

Ordenación del territorio e incentivos regionales. El caso de Andalucía.¹

Manuel Marchena Gómez²
M^a Angeles Gómez Santos³

1. INTRODUCCION.

El propósito de esta investigación es examinar los efectos intrarregionales de uno de los instrumentos claves de la Política Regional española, como son los Incentivos. Las consecuencias de las ayudas públicas a las empresas para facilitar y dirigir una cierta estrategia de equilibrio espacial, pueden ser muy variadas. En este trabajo trataremos de adentrarnos en el impacto de los Incentivos en la ordenación del territorio de la propia región, en este caso de Andalucía. Es decir, de cómo este instrumento con un marchamo de claro objetivo interregional, incide en la configuración del territorio intrarregional, dada la localización municipal de las ayudas en Andalucía (VILLAR y BELIS, 1985).

En efecto, uno de los vacíos que están por rellenar en la articulación de la Política Regional española, es el problema de los desequilibrios espaciales dentro de la propia región (MATA, 1989). Está claro, por otra parte, que se presume que tal objetivo es de indefectible tratamiento por cada Comunidad Autónoma. Pero sigue siendo, como aludíamos más arriba, un tema no resuelto la coordinación de las políticas dirigidas -tanto sectoriales como especializadas- a paliar las desigualdades entre regiones, en relación a su impacto sobre la

¹ Este texto corresponde a la Ponencia presentada con el mismo título en el **II Congreso Internacional de Ordenación del Territorio**, celebrado en Valencia (Junio, 1991).

² Profesor Titular de Análisis Geográfico Regional. Universidad de Sevilla. Coordinó y redactó este trabajo dentro de la asignatura del programa de Doctorado que imparte: «Política Regional en Espacios Periféricos» (1990-91).

³ Licenciada en Geografía por la Universidad de Sevilla. Alumna de la materia de Tercer Ciclo, arriba mencionada. Realizó todo el levantamiento informativo, estadístico y cartográfico.

vertebración territorial más o menos afortunada dentro de las regiones. Sobre todo, cuando hablamos de la extensión, variedad y disfuncionalidades de una Comunidad Autónoma de la dimensión territorial y socioeconómica de Andalucía (MARCHENA, 1991 I).

Nos encontramos en el momento adecuado para afrontar tal desajuste, fundamentalmente por dos razones: la integración en los patrones de la política regional europea y la valoración ya posible y suficiente, en relación a lo que planteamos, de los expedientes acogidos a la Ley 50/1985 de Incentivos Regionales. Estos son en Andalucía efectivos desde la delimitación de su Zona de Promoción Económica (ZOPRE), publicada en B.O.E., el 24 de Junio de 1988. Dicha ZOPRE que abarca el territorio completo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, está considerada de tipo I, según las finalidades para constitución de áreas asistidas que se admiten por la Comisión de la Comunidad Europea. Por tanto es de aquéllas que pueden alcanzar el techo de subvención máxima neta, cifrada en el 50% del total de la inversión, sin sobrepasar los topes por acumulación previstos legalmente.

En las páginas que siguen mostraremos la territorialización de los Incentivos Regionales en Andalucía y su consecuencia sobre la ordenación del territorio regional. Este pequeño experimento se sustenta en dos supuestos: uno de carácter político y estratégico que puede leerse en el Decreto de aprobación de la ZOPRE de Andalucía, y que dice que los Incentivos, también, pretenden potenciar la distribución más armónica de las actividades económicas dentro del territorio regional; y su desarrollo endógeno en orden a ir reduciendo las diferencias con otras regiones del Estado. Otro, de claro componente empírico, como es el importante significado que en la práctica ha tenido la nueva Ley de Incentivos Regionales en Andalucía para el periodo posible de analizar (junio 1988-diciembre 1990): el 25,4% de los proyectos aprobados en España, el 18,5% de la inversión proyectada, el 15,9% de las subvenciones concedidas y el 30,5% de los puestos de trabajos originados (JUNTA DE ANDALUCIA, 1990).

Nuestra Comunidad Autónoma, así, es la primera de todas en número de proyectos para Incentivos negociados con el Estado Central, además lo es en el total de empleos generados, y de hecho, también sería la más beneficiada, si se descontara el notable volumen de subvención destinado a una transnacional electrónica en Murcia que sesga el análisis, en cuanto a las cifras de inversión comprometida. Sin embargo no debiera olvidarse, pese a lo positivo de los

resultados agregados, que Andalucía representa el 17% del territorio y la población española -compárese con los porcentajes antes expuestos-, y que es una de las regiones que peores indicadores sintéticos exhibe en el contexto europeo. Por consiguiente, tendría que matizarse la fortuna del instrumento Incentivos para la convergencia regional, sobre todo cuando no se han previsto cuotas específicas para cada región y aquél depende de la dinamicidad de la iniciativa privada en una economía prácticamente procíclica como Andalucía y con un incipiente tejido empresarial innovador (MARCHENA, 1990).

