

## NOTAS, NOTICIAS Y COMENTARIOS

### LAS NUEVAS AYUDAS REGIONALES A EMPRESAS: TERCERA GENERACION DEL MODELO DE INCENTIVOS

#### 1. Una introducción a la política de incentivos regionales

La amplitud del marco jurídico y económico creado con la Ley de Incentivos Regionales plantea dificultades cuando se trata de realizar un bosquejo que en pocos trazos recoja lo más relevante por su capacidad de caracterizar los objetivos que subyacen en la nueva política regional española, tanto en lo que responde a una existencia externa —fundamentalmente comunitaria— como en la parte que la voluntad de los responsables de la Ley ha logrado avanzar sobre ensayos anteriores.

Partiendo de los aspectos generales definidos en la Ley 50/85 y en su Reglamento, se desciende posteriormente a una visión más detallada de lo que supone en nuestra Comunidad el R.D. 652/88 que crea la Zona de Promoción Económica de Andalucía, no en tanto singularidad de ésta frente a las restantes zonas asistidas, sino para hacer notar, poniéndola en relación con la figura de incentivación que sustituye —la Gran Area de Expansión Industrial de Andalucía—, la evolución en el enfoque de acción regional.

Los aspectos relativos a órganos actuantes, reparto competencial Estado-Autonomías y problemas procedimentales quedarán relegados de estas páginas, pues si bien su análisis podría revelarnos datos sobre el sentido real del papel que ocupan los incentivos regionales entre las actuaciones de las Administraciones Públicas, exceden los límites que aquí nos hemos marcado.

El nuevo sistema de ayudas públicas a empresas en Andalucía con finalidad de política regional se implantó en el verano de 1988, simultáneamente con un conjunto de otras delimitaciones de zonas asistidas en toda España, en una secuencia iniciada con la Zona Industrial en Declive de El Ferrol y terminada hasta el momento con la Zona de Promoción Económica de Valencia.

El conjunto de aprobaciones de zonas asistidas publicadas como Reales Decretos no es sino el desarrollo de lo previsto en la Ley 50/85 de Incentivos Regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales (B.O.E. 27-XII-85) y en su Reglamento (R.D. 1.535/87; B.O.E. 15-XII-87), con la que se zanja una etapa de más de veinte años nacida con la Ley de Industrias de Interés Preferente de 1963 y cuyas dos figuras señeras subsistentes, los Polos de Desarrollo y las Grandes Areas de Expansión Industrial, entre otras menores, han sido ahora definitivamente derogadas.

Las razones del cambio se remontan a una década. En 1980 aparecen los primeros esbozos de la nueva línea que deberían seguir los incentivos públicos en una propuesta elaborada por el entonces Ministerio de Economía y Comercio (Subdirección General de Planificación Regional, 1982) preveía, entre otros aspectos, la

diferenciación de ayudas según la situación regional y la adecuación a la normativa comunitaria en la materia. Recogidas también en el Programa Económico a Medio Plazo (1984-87) de la Administración Central, las causas del cambio resaltan explícitas en el preámbulo de la Ley 50/85: existencia de un conglomerado de ayudas yuxtapuestas y nuevas circunstancias políticas con la configuración autonómica de España y su entrada en la C.E.E.

Pero al hablar de novedades no debemos olvidar que el fin de los incentivos regionales no es nuevo. Estamos ante ayudas estatales que definidas en zonas con problemas económicos se dirigen a fomentar la inversión empresarial. Los criterios de delimitación, o los medios utilizados, son cambiantes temporalmente y entre países, aunque en todos ellos subyace la idea de acción pública en aras de un objetivo de equidad interregional.

Nos proponemos aquí comentar cual ha sido la fórmula decidida por la Administración del Estado en la que denominamos «tercera generación» de ayudas en España y cuya configuración nace en unos términos de intensidad y amplitud sin parangón en etapas pasadas.

No nos extenderemos en la cobertura teórica de la acción regional, en la que aspectos como los de localización industrial están sometidos a debate entre posturas que defienden su racionalidad en base a la maximización de la función de beneficio, y las que aceptan el mayor peso de factores sociológicos y de tipo personal que permitirían decisiones en localización distintas a las de mayor rendimiento, siempre que se cumpliera una satisfacción suficiente.

Investigaciones recientes realizadas en España confirman esta circunstancia (AURIOLLES y PAJUELO, 1988), constituyéndose la residencia del empresario, el conocimiento del mercado, la existencia de empresas propias, etc..., en factores de especial significación. Los estímulos públicos se posicionan como el elemento de menor impacto entre los contemplados, aunque se admite que su inexistencia puede convertirse en causa de rechazo de ciertas zonas.

Las conclusiones del estudio están determinadas, evidentemente, por el sistema de incentivos existente en el momento de realizarlo, por lo que cabe pensar que modificaciones en los parámetros básicos de esta política lograrían un mayor nivel de impacto de estos instrumentos en las decisiones empresariales de localización, al menos en aquellas empresas de ubicación flexible, de mayor dimensión y en las que su gestión está poco influida por circunstancias de tipo personal.

Para el resto de iniciativas, que probablemente son mayoría, la política de incentivos ha jugado y seguirá jugando un papel de catalizador y complemento de los recursos disponibles por los inversores, pero no determinante para condicionar su ubicación territorial.

## **2. La remodelación de los incentivos regionales**

El nuevo mapa español de áreas de ayudas se configura en base a tres clases de zonas: las zonas de promoción económica, las zonas industriales en declive y las zonas especiales.

Las citadas primeramente incluyen a Comunidades Autónomas, Provincias o Comarcas cuyas rentas por habitante no superen la media nacional y las que por pro-

blemas de paro o por otros indicadores así se acuerden. Las zonas industriales en declive responden a situaciones de reconversión industrial, mientras que las zonas especiales configuran un grupo residual sin definir en el que podrán integrarse aquellos ámbitos afectados por un variado conjunto de circunstancias, como la necesidad de ajustes por la incorporación a la C.E.E., áreas fronterizas, etc.

El período de vigencia de las zonas de promoción económica es indefinido, mientras que las zonas industriales en declive tendrán una duración de dieciocho meses, prorrogables como máximo por otro período de igual extensión, siempre que persistan las circunstancias que llevaron a su puesta en funcionamiento. Este diferente plazo determina la posibilidad de aplicar incentivos superiores a los que en principio fija el R.D. 1535/87, pero en todo caso respetando los topes máximos permitidos por la Comisión de la C.E. para las ayudas con finalidad regional.

El siguiente cuadro recoge la delimitación de áreas asistidas publicadas hasta la fecha.

Los tipos de zona que aparecen en el cuadro llevan aparejados una doble definición: la del nivel máximo de beneficios concedibles con cargo a incentivos regionales, expresado como un porcentaje sobre la inversión aprobada y la del tope máximo de ayudas financieras de cualquier naturaleza que conjuntamente con los incentivos regionales superen determinados porcentajes sobre la inversión aprobada, expresados en términos de subvención neta equivalente.

Los primeros límites son aprobados en los correspondientes Reales Decretos de cada una de las zonas, y en algunos casos (las zonas industriales en declive) las ayudas se han elevado sobre los niveles iniciales por su carácter temporal y de urgencia, de forma que para los tipos I y II podría llegarse a los máximos comunitarios del 75 % y el 45 % cuando los mismos tipos en zonas de promoción sólo alcanzan un 50 % y un 40 %, respectivamente.

Más complejo es el concepto de subvención neta equivalente, expresión comunitaria por la que se sintetizan ayudas diversas en un término unificador que permite garantizar el que no se incumpla el principio de diferenciación regional; en su cálculo se tiene en cuenta el diferimiento temporal de la ayuda y el efecto impositivo.

El Reglamento de la Ley establece topes del 50, 40, 30 y 20 % para las zonas I, II, III y IV, respectivamente.

Pese a la gradación de los niveles de ayudas hay que preguntarse sobre la garantía de una distribución de fondos que destine recursos superiores a regiones con mayores problemas y si no debía irse a una solución de cuotas por regiones como apuntamos en otra ocasión (VILLAR Y BELIS, 1985).

A diferencia de sus precedentes, los nuevos incentivos regionales han optado por la utilización de beneficios financieros excluyendo las tradicionales desgravaciones y reducciones fiscales. Se han previsto tres diferentes subvenciones: a fondo perdido, de intereses sobre préstamos y para amortización de los mismos, además de una bonificación de hasta el 50 % en la cuota empresarial a la Seguridad Social.

Pese a lo anterior, en el momento de aprobar las ayudas para cada zona sólo se ha previsto la subvención a fondo perdido, descartándose, al menos por el momento, la fórmula múltiple que permitía la opción de subvenciones con la que el empresario podía escoger recibir la ayuda como combinación de las diferentes previstas, según sus necesidades.

CUADRO I

Regiones	AREAS											
	Zonas de Promoción Económica					Zonas Industriales en Declive					Zonas Especiales	
	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo II	Tipo III	Tipo IV			
Andalucía .....	*											
Aragón .....	*		*									*
Asturias .....		*	*				*					
Balears .....												
Canarias .....	*											
Cantabria .....												
Castilla-La Mancha .....	*	*					*			*		
Castilla-León .....	*											
Cataluña .....												
Extremadura .....	*							*				
Galicia .....	*								*			
Madrid .....												
Murcia .....	*											
Navarra .....												
País Vasco .....										*		*
La Rioja .....												
Valencia .....										*		
Ceuta y Melilla .....	*											

Nota: La distinción de tipos en las Z.I.D. no aparece en los Reales Decretos correspondientes, pero sí son utilizados a efectos comparativos y para aplicación del límite de la subvención.

Otro aspecto regulado globalmente para todas las áreas en el Reglamento de la Ley es el de clases de proyectos. Se admiten iniciativas que creen nuevas empresas, amplíen otras ya existentes, las modernicen o sean trasladados desde localizaciones donde no existan ayudas para promoción. En todos los casos se establecen como requisitos la viabilidad técnica, económica y financiera; no estar iniciadas las inversiones con anterioridad a la presentación de la solicitud de ayuda; poseer una financiación mínima con fondos de la empresa; superar un determinado volumen de inversión; tratarse de activos nuevos o de primer uso y crear empleo, salvo en los proyectos de modernización para los que basta mantener los puestos de trabajo existentes.

