

El gran área de expansión industrial de Andalucía: Instrumento de acción regional.

José Garrido Molina

Director General de Ordenación del Territorio. Consejería de Política Territorial.

INTRODUCCION

I. La política de desarrollo territorial presenta un cambio sustancial en sus parámetros fundamentales a partir del III Plan de Desarrollo Económico y Social, configurándose como instrumento de acción regional las Grandes Áreas de Expansión Industrial.

Este nuevo instrumento venía a sustituir a los Polos de Desarrollo y Promoción como figura de desarrollo regional, extendiendo geográficamente sus beneficios e integrandolo los diferentes centros de actividad a lo largo de «ejes de desarrollo».

El G.A.E.I.A. se crea por Decreto de 30 de octubre de 1976, habiéndose realizado desde dicha fecha varios concursos de beneficios, de los cuales está vigente el regulado por el R. D. 1461/81.

La promoción de actividades privadas, mediante la concesión de un conjunto de estímulos fiscales y financieros, fue la vía que se instrumentó para alcanzar un mayor nivel de desarrollo en la región.

La delimitación realizada de esta figura de promoción le ha facultado un doble carácter territorial-sectorial, ambos articulados de forma extensiva, ya que pueden ser promovidas todas las actividades en cualquier punto de la Comunidad Autónoma. Este hecho ha supuesto que un buen número de proyectos aprobados correspondan al sector servicios y a la agricultura, canalizándose un elevado flujo de subvenciones hacia ellos, especialmente hacia actividades agrarias.

En el marco del concurso de beneficios actualmente vigente, se reguló el fomento prioritario de un conjunto de sectores y municipios, otorgándose a los proyectos en ellos ubicados un suplemento de subvención equivalente al 5 % de la inversión aprobada.

Esta modificación introducida en 1981 afronta, en lo referente a «municipios preferentes», el objetivo prioritario de las grandes áreas, es decir, la generación de ejes de desarrollo a lo largo de Andalucía.

II. La eficacia de este instrumento ha de mensurarse teniendo presente la dinámica económica por la que ha atravesado la región y el país en su periodo de vigencia. La significación que toma la crisis económica en nuestro país a finales de la década de los setenta, incide por dos vías en la política regional articulada por las grandes áreas. De un lado la disminución de las expectativas empresariales en un contexto altamente inflacionario provoca una caída de las inversiones empresariales, situación que se agrava en las regiones de reducida capacidad promotora.

La crisis económica genera en España una escalada notoria del déficit público, incorporando una segunda restricción a la política de desarrollo regional al no incrementarse, en función a las necesidades los recursos asignados en los sucesivos Presupuestos Generales del Estado(1).

La eficacia de los fondos destinados a las grandes áreas, se ha visto reducida por la falta de una coordinación adecuada con otros instrumentos de promoción y por el exiguo seguimiento que se ha realizado de los beneficios concedidos. La asignación de subvenciones a proyectos de mínima incidencia en la economía regional, unida a las reducciones presupuestarias, configuran el marco en que se ha desarrollado la política de incentivos a lo largo de los últimos años.

III. La modificación a corto plazo del contexto de la acción regional en España hace de sumo interés el análisis de los elementos básicos que configuran las actuaciones llevadas a cabo en las grandes áreas. Las experiencias extraídas tras ocho años de vigencia del G.A.E.I.A., posibilita la adecuación de los principios básicos de la política de incentivos regionales a las necesidades y circunstancias que actualmente configuran la realidad económica y política del país.

IV. La configuración de un Estado Autonómico y la existencia de un poder político regional con capacidad para fomentar el desarrollo en el ámbito de sus respectivas Comunidades Autónomas, introduce unos aspectos no contemplados hasta ahora en la política regional. Efectivamente,

las grandes áreas, al igual que otros instrumentos de promoción, se crean en un marco de relaciones económicas y políticas centralistas y su articulación responde a criterios y normas de actuación centralizada.

La participación de las Comunidades Autónomas en las figuras de acción territorial, ha de superar a medio plazo la exigua visión regional que ha imperado desde la creación de los instrumentos de promoción. La existencia obligatoria de Planes Económicos Regionales requerirá la perspectiva autonómica en los sistemas de incentivos regionales.

Actualmente la Comunidad Autónoma de Andalucía posee las competencias sobre la gestión y tramitación de los expedientes que soliciten beneficios del G.A.E.I.A., incluyendo la propuesta de subvención (traspaso por R. D. 3284/83 de ciertas funciones y servicios del Estado en materia de acción territorial). Por Decreto 23/84 de la Junta de Andalucía, se asigna a la Consejería de Política Territorial dichas funciones. En desarrollo de las competencias transferidas se crea, mediante el Decreto 120/84, el Comité de Valoración de Acción Territorial de Andalucía, siendo una de sus principales misiones la realización de propuesta de subvención de cada proyecto presentado al G.A.E.I.A.

