.

20. Estos municipios coinciden básicamente con los denominados Centros básicos del Sistema de Ciudades de Andalucía.

muy alejada del máximo legal del 50% reservada a las mismas²¹. A ello hemos de añadir que el 30% de los municipios incluidos en esta categoría no han recibido ninguna subvención acogida a Incentivos Regionales, lo que viene a significar, en definitiva, que el calificativo de *prioritarias* no ha representado un elemento determinante en el poder de atracción y localización de inversiones.

Todo ello nos plantea la posibilidad de considerar que los proyectos de inversión acogidos a Incentivos Regionales, con independencia de su calificación como *prioritarias*, se concentren en las zonas más dinámicas y en los grandes (y tradicionales) núcleos industriales de Andalucía. El Mapa 1, muestra la distribución espacial de la inversión de proyectos acogidos a IER. Con el fin de que sea lo más ilustrativo posible hemos reducido a tres los intervalos de inversión considerados.

Mientras la inmensa mayoría del territorio regional, no ha recibido ningún tipo de inversión subvencionable por Incentivos Regionales en el período 1988-1995, de entre los municipios que han llegado a acoger algún proyecto subvencionado, destacan aquellos cuya inversión acumulada se sitúa en el intervalo menor (entre 15 millones, mínimo exigido legalmente, y 1000 millones). Finalmente, el grueso de la inversión (en torno al 70% del total) se concentra en un número reducido de municipios con proyectos cuya inversión acumulada es superior a los 3000 millones de pesetas. Entre estos, destacan las principales capitales andaluzas (a excepción de Almería, Jaén y Cádiz), y los situados en la Bahía de Cádiz, la franja litoral de Huelva y Almería, el Campo de Gibraltar y el corredor industrial de la N-IV.

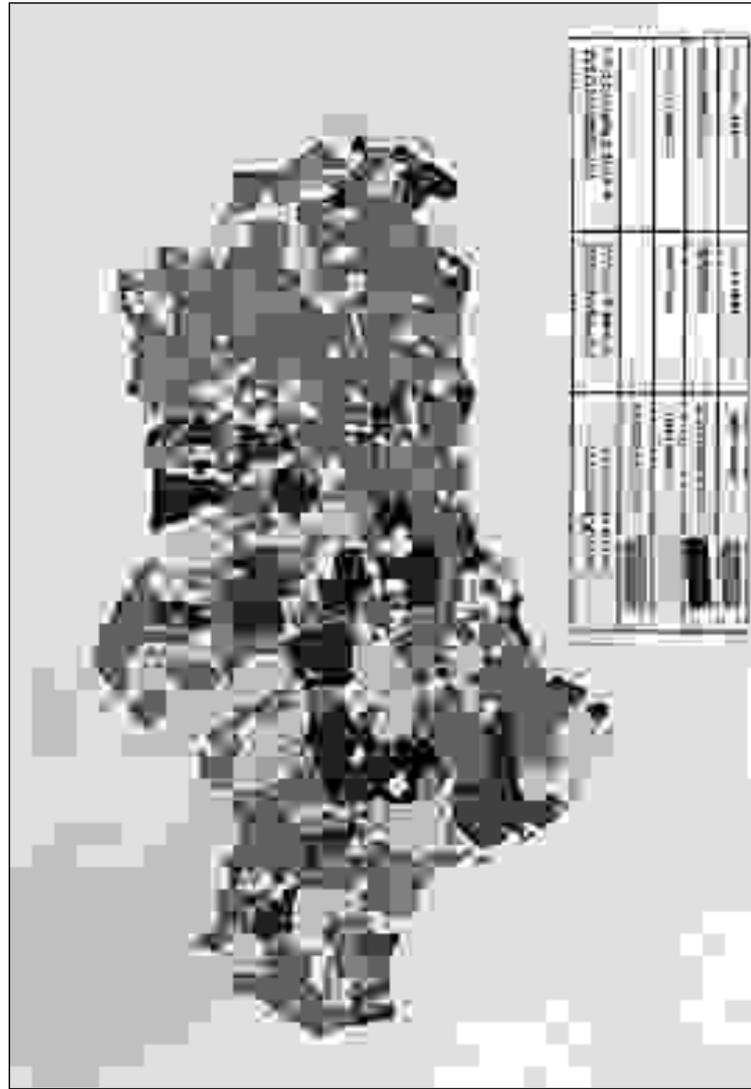
Respecto a la distribución espacial en Andalucía de la subvención, los resultados son similares (Mapa 2).