Como órganos actuantes hay que destacar el papel planificador del Consejo Rector presidido por el Secretario de Estado de Economía y formado con representantes de seis Ministerios. El Consejo Rector, una vez fijado el mapa de ayudas, centra sus tareas en la coordinación de los incentivos regionales con otros programas de ayudas.

En el mecanismo de dictámen de proyectos, el Consejo Rector se sirve de Grupos de Trabajo que con una composición más operativa resuelven los expedientes bajo la presidencia del titular de la Dirección General de Incentivos Económicos Regionales. En dichos Grupos participan las Comunidades Autónomas en una función que culmina y justifica las competencias atribuidas de promoción, gestión, tramitación y control de las solicitudes de empresas en sus ámbitos respectivos.

Cada Comunidad Autónoma debe inicialmente aceptar la delimitación de las zonas asistidas que pudiera proponerle el Consejo Rector, que le consultará sobre criterios de designación de las zonas prioritarias, las únicas que en cada área asistida pueden alcanzar los toques de ayuda.

En los casos de proyecto de inversión inferior a 75 millones de pesetas, la Comunidad Autónoma tiene asignada competencia (Orden 17-I-89 que dicta normas complementarias sobre tramitación y gestión de los incentivos, B.O.E. 24-I-89) para proponer la valoración de la ayuda a conceder.

Aunque no se aclara el carácter vinculante de tal propuesta, supone un paso —aún tímido— en lo que a una mayor participación de cada Comunidad pudiera alcanzarse sin peligrar la función equilibradora del Estado.

### **3. La zona de promoción económica de Andalucía. Z.P.E.-A.**

Calificada como zona de tipo I, la tasa máxima de subvención que le cabe alcanzar a una inversión en Andalucía por incentivos regionales es del 50 %, lo que supone incrementar en 20 puntos lo anteriormente obtenible. Hay que matizar, no obstante, que en la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía (G.A.E.I.A.) al existir otras ayudas además de la subvención (VILLAR RODRIGUEZ, 1986) un cómputo total haría superar el 30 % con la valoración de todos los beneficios.

En la Z.P.E.-A., al igual que en el resto de zonas promocionables, ha sido designado un conjunto de municipios como prioritarios. Estos centros urbanos ascienden a 139, 18 % del total regional.

La figura del municipio prioritario o preferente venía funcionando en la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía desde 1981, calificación que le fue otor-

gada a 67 poblaciones, que dadas sus características y posición en el territorio podrían constituirse en nodos de los ejes de desarrollo que se deseaban configurar en la región. Los resultados han sido poco satisfactorios, debido, entre otros factores, a la escasa subvención adicional, 5 %, que se concedía a los proyectos que se ubicasen en dichos municipios, por lo que era necesario hacer un replanteamiento en el nivel de apoyo y en los municipios seleccionados.

Con respecto a esto último, las propuestas en materia de política territorial del Gobierno Regional apuntan hacia la necesidad de actuar principalmente en un conjunto de cabeceras comarcales, que abarcando todo el territorio articularan los diversos submercados de trabajo existentes en la región, de tal forma que los efectos de la implantación de empresas en dichos municipios pudiesen incidir en todo el territorio. De esta forma, los centros básicos del Sistema de Ciudades (Junta de Andalucía, 1986), debían constituirse como municipios prioritarios, salvo aquéllos que, dadas las economías de aglomeración que poseen, su incentivación prioritaria no contribuyera al desarrollo equilibrado de la región.

La delimitación realizada responde en buena parte a estos criterios, ya que se han seleccionado los centros básicos antes citados, salvo Sevilla, conjunto al que se han agregado los municipios de la Zona de Urgente Reindustrialización de la Bahía de Cádiz, con el objeto de que pudiesen seguir disfrutando de unos incentivos especiales, manteniendo así su carácter de comarca-conurbación con tratamiento homogéneo entre sus unidades.

La exclusión como prioritaria de la capital andaluza nos lleva a pensar que para el Gobierno Regional sólo este municipio posee unas economías externas suficientemente elevadas como para desaconsejar su consideración como preferente, hecho que cuanto menos es dudoso si se tiene en cuenta la situación de todas las capitales provinciales en relación al resto de municipios. En este sentido, apuntar que hasta ahora sólo dos capitales, Almería y Jaén, eran consideradas como preferentes.

La determinación del nivel de subvención adicional otorgable a los proyectos que se ubiquen en los municipios prioritarios es de un 20 % y supone un cambio con respecto a la situación precedente, ya que de una tasa fija del 5 %, se pasa a una variable, con un máximo del 8,3 %, en función a la valoración previa del proyecto.

La nueva valoración de los aspectos territoriales de cada iniciativa queda supeditada así a otra serie de factores, jugando aquéllos un papel secundario y dependiente a la hora de determinar la tasa de subvención a conceder. Asimismo, el nivel de incentivo otorgable por este concepto no aumenta en términos relativos con respecto a los topes concedibles, el complemento es idéntico en ambos casos: el 16,6 % (en la G.A.E.I.A. 5 sobre 30, y en la Z.P.E.-A. 8,3 sobre 50).

Por lo que se refiere a las actividades promocionables, la definición realizada incluye la práctica totalidad del sector industrial y parte del terciario. Los restantes (primario y construcción) quedan excluidos, aunque se abre la posibilidad de apoyar a proyectos de especial importancia en sectores no contemplados.

La delimitación sectorial posee un elevado grado de generalidad al no descender siquiera al nivel de agrupación de la CNAE. En conjunto, sólo se excluyen las actividades de producción agraria, hecho que por otra parte va a tener una especial incidencia en Andalucía, ya que dicho sector venía recibiendo importantes fondos a través de la política de incentivos, siendo incluso preferente para la G.A.E.I.A. en algunas provincias ciertos subsectores agrícolas.

La reducida selectividad sectorial que hasta **ahora** tenían los incentivos regionales incidía en su escasa capacidad para orientar las inversiones hacia las actividades de especial interés (MATA GALAN, 1987 a), circunstancia que sin duda se agrava con la remodelación realidad. Asimismo, se han considerado incentivables sectores claramente excluidos si se aplican los criterios clásicos utilizados para la definición de actividades promocionables, como es el caso del sector comercial, cuyo desarrollo se entiende que depende en poca medida de los incentivos, dado el carácter inducido del mismo (MATA GALAN, 1987 b).

Las novedades más destacadas hacen referencia al sector terciario, tanto por la consideración como promocionable de actividades hasta ahora no recogidas, concretamente los servicios de apoyo industrial, aquéllos que mejoren significativamente las estructuras comerciales y actividades turísticas complementarias a las puramente de hostelería, como por la exclusión de nuevos hoteles en áreas de alta densidad turística. Habría que preguntarse que se entiende por servicio de apoyo industrial o por mejoras en las estructuras comerciales, o que zonas son consideradas como de alta densidad turística, dudas que no quedan resueltas y que pueden hipotecar la correcta aplicación de criterios acertados.

En cuanto a las clases de proyectos, los de creación de nuevos establecimientos y ampliación requieren un volumen de inversión superior a 15 millones de pesetas.

La exigencia de un volumen mínimo de inversión puede considerarse como una novedad al menos desde el punto de vista formal, ya que a pesar de no existir ninguna disposición en la última etapa de la G.A.E.I.A. que hiciese referencia a este aspecto, sí venía utilizándose como requisito para la aprobación de los proyectos el que se superase un cierto monto inversor.

Las iniciativas de modernización de instalaciones requerían hasta ahora para su aprobación una doble condición cuantitativa, que el activo fijo material neto de la empresa fuera inferior a los 300 millones de pts. y que la inversión fuese de al menos un tercio de dicha magnitud. Estas condiciones se modifican sustancialmente, ya que se elimina la primera restricción y la segunda queda muy diluida, pues sólo se exige que el proyecto represente una parte significativa del activo material neto de la empresa que en todo caso debe ser superior a 45 millones de pesetas. Tanto antes como ahora se requiere que se aumente la productividad y se adquiera maquinaria avanzada.

De esta forma se está propiciando la posibilidad de renovación de las instalaciones de grandes empresas, circunstancia que hasta ahora estaba vedada con el fin de no concentrar los recursos disponibles en un grupo reducido de grandes plantas industriales que han sufrido además fuertes procesos de reconversión en la última década y cuya financiación se pretendía fuese canalizada por otras vías. Asimismo, con la nueva regulación se dificulta la modernización de pequeñas empresas, parte fundamental del entramado productivo de Andalucía.

Los proyectos que tengan por objeto el traslado de instalaciones, siempre que se realicen nuevas inversiones, han sido tradicionalmente considerados en la política de incentivos. Para su apoyo en la Z.P.E.-A. se requiere que el origen de las instalaciones que se trasladan sea algún territorio que esté fuera del conjunto de zonas promocionables y siempre que el activo fijo material neto de la empresa se duplique como mínimo tras el proyecto, con lo que se amplía la regulación existente hasta ahora, dificultando la realización de estas iniciativas. En el caso de no cumplir

estos requisitos podrán ser apoyadas como si de nuevas plantas se tratase, aunque sin poder ser subvencionados los gastos de desmontaje, traslado y montaje de las instalaciones existentes en la empresa.

De gran importancia son los criterios que se manejan a la hora de valorar las iniciativas empresariales y el automatismo del método utilizado para la determinación del nivel de ayuda a conceder, dado que la capacidad de los incentivos para incidir en la decisión de inversión depende de la posibilidad de ser calculados por anticipado por los empresarios con un pequeño margen de error (MATA GALAN, 1988). En esta línea se orientaron las diversas modificaciones llevadas a cabo en los últimos años en la política de incentivos española, llegando a una situación las Grandes Areas de Expansión Industrial en la cual los empresarios podían aproximarse por adelantado en dos tercios de la ayuda que se les iba a conceder, por lo que el margen de discrecionalidad era sólo de un tercio, es decir, 10 puntos de subvención. A su vez, esta parte no automática estaba condicionada a 8 criterios.

La situación cambia en la Z.P.E.-A., pues no existe una tabla orientativa de intervalos con niveles máximos y mínimos de subvención a conceder, por lo que el empresario se encuentra en una total incertidumbre con respecto al apoyo público que recibirá, con lo que difícilmente puede definir un plan financiero realista. Existen sí hasta cinco criterios de valoración: coste del empleo creado, utilización de inputs de la zona, valor añadido generado y aumento de productividad, tecnología empleada y carácter dinamizador. Sin embargo, su ambigüedad en unos casos, la contradicción entre algunos de ellos y las múltiples formas de valorarlos proporcionan poca ayuda para realizar cualquier previsión.