De todos modos, nuestra intención no es, como ya se ha referido, la valoración del sistema de Incentivos Regionales español y sus posibles alternativas (ALLEN, 1989). Nos hemos centrado en la localización territorial de los expedientes aprobados -a través del B.O.E.- en Andalucía desde el 24 de Junio de 1988 hasta el 30 de Enero de 1991. El punto de inicio de la ZOPRE y la fecha posible más cercana a la redacción final de este trabajo. Luego se han cartografiado y agrupado municipalmente los resultados más expresivos de la mencionada recogida de datos y se han extraído conclusiones al respecto en: sectores incentivados, áreas endógenas, reparto territorial, tamaño de la inversión y tipo, empleo subvencionado etc.; aspectos que tienen que ver con la Ordenación del Territorio de Andalucía.

2. ASPECTOS TERRITORIALES DE LA ESTRATEGIA DE INCENTIVOS EN ANDALUCIA.

Antes de mostrar y diagnosticar los resultados obtenidos, convendría resaltar algunas consideraciones de fuerte implicación territorial de la configuración normativa y regulatoria de los Incentivos Regionales en Andalucía.

(I) Sobre actividades promocionables, se incluye la totalidad del sector industrial y parte del terciario. Los restantes (primario y construcción) quedan excluidos, con la excepcionalidad abierta para proyectos de relevante y especial importancia. Son notables dos hechos (BELIS y VILLAR, 1991) sobre ello: (i) la exclusión de las actividades agrarias, aspecto con indiscutible incidencia territorial en Andalucía, no sólo por la trascendencia del sector en la región, sino porque él mismo venía recibiendo importantes fondos a través de la política de incentivos, habiendo sido incluso preferente para ciertos subsectores en la GAEIA (Gran Area de Expansión Industrial de Andalucía). (ii) La nueva con-

sideración de incentivos para actividades como los servicios a las empresas, aquéllas que mejoren las estructuras comerciales e iniciativas turísticas complementarias a las de hostelerías, incluidas éstas, excepto en las denominadas áreas de alta densidad turística.

Pero aquí precisamente radica el problema: en la indefinición y excesiva generalización -parece que calculada para flexibilizar las decisiones- de las mentadas actividades incentivos y de su ubicación espacial. ¿Qué se entiende por mejora significativa de la actividad comercial? (MARQUEZ, 1990) ¿Qué es un área de alta densidad turística y si no es conveniente reorientar el tipo de inversiones en las mismas? (MARCHENA, 1991 II).

(II) Se valoran especialmente, para la obtención y cuantía de la subvención -aparte del tamaño de la inversión, número de puestos de trabajo creados y clase del proyecto-, factores relacionados con el desarrollo endógeno del territorio concreto incentivo. A saber, uso intensivo de recursos productivos de la zona, tasa de valor añadido, incremento de la productividad, incorporación de tecnología avanzada y carácter motor del proyecto para la economía del área en cuestión. Aspectos también vagos pero que bien manejados son claves para la dinamización desde dentro de los espacios deprimidos de la propia región.

Lo que ocurre en la realidad, como se demostrará en su momento, forma parte de los «trade-offs» sustantivos para ese tan deseado hoy Desarrollo Endógeno (CURBELO, 1990). En síntesis, que debe existir cierta masa crítica empresarial y de condiciones favorecedoras para ello en una comarca -como la solución del «problema agrario»- si se quiere que se produzca efectivamente dicho desarrollo. Precisamente, los Incentivos Regionales no son el instrumento, tal como está diseñado, más adecuado para lograr tal umbral, más bien los proyectos incentivados se suelen localizar en la práctica en áreas con ventajas comparativas contrastadas. En cualquier caso, se desprende de la letra de la regulación y de la política seguida hasta ahora, que aún siendo el desempleo el problema más grave de ZOPREs Tipo I -como la de Andalucía- sin embargo entre los elementos más valorados para la incentivación, como se ha aludido antes, se encuentran predominantemente las características de los proyectos capitalizados.

(III) Más importante aún para la Ordenación del Territorio regional es la consideración de zonas prioritarias para la resolución y aprobación de Incentivos;

en verdad, un listado de 145 municipios -repartidos equitativamente por las ocho provincias- algo así como el 17% del total de Andalucía. La subvención adicional a los proyectos que se localicen en estos municipios es variable, con un máximo del 8,3%, aunque esto no es lo más significativo, sino la cualidad de los nodos territoriales elegidos. En efecto, las propuestas en materia de política territorial en Andalucía (CETU, 1990), vienen apuntando la prioridad de actuar en un conjunto seleccionado de cabeceras comarcales o centros de ámbitos funcionales. Prácticamente los 127 centros básicos que debieran articular 122 ámbitos o comarcas funcionales definidas por la Junta de Andalucía -más algunos de parecido rango- son los municipios elegidos como prioritarios para los Incentivos Regionales. Con la exclusión llamativa de la ciudad de Sevilla -la única capital provincial no incluida-, por considerarse que la misma posee suficientes economías externas como para su consideración de no incentivable.

Parece acertado, en principio, hacer coincidir cabeceras funcionales y municipios prioritarios, sobre todo en aras de una mínima coherencia de las políticas regionales de ordenación del territorio. Sin embargo, pueden plantearse dos disfuncionalidades: que tal opción pública afecte negativamente en las decisiones empresariales de inversión en el resto del territorio comarcal, normalmente más deprimido, y sobre todo que como veremos, los proyectos no se reparten simétricamente por todos los centros prioritarios seleccionados, como sería deseable, por el contrario tienden a aglomerarse en algunos.