En definitiva, observamos como el grueso de la inversión y la subvención a lo largo del período considerado, se concentra en un reducido número de municipios andaluces, mientras que aparecen grandes vacíos en las zonas más deprimidas de Andalucía (provincia de Almería, Granada y Jaén, frontera portuguesa de Huelva y el Andévalo, y buena parte de Sierra Morena). En el lado opuesto, nos encontramos con que entre 12 de las 108 comarcas que han acogido algún proyecto de inversión, alcanzan el 72% de la inversión y el 74% de la subvención concedida²². Esto es, la inversión se concentra en los espacios más dinámicos de la región, y no parece que la declaración "per se" de

21. Como ya apuntamos con anterioridad, no ha habido ningún proyecto acogido a Incentivos Económicos Regionales que alcanzase dicho porcentaje.

22. Son las comarcas de Vera, Algeciras, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Riotinto-Nerva, Linares, Málaga, Alcalá-Dos Hermanas, Sanlúcar la Mayor y Sevilla.

MAPA 1
INCENTIVOS ECONÓMICOS REGIONALES: DISTRIBUCIÓN POR MUNICIPIOS ANDALUCES SEGÚN INTERVALOS DE INVERSIÓN ACUMULADA (1988-1995)



MAPA 2
INCENTIVOS ECONÓMICOS REGIONALES: DISTRIBUCIÓN POR MUNICIPIOS ANDALUCES SEGÚN INTERVALOS DE INVERSIÓN ACUMULADA (1988-1995)



Zonas Prioritarias que establece la Ley, represente un elemento determinante en el poder de atracción y localización de las inversiones y consecuentemente en el fomento del equilibrio económico intrarregional.

A fin de observar si el índice de urbanización y las economías de aglomeración de la región son elementos determinantes y guardan relación con la inversión empresarial y las subvenciones concedidas a través de Incentivos Regionales, hemos clasificado por intervalos de población, los distintos municipios afectados por este instrumento²³.

Los resultados que aparecen reflejados en el Cuadro 7, muestran como por volumen de inversión, destacan los municipios comprendidos entre 5.000 y 10.000 habitantes (20% de la inversión total), a pesar de lo cual, y de ser los núcleos de población en los que mayor número de puestos de trabajo se crean, no son los que reciben un trato preferente respecto a la ayuda pública (16'6% de la subvención total) registrando, además, la tasa de subvención más baja de cuantos intervalos poblacionales hemos considerado. Nuevamente observamos como la menor dimensión de los proyectos de inversión que acogen dichos núcleos, se encuentra relacionada con la subvención concedida.

CUADRO 7
**INCENTIVOS REGIONALES EN ANDALUCÍA. DISTRIBUCIÓN POR
TAMAÑO DE MUNICIPIOS (% SOBRE EL TOTAL)**

MUNICIPIOS	PROYECTOS	INVERSIÓN	SUBVENCIÓN	EMPLEO MANTENER	EMPLEO CREAR	TASA SUBVENCIÓN
< 2000 HAB.	4,8	1,38	1,37	0,93	2,15	19,64
2000-5000	12,1	6,35	6,32	7,03	8,76	19,65
5000-10000	14,0	20,48	16,84	7,53	19,57	16,24
10000-20000	17,1	9,11	7,64	11,73	12,30	16,55
20000-30000	13,6	18,29	21,72	14,78	13,45	23,44
30000-50000	11,7	6,54	6,02	15,65	9,09	18,17
50000-100000	8,6	9,29	12,13	11,83	10,96	25,78
100000-500000	10,0	17,25	16,21	17,11	13,60	18,55
>500000	7,6	11,33	11,76	13,41	10,12	20,49
TOTAL	100,0	100,00	100,00	100,00	100,00	19,74

Fuente: Dirección General de Cooperación y Comercio. I.E.A. y Elaboración propia.