La tendencia a la discrecionalidad en la concesión de ayudas coincide con la corriente experimentada en toda Europa en los años 80 en detrimento del automatismo, y mantiene abierta la polémica sobre las ventajas de una y otra (ALLEN, K. 1989).

No son los apuntados los únicos aspectos destacables de un modelo que por su trascendencia condicionará en buena parte la implantación de empresas durante los próximos años en España. Por ello, a continuación realizamos algunos comentarios puntuales sobre aspectos no tratados y reflexiones sobre otros ya mencionados. Así:

- La gran importancia del sistema de ayudas, por su cobertura nacional, ha debido ser la causa del largo proceso de gestación y también de su aparición con algunas limitaciones sobre las líneas diseñadas (no implantación de la opción de subvenciones o de los anticipos).
- Lo ambicioso del programa de ayudas puede generar dificultades presupuestarias si no se establecen algunas limitaciones en cuanto a grandes proyectos o a actividades en las que la iniciativa privada actúe con mayor autonomía.
- Junto a la transparencia del nuevo sistema de ayudas que permite, al desaparecer las ayudas fiscales, un más fácil cálculo del esfuerzo público ante un proyecto, debe establecerse un método ágil para los casos en que se superen los topes tolerables, obligándose a que exista un canal constante de información entre todos los departamentos y organismos públicos que concedan ayudas.

- En cuanto a los proyectos, es un gran avance la normalización de toda la documentación a presentar que permitirá un mejor conocimiento y control posterior de los datos provisionales, posibilitando desestimar los proyectos sin viabilidad clara.
- La amplitud de definición de actividades promocionables y la no existencia de una relación expresa de excluidas permitirá una flexibilidad que puede tener de beneficiosa una más fácil adaptación a cambios en la política sectorial, pero que indudablemente introduce cierta incertidumbre entre los promotores.
- La participación real de la Comunidad Autónoma no ha representado un excesivo avance frente a lo anunciado. Apenas puede encontrarse algo distinto a lo que ya existía tras las transferencias a las Comunidades en la aplicación de los incentivos, a excepción de una mayor representación en los Grupos de Trabajo que dictaminan.
- La discriminación en diversos tipos de zonas dentro de una misma Comunidad Autónoma es adecuada para aquéllas en las que existen diferencias intrarregionales importantes. Por otra parte, las zonas prioritarias dentro ya de cada tipología tendrán menos efecto, dada su escasa incidencia, para proyectos de idoneidad media-baja.
- Los criterios escogidos para la valoración de los proyectos están expresados de forma muy genérica sin decantarse claramente hacia un apoyo a los de trabajo intensivo o a los más capitalizados, pues siendo el desempleo el principal problema de las zonas tratadas, entre los aspectos a valorar en la iniciativa predominan las características de los proyectos capitalizados (incremento de productividad, tecnología avanzada, carácter dinamizador para la zona).
- El éxito de un programa de ayudas públicas a la inversión del carácter del recogido en la Ley de Incentivos es muy difícil de medir, a menudo sus resultados son demasiado deudores de factores ajenos. En la medida que vayan cobrando dentro de la política regional de la Comunidad Europea un mayor peso las inversiones productivas, deberán esperarse mayores créditos presupuestarios, favoreciéndose así uno de los más importantes medios para alcanzar la cohesión económica y social.

#### BIBLIOGRAFIA CITADA

- ALLEN, K. (1989): «El futuro de los incentivos de la política regional». *Política regional en la Europa de los años 90*. Ministerio de Economía y Hacienda, págs. 317-318.
- AURIOLES MARTIN, J. y PAJUELO GALLEGU, A. (1988): «Factores determinantes de la localización industrial en España». *Papeles de Economía Española*, n.º 35, págs. 199-200.
- JUNTA DE ANDALUCIA (1986 b): *Sistema de Ciudades. Andalucía*.
- MATA GALAN, E.J. (1987 a): «Nuevo marco de apoyo territorial a la empresa: comentario al nuevo Reglamento de la Ley de Incentivos Regionales». *Boletín Económico de Andalucía*, n.º 9, pág. 38.

- MATA GALAN, E.J. (1987 b): «Los incentivos regionales en España. Experiencia histórica y adaptación a la legislación de las Comunidades Europeas». *Revista de Estudios Regionales*, n.º 19, págs. 99-100.
- MATA GALAN, E.J. (1988): «Los incentivos regionales en España». *Papeles de Economía Española*, n.º 35, pág. 279.
- SUBDIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION REGIONAL (1982): «Propuesta para racionalizar la política de incentivos regionales y compatibilizarla con la de los países de la C.E.E.», *Cuadernos Económicos de I.C.E.*, n.º 20, págs. 89-126.
- VILLAR RODRIGUEZ, C. y BELIS MARCOS, J. (1985): «Objetivos interregionales en la Política de Incentivos y problemas intrarregionales: el caso andaluz». Comunicación presentada en la XI Reunión de Estudios Regionales.
- VILLAR RODRIGUEZ, C. (1986). *Gran Area de Expansión Industrial de Andalucía. Una etapa de desarrollo regional*. Junta de Andalucía.

JOSE BELIS MARCOS  
CARLOS VILLAR RODRIGUEZ  
Economistas

## EVOLUCION Y DISTRIBUCION TERRITORIAL DEL EQUIPAMIENTO FINANCIERO EN ANDALUCIA

La creciente importancia que las actividades terciarias van adquiriendo en el conjunto de la economía española en general, y en la andaluza en particular, entre otras cuestiones, hace necesaria una revisión, siquiera sea estadística y locacional, de los diversos equipamientos que sustenta este «cajón de sastre» denominado también «sector servicios».

Uno de los sectores que particularmente se engloba dentro de las actividades terciarias es el financiero, dedicado a unas funciones y servicios a todas luces incuestionables en el desarrollo de las actividades económicas (créditos, inversiones, creación y canalización de dinero, pólizas de seguros, etc...) al situarse en posición intermedia entre el ahorro y la inversión. Ha de compatibilizar las apetencias de ahorradores y/o inversores induciendo, en lo posible, mediante diferentes mecanismos, el crecimiento del ahorro y, consecuentemente, el de la inversión en el normal funcionamiento de la economía de mercado.

El desarrollo económico ha traído consigo varias formas de instituciones mediadoras (intermediarios financieros) entre el inversor y el ahorrador, favoreciendo, al menos teóricamente, los intereses y actividades de ambos (préstamos bancarios, depósitos bancarios a la vista, certificados de ahorro, pólizas de seguros, etc...). Se debe distinguir, «grosso modo» dentro de las instituciones financieras la siguiente tipología: bancos comerciales, cajas de ahorros, instituciones aseguradoras y de pensiones, los fondos de pensiones y jubilación, las empresas de inversión, las sociedades de préstamo con garantía hipotecaria, etc...

En las páginas que siguen se realiza un análisis y un diagnóstico de la evolución, distribución y de la densidad<sup>1</sup> del equipamiento financiero (en concreto, bancos y cajas de ahorros) de Andalucía, a la mínima unidad estadística espacial disponible, el término municipal.

La virtualidad y objetivo del análisis reside en la captación de las estrategias locacionales de estos equipamientos —sin hacer uso del volumen de activos y de la intensidad de acciones (crediticias, inversoras, etc...) que pueda darse en cada una de ellas—, intentando delimitar aquellas áreas y centros que se han mostrado más dinámicos en Andalucía en los últimos 20 años. Asimismo, fotografiar la situación justo en los albores de unos procesos de fusión que prometen dinamizar el mapa financiero andaluz en los próximos años.

La lectura del cuadro I indica que la CC.AA. andaluza albergaba en 1988 un 14,3 % de las entidades financieras de España, si bien el porcentaje era inferior en bancos (12,8 %), cifras por debajo del 17 % que tanto en población como en territorio le corresponde.

Se ha cartografiado en sendos mapas (I y II) el número de entidades financieras (bancos y cajas de ahorros) por término municipal. El mapa I refleja el volumen y la distribución de entidades en 1968 y el mapa II la de 1988. La comparación de ambos mapas, con cortes cronológicos espaciados, pone en evidencia la evolución del volumen y la distribución del equipamiento financiero.

En el mapa de 1968 (mapa I) se vislumbra una localización bastante regular de las entidades financieras, con las siguientes apreciaciones:

— La mayor concentración de entidades se produce en las capitales de provincia (Sevilla 92, Málaga 58, Córdoba 46, Granada 28, Cádiz 18, Almería 18, Jaén 16 y Huelva 14) más Jerez y Antequera (con 16 y 13 respectivamente).

— Con un número intermedio de entidades financieras (entre 9 y 6) se presentan una serie de asentamientos localizados formando ejes bien en la costa (Vélez-Málaga, Marbella, Algeciras, Fuengirola, Estepona...), bien en el Surco Intrabético (Campillos, Archidona, Loja, Guadix, Baza...), bien de forma relativamente homogénea en una área, caso del subbético cordobés (Lucena, Puente Genil, Cabra, Priego de Córdoba...) y de las «agrovillas» del Guadalquivir (Ecija, Osuna, Morón, Carmona...) o bien de forma aislada como centros de áreas más o menos extensas: Ronda, Andújar, Linares, Alora, Coín, Peñarroya-Pueblonuevo, etc...

— El resto de los municipios presentan una escasa oferta en este tipo de equipamiento, dibujándose débilmente, la vega del Guadalquivir, el eje Sevilla-Huelva... destacando en sentido negativo por la escasez casi absoluta gran parte de Sierra Morena, Las Alpujarras granadinas y almerienses, Los Vélez, Los Montes, parte del Valle del Almanzora, del Andarax, de la Serranía de Ronda, del Andévalo y de la Axarquía.

1. Entendiendo por tal densidad la relación que permite el:

$$\text{índice} = \frac{\text{núm. de entidades financieras}}{\text{población}} \times 1.000$$

es decir, el número de entidades financieras por cada 1.000 habitantes, una señal de la suerte de este tipo de equipo/servicio por término municipal.