En ejercicio de las competencias asumidas, el Comité de Valoración de Acción Territorial es el órgano de la Administración Autónoma competente para introducir los criterios regionales en las actuaciones que se realicen en el G.A.E.I.A., o en el instrumento de acción territorial que lo sustituya.

En este sentido, el C.V.A.T. ha de elevar a la Administración Central las consideraciones necesarias para adecuar el nuevo instrumento que vaya a incidir en la economía andaluza, a los objetivos de desarrollo de la Comunidad Autónoma.

V. Plantear cambios fundamentales en toda realidad necesita de un adecuado conocimiento sobre los parámetros básicos que la delimitan. La incidencia del G.A.E.I.A. es prácticamente desconocida para buena parte de los profesionales relacionados con la vida económica de Andalucía; esta situación ha originado una consideración errónea sobre la capacidad de este instrumento, postergándose de forma sucesiva las posibilidades de articularlo como una figura adecuada de promoción empresarial.

El análisis de los rasgos fundamentales de los expedientes aprobados por el Consejo de Ministros hasta diciembre del 83 permite avanzar las principales disfuncionalidades detectadas en los

siete primeros años de vigencia del G.A.E.I.A. La información que se aporta, dada la carencia de datos hasta la fecha, posibilitará un primer conocimiento sobre la incidencia sectorial y territorial de este instrumento.

I. ANALISIS DE LOS PROYECTOS APROBADOS: ASPECTOS GENERALES, SECTORIALES Y TERRITORIALES.

Un total de 2.570 proyectos se presentaron hasta dic-83 en solicitud de beneficios del G.A.E.I.A.; de ellos tan sólo 1.377 (53 %) obtuvieron algún tipo de incentivo fiscal o financiero. A lo largo del último año el Consejo de Ministros aprobó 430 expedientes, solicitando la concesión de beneficios 435 proyectos(2).

La inversión aprobada asciende a 425.568 millones de pesetas constantes (1983), generándose con la misma 39.786 puestos de trabajo. Estas cifras absolutas quedan notablemente diluidas si se relacionan con la población activa, la renta regional o el número de establecimientos industriales, suponiendo un 2,16, 2,30, y 2,90 % respectivamente(3).

La dimensión media de los proyectos (309 millones de pesetas de inversión y 28 puestos de trabajo) y el nivel de capitalización de los procesos productivos beneficiados (10,6 millones de pesetas por empleo) no revelan la canalización de proyectos «capital intensivos» y de elevada dimensión con respecto a la estructura económica regional, aunque realmente sí han existido dichos proyectos.

En efecto, 32 proyectos, concentran un 67,7 % de la inversión y un 27,7 % del empleo proyectado(4), siendo su dimensión 29 veces superior a la media regional y su nivel de capitalización 2,5 veces más elevados.

Este conjunto de proyectos reduce la relevancia de la mayor parte de las inversiones aprobadas, convirtiendo a los sectores y municipios donde se ubican en los más significativos del G.A.E.I.A.

Estas grandes inversiones se presentan en cuatro ramas de actividad: construcción de vehículos, producción de energía eléctrica, industria química y minería; la ampliación de instalaciones existentes o la explotación de un recurso natural son los factores principales que explican la localización en Andalucía de estas inversiones.

Su ubicación territorial responde a patrones tradicionales en la teoría de la localización; es decir, allí donde existe el recurso o en las áreas más urbanizadas de la región. En efecto, las comarcas

de las capitales provinciales han aglutinado la mayor parte de los proyectos más capitalizados, explicándose la importancia de las inversiones localizadas en ciertas comarcas rurales por el emplazamiento de cuantiosos proyectos destinados al aprovechamiento de las materias primas allí existentes.

La integración de estos grandes proyectos en la economía de la zona y, en general en la economía andaluza, es reducida, poseyendo una mínima capacidad de arrastre de otros sectores ubicados en Andalucía. Su mayor relación con líneas de producción existentes en otras regiones o países, determina «la apertura» hacia el exterior de sus procesos productivos, en especial desde el lado de la oferta. En contraposición a estos proyectos, se han aprobado 121 expedientes que pueden calificarse como marginales en el contexto de este instrumento de promoción(5). Su reducida incidencia en la economía regional, la orientación hacia mercados locales y un mínimo nivel tecnológico, son los parámetros que delimitan este conjunto de proyectos.

La industria alimentaria, la fabricación de productos minerales no metálicos y la producción agraria, son los sectores en que este tipo de inversiones posee una mayor incidencia, concentrando un 0,2 % de la inversión y un 1,4 % del empleo.

La mayor parte (47 %) de los proyectos beneficiados suponen la creación de una nueva empresa en la región, debiéndose el 40 % de los expedientes a la necesidad de ampliar instalaciones ya exis-

tentes. Es de reseñar la exigua incidencia que poseen los proyectos de reconversión de las plantas productivas (0,5 %), en un periodo donde la reestructuración, al menos energética, ha sido una necesidad frecuente en las empresas.