3. EL TERRITORIO DE LOS SECTORES MAS INCENTIVADOS EN ANDALUCIA.

Sin entrar en examinar cuestiones de contenido sectorial claves en el diseño del modelo de Incentivos configurado para Andalucía (I.F.A., 1990) y de la afortunada mayor participación de la Comunidad Autónoma en la selección, tramitación, gestión e influencia en la aprobación de las ayudas a proyectos empresariales definidos como tales, será necesario por lo menos conocer en qué ramas productivas se polariza el esfuerzo de subvención pública en Andalucía. Sencillamente para saber el alcance territorial de dichas decisiones y sus efectos en la articulación regional, a través del conocimiento indirecto de los sectores con mayor predicamento en la región -no debe olvidarse que son subvenciones a proyectos concretos presentados por la iniciativa privada- y su ubicación espacial.

En Andalucía son tres grupos de actividades, sin lugar a dudas, las más incentivadas: (i) las industrias agroalimentarias (el 22% de los proyectos presentados y el 15% de la inversión comprometida); (ii) la hostelería y ocio complementario (el 17% del número de proyectos, pero sobre una inversión esperada del casi el 30% de la total); y (iii) las industrias de fabricación de productos minerales no metálicos, es decir, de componentes para la construcción: ladrillos, hormigones, cales, yesos, cementos, piedra natural, mármoles, cerámica etc. (suponen el 16% de los expedientes aprobados, bajando la inversión al 10% del conjunto). Si a estos les unimos un segundo subgrupo, por cierto muy relacionado con la transformación agroalimentaria, como es el de la manipulación hortofrutícola, a la que pudiera agregarse el incentivo para producción agrícola -el segundo más importante en cifra de subvención total en el conjunto de Andalucía- otorgado a una gran empresa nacional por expediente de excepcionalidad (9% de los proyectos y 8% de la inversión entre ambos), nos hallaríamos nada menos que con el 65% de los expedientes aprobados y el 63% de la inversión subvencionada.

El diagnóstico es bien sencillo: se ha incentivado lo que hay y en lo que tiende a especializarse Andalucía -cosa no del todo positiva por el aporte de productividad, valor añadido y tecnológico que originan dichos subsectores- según sus ventajas comparativas estáticas: las actividades agroalimentarias y el turismo, más el tirón coyuntural del sector de la construcción que aunque no promocionado directamente sí lo han sido sus industrias inducidas, como se habrá comprobado. Secundariamente los Incentivos han ayudado a las industrias químicas, textiles, metalmecánica, de papel y artes gráficas, de transformación de la madera, automovilística y a la modernización y reestructuración del sector aeronáutico, que componen de hecho y sumadas el 40% restante de proyectos e inversión. Muy significativo es reseñar, por el énfasis que se pone actualmente en el tema, que sólo se ha subvencionado un proyecto de servicios prestados a las empresas. Tal comprobación es un fiel indicador del habitual doble discurso que existe en Desarrollo Regional, entre voluntarismo intelectual y político y la tozudez de las orientaciones del Mercado (CUADRADO, 1988; BOISIER Y SILVA, 1990).

La localización de las actividades agroalimentarias incentivadas, entre las que destacan las cárnicas, pastelería y conservas de pescado, amén de la referida manipulación hortofrutícola, está repartida por todo el territorio andaluz. Ello no evita que se halle más concentrada en ciertas áreas o ejes más dinámicos,

relativamente hablando. Así, aparte de mostrarse una alta correlación de proyectos aprobados con municipios prioritarios, es innegable una triple polarización territorial: a) el litoral, con una evidente asociación, sobre todo en Almería y Huelva, con una agricultura más capitalizada y competitiva y en Cádiz con la conservera, que además ha generado incentivos a industrias inducidas y de insumos de ambos subsectores. b) El Area Metropolitana de Sevilla, por sus ventajas de economías de escala y en proximidad de mercado. c) Y zonas más localizadas, tanto de tradición en la transformación agraria, como el Marco de Jerez o La Campiña de Sevilla, pero sobre todo otras con capacidades endógenas, especialmente en las agrovillas campañenses cordobesas y jiennenses, en Los Pedroches (Provincia de Córdoba), El Condado de Huelva, Las Alpujarras y más difuminadamente en el Surco Intrabético.

Los proyectos turísticos aparecen en términos absolutos de inversión subvencionada, como la actividad más promocionada. Ello prueba la vitalidad y la potencialidad de la misma en la región ya que no ha beneficiado exclusivamente al litoral, sino a otros municipios de interior -agrocidades monumentales, Parques Naturales, nudos de comunicación- cuando nos referimos al reparto territorial de los proyectos aprobados. Sin embargo es necesario hacer varias acotaciones a dicha afirmación: (i) la Exposición Universal de Sevilla ha atraído numerosas instalaciones hosteleras que han sido subvencionadas. (ii) La Costa del Sol, que nadie dudaría que es un espacio de alta densidad turística ha sido notablemente incentivada. (iii) Que algunos grandes proyectos de oferta turística de alojamiento y complementaria tienen un límite muy borroso con la promoción inmobiliaria, sobre todo en la costa Atlántica.