CUADRO I  
ENTIDADES FINANCIERAS EN ESPAÑA POR CC.AA. AÑO 1988

	Bancos	%	Cajas Ahorros	%	Porcentajes		Total Entidades Bancarias	%
					Bancos	Cajas Ahorros		
Andalucía .....	1.937	12,8	1.640	16,5	54,2	45,8	3.577	14,3
Aragón .....	447	3	241	2,4	64,9	35,1	688	2,7
Asturias .....	507	3,3	176	1,8	74,2	25,8	683	2,7
Baleares .....	484	3,2	278	2,8	63,5	36,5	762	3
Canarias .....	463	3	271	2,7	63	37	734	2,9
Cantabria .....	213	1,4	87	0,9	71	29	300	1,2
Castilla-León .....	921	6	456	4,6	66,9	33,1	1.377	5,5
Castilla-La Mancha .....	485	3,3	429	4,4	53	47	914	3,6
Cataluña .....	2.843	18,8	2.711	27,2	51,1	48,9	5.554	22,2
C. Valenciana .....	1.624	10,8	1.014	10,2	61,5	38,5	2.638	10,5
Extremadura .....	325	2,2	214	2,1	60,3	39,7	539	2,2
Galicia .....	1.370	9	699	7	66,2	33,8	2.069	8,3
Madrid .....	2.075	13,8	689	6,9	75	25	2.764	11
Murcia .....	322	2,1	271	2,7	54,3	45,7	593	2,4
Navarra .....	224	1,5	131	1,3	63,1	36,9	355	1,4
País Vasco .....	719	4,8	576	5,8	55,5	44,5	1.295	5,2
Rioja, La .....	137	0,9	65	0,6	67,8	32,2	202	0,8
Ceuta .....	14	0,1	11	0,1	61,1	38,9	25	0,1
Melilla .....	8		3				11	
Total Municipios más 3.000 hab. ....	15.019	100	9.962	100	60,3	39,7	25.071	100
Demás Municipios .....	1.340	—	3.574	—	27,3	72,7	4.914	—
TOTAL ESPAÑA .....	16.449	—	13.536	—	54,8	45,2	29.985	—

Fuente: Anuario del Mercado Español. Banesto (1989) y Elaboración propia.

El mapa II, correspondiente a 1988, muestra el crecimiento acaecido en los años que los distancia del mapa I: en concreto el número de entidades financieras se ha duplicado (cuadro II), si bien es de hacer constar un mayor incremento de las entidades bancarias sobre las cajas de ahorros (de un 43,5 % que representaban en 1968 han pasado actualmente a un 54,5 %). Pero este crecimiento no se ha producido de forma homogénea en el espacio, sino que ha mostrado querencias por determinadas zonas en detrimento de otras, a saber:

- Las capitales de provincia, con crecimientos en términos absolutos, ciertamente notables: Sevilla con 259 nuevas entidades ocupa la primera posición, seguida por Málaga (166), Córdoba (122), Granada (115), Cádiz (64), Almería (61), Huelva (55) y Jaén (44). A estas se les ha de sumar Jerez (con 48 más) y Algeciras (con 42).
- Espectacular incremento desvelan los núcleos turísticos de la Costa del Sol, especialmente en cuanto a entidades bancarias se refiere, destacando Marbella (con 65 nuevas entidades), Fuengirola (34), Estepona (16), etc.
- Aumento importante, asimismo, el registrado en toda la costa, desde Ayamonte a Carboneras (explicable bien por el fenómeno turístico y la capacidad inmobiliaria adosada a él, bien por el espectacular crecimiento económico posibilitado por la agricultura de primor y de extratempranos). Claros ejemplos son El Ejido, Roquetas de Mar, Vícar, Motril, Almuñécar, Nerja, Mojácar, Vélez-Málaga, Barbate, Lepe, Isla Cristina, Ayamonte, etc...
- Con crecimiento notable se presentan los municipios de los entornos urbanos de Sevilla (Dos Hermanas, Alcalá de Guadaira... y por el Aljarafe especialmente —San Juan de Aznalfarache, Camas, Castilleja de la Cuesta...—), de Granada (Armillá, Maracena, etc...), de la Bahía de Cádiz (San Fernando, El Puerto de Santa María, Puerto Real, Chiclana de la Frontera...) y la de la Bahía de Algeciras (San Roque, Los Barrios, La Línea...).

A results de este crecimiento disímil en el espacio, se han dibujado una serie de áreas de mayor dotación en términos absolutos de equipamiento financiero, algunas de ellas a lo largo de ejes de comunicación (N-IV, A-49, N-431), pasillos naturales (Surco Intrabético, por la N-432; Valle de Lecrín, por la N-431), a lo largo de la vega del Guadalquivir (C-431) o por el desarrollo costero (N-340). Otras forman áreas de distribución regular (Subbético cordobés, campiñas sevillanas...). Finalmente, una serie de áreas se presentan con escaso equipamiento financiero, salpicadas por centros mas o menos servidos y por municipios sin ninguna entidad financiera: Serranía de Ronda, Sierra de Cazorla y Segura, Sierra Morena en su totalidad, Las Alpujarras, Los Vélez, Los Montes, el Andévalo...

Para perfilar de una manera más eficiente la información de los mapas anteriores se ha realizado una tercera producción cartográfica (MAPA III), en la que se ha representado el volumen de entidades bancarias andaluzas por término municipal. El objeto de éste reside en la captación de aquéllas áreas de más rentabilidad económica en tanto en cuanto este tipo de entidad financiera basa, más que las cajas de ahorros, sus estrategias de localización en criterios de máxima operatividad y rentabilidad económica, viéndose liberado de los requisitos «benéfico-sociales» que institucionalmente caracterizan a las cajas de ahorro.

**CUADRO II**  
**EVOLUCION DEL EQUIPAMIENTO FINANCIERO EN ANDALUCIA (AÑOS 1968-1975-1988)**

	1968			1975			1988			Incremento 1968-1988		
	Bancos	Cajas de Ahorros	Total	Bancos	Cajas de Ahorros	Total	Bancos	Cajas de Ahorros	Total	Bancos	Cajas de Ahorros	Total
Almería .....	32	52	84	39	62	101	162	135	297	130	83	213
Cádiz .....	68	56	124	88	93	181	239	259	498	171	203	374
Córdoba .....	96	91	187	109	91	200	230	271	501	134	180	314
Granada .....	50	98	148	58	113	171	226	246	472	176	148	324
Huelva .....	38	65	103	45	73	118	143	153	296	105	88	193
Jaén .....	69	91	160	78	115	193	165	239	404	96	148	244
Málaga .....	74	137	211	125	169	294	334	293	627	260	156	416
Sevilla .....	136	140	276	177	171	348	478	313	791	342	173	515
ANDALUCIA .....	563	730	1.293	719	912	1.631	1.977	1.909	3.886	1.414	1.179	2.593
% .....	43,5	56,5	100	44	66	100	53,4	46,6	100	54	46	100

Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario del Mercado Español. Años 1968, 1975 y 1988.

De hecho, de la comparación de los mapas II y III, se denota una mayor profusión de cajas de ahorros en municipios de menor peso demográfico y económico. Los bancos, territorialmente hablando, son más selectivos en sus localizaciones, concentrándose en las capitales provinciales, ciudades medias y ejes-corredores de comunicación con capacidad o recursos económicos (Vega del Guadalquivir, Surco Intrabético, Campo de Dalías, Costa de la Luz, Costa del Sol Occidental y Oriental, áreas metropolitanas de Sevilla, Granada y concentraciones urbanas de la Bahía de Cádiz y Algeciras, etc.).

Una relación útil e interesante a contemplar es la referida a la combinación entre entidades financieras y la población por término municipal, esto es, un indicador del número de entidades financieras por cada mil habitantes (vid. nota 1), que ha dado lugar al mapa IV.

En este queda territorializada la densidad de equipamiento financiero en Andalucía, dando esta lugar a una variada disparidad de situaciones espaciales. Al tratarse de un índice de densidad de equipamiento atendiendo a la variable población, esta última detenta una especial relevancia en la explicitación de las distintas zonas homogéneas en cuanto a su densidad en equipamiento financiero.

Mientras que municipios sin entidad financiera y municipios con alta densidad en el indicador al uso (aunque con una, dos o a lo sumo tres entidades financieras) «comparten» determinados ámbitos geográficos —serranos, en la mayor parte de los casos—, las áreas de más baja densidad tienden a localizarse en los ámbitos costeros, Valle del Guadalquivir y sobre todo, en las capitales de provincia, más Jerez y Algeciras. Quedan en posición intermedia, en el indicador al uso, los espacios geográficos intersticios entre los anteriormente anunciados: subbético jiennense, comarca de Los Vélez, parte del Surco Intrabético, Andévalo onubense, etc...

Distribución que da pie a pensar que las estrategias de localización de futuras entidades financieras tenderá a buscar aquéllas áreas y centros con menor densidad, precisamente, como se comprueba en el mapa IV, las de mayor activación económica en Andalucía en el último decenio (JORDA, 1989). Especialmente reseñable es el espacio costero, territorio del que se espera un mayor crecimiento demográfico y económico en la década que acaba de comenzar.

En este sentido, el seguimiento de la localización y distribución de este tipo de equipamiento, guiado por estrategias económicas plenamente identificadas con la dinámica del mercado, es una referencia obligada para la captación de los desequilibrios territoriales presentes y futuros. Nada más explícito en este sentido que contemplar la relación de aquéllos términos municipales que han experimentado la implantación de este tipo de equipamiento en varias entidades de su circunscripción (cuadro III). La mayor parte de éstos son municipios costeros que han experimentado en la pasada década un espectacular incremento demográfico y económico en función bien de los recursos turísticos bien de la nueva agricultura de primor, de tantos rendimientos comerciales como de tan cuestionadas disfuncionalidades ecológicas, ambientales y sociales (MARQUEZ, 1989).