Un número importante de los proyectos aprobados se han ubicado en sectores tradicionales de la economía andaluza, especialmente los relacionados con la agricultura. En efecto; la industria alimenticia (434 proyectos), la fabricación de productos minerales no metálicos (151), y la producción agraria (101) ocupan los primeros lugares de la jerarquía regional; entre ellos concentran un 49,8 % del número de proyectos, un 22,5 % de la inversión, y el 43,4 % del empleo.

Estos valores reflejan la concentración de inversiones en un reducido grupo de actividades (el 57 % se aglutina en cinco sectores); en doce ramas de actividad(6) se supera un 2 % del total de inversiones del G.A.E.I.A., absorbiendo el 83 % de las inversiones, 71 % del empleo y 61 % del número de proyectos aprobados.

La ubicación geográfica de los proyectos de mayores dimensiones determina la distribución territorial de las inversiones canalizadas en el G.A.E.I.A., configurando a las provincias y comarcas donde se emplazan como las más relevantes en el contexto de este instrumento de promoción.

Cádiz y Almería ocupan los primeros lugares en cuanto a inversiones aprobadas (119,6 y 109,2 miles de millones de ptas. constantes), aglutinan-

Cuadro 1

| ACTIVIDADES | INVERSION millones ptas. | N.º PROYECTOS | EMPLEOS |
|---|-----------------------------|------------------|---------------|
| Producción de energía eléctrica | 75.718,3 | 6 | 6.870 |
| Construcción de vehículos | 61.471,5 | 10 | 339 |
| Indt. de productos alimenticios | 42.620,7 | 434 | 1.399 |
| Indt. de productos minerales no metálicos | 33.356,3 | 151 | 390 |
| Extracción y preparación de minerales no metálicos | 33.159,9 | 8 | 977 |
| Producción y 1.ª transformación de metales | 22.003,2 | 6 | 3.025 |
| Industria química | 21.538,0 | 40 | 957 |
| Producción agraria | 19.973,7 | 101 | 2.367 |
| Construcción | 11.319,5 | 27 | 7.376 |
| Extracción de minerales no metálicos ni energéticos | 11.050,9 | 26 | 508 |
| Hoteles | 10.757,4 | 46 | 364 |
| Industria del papel | 10.581,8 | 32 | 1.636 |
| Resto de sectores | 72.015,3 | 390 | 13.578 |
| TOTAL | 425.568,0 | 1.377 | 39.786 |

do un 53 % del total regional. La diferencia con el resto de Andalucía queda evidenciada al comparar estas cifras con las de Huelva (siguiente en importancia), ya que en ésta no se alcanza el 50 % de las inversiones canalizadas en cada una de aquellas.

El G.A.E.I.A. ha tenido una reducida incidencia en Jaén y Granada (11,9 y 22,5 miles de millones respectivamente), no canalizando entre ambas una cuarta parte de las inversiones aprobadas en Cádiz o Almería. Estas diferencias se explican por la localización en estas dos últimas provincias de los proyectos de mayor dimensión acogidos a los beneficios del G.A.E.I.A.; en el resto de sectores se constata una importancia similar a nivel interprovincial.

La concentración en una única provincia de más del 50 % de las inversiones aprobadas en un sector, es general en todas las actividades beneficiadas por los incentivos de este instrumento. A excepción de la industria alimentaria y los hoteles, todos los restantes sectores aglutinan su inversión en una provincia.

Las diferencias existentes en la dimensión de un sector a lo largo de la región provoca una concentración sectorial-provincial notoriamente inferior en el número de proyectos que en el volumen de inversión, aglutinándose en un sólo sector y provincia simultáneamente un 29 % de los expedientes aprobados, es decir 35 puntos inferior a la concentración de inversiones.

Estas diferencias provocan que no sean, de forma general, las provincias donde se concentra la mayor parte de la inversión del sector las que aglutinen los niveles superiores de proyectos aprobados en los mismos; tan sólo en los tres subsectores relacionados con la extracción y fabricación de productos minerales y en la industria química existe una coincidencia provincial.

Estos datos dejan entrever que no son las provincias más inversoras donde se ha aprobado un mayor número de expedientes. En efecto, Sevilla y Córdoba ocupan los primeros lugares en cuanto a proyectos canalizados (308 y 223 respectivamente), descendiendo hasta la quinta y sexta posición Cádiz y Almería.

Al igual que en las inversiones, Jaén y Granada ocupan los últimos lugares regionales (107 y 131 proyectos respectivamente), aunque las distancias con respecto al resto de la región son sensiblemente inferiores en esta variable. La escasa dinámica empresarial de estas provincias explica la mínima incidencia del G.A.E.I.A. en ellas, situación que se refleja en la reducida presentación de proyectos (162 y 245 respectivamente)(7).