Haciendo un repaso a la lista de las treinta subvenciones más importantes concedidas, que suman unos 20.000 millones de pesetas (nada menos que el 55% del total subvencionado para el período estudiado en Andalucía) casi la mitad son de contenido turístico, pero también inmobiliario-turístico, con promociones asociadas a campos de golf, por ejemplo. Por consiguiente la actividad turística ha sido fuertemente promocionada en el total de millones de pesetas, sobre todo aquélla que se va a beneficiar del «Efecto Expo'92» o que son grandes complejos litorales, tampoco muy alejados de Sevilla. Menos mal que la capital regional, no fue calificada como zona prioritaria, aunque se acoga a beneficios especiales derivados del magno evento.

Las treinta mayores subvenciones aprobadas, que suman como decíamos más de la mitad del volumen total en dinero de las más de ochocientas ayudas

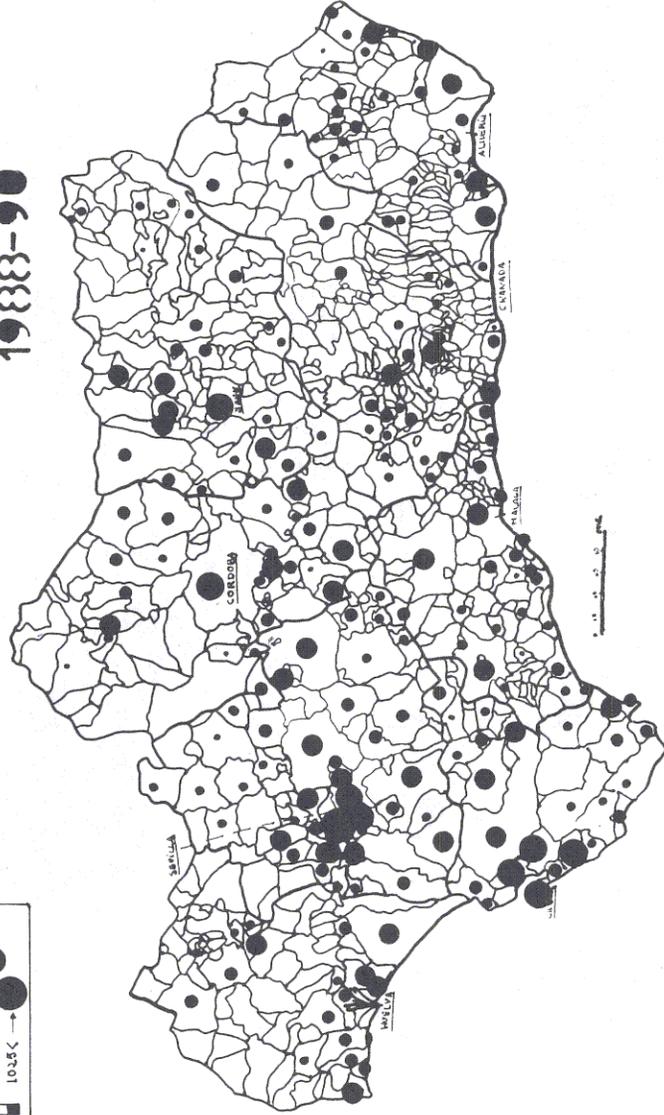
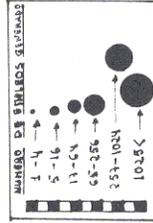
concedidas en el período analizado, relativizan -aún asumiendo las intrínsecas diferencias en la naturaleza de las inversiones según las dimensiones de las empresas en cuestión- el discurso sobre el apoyo de los Incentivos a las PYMES. Las otras grandes subvenciones aparte de las turísticas se corresponden con ayudas a transnacionales en la Bahía de Cádiz, la ya mentada explotación agrícola en Huelva, otras industrias agroalimentarias en Sevilla, Cádiz, Almería y Granada, y algunas experiencias alentadoras en nuevas tecnologías en el Área Metropolitana de Sevilla. Mientras que otro grupo de cinco grandes subvenciones lo componen precisamente el tercer paquete de actividades más incentivadas, como son la de industrias relacionadas con insumos para la construcción.

La territorialización de estas últimas registra algunas novedades interesantes sobre esa primera polarización detectada en los sectores más incentivados en el Litoral andaluz y en el triángulo Huelva-Cádiz-Sevilla. Se trata de la promoción a comarcas especializadas en el ramo como son la del Mármol en el Alto Almanzora almeriense o la de las cabeceras comarcales de Córdoba y Jaén. Sin embargo, no se puede ocultar de nuevo la importancia también en este apartado del A.M. de Sevilla, de la Bahía de Cádiz y de la Costa del Sol malagueña, que debemos relacionar con el fuerte repunte de la promoción inmobiliaria y, particularmente, la turística en los últimos cinco años en Andalucía.