**CUADRO III**  
**ENTIDADES MENORES DE POBLACION CON EQUIPAMIENTO**  
**FINANCIERO POR TERMINO MUNICIPAL**

Provincia	Municipio	Entidad de Población	Banco	C. Ah.
ALMERIA	Adra .....	La Curva de Adra .....	—	1
		Puente del Río .....	—	2
	Almería .....	El Alquíán .....	—	2
		Balanegra .....	—	1
	Cantoria .....	Almanzora .....	—	1
		Palomares .....	—	2
	Dalías .....	Las Norias .....	—	1
		Balerna .....	1	2
	Níjar .....	Guardias Viejas .....	—	1
		San Isidro .....	—	1
	Roquetas de Mar .....	Campohermoso .....	1	2
		Las Marinas .....	—	1
		Aguadulce .....	—	1
		Puerto de Roquetas .....	—	1
	El Ejido .....	El Parador .....	1	1
		La Aldeilla .....	—	1
	CADIZ	Arcos de la Fra. ....	Jédula .....	—
Zahara de los Atunes .....			—	1
Barbate .....		Palmones .....	—	1
		Coto de Bornos .....	—	1
Bornos .....		Benamahoma .....	—	1
		El Torno .....	—	2
Grazalema .....		Guadalcaín .....	—	1
		San Martín del Tesorillo .....	—	2
Jerez de la Frontera ...		San José del Valle .....	—	2
		Nueva Jarilla .....	—	2
San Isidro de Guadalete .....		San Isidro de Guadalete .....	—	2
		La Barca de Florida .....	—	3
Jimena de la Fra. ....		San Pablo de Buceite .....	—	1
		Estación Jimena .....	—	1
Medina-Sidonia .....		Benalup de Sidonia .....	—	3
		San Roque .....	Campamento .....	—
Camposoto .....			—	1
Estación de S. Roque .....		Estación de S. Roque .....	—	1
		Sotogrande .....	3	2
Torreguadiaro .....		Torreguadiaro .....	1	0
		San Enrique de Guadiario ...	—	2
Puente Mayorga .....		Puente Mayorga .....	—	1
		Guadiaro .....	—	1
Tarifa .....	Facinas .....	—	1	

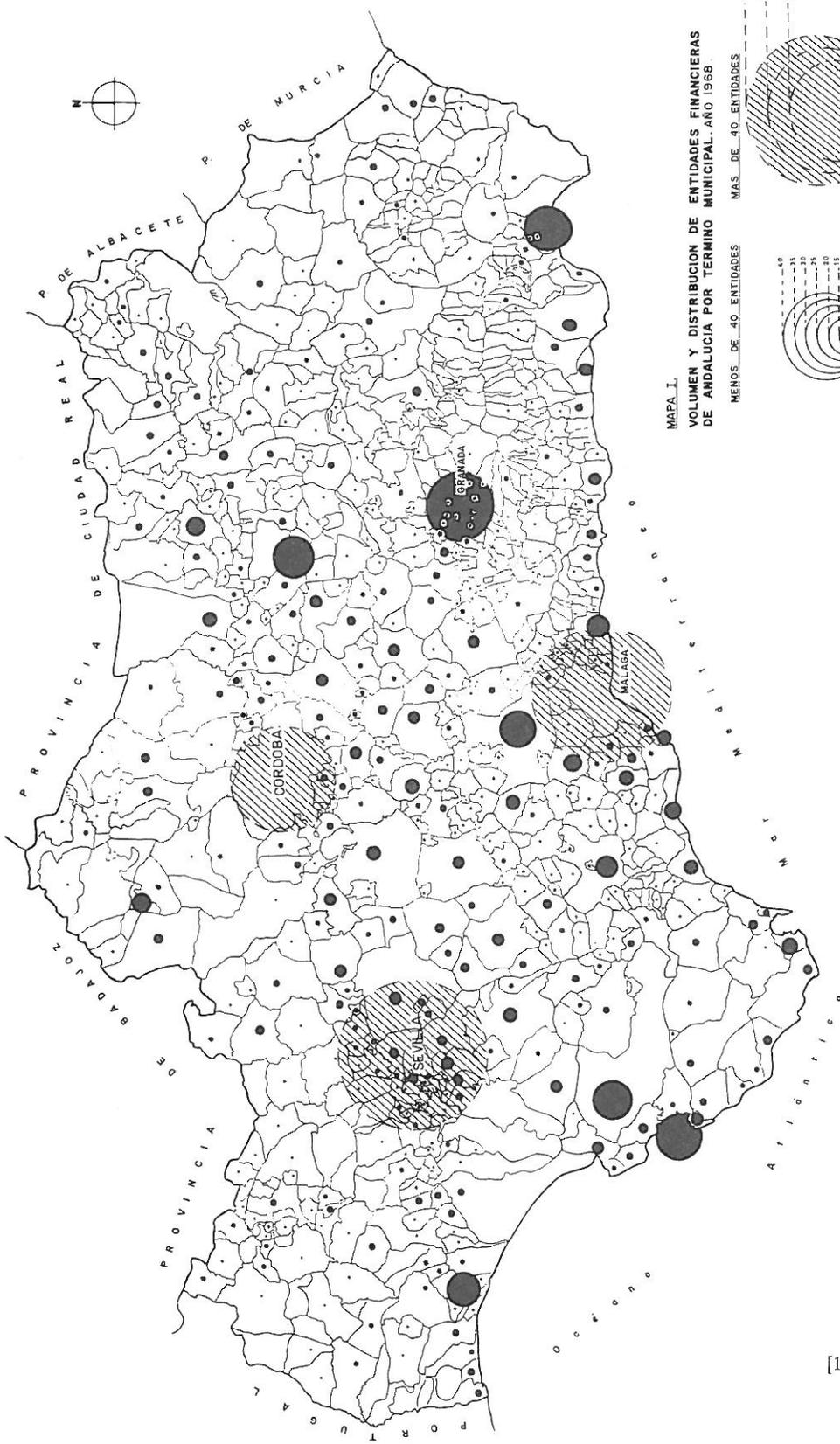
CUADRO III (Continuación)

Provincia	Municipio	Entidad de Población	Banco	C. Ah.	
CORDOBA	Baena .....	Albendín .....	—	1	
	Benamejé .....	El Tejar .....	—	1	
	Córdoba .....	Cerro Muriano .....	—	1	
		Alcolea .....	—	3	
		Villarrubia .....	—	1	
	Fuenteobejuna .....	Ojuelos Altos .....	—	1	
	Fuente Palmera .....	Fuente Carreteros .....	—	1	
	Lucena .....	Jauja .....	—	1	
	Montilla .....	Santa Cruz .....	—	2	
	Priego de Córdoba .....	Castil del Campo .....	—	1	
		Zamoranos .....	—	1	
	Santaella .....	Guijarrosa .....	—	1	
		La Montiel .....	—	1	
	GRANADA	Albuñol .....	La Rábida .....	—	2
		Almuñécar .....	La Herradura .....	—	2
Cortes de Baza .....		Camocámara .....	—	1	
Gualchos .....		Castell del Ferro .....	—	2	
Illora .....		Tocón .....	—	1	
		Alomartes .....	—	1	
Iznalloz .....		Domingo Pérez .....	1	1	
		Dehesas Viejas .....	—	1	
Moclin .....		Tiena .....	—	1	
		Puerto Lope .....	—	2	
Molvízar .....		Sierra Nevada .....	—	2	
Motril .....		Torrenueva .....	—	2	
		Calahonda .....	—	1	
Pinos Puente .....		Valderrubio .....	1	2	
		Zujaira .....	—	1	
Polopos .....		La Mamola .....	—	2	
La Taha .....		Pitres .....	—	2	
El Valle .....		Melegis .....	—	1	
Nevada .....		Laroles .....	—	1	
Alpujarra de la Sierra .....		Mecina Bombarón .....	—	1	
Los Guajares .....		Guajar Faraguit .....	—	1	
Morelabor .....		Moreda .....	—	1	
El Pinar .....		Pinos del Valle .....	—	1	
Vegas del Genil .....		Purchil .....	—	2	
HUELVA		Aljaraque .....	Los Corrales .....	—	1
		Almonte .....	Matalascañas .....	—	2
		Alosno .....	Tharsis .....	—	1
	Calañas .....	Silos de Calañas .....	—	1	
	Isla Cristina .....	La Redondela .....	—	2	
	Jabugo .....	El Repilado .....	—	2	
	Palos de la Fra. ....	Mazagón .....	—	1	
	San Juan del Pto. ....	Candón .....	—	1	

CUADRO III (Conclusión)

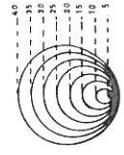
Provincia	Municipio	Entidad de Población	Banco	C. Ah.	
JAEN	Alcalá la Real .....	Mures .....	—	1	
	Alcaudete .....	Los Noguerones .....	—	1	
	Beas de Segura .....	Arroyo del Ojanco .....	—	2	
	Huelma .....	Solera .....	—	2	
	Linares .....	Linarejos .....	—	1	
		Estación Linares .....	—	1	
	Martos .....	Monte Lope Alvarez .....	—	1	
	Montizon .....	Aldeahermosa .....	—	1	
	Villacarrillo .....	Mogón .....	—	1	
	Villatorres .....	Villagordo .....	—	3	
	MALAGA	Antequera .....	Cartaojal .....	—	1
Villanueva del Cauche .....			—	1	
Villanueva de Concepción .....			—	3	
Bobadilla .....			—	1	
La Joya .....			—	1	
Benalmádena .....		Arroyo de la Miel .....	—	1	
Cártama .....		Estación de Cártama .....	—	1	
Fuengirola .....		Los Boliches .....	—	1	
Gaucín .....		Estación de Gaucín .....	—	1	
Málaga .....		Campanillas .....	—	1	
		Molinillo .....	—	1	
		Churriana .....	—	3	
Manilva .....		Sabinillas .....	—	1	
Marbella .....		San Pedro de Alcántara .....	4	3	
		Las Chapas .....	1	0	
		Nueva Andalucía .....	1	0	
Nerja .....		Maro .....	—	1	
Rincón de la Victoria .....		Cala del Moral .....	—	1	
Ronda .....		Serrato .....	—	1	
		Motecorto .....	—	1	
Torrox .....		Torrox Costa .....	1	0	
Vélez Málaga .....		Torre del Mar .....	5	5	
		Caleta de los Vélez .....	—	1	
		Benajárfate .....	—	1	
		Almayate Bajo .....	—	1	
SEVILLA		Camas .....	Coca .....	—	1
		Lebrija .....	El Cuervo .....	—	2
	Mairena del Aljarafe .....	Ciudad Aljarafe .....	—	1	
	Puebla del Río .....	Villafranco del Guadalq. ....	4	2	
	La Rinconada .....	San José de la Rinconada ....	4	3	
	S. Juan de Aznalf. ....	Barrio Alto .....	—	1	
	Tocina .....	Los Rosales .....	1	2	
	Utrera .....	El Palmar de Troya .....	—	1	

Fuente: Elaboración Propia.