Las dos provincias más inversoras (Cádiz y Almería) y la de mayor volumen de proyectos aprobados (Sevilla) ocupan los primeros lugares en cuanto a la generación de puestos de trabajo; evidentemente Jaén y Granada figuran en los últimos puestos regionales.

La incidencia sobre el mercado de trabajo regional de los empleos aprobados es muy reducida (2,1 %), situación que se hace extensiva a las diferentes provincias, salvo Almería (8,5 %). El nivel medio regional es sólo superado por esta última y Huelva (2,9 %).

Los parámetros apuntados sobre la distribución provincial de inversiones se reproducen a escala comarcal, concentrando los ámbitos de Vera (Almería) y Bahía de Cádiz un 30 % de la inversión proyectada en el G.A.E.I.A.

Tan sólo dieciocho comarcas, de las ciento veinticinco que configuran la región, han registrado niveles significativos de inversión; entre ellas concentran el 85 % de los recursos canalizados. Las comarcas más deprimidas de la región se han visto escasamente beneficiadas de los incentivos de este instrumento de promoción; doce destacan por no haberse aprobado ningún proyecto en ellas.

Las áreas más urbanizadas de Andalucía son las que han absorbido la mayor parte de las inversiones y empleos aprobados, especialmente las comarcas de las capitales provinciales, Cádiz (11,8 % sobre el total de inversiones), Huelva (5,2 %), Sevilla (4,6 %), etc...

La relevancia de los proyectos destinados a la explotación de recursos naturales explica la significación en el contexto regional de las inversiones proyectadas en Sanlúcar la Mayor, Valverde, Nerva, Dalías-El Ejido y Vera.

Los incentivos del G.A.E.I.A. no han posibilitado una ordenación de actividades en el interior de la región; el exiguo beneficio diferencial a lo largo de Andalucía, unido a la reducida dinámica empresarial de las áreas menos urbanizadas de la región determinan los resultados alcanzados.

II. LAS SUBVENCIONES CANALIZADAS POR EL G.A.E.I.A.

II.1. Subvenciones concedidas.

Del conjunto de incentivos fiscales y financieros que pueden concederse a los proyectos que se ubiquen en la delimitación territorial de las grandes áreas, es la subvención en la capital la más relevante para la mayor parte del empresariado.

Cuadro 2

| PROVINCIAS | Invers. (**) | Empleos | Proyectos | Dimensión (*) | Capitalización (*) | Empleo por proyecto |
|--------------------|-----------------|---------------|--------------|------------------|-----------------------|------------------------|
| Almería | 109,2 | 10.472 | 142 | 769,6 | 10,4 | 73,7 |
| Cádiz | 119,6 | 4.744 | 151 | 792,6 | 25,2 | 31,4 |
| Córdoba | 27,1 | 3.441 | 223 | 121,6 | 7,8 | 15,4 |
| Granada | 22,5 | 3.171 | 131 | 172,5 | 7,1 | 24,2 |
| Huelva | 61,4 | 3.489 | 156 | 393,6 | 17,6 | 22,3 |
| Jaén | 11,9 | 2.907 | 107 | 111,4 | 4,1 | 27,1 |
| Málaga | 22,6 | 4.568 | 159 | 142,4 | 4,9 | 28,7 |
| Sevilla | 50,8 | 6.994 | 308 | 165,2 | 7,2 | 22,7 |
| TOTAL | 425,5 | 39.786 | 1.377 | 309,0 | 10,6 | 28,8 |

(*) Variables expresadas en millones de pesetas constantes de 1983.

(**) Variables expresadas en miles de millones de pesetas constantes de 1983.

Esta notoriedad es compartida con las desgravaciones en los derechos arancelarios en los proyectos de elevada dimensión y tecnología avanzada.

El porcentaje medio de subvención solicitada en los proyectos aprobados se sitúa en un 21,7, concediendo el Consejo de Ministros un 15,5. La aprobación de varios proyectos sin este beneficio, y dado su volumen de inversión, genera que sólo 9,7 pesetas de cada cien hayan sido subvencionadas por el G.A.E.I.A. Esta tasa supone un flujo hacia la región de 29.257,9 millones de pesetas corrientes de cada año, de las cuales más de una quinta parte (21 %) ha sido concedida a un sólo proyecto (General Motors).

La construcción de vehículos (6.851 millones de pesetas), la producción agraria (4.448), y la industria alimenticia (3.883), son los sectores más subvencionados en términos absolutos, absorbiendo un 51 % del total regional.

La correlación entre las jerarquías provinciales por nivel de inversiones y subvenciones es casi absoluta; las cuatro provincias más inversoras (Cádiz, Almería, Huelva y Sevilla) absorben un 74 % de las subvenciones, concentrándose en ellas un 81 % de las inversiones. Esto supone una tasa de subvención inferior en estas provincias a la media regional.