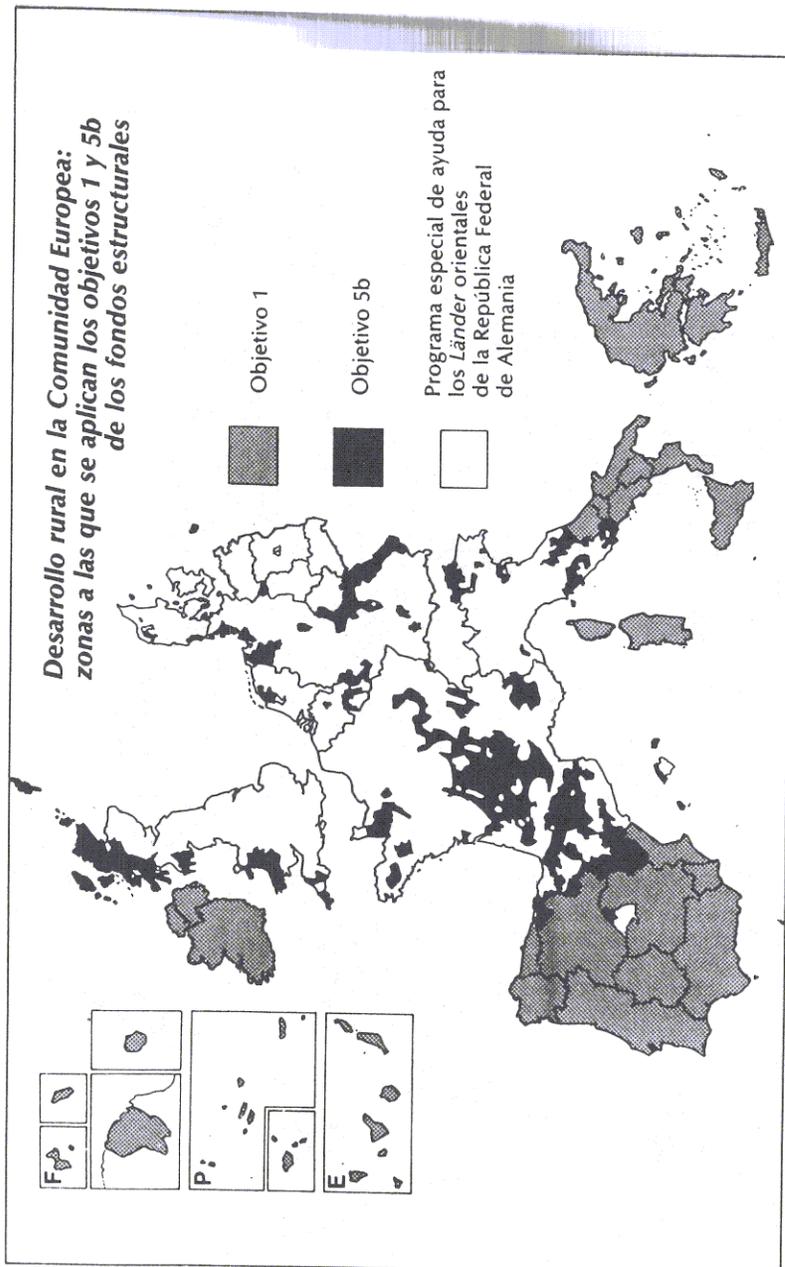
4. EMPLEO E INVERSION INCENTIVADA EN EL ESPACIO ANDALUZ.

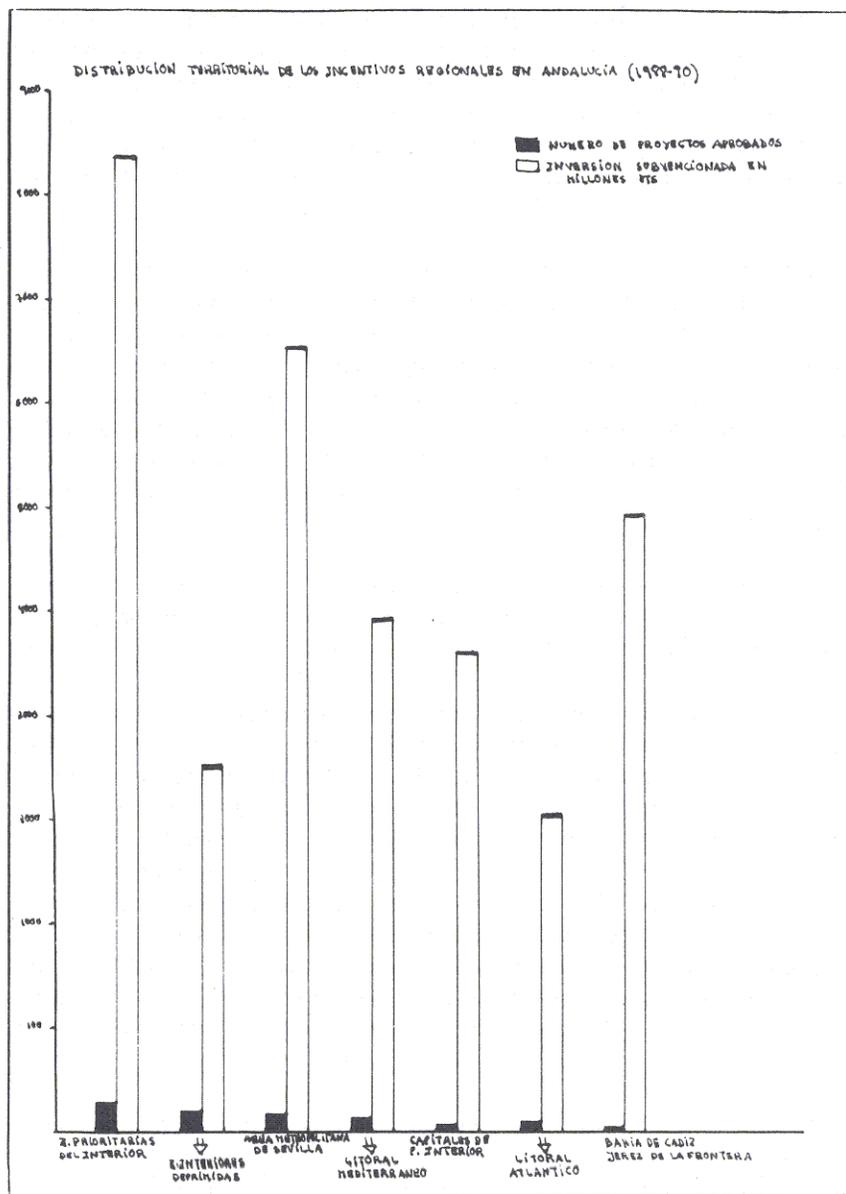
Los mapas que se adjuntan y que reflejan la distribución municipal por intervalos del empleo y la inversión subvencionada por los Incentivos Regionales en Andalucía, confirman los indicios del epígrafe anterior. Es toda la franja litoral de Andalucía la más beneficiada, destancándose una mayor difusión interior sobre los ejes que unen a Sevilla con Cádiz y Huelva. En suma, los espacios más dinámicos de la región en lo económico y, por ende, en lo demográfico. Acompañan a estos dos territorios más incentivados, las cabeceras comarcales del Valle del Guadalquivir y del Surco Intrabético y áreas bien definidas por su homogeneidad y cierta capacidad endógena, como son Los Pedroches, la Campiña y el Subbético cordobés, la Vega de Granada, La Sierra de Aracena, Cazorla y Segura, o la Cuenca del Mármol.