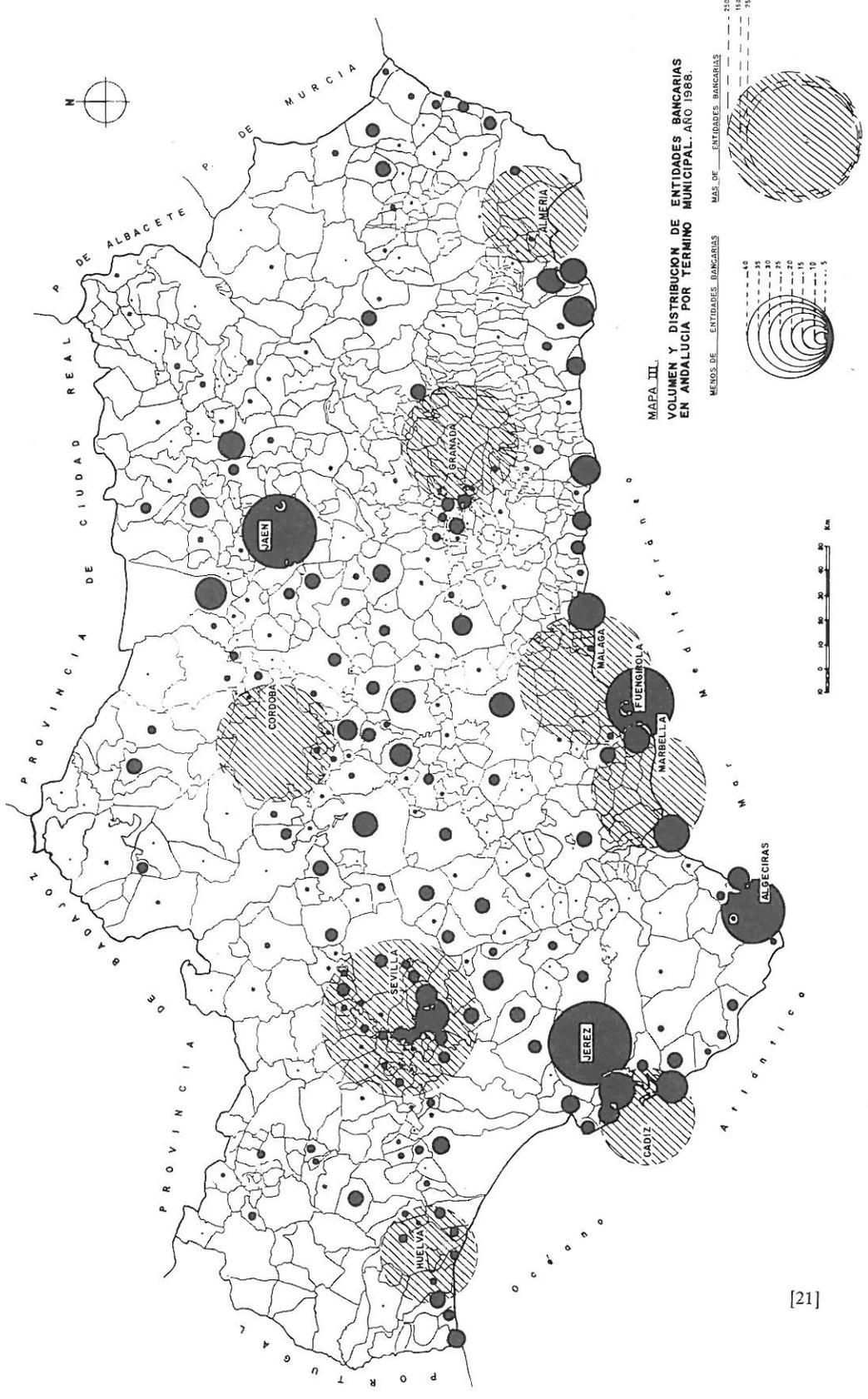


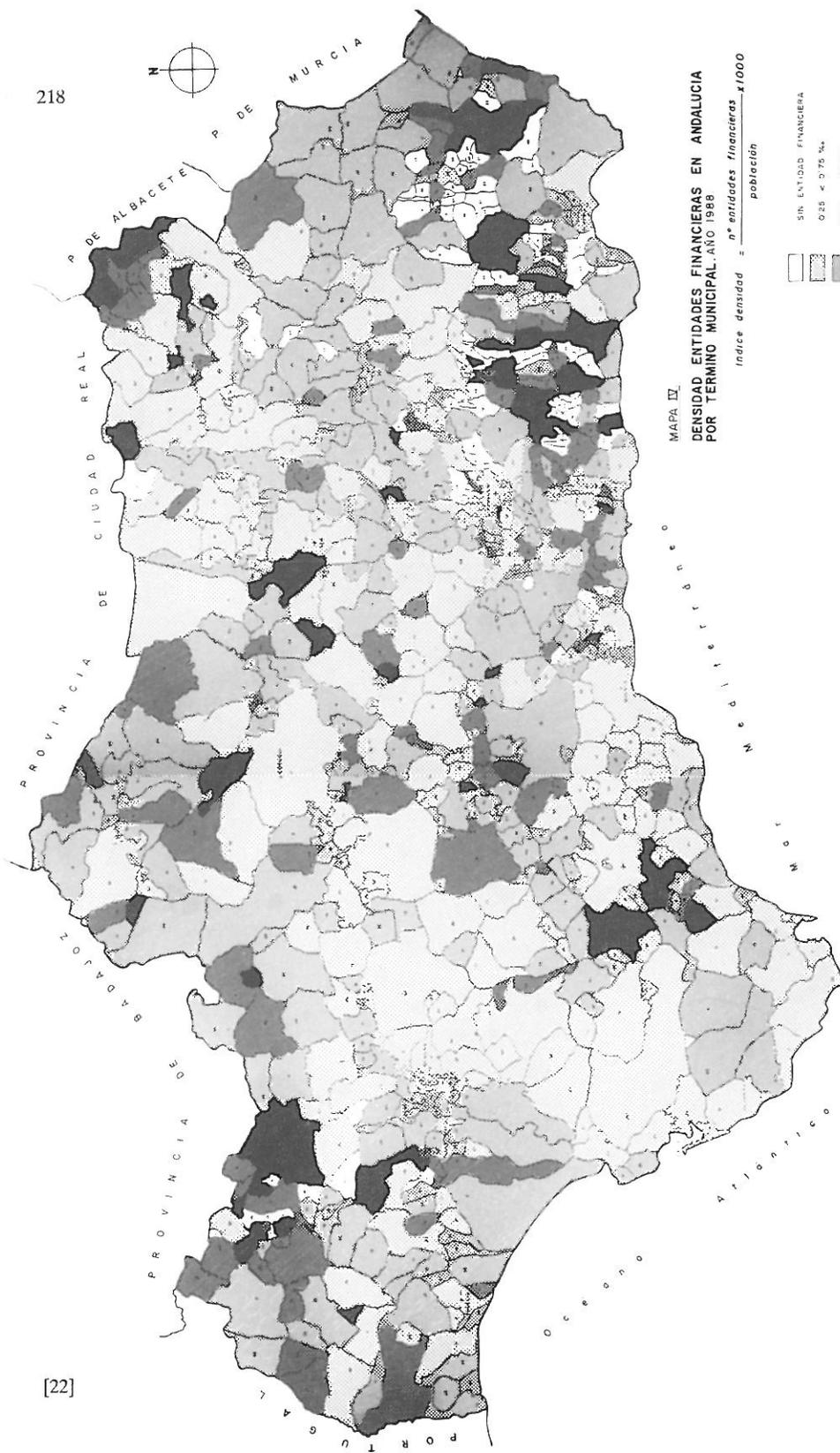
MAPA I.  
 VOLUMEN Y DISTRIBUCION DE ENTIDADES FINANCIERAS  
 DE ANDALUCIA POR TERMINO MUNICIPAL. AÑO 1968

MENOS DE 40 ENTIDADES  
 MAS DE 40 ENTIDADES









Con la variable puesta en lance, el equipamiento financiero por entidad municipal, se ha caracterizado sucintamente la situación de Andalucía de un servicio público guiado fundamentalmente por estrategias de rentabilidad económica (oferta/demanda). La comparación de este tipo de dotaciones con las que detentan otros tipos de equipos públicos —pero de corte más social— (colegios, institutos de bachillerato y de formación profesional, centros asistenciales, ambulatorios, centros de salud, hospitales, universidades, centros culturales, polideportivos, etc...) puede y debe ser un ejercicio de reflexión en la búsqueda de equilibrios económicos, sociales y territoriales. La Administración pública no debe guiarse única y exclusivamente por el beneficio económico en la producción de sus estrategias de dotación y distribución de equipos y servicios espaciales/regionales, si quiere evitar disfuncionalidades (efecto distancia —social, económica y territorial— de la población y las externalidades adosadas) que perpetúen un enclavamiento de ciertas zonas en beneficio de otras.

#### FUENTES

*Guía de la banca, cooperativas de crédito y cajas de ahorros*. Separata del Anuario Español de los bancos, bolsas y cajas de ahorros. Ed. Maestre. Madrid, 1988.

*Anuario del Mercado Español*. Banesto. Años 1968, 1975 y 1988.

#### BIBLIOGRAFIA

JORDA, R. «Ragos generales de la economía andaluza». *Geografía de Andalucía* (dir. G. Cano), Tomo V, pp. 13-60. Sevilla, 1989.

MARQUEZ, J. «La nueva agricultura andaluza (agricultura litoral)». *Geografía de Andalucía* (dir. G. Cano), Tomo IV, pp. 331-381. Sevilla, 1989.