23. De hecho son las provincias de Cádiz y Sevilla, las que aglutinan mayor volumen de inversión y subvención y, aún siendo las más industrializadas, también son las que registran mayores niveles de urbanización.

A diferencia de estos, los municipios con una población de entre 20.000 y 30.000 habitantes, son los que obtienen un mayor volumen de subvención (21'7% del total) y también tasas de subvención más elevadas (23'4%) a pesar de generar menor volumen de inversiones (18'2%). Estos resultados se acentúan más si consideramos los diez municipios andaluces con una población superior a cien mil habitantes.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Bajo la perspectiva que nos ofrece un período más prolongado en el tiempo, desde que se iniciara la actuación de Incentivos Económicos Regionales en Andalucía hasta 1995, hemos obtenido una serie de conclusiones finales respecto a la utilización de este instrumento en el fomento económico de la región y la corrección de los desequilibrios que persisten en la misma.

Ciertamente que algunas de estas reflexiones coinciden básicamente con las obtenidas por análisis precedentes para períodos de tiempo más reducidos. Sin embargo, la posibilidad que hemos tenido de utilizar estadísticas definitivas de inversión, subvención y empleo, correspondientes a proyectos aprobados y no cancelados, nos permite una fundamentación más sólida, a la vez que añadir otras consideraciones que, en ocasiones, difieren de las conclusiones apuntadas en estudios anteriores.

Dado que el fomento económico se encuentra ciertamente ligado a la mejora cuantitativa y cualitativa de la actividad productiva de las áreas más deprimidas y persigue su acercamiento a las de mayor dinamismo económico, el objetivo de este trabajo, no era otro que el de valorar la oportunidad e incidencia de Incentivos Económicos Regionales en Andalucía desde un doble prisma. Por un lado como instrumento coadyuvante de la política de fomento económico en la región. Por otro, y siendo difícil abstraerse del componente territorial que tiene, como mecanismo que posibilitaría la corrección de los sempiternos desequilibrios intrarregionales de Andalucía. Por ello, el análisis no se refiere exclusivamente a los resultados obtenidos en Andalucía en términos de incremento de variables estrictamente económicas, sino también de aquellas otras de carácter cualitativo (distribución de las ayudas, equilibrio territorial, etc.)

Respecto al primer enfoque, hemos observado la existencia de importantes limitaciones que han podido socavar la eficacia de Incentivos Económicos Regionales como instrumento de promoción económica. Estas restricciones se derivan, en parte, de la excesiva generalización de las actividades y sectores

incentivables que determina la propia norma reguladora, así como del elevado grado de discrecionalidad con que se utilizan los criterios que determinan la selección de proyectos beneficiados y la cuantía de dicha ayuda. De hecho, pese a la diversidad de aquellos (uso intensivo de recursos productivos de la zona, tasa de valor añadido, incremento de la productividad, incorporación de tecnología avanzada, o carácter dinamizador del proyecto para la economía de la zona), estos aparecen enunciados de una manera vaga en la propia ley, siendo en definitiva, y sin menoscabo de casos concretos, el volumen de inversión a realizar, esto es, el tamaño del proyecto, el elemento determinante de la ayuda concedida. Este hecho contrasta con el objetivo de promoción de las pequeñas y medianas empresas, cuyos proyectos de inversión son de menor cuantía, y consecuentemente menos favorecidos por dicho mecanismo de ayuda.