Se constata una correlación negativa entre dimensión del proyecto y tasa de subvención concedida, así como una relación positiva entre esta última variable y la inversión en sectores tradicionales.

La calificación como preferente de actividades relacionadas con los sectores tradicionales y su menor nivel de capitalización, explican las eleva-

das tasas concedidas a la producción agraria (27,1 %), hoteles (16,2 %) e industria alimentaria (13,5 %).

La relación entre las variables subvención concedida y empleo generado, pone de relieve el coste que le supone a la Administración Pública la generación de un puesto de trabajo, y facilita un término de referencia para comparar la eficiencia de este tipo de instrumentos de acción regional con otros incentivos a la creación de empleo.

Cada puesto de trabajo aprobado en el G.A.E.I.A. supone la concesión de 735.000 pesetas en subvenciones, nivel que se eleva notoriamente en los sectores capital intensivo, especialmente la «construcción de vehículos» (2,8 millones de pesetas por empleo), «producción y primera transformación de metales» (1,9), «construcción» (1,4) y «extracciones de minerales metálicos» (1,3)(8).

En los sectores más tradicionales de nuestra economía el coste de creación de un puesto de trabajo para el Estado es menor: industria alimentaria (526.000 pesetas), fabricación de productos minerales no metálicos (587.000) y producción agraria (647.000). En el grupo de sectores que no superan la media regional se encuentra la producción de energía eléctrica y la industria del papel (ambas de elevada capitalización) debido a la no concesión de subvención a varios proyectos localizados en los mismos(9).

II.2. Subvenciones liquidadas.

El diferimiento excesivo en la realización de las inversiones por parte de los empresarios acogidos al G.A.E.I.A. es una situación generalizada;

este hecho diluye los logros y posibilidades de este instrumento de promoción.

El nivel de subvenciones liquidadas, las inversiones justificadas, los empleos creados y los proyectos que han cumplido las condiciones establecidas al concederse los beneficios del G.A.E.I.A., demuestran el retraso sustancial en que actualmente se encuentra la realización de los proyectos aprobados.

Efectivamente, tan solo 178 expedientes han cumplido condiciones (12,9 % del total aprobado), habiéndose liquidado 12.477,8 millones de pesetas (42,6 %) lo que supone la justificación de 99.043,4 millones de pesetas (32,8 %), teniéndose constancia de la creación de 4.603 puestos de trabajo directos (11,5 %) (julio 1984).

III. LA TRAMITACION DE LOS EXPEDIENTES.

En la medida que el empresario realice una previsión errónea del periodo en que hará liquidas las subvenciones pondrá en peligro la rentabilidad (vía incremento de los costes financieros) e incluso la situación financiera de la empresa (en los casos que no pueda lograrse temporalmente una fuente financiera alternativa). La solvencia de las empresas acogidas puede llegar a verse comprometida por la necesidad de renovar excesivamente los créditos a corto y medio plazo que sustituyen a la subvención en la financiación de las inversiones.

Es por tanto la tramitación de los expedientes y de las liquidaciones un punto crucial del funcionamiento de este instrumento. En la medida que el periodo de tramitación sea superior, el empresario estará más descentrado o acogerse a este instrumento y, en consecuencia, a llevar a la práctica la inversión, si no dispone de recursos alternativos.

La realidad del G.A.E.I.A. demuestra que la tramitación es la principal disfuncionalidad en el ámbito de la gestión que ha tenido este instrumento, ya que el periodo medio de aprobación de un expediente se eleva a 429 días. Esta cifra evidencia la dificultad que para el empresario supone considerar la subvención como una fuente de financiación de sus inversiones, y el coste en que puede incurrir si considera estos fondos como recursos disponibles con cierta prontitud.

La evolución de este periodo, desde 1977 hasta 1983, no presenta una tendencia a la disminución; tan sólo a lo largo de 1984 se aprecia un intento de reducir los plazos de las diferentes fases por las que atraviesa cada expediente. En concreto, la agilización en las decisiones del Grupo de Trabajo Interministerial de Acción Territorial es un punto básico para alcanzar el objetivo de disminuir sensiblemente la tramitación(10).

A nivel provincial, las diferencias con la media regional no son relevantes, salvo en el caso de Granada (561 días) y en menor término Jaén (358) y Cádiz (360). La mínima significación en el periodo total que suponen los trámites provincia-