ENRIQUE LOPEZ LARA

Profesor Asociado de Análisis Geográfico Regional  
Sevilla

#### EL MAPA ESCOLAR DE ANDALUCIA DEL CURSO 88/89

Un año más, y con éste ya van cinco, ha aparecido una nueva edición del *Mapa Escolar de Andalucía*, el correspondiente en esta ocasión al curso académico 88/89. Publicado por la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, el *Mapa Escolar* es una elaboración de la Dirección General de Planificación y Centros que tiene como objeto esencial el presentar la realidad educativa andaluza en su globalidad, de manera que se detecten los avances y carencias más notables en la materia. Para su ejecución resulta imprescindible establecer unas bases demográficas, territoriales y educativas que para el caso que nos ocupa recogemos a continuación.

Son las primeras aquéllas en que quizás las dificultades han sido mayores, pues aunque se pretende utilizar el *Padrón 1986* como fuente demográfica fundamental, el tratamiento que hasta el momento se ha dado a los datos recogidos en el mismo no es lo suficientemente exhaustivo para las necesidades de un estudio de este tipo. De este hecho se deja constancia en la propia introducción al *Mapa Escolar*: «El principal escollo con que nos encontramos es que las tablas de población por grupos de edad (año a año), necesarias para el cálculo de las tasas de escolarización, sólo se han publicado hasta la fecha para los municipios de más de 50.000 habitantes, por lo que ha sido necesario recurrir a otras fuentes, así como a datos no publicados. Por otro lado, la poca calidad y fiabilidad que a veces ofrecían las estimaciones citadas nos ha obligado, como solución alternativa, a inferir datos de municipios menores de 50.000 a partir de los restantes».

Como unidades territoriales de análisis se emplean los 122 ámbitos básicos del Sistema de Ciudades de Andalucía, elaborado por la Dirección General de Ordenación del Territorio de la Consejería de Política Territorial y heredero a su vez de una inicial propuesta de comarcalización para Andalucía. La utilización de esta compartimentación espacial, constante desde la aparición del primer *Mapa Escolar* (curso 84/85), se justifica por la similitud de la misma con la que el Ministerio de Educación y Ciencia, antes del traspaso de competencias, denominaba comarcas de Enseñanzas Medias. Por ello sería esperable que cada uno de estos ámbitos contase, al menos, con un centro de Bachillerato y otro de Formación Profesional de carácter público, situación que no sucede en 26 ocasiones.

Los indicadores educativos más sobresalientes del *Mapa Escolar* son las tasas de escolarización, o mejor diríamos de matriculación, en Educación Preescolar (sólo de 4 a 5 años, esto es, en Escuelas de Párvulos), BUP/COU (de 14 a 17) y F.P. (de 14 a 18). También se presenta una tasa conjunta para las Enseñanzas Medias en la que se tiene en cuenta a toda la población matriculada en Bachillerato y Formación Profesional, pero sólo a los grupos de edad de 14 a 17 años. Según parece «la desviación que supone el hecho de suprimir el grupo de edad de 18 años es mínima, ya que cuantitativamente el último curso de F.P. II supone un pequeño porcentaje de la matrícula total». En este punto sería conveniente recordar la sencilla fórmula que permite obtener las tasas de escolarización:

$$\text{Tasa de escolarización} = \frac{\text{N.º de matrículas públicas y privadas}}{\text{Población en edad correspondiente}} \times 100$$

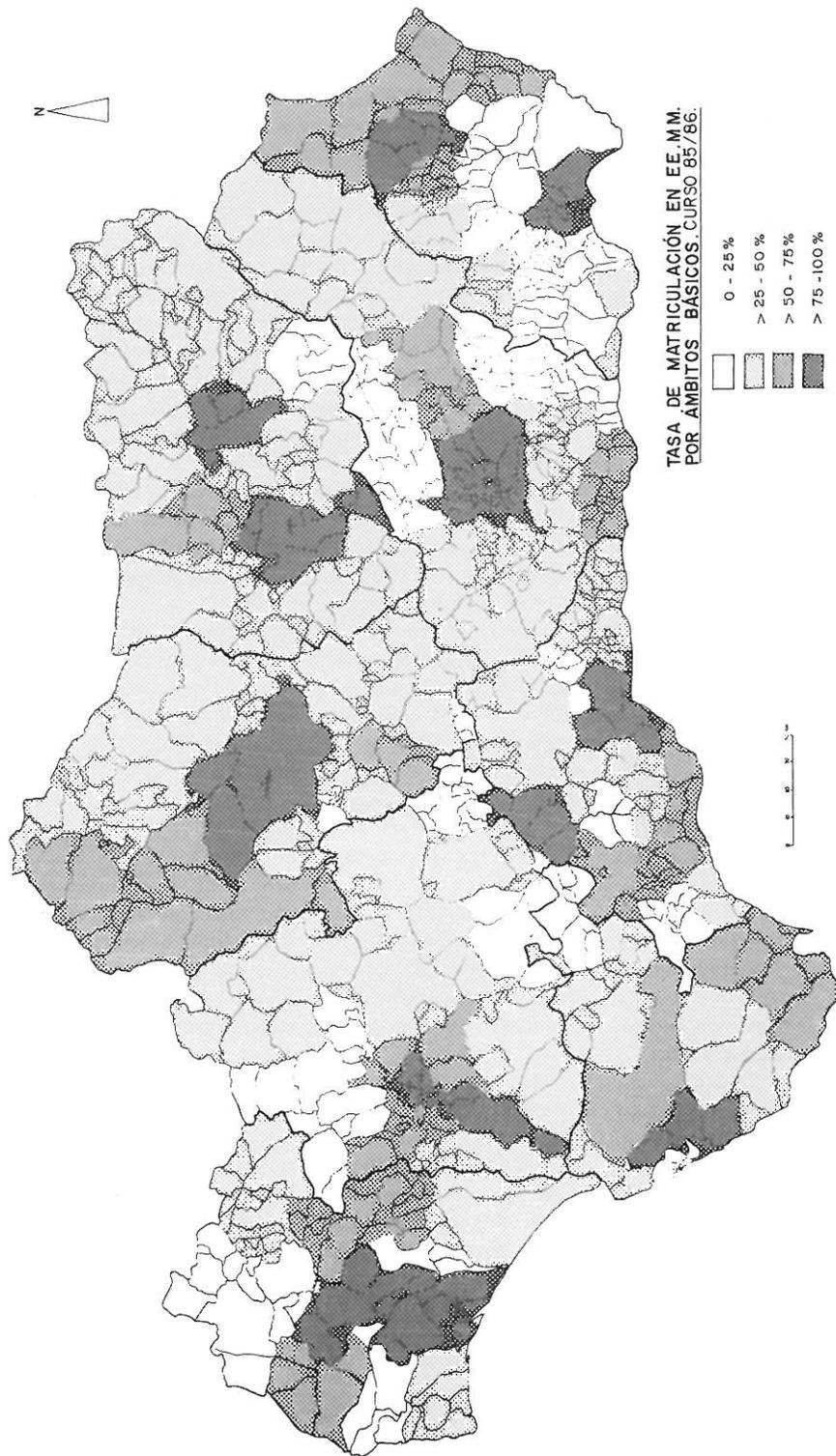
Otra información educativa de carácter complementario que aparece en el *Mapa Escolar* es la ubicación de los Centros de Profesores (CEP) y Aulas de Extensión para el perfeccionamiento del profesorado, así como de los Departamentos de Informática (DIN) para la introducción de esta nueva herramienta en niveles no universitarios. Igualmente se hace un resumen del estado de la Educación Permanente de Adultos en Andalucía (49.509 matriculados en el curso 88/89), tan importante para la reducción de las elevadas tasas de analfabetismo que tradicionalmente hemos venido padeciendo. La introducción al *Mapa Escolar* finaliza con una presentación de las características físicas, demográficas y económicas que se recogen para cada una de las comarcas andaluzas, mera repetición de las que ya aparecían en

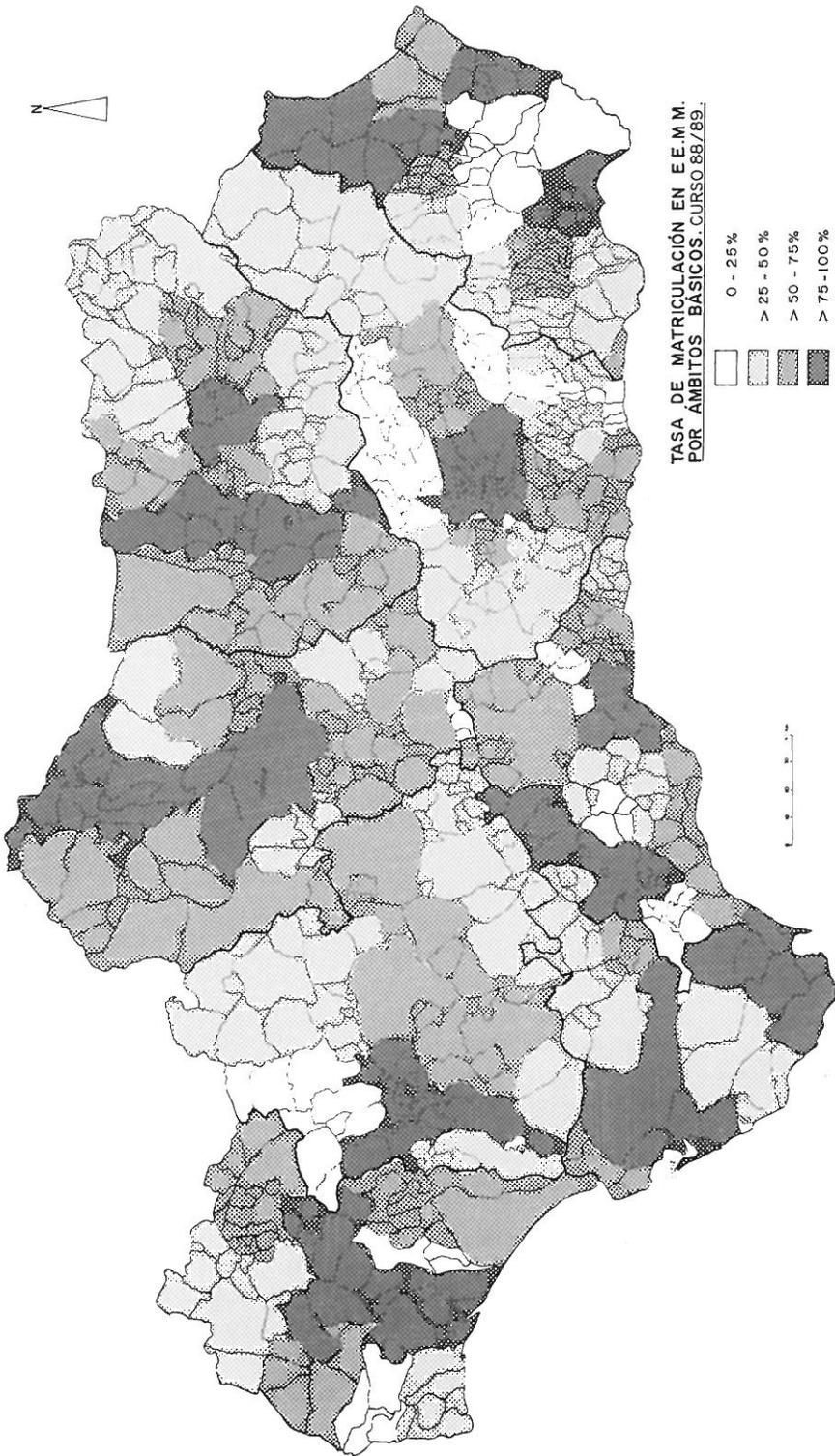
otra publicación oficial (JUNTA DE ANDALUCIA: *Características socioeconómicas de las comarcas andaluzas*) y que sólo se ha actualizado para el caso de la renta «per capita», elaborada ahora según el *Anuario del Mercado Español 1988* (BANESTO), con datos de 1986.