La creación de empleo, que en Andalucía habría de ser un criterio de indudable atención en la concesión de ayudas por parte de este mecanismo, tal y como, además, establece la norma reguladora, no ha sido un elemento determinante de la cuantía de las subvenciones. En términos generales, los proyectos que han generado más empleo, no se han visto favorecidos por tasas de subvención más elevadas y, en cualquier caso, puede hablarse más de una orientación basada en el mantenimiento de los puestos de trabajo que de creación de nuevos empleos.

El resto de los criterios de selección y determinación de la tasa de subvención ya citados, han pasado a un plano secundario, poniendo en entredicho la eficacia de este instrumento de fomento económico para alcanzar los objetivos pretendidos. Así por ejemplo, el hecho de que casi la mitad de las subvenciones otorgadas durante el período considerado correspondan a solicitudes de filiales de empresas multinacionales, cuyas actividades, en ocasiones, presentan escasa capacidad de vertebración del tejido productivo de la zona, y en otras, se hayan vinculadas a actividades extractivas y de primera transformación de recursos naturales y con escasa intensidad tecnológica, cuestiona, cuando menos, el objetivo de potenciar el desarrollo endógeno de la región.

Respecto a los sectores subvencionados, el comportamiento de Incentivos Económicos Regionales, muestra por un lado que, si bien se han promocionado mediante ayudas públicas aquellos sectores con mayor capacidad de arrastre y efectos inducidos para la economía regional, estos siguen siendo los tradicionales en los que se encuentra especializada la economía andaluza (hostelería y restauración, industria agroalimentaria, actividades ligadas a la explotación de recursos naturales, o industria química, entre otras).

Todo ello pone en cuestión que dichas ayudas hayan contribuido sustancialmente a la formación de un tejido productivo más diversificado, capaz de mejorar la escasa articulación de la economía andaluza.

En el ámbito espacial, el comportamiento territorial de los proyectos subvencionados por Incentivos Económicos Regionales, observamos en la región una tendencia de los proyectos de inversión hacia el aprovechamiento de las externalidades que aparecen vinculadas a un reducido número de núcleos intermedios y urbanos (existencia de centros universitarios, oferta de servicios avanzados, mejores infraestructuras de servicios, etc.), situación que viene a confirmar, en el caso de Andalucía, la menor importancia que tiene la existencia de ayudas públicas a la inversión empresarial, frente a otros factores determinantes como la facilidad de transportes, las economías de aglomeración, servicios empresariales, etc., y muestra los escasos resultados de este instrumento para reducir las diferencias entre las comarcas andaluzas.

De hecho, las ventajas adicionales que conlleva la declaración de aquellas como zonas prioritarias, no han contrarrestado la tendencia de las inversiones a situarse en aquellas áreas más industrializadas y dinámicas. Sólo en algunos casos aparecen algunas comarcas con importantes inversiones, pero estrechamente vinculadas a proyectos singulares y escasamente articuladores con la economía de la zona.

Esta circunstancia no carece de lógica, a tenor de la evolución y distribución de los incentivos regionales en Andalucía. Así, los proyectos de menor dimensión no se han visto especialmente favorecidos por tasas de subvención más elevadas, aún cuando entre los factores de localización que determinan la decisión de invertir de las pequeñas y medianas empresas priman más aquellos de carácter personal (lugar de residencia del empresario, por ejemplo), sobre los que las ayudas públicas pueden tener un mayor efecto.

Por el contrario, las empresas de mayor tamaño (y, consecuentemente, los proyectos de inversión presentados por estas) que han obtenido subvenciones superiores, tienen en cuenta factores de localización estratégicos y de mercado (infraestructuras de transporte, servicios a las empresas, mano de obra cualificada, etc.), con independencia de la existencia de subvenciones públicas, no siendo este, un elemento fundamental en su decisión de invertir que, probablemente, pierde importancia a medida que se incrementan las carencias de los factores antes expuestos, como ocurre en las áreas más deprimidas de la región.