Cuadro 3

| ACTIVIDADES | SUBVENCIONES (millones) | TASA SUBVENCION (%) | SUBVENCION POR EMPLEO (miles) |
|--|----------------------------|---------------------------|-------------------------------------|
| Producción agraria..... | 4.448,1 | 27,1 | 647 |
| Producción de energía eléctrica..... | 35,7 | 0,0 | 105 |
| Extracción de minerales metálicos..... | 1.940,8 | 9,6 | 1.387 |
| Producción de metales..... | 765,0 | 3,9 | 1.961 |
| Extracción de minerales no metálicos ni energéticos..... | 736,7 | 13,3 | 754 |
| Fabricación de productos minerales no metálicos..... | 1.777,2 | 9,9 | 587 |
| Industria química..... | 896,9 | 6,4 | 937 |
| Construcción de vehículos..... | 6.851,5 | 15,1 | 2.894 |
| Industria alimentaria..... | 3.883,8 | 13,5 | 526 |
| Industria del papel..... | 296,3 | 3,6 | 583 |
| Construcción..... | 527,6 | 6,1 | 1.449 |
| Hoteles..... | 1.284,1 | 16,2 | 784 |
| Resto de sectores..... | 6.885,3 | 13,2 | 507 |
| TOTAL. | 29.257,9 | 9,7 | 735 |

les no pueden explicar ningún tipo de sesgos en la tramitación con respecto a la media regional, aunque sí en la liquidación de las subvenciones, ya que las intervenciones de los diferentes organismos competentes introducen diferencias interprovinciales de consideración.

En efecto, el período que transcurre entre la justificación de las inversiones por parte del empresario y el envío de la Subdirección General de Acción Territorial del M.O.P.U. de los justificantes y las inspecciones técnicas, varía ostensiblemente entre Córdoba (189 días), Málaga (181), Almería (107) y Sevilla (75), situándose el valor medio regional en 136 días.

En suma, pueden transcurrir casi dos años desde que el empresario presenta la solicitud de acogerse a los beneficios del G.A.E.I.A. hasta que consigue cobrar las subvenciones concedidas. La agilización en la tramitación es por tanto una condición necesaria para adaptar este instrumento a las necesidades empresariales, ofreciendo unos incentivos realmente estimulantes; la imposibilidad de disponer de las subvenciones como una fuente real de financiación dificulta la realización de inversiones, especialmente para los empresarios medianos y pequeños que no pueden acceder a otras líneas de financiación.

IV. LA ESTRATEGIA DE EJES DE DESARROLLO EN EL G.A.E.I.A.

1. Municipios preferentes y ejes de desarrollo.

La delimitación de las grandes áreas ha estado condicionada por la necesidad de abarcar todo el espacio regional en la promoción de actividades empresariales. Asimismo, se consideró necesario generar ejes de desarrollo en el interior de la región, integrando los distintos puntos de mayor crecimiento(11).

La delimitación territorial realizada en el G.A.E.I.A.(12) no favorecía la generación de ejes de desarrollo al no priorizarse la promoción de ningún punto de Andalucía. Además, los beneficios fiscales y financieros existentes en este instrumento quedaron extendidos a la totalidad de la región al establecerse en los diferentes concursos la posibilidad de promocionar actividades «... que pretendan instalarse en zonas no incluidas dentro de la delimitación del Gran Area cuando por razón de circunstancias concurrentes en el proyecto se justifique la necesidad del emplazamiento...». Estas circunstancias unidas a la doble necesidad de equiparar la política regional existente en España con la de la Comunidad Económica Europea y de compensar la supresión de ciertos incentivos

fiscales (ocurrída tras la reforma del sistema tributario), obligan a introducir en 1981 un cambio sustancial en la delimitación del G.A.E.I.A.

El Real Decreto 1464/81 determina un conjunto de municipios preferentes en los que se prima con un suplemento del cinco por ciento las inversiones efectuadas; la elección de los mismos fue realizada en función a «... su dimensión y condiciones para estructurar ejes de desarrollo», según se establecía en la exposición de motivos de dicha norma.

Sesenta y siete municipios (8,8 % del total regional) fueron seleccionados para la generación de ejes de desarrollo a lo largo de Andalucía; su localización territorial los configuraba como nodos articuladores de los flujos económicos en cuatro corredores horizontales de penetración en la región.

Un primer eje se extendía paralelo a la costa (Ayamonte, Palos de la Frontera, Sanlúcar de Barrameda, San Fernando, La Línea, etc.), un segundo discurría a lo largo del eje intrabético (Antequera, Loja, Guadix, etc.), el desarrollo del tercero se centraba en torno a la subbética (Morón, Osuna, Lucena, Cabra, etc.), configurándose el cuarto eje a lo largo del Guadalquivir (Villanueva del Río y Minas, Palma del Río, Andújar, etc.).

Su adecuada ubicación en el territorio (asentados en las principales carreteras de Andalucía) posibilitaba la estructuración de ejes deseados. Asimismo, la dimensión poblacional (1.637.935 habitantes en 1981) ha de considerarse como idónea (24.446 hab. por municipio, tres veces superior a la media regional). Se seleccionaron, pues, municipios de tipo intermedio que, según los estudios territoriales efectuados para Andalucía, son los de mayor capacidad para difundir el desarrollo en la región.

El análisis de otras variables socioeconómicas refleja la adecuada selección que se efectuó, al poseer una situación más favorable que la media regional en el nivel de industrialización, evolución demográfica, diversificación de las actividades secundarias, nivel de riqueza y evolución de la renta.