INCENTIVOS REGIONALES ANDALUCIA EMPLEO PROMOCIONADO 1988-90



**Desarrollo rural en la Comunidad Europea:
zonas a las que se aplican los objetivos 1 y 5b
de los fondos estructurales**





Más llamativos aún son los grandes vacíos que se identifican con una nitidez extraordinariamente expresiva, con las áreas más regresivas y estancadas de Andalucía. Como son: la práctica totalidad de las provincias de Granada, Jaén y Almería, el interior de la provincia de Málaga -con las excepciones de los ámbitos de Ronda y Antequera-, el espacio intermedio (Andévalo y frontera portuguesa) de Huelva, y la casi totalidad de Sierra Morena, con los mencionados enclaves favorecidos.

Además, aunque no sea del todo riguroso, el solapamiento de los dos mapas en sus intervalos, ya que obviamente los vacíos municipales en empleo e inversión se repiten sin excepción en ambos, nos da indicios del apoyo a proyectos con mayor incidencia en la capitalización que en la generación de empleo. Asunto en sí mismo motivo de un amplio debate, pero que es necesario que por lo menos se indique aquí, por cuanto parece no priorizarse en lo que analizamos, la lucha con el conflicto más evidente para la transformación productiva con equidad (CEPAL, 1990) en Andalucía: el combate contra el desempleo.

De todas formas de un análisis más laborioso y estadístico de los mapas, obviando los posibles sesgos que producen las formas geométricas de los municipios, podríamos abundar en otras conclusiones no menos relevantes:

1.- Si sumamos el montante de las subvenciones que han sido destinadas a las zonas prioritarias no litorales, ni capitales de provincia (con sus áreas de influencia más próximas) ni Jerez de la Fra., es decir las cabeceras comarcales del interior, fundamentalmente las ciudades medias, nos hallamos con dos datos alentadores: se destinan a éstas la mayor parte de los proyectos (29%) y de las subvenciones (26%) . Ello significa que uno de los objetivos principales de Política Territorial se refuerza con esta comprobación empírica sobre la concesión de Incentivos seguida hasta ahora. Cosa muy de destacar, sobre todo porque son proyectos intermedios de tamaño (36 millones de ptas. de media en al subvención), que colaboran en la activación de este sistema de ciudades. Tampoco hay que olvidar que estamos hablando de la mayor parte territorial de Andalucía.

2.- Esto último cuando se desequilibra con notoriedad es en el repaso de las subvenciones destinadas a la Andalucía Interior más deprimida, es decir, aquellos territorios no litorales que tampoco son centros intermedios, ni zonas

prioritarias incentivables. De hecho estamos hablando de la mayor parte de Sierra Morena y los Sistemas Béticos. Un cálculo aproximado arroja que estaríamos contabilizando un tercio de Andalucía. Pues bien aquí se dan los proyectos más pequeños de media (17 millones de ptas.), cosa por otro lado no sorpresiva, ya que del 18% del total de ayudas aprobadas sólo se ha subvencionado con el 8% del total de pesetas otorgado. Muchos proyectos, para todavía más territorio, que demanda aún mayores ayudas públicas, para que no sea irreversible su senda de economía regresiva. Sobre todo cuando el porcentaje espacial más notable de esta Andalucía deprimida se encuentra «vacío» de empleo y subvención promocionada por los Incentivos.