Detectamos, por tanto, una notable falta de coherencia entre los objetivos que la norma persigue y la aplicación efectiva de este instrumento, que parece haber alimentado la generación de economías externas y la concentración

de las actividades productivas en los espacios tradicionalmente industriales y económicamente más dinámicos, en detrimento del pretendido objetivo del equilibrio.

Todo ello nos hace pensar en la subutilización de este instrumento de fomento económico y de corrección de desequilibrios por parte de la administración pública regional, a la vez que en la necesidad de reorientar los objetivos perseguidos, pero sobre todo, de concretar en mayor grado los criterios de discriminación que determinan las subvenciones, y hacerlos cumplir, disminuyendo de esta forma, el grado de discrecionalidad que tienen.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCAIDE, M., GONZÁLEZ, M. Y FLÓREZ, I. (1992): La industria andaluza: el comportamiento espacial y sectorial de la inversión durante el período 1985-1990". *Revista de Estudios Regionales*, nº 32.
- ARGÜELLES, M. (1997): *Los incentivos como instrumento de la política regional en las comunidades de Asturias, Cantabria y Galicia*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo. Oviedo.
- AURIOLES, J.; FERNÁNDEZ, M.C. y MANZANERA, E. (1995): "Análisis de los complejos industriales en la economía andaluza". *Contabilidad Regional y Tablas Input-Output de Andalucía 1990. Análisis de resultados*. Instituto de Estadística de Andalucía.
- BOSQUE, J Y MÉNDEZ, R. (Eds) (1995): *Cambio industrial y desarrollo regional en España*. Oikos-tau. Barcelona.
- CAPELLÍN, R. (1992): "Los nuevos centros de gravedad del desarrollo regional en la Europa de los noventa". *Revista de Estudios Regionales*, nº 33.
- CARAVACA, I. (1992): "Las políticas de promoción industrial en Andalucía". *IV Jornadas de Geografía Industrial*. Salamanca.
- CASADO, M. (1993): "El papel del sector público en el fomento de la competitividad". *Economía industrial*, Mayo-Junio, nº 291
- CORONADO, D. (1995): "Desequilibrios y potencialidades territoriales en Andalucía. Una valoración de las posibilidades de cohesión económica externa e interna". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 106.
- CUADRADO, J.R. (1988): "Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque". *Papeles de Economía Española*, nº 35. FIES. Madrid.
- DEL CASTILLO, J. (1995): "Política industrial y desarrollo regional". *Economía industrial*, nº 304.
- DELGADO, M. (1995): "La economía andaluza en los años noventa. Rasgos básicos y perspectivas", en Delgado, M. y Román, C. (Eds): *Ocho análisis de la economía andaluza*. IDR. Fundación Universitaria. Sevilla.
- FERNÁNDEZ, J., et al. (1994): *Efectos regionales de los incentivos a la inversión y al empleo*. Junta de Castilla y León. Consejería de Economía y Hacienda. Salamanca.
- GÓMEZ, A. (1992): "Incentivos regionales: Sevilla y provincia". *IV Jornadas de Geografía Industrial*. Salamanca.
- JURADO, J.M. (1992): "Evolución reciente de las políticas de promoción industrial, estatal y regional en Andalucía". *IV Jornadas de Geografía Industrial*. Salamanca.

- MARCHENA, M. y GÓMEZ, M^a A. (1991): "Ordenación del territorio e incentivos regionales. El caso de Andalucía". *Revista de Estudios Regionales*, nº 30
- MATA, E.J. (1988): "Incentivos regionales y política industrial". *Economía Industrial*, nº 260.
- MORILLAS, A. (1982): "Multiplicadores y modelos de empleo en el análisis input-output. El caso de Andalucía". AA.VV.: *Tablas Input-Output y cuentas regionales. Teorías, métodos y aplicaciones. Especial referencia al caso de Andalucía*. Instituto de Desarrollo Regional, nº 19. Universidad de Sevilla.
- UREÑA, B. (1996): *Las agencias de desarrollo regional españolas. El papel de la empresa pública en la promoción económico territorial*. Universidad de Valladolid.