A continuación se establece una caracterización general de Andalucía mediante distintos indicadores socioeconómicos y demográficos, ajustados a los resultados del *Padrón 1986*, y entre los que por desgracia destaca una tasa de paro del 30,5 % de la población activa. Asimismo se representan cartográficamente, con una gama de colores poco adecuada, la tendencia demográfica de las distintas comarcas y su densidad de población. En este sentido cabe señalar que la Comunidad Autónoma de Andalucía, a pesar de sus 87.268 km<sup>2</sup>, no es la más extensa de España como se dice en el texto (la supera Castilla-León), aunque sí sea la más poblada. Con posterioridad se hace referencia a la situación educativa andaluza en cada uno de sus distintos niveles, presentando datos retrospectivos de las tasas de escolarización desde que la Administración Autónoma asumió plenas competencias en la materia (curso 83/84) y en las que hay que reconocer sensibles mejoras. El capítulo finaliza con la cuantificación del profesorado en cada escalón educativo, de las plazas escolares en construcción en EGB y EE.MM., y de los centros acogidos al Plan Alhambra para la introducción de la Informática.

Un esquema semejante encontramos en la presentación de las 8 provincias andaluzas, con la única variante de la supresión de las referencias demográficas. Seguidamente, y también como novedad en la presente edición, aparece una relación de todos los institutos públicos de Bachillerato y sus extensiones respectivas, con la mención de la matrícula en sus distintos cursos y su capacidad máxima. De igual modo se presenta un listado de los centros públicos y privados de Formación Profesional, en el que, mediante códigos, se especifican las diversas ramas, profesiones y especialidades que en ellos se imparten, y la matrícula comarcal de este tipo de enseñanza. Parece que con esta aportación se empieza a tomar conciencia del irrenunciable proceso de generalización de las EE.MM. y de su importancia a la hora de determinar el desarrollo educativo de una comunidad. Mediante gráficos de barras se representan las tasas de escolarización en EE.MM. de cada ámbito funcional, apreciándose cómo muy pocas comarcas superan normalmente la media provincial, lo que indica una clara concentración de la oferta en las zonas más pobladas (también las más dinámicas), y el consiguiente vacío educativo de las áreas menos desarrolladas.

En las fichas comarcales se relacionan los distintos municipios con el número de centros (tanto públicos como privados) con que cuentan cada uno de ellos, así como las matrículas que reciben (lo que supone una novedad respecto al curso anterior en que aparecía la capacidad de los centros). Estos datos se recogen para la denominada oferta de EGB (que también incluye Preescolar y Educación Especial), BUP y FP. Igualmente se deja constancia de los DIN, CEP y Aulas de Extensión que encontramos en cada zona, de la expansión del Plan Alhambra, de las tasas comarcales de escolarización y de la razón alumnos/profesor en EGB (con una media de 27,15 para el conjunto andaluz).





Ya hemos dicho que uno de los elementos más representativos del nivel educativo son las tasas de escolarización. Para el caso de la Educación Preescolar hemos detectado diferencias entre las que se ofrecen oficialmente y las que nosotros hemos hallado empleando las mismas publicaciones sobre el *Padrón 1986* que aparecen referidas en la bibliografía del *Mapa Escolar*. Al parecer estas divergencias vienen marcadas por el hecho de utilizar, como explícitamente se reconoce en el texto, los grupos de edad de 1 y 2 años del *Censo 1981* como población afectada, y no, como parece lógico y nosotros hemos hecho, los niños de 4 y 5 años en el *Padrón 1986*, de modo que al no ser identificables ambas situaciones (bajas por fallecimiento o emigración y altas por inmigración que tienen lugar en esos 5 años), van a surgir desigualdades cuantitativas. Todo esto se traduce en unas tasas reales de matriculación en Preescolar inferiores a las que oficialmente se presentan, y que hemos recogido en el cuadro I. Como vemos hay una disimetría de 16,45 puntos a escala regional, que encubre diferencias más acusadas en provincias como Sevilla y Málaga y situaciones de mayor proximidad como el caso de Jaén.

CUADRO I  
TASAS DE ESCOLARIZACION EN PREESCOLAR (4-5 AÑOS). CURSO 88/89

	Tasa oficial	Tasa real
Almería .....	97,15 %	83,50 %
Cádiz .....	100 %	87,66 %
Córdoba .....	95,94 %	83,84 %
Granada .....	99,38 %	81,59 %
Huelva .....	94,60 %	77,39 %
Jaén .....	100 %	89,40 %
Málaga .....	98,30 %	79,40 %
Sevilla .....	96,16 %	78,27 %
ANDALUCIA .....	98,71 %	82,26 %

Fuente: *Mapa Escolar de Andalucía* (Curso 88/89) y elaboración propia.

Por su parte, las tasas de escolarización en EE.MM. en las que no hemos apreciado diferencias significativas entre nuestras estimaciones y las que presenta el *Mapa Escolar*, ya anunciamos que sufrían una importante concentración en una serie reducida de comarcas, hecho que hemos decidido cartografiar para comentar mejor su distribución espacial. Ahora bien, no sólo se ha representado la situación actual, sino que también se han plasmado las tasas del curso 85/86 (recogidas en el segundo *Mapa Escolar de Andalucía*), para poder analizar así la evolución temporal de las mismas.

Lo primero que habría que destacar es el restringido desarrollo a nivel regional las tasas de matriculación en EE.MM.: del 62,60 % en el curso 85/86 y del 76,15 % en el 88/89, porcentajes éstos que dijimos están incluso sobrevalorados debido a que para su elaboración no se ha considerado el grupo de edad de 18 años. A escala comarcal observamos cómo en el primer mapa tasas superiores al 75 % se encuentran mayoritariamente en zonas muy urbanizadas (capitales provinciales).

Las excepciones son Valverde del Camino (dinamismo artesanal), Ubeda (tradición educativa), Campillos (importante oferta privada) y Albox (centro de la llamada cuenca del mármol). En el pasado curso las manchas más oscuras se habían extendido algo más, pero siempre en las proximidades de los núcleos iniciales. No obstante llaman favorablemente la atención los casos de Pozoblanco (que ha pasado de menos del 50 % a más del 75 %) y de las muchas veces marginada comarca de los Vélez en Almería.

Tasas entre el 50 y 75 % las encontramos en principio en zonas adyacentes a las comarcas urbanas y en el litoral mediterráneo (también en el eje de comunicación Sevilla-Huelva y de nuevo sobre el río Almanzora), pero los últimos datos ponen de manifiesto una expansión de la oferta por otras zonas de Andalucía, especialmente sobre la Campiña sevillana, el Subbético de Córdoba y la Vega Alta del Guadalquivir, que han tomado una tonalidad más intensa. Las EE.MM. parece que dejan de ser un fenómeno de penetración norte-sur para adquirir un desarrollo interno de disposición latitudinal. Las comarcas con porcentajes entre 25 y 50, que en el 85/86 suponían la mitad de las andaluzas a pesar de que la media regional estaba por encima del 60 %, han visto reducida su extensión territorial, siendo todavía sus principales enclaves el Subbético sevillano y jiennense, los altiplanos del noreste granadino y las Penibéticas. Por su parte los ámbitos con menos del 25 % de escolarización se han reducido de 26 a 15 en estos 4 cursos, pero permanecen enquistados en el sector occidental de la Sierra Norte de Sevilla, en el Subbético granadino, en zonas de las Penibéticas y en las desérticas comarcas de Tabernas y Níjar.

Por otro lado debemos decir que en el *Mapa Escolar* echamos en falta una referencia a algunos problemas propios de la Educación en Andalucía, entre los que indudablemente destacan las tasas de analfabetismo. Sabemos del esfuerzo, reconocido incluso internacionalmente, que la Administración Autónoma ha venido haciendo para reducir estos porcentajes, que según los datos del último *Padrón* han descendido ya al 7 % de la población de más de 10 años; no obstante convendría que una publicación de este tipo recogiera el reparto espacial de esta lacra social que afecta sobre todo a las mujeres del mundo rural. Además es conocido que la proporción de personas que aun sabiendo leer y escribir tienen una instrucción incompleta —sin estudios primarios— es todavía muy elevada (casi el 50 % de los andaluces de más de 10 años). Otros aspectos menos cuantificables pero también característicos de la Educación en Andalucía son las deficiencias en el ciclo escolar (absentismo, hijos de feriantes o de emigrantes temporales), y los problemas étnicos con el colectivo gitano, que convendría introducir para un estudio completo de la materia.

En cualquier caso el *Mapa Escolar* supone un importante esfuerzo de cara al conocimiento de la realidad educativa andaluza, que cuenta ya con el bagaje de cinco ediciones, pero que, desde nuestro punto de vista, presenta algunas deficiencias que hemos intentado poner de manifiesto para su mejora y consiguiente mayor utilidad.

JESUS VENTURA FERNANDEZ  
Profesor Asociado de Análisis Geográfico Regional  
Universidad de Sevilla