3.- Pero donde ya comienzan a destacarse las polarizaciones del instrumento es en el tercer grupo territorial con mayor número de proyectos aprobados (nada menos que el 16%), como es el A.M. de Sevilla; donde lo más importante es que se concentran el 20% de las subvenciones, pese a ser un espacio -por cierto muy pequeño territorialmente hablando- con medias bajas de tasa de subvención (21%). Está claro que se ha incentivado poderosamente con el instrumento estudiado las economías metropolitanas de la aglomeración sevillana, con proyectos de una media de subvención aprobada de 53 millones de ptas. Como se verá, progresivamente subimos en la dimensión de las inversiones conforme se van concentrando en territorios con ventajas comparativas indiscutibles.

4.- Si sumásemos en un conjunto la Bahía de Cádiz-Jerez de la Fra. (15% de las subvenciones en inversiones normalmente de gran tamaño), el resto del litoral Atlántico (6% del montante subvencionado), y lo que hacíamos coincidir con el A.M. de Sevilla, para construir idealmente el tan nominado triángulo de crecimiento Sevilla-Cádiz-Huelva, nos hallaremos con el 41% de las ayudas concedidas. Sin duda el área intermedia más beneficiada de toda Andalucía, cuyos grandes polos motores de lo que estudiamos, son la propia Bahía de Cádiz y el A.M. de Sevilla.

5.- El resto de capitales provinciales no litorales, es decir, Jaén, Córdoba y Granada con sus respectivas áreas de influencia de menores economías de escala, también ejercen un sesgo perceptible en la Andalucía interior. Estos tres pequeños espacios acumulan el doble de subvención que aquel territorio que definíamos en el punto 2, como de áreas deprimidas y regresivas de Andalucía, cuando sólo aportan el 6% de los proyectos.

6.- Por fin, el otro espacio concentrador del mayor contingente de ayuda pública generada por los Incentivos Regionales, es el litoral Mediterráneo: el 12% de las pesetas subvencionadas, cuando de lo que se trata es del 7% del territorio regional y del 10% de los proyectos aprobados. La franja mediterránea andaluza es el espacio de mayor crecimiento económico regional de las últimas décadas. Por tanto, nuevamente se correlaciona territorio dinámico con apoyo de la que arroja una tasa de subvención subregional más baja (20%, para proyectos habitualmente de envergadura inversora).

5. CONCLUSIONES SOBRE POLITICA REGIONAL Y ORDENACION DEL TERRITORIO EN ANDALUCIA.

Desde luego no disimulamos cuáles han sido los objetivos territoriales previstos -explícitos o implícitos- por los Incentivos Regionales desde 1988 en Andalucía. Un acercamiento a la convergencia económica interregional y un apoyo a las zonas prioritarias intrarregionales, que son las capitales provinciales (menos Sevilla) y el sistema de ciudades medio de la región.

Lo uno y lo otro es necesario relativizarlo en su aplicación práctica, aunque tampoco sería de recibo por incierto, concluir con un fracaso de ambas estrategias de efecto territorial. Pensamos que mientras no se negocien cuotas fijas de Incentivos -aparte otras cuestiones- para regiones con las necesidades de Andalucía, seguiremos encontrándonos con la conocida paradoja de que es la región que más recibe en todo pero casi siempre por debajo, no ya de sus demandas sociales, sino de sus indicadores de territorio, población y empleo en el conjunto estatal.

Pero todavía es más significativo que los subsectores apoyados (agroalimentario, turismo, insumos de la construcción, que es lo que ofrece básicamente el tejido socioeconómico andaluz) no sean precisamente lo más provechosos para la búsqueda de una franca inserción internacional y competitividad europea. Cuanto menos para la creación de empleo o efectos difusores sustentables, sobre todo cuando tenemos indicios para sustentar que la capitalización prima en las decisiones de ayuda pública.

De todas formas nuestro interés, como repetidamente se ha dicho, se centra en el impacto del instrumento estudiado sobre la ordenación del territorio de

la propia región. Cosa que aunque no demasiado admitida normalmente se considera finalidad explícita de la ZOPRE de Andalucía, especialmente para la corrección de los desequilibrios económicos dentro de la región (véase si no el Decreto de delimitación). Dicho de otro modo, las consecuencias intrarregionales de un instrumento que aún los logros en la descentralización, sigue formando parte clave de la Política Regional del Estado Central. Es desde esta perspectiva donde los resultados de la experiencia andaluza puedan discutirse.

(I) Creemos que la política seguida sobre Incentivos no ha ayudado al equilibrio regional, más bien ha actuado como un fuerte resorte de apoyo a las áreas de crecimiento más dinámicas de Andalucía. Es desde éstas (Capitales provinciales, triángulo Sevilla-Cádiz-Huelva y Litoral Mediterráneo) de donde surgen los proyectos empresariales realmente más viables, aparentemente más interesantes e incentivables, por tanto. Pero ello no debe hacernos perder de vista la «otra» realidad, que es la progresiva desactivación de la mayor parte del territorio andaluz. Quizás lo conveniente sería impulsar instrumentos complementarios de la misma potencia que los Incentivos para estas áreas; también quizás estén inventados (como las Z.A.M., Planes de Actuación del I.F.A. o Instrumentos europeos) pero la verdad es que no funcionan con la misma credibilidad, agilidad y transparencia de los Incentivos Regionales. Pensamos modestamente que sería buena materia de reflexión el reorientar regulatoria y políticamente -con aún mayor carga descentralizada de la Comunidad Autónoma- la estrategia territorial de los Incentivos Regionales, para dotarla de mayor voluntad en la corrección de los desequilibrios intrarregionales; más que complementar instrumentos de promoción con los costes de coordinación administrativa que ello conlleva.