La adecuada selección de los nodos difusores, unida a la concesión de un suplemento en la subvención, debería haber fomentado un incremento notorio en los recursos invertidos en los municipios preferentes; la realidad no parece confirmar esta hipótesis.

IV.2. Inversiones y empleos canalizados hacia los municipios preferentes.

Tras la entrada en vigor del R. D. 1464/81 se han aprobado 242 proyectos en municipios prefe-

Cuadro 4

| PROVINCIAS | Subvención (millones) | Tasa de Subvención (%) | Subvención por empleo (miles) |
|---------------|--------------------------|------------------------------|-------------------------------------|
| Almería | 7.297,6 | 9,1 | 696 |
| Cádiz..... | 7.315,8 | 8,2 | 1.542 |
| Córdoba..... | 2.096,3 | 11,8 | 609 |
| Granada..... | 1.913,5 | 14,1 | 603 |
| Huelva..... | 3.664,4 | 8,8 | 1.050 |
| Jaén..... | 1.537,1 | 16,3 | 528 |
| Málaga..... | 1.989,1 | 13,7 | 435 |
| Sevilla..... | 3.444,1 | 9,4 | 492 |
| TOTAL..... | 29.257,9 | 9,7 | 735 |

rentes, ascendiendo la inversión proyectada a 94.000 millones de pesetas con los que se preveía generar 10.942 puestos de trabajo. Esto supone que el conjunto de municipios preferentes posee una participación superior en estas variables a la de población regional, muy especialmente en lo que se refiere al empleo. Aún así, no puede considerarse como efecto directo de su calificación como preferentes, ya que con anterioridad a la entrada en vigor de la norma reguladora, los niveles alcanzados eran muy similares e incluso superiores en alguna de esas variables.

Efectivamente, la variación en la participación de estos municipios en la región se sitúa entre un aumento de veintidos puntos en el empleo y de cinco en el número de proyectos, y una pérdida de cuatro puntos, en el volumen de inversiones.

Desagregando cada una de las variables a nivel municipal se detecta que tan sólo un grupo mínimo de municipios han incrementado notoriamente su participación en el G.A.E.I.A. Catorce de ellos han registrado un aumento significativo en la inversión, destacando los casos de Dalías-El Ejido, Vélez Málaga, Bailén y Albolote, encontrándose a su vez entre los de mayor relevancia en cuanto al incremento de empleo.

Ayamonte, La Línea, Ronda, Huércal-overa, Vélez-Málaga, Montilla y Lucena, han aumentado su participación en el número de proyectos.

A nivel provincial, tan sólo los municipios preferentes de Huelva, Sevilla y Córdoba incrementan la participación en el número de proyectos; los de Córdoba, Almería y Granada en las inversiones y tan sólo los de estas dos últimas en el número de empleos.

Para la mayor parte de los municipios seleccionados la subvención preferencial no ha generado un incremento de los recursos canalizados; la incidencia habida en algunos otros no puede explicarse en función al suplemento por localización territorial, pues buena parte de los proyectos aprobados se destinan a la explotación de recursos naturales, por lo que, evidentemente, la ubicación queda determinada por la existencia del recurso.

La selección del emplazamiento de la unidad económica de producción se determina en la mayor parte de los casos independientemente de la existencia del beneficio preferencial; conclusión ésta que se confirma en la encuesta realizada por la Dirección General de Ordenación del Territorio a los empresarios acogidos al G.A.E.I.A. (13).

La política de ejes de desarrollo no ha resultado satisfactoria, a pesar de haberse realizado una selección adecuada de los nodos que deberían ha-

berla configurado. La reducida incidencia de los municipios preferentes y la concentración de inversiones en ciertas zonas, son los exponentes más significativos del fracaso de dicha política (14).

Cuatro son, al menos, los factores que han determinado los resultados alcanzados: 1) el tipo de proyectos aprobados, 2) los sectores donde se localizan las inversiones, 3) la atracción de las capitales provinciales, 4) el reducido beneficio preferencial.

Efectivamente, buena parte de los proyectos aprobados se destinan a la ampliación de instalaciones ya existentes, en los cuales el condicionante territorial es independiente de la consideración de municipio preferente. Esta situación es similar en los proyectos de explotación de recursos naturales.

Las inversiones de gran dimensión y elevado nivel de capitalización tienden a ubicarse en las áreas donde las economías externas son mayores, normalmente zonas de influencia de las capitales. El diferencial de subvención en los municipios preferentes no parece, dado los resultados, compensar las diferencias en economías externas entre los mismos y los ámbitos más urbanizados de la región.

La situación descrita para los grandes proyectos es extensiva a la generalidad de las inversiones empresariales.