(II) El mayor éxito con respecto a la Política Territorial andaluza de la aplicación de la ZOPRE, es sin duda, la potenciación de las ciudades intermedias o cabeceras funcionales de las comarcas andaluzas. Esto es innegable en número de proyectos y en cifra de subvención. Pero también lo es que ésta no se halla simétricamente repartida entre todas y que ha primado también a aquellas con ciertas ventajas comparativas y masa crítica para el desarrollo endógeno. Nos encontramos, en otra escala, con el mismo dilema anterior: los Incentivos promocionan lo ya dinamizado. Se arguirá que es competencia de la Comunidad Autónoma poner los cimientos para el despegue de espacios con capacidades ociosas; pero dudamos del éxito de las **Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía** (CETU, 1990), sobre todo en lo que

acontece a la espacialización del sistema productivo, si no se compatibiliza con una política más equilibradora en el territorio de los Incentivos Regionales.

(III) Esto último introduce indirectamente la polémica de la magnitud deseable de la potenciación de Sevilla como la indiscutible capital regional (AURIOLAS, 1989). No reviste ninguna duda que los Incentivos han promocionado notablemente al A.M. de la misma, como tampoco se han quedado a la zaga la Bahía de Cádiz-Jerez de la Fra. y el Litoral Mediterráneo. Espacios que junto con las otras capitales provinciales, de alguna forma, plantean agravios comparativos con la capital regional. Aquí la polémica está servida, ya que es difícil decantarse cuando los recursos son escasos, o por el apoyo indiscutible de Sevilla como capital regional y centro articulador del Sur de Europa a unas escalas más elevadas, o preferir seguir priorizando el ajuste intrarregional. En suma, y por tercera vez, en el fondo lo que se plantea es la toma de decisiones en Política Territorial sobre la «economía de dos velocidades», tópica en regiones de desarrollo desigual y periférico como Andalucía.

6. BIBLIOGRAFIA CITADA.

- ALLEN, K., «El futuro de los Incentivos en la Política Regional» en *Política Regional en la Europa de los años 90*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid 1989, pp. 313-324.
- AURIOLES, J., *Claves Actuales de la Economía Andaluza*, Ed. Agora, Málaga 1989, pp. 256.
- BELIS, J. y VILLAR, C., «Las nuevas ayudas regionales a empresas: tercera generación del modelo de incentivos» en *Revista de Estudios Andaluces*, Nº 13, Sevilla 1991.
- BOISIER, S. y SILVA, V., «Propiedad del capital y desarrollo endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual» en *Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: impactos y desafíos territoriales*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires 1990, pp. 413-456.
- CEPAL, *Transformación Productiva con Equidad*, Naciones Unidas, Santiago de Chile 1990, pp. 185.
- CETU (Centro de Estudios Territoriales y Urbanos), *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía*, Junta de Andalucía, Sevilla 1990, pp. 240.
- CUADRADO, J.R., «Tendencias Económico-Regionales antes y después de la Crisis» en *Papeles de Economía Española*, Nº 34, Madrid 1988, pp. 17-61.
- CURBELO, J.L., *Andalucía: crecimiento y equidad*, Instituto de Desarrollo regional, Sevilla 1990, pp. 144.
- I.F.A. (Instituto de Fomento de Andalucía), *Manual de Incentivos Económicos para Andalucía*, Junta de Andalucía, Sevilla 1990.
- JUNTA DE ANDALUCÍA, *Dos años de Incentivos Económicos Regionales en Andalucía*, D.G. de Cooperación Económica y Comercio, Sevilla 1990, pp. 40.
- MATA, E.J., «La Política de Incentivos Regionales» en *Política Regional en la Europa de los años 90*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid 1989, pp. 325-334.
- MARCHENA, M., «Innovación y estrategias empresariales en Andalucía» en *Actas de la III reunión de Geografía Industrial*, A.G.E., Sevilla 1990, pp. 432-448.
- MARCHENA, M., «ANDALUCÍA: ¿California europea o Periferia subdesarrollada» en *Boletín de la Asociación de Geógrafos españoles*, (número especial), Madrid 1991.
- MARCHENA, M., «Sobre Política Regional del Turismo en Andalucía», en *Desarrollo Regional y Crisis del Turismo en Andalucía*, Instituto de Estudios Almerienses, Almería 1991.
- MARQUEZ, J., *Comercio y Territorio en Andalucía*, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Jaén 1990, pp. 503.
- VILLAR, C. y BELIS, J., «Objetivos interregionales en la Política de Incentivos y problemas intrarregionales: el caso andaluz» en *XI Reunión de Estudios Regionales* (1985).