V. LA INCIDENCIA DE LOS PROYECTOS EN LA ECONOMIA REGIONAL.

La viabilidad técnica, económica y financiera de una inversión es condición necesaria pero no suficiente para que pueda acogerse a los incenti-

vos de un instrumento de desarrollo regional. La valoración de este tipo de figura de promoción ha de tener como punto de referencia su incidencia en la estructura productiva regional, analizándose la mejora de la oferta andaluza de bienes y servicios, la diversificación de actividades, el aprovechamiento de materias primas regionales, el incremento del nivel de exportación, la atracción de inversores externos, el «arrastré» de otros subsectores y la introducción en la región de nuevas tecnologías.

La exigua información existente sobre varios de los aspectos anteriores, limita notoriamente las posibilidades del análisis, de forma principal en lo referente al carácter motriz, a la mejora de la oferta regional y a la utilización de tecnologías avanzadas.

V.1. Utilización de materias primas regionales.

El aprovechamiento de recursos naturales regionales que una inversión puede realizar, es un factor de especial relevancia para la valoración de su incidencia en la economía regional, al poderse generar un conjunto de estímulos que arrastren a otros sectores. La utilización de materias primas o bienes intermedios regionales en un proyecto, supone la existencia de una cierta integración «hacia atrás» de la inversión que se va a efectuar. En este sentido, se ha primado por parte de la Administración Pública la generación de actividades que consuman preferentemente materias primas regionales, situación reflejada en la actual normativa (R. D. 3361/83) al especificarse que los proyectos serán evaluados en función a la «intensidad en el aprovechamiento de materias primas regionales».

La distribución sectorial de los proyectos aprobados indica claramente que las inversiones programadas se destinan al aprovechamiento de materias primas andaluzas; es decir, el factor de localización más relevante en los proyectos acogidos al G.A.E.I.A. es la existencia de un recurso natural que explotar.

En efecto, la gran relevancia de proyectos relacionados con la agricultura, la explotación minera y la producción de energía eléctrica, confirman lo anterior. De esta forma, un 43 % de los consumos previstos tienen como origen algún punto de la región, alcanzándose los máximos niveles en Córdoba (65 %), Almería (57 %) y Huelva (53 %).

La mayor parte de los proyectos superan el consumo medio antes citado, debido a que dicho nivel está afectado ostensiblemente por un reducido grupo de proyectos que consumen elevados vo-

lúmenes de materias primas de origen nacional y extranjero (industria química, fabricación de vehículos).

La correlación existente entre la ubicación de un proyecto de alta tecnología y el grado de urbanización de un área supone que, en las comarcas desarrolladas de la región, los proyectos aprobados consumen los mayores porcentajes de materias primas locales. Las inversiones localizadas en las comarcas de menor grado de desarrollo se destinan básicamente al aprovechamiento de recursos naturales; ésto explica los elevados niveles de fondos canalizados hacia Nerva, Sanlúcar la Mayor, Vera, etc.

La importación de materias primas y bienes intermedios es reducida en las inversiones acogidas a los beneficios del G.A.E.I.A. (6 %). Esta mínima participación a nivel global se refleja en una exigua significación de dichos consumos para la mayor parte de los proyectos. Así, dos sectores en Sevilla (industria alimentaria e industria de transformación de caucho) concentran el 63 % de las importaciones, uno en Cádiz (producción y transformación de metales) absorbe el 81 %, etc.

En resumen, la incidencia del G.A.E.I.A. en la estructura productiva andaluza mediante la utilización de materias primas y bienes intermedios regionales ha sido significativa.

V.2. La capacidad exportadora de los proyectos.

El fomento de las relaciones económicas supralocales es un objetivo de política económica contemplado en los instrumentos de acción regional. Así, el R. D. 3661/83 determina que los proyectos serán valorados teniendo en cuenta el «grado en que contribuye el proyecto al fomento de los intercambios económicos supralocales».

La localización en la región de procesos productivos integrados con líneas de fabricación ubicadas en otras regiones y países, explica los niveles de exportación de los proyectos aprobados en el G.A.E.I.A. De esta forma, el grado de integración «hacia adelante» es reducido en las inversiones canalizadas por este instrumento de promoción.

Un 68 % de las ventas de los proyectos aprobados se destina a mercados de ámbito superior regional (49 % al nacional y 19 % al extranjero), concentrando un reducido grupo de sectores los mayores niveles de exportación. Así, la construcción de vehículos y la transformación de metales absorbe un 71 % de las ventas al exterior de la región realizadas en la provincia de Cádiz, la indus-

tria química y la producción agraria aglutinan el 60 % en Huelva, etc.

Los sectores más exportadores son, de forma general, los más importadores, evidenciando que «la apertura» hacia mercados externos queda limitada a un exiguo número de empresas acogidas al G.A.E.I.A.

Al nivel provincial se detecta una notable diferencia en la distribución territorial de las ventas de los proyectos aprobados, destacando los casos extremos de Granada (66 % destinada al mercado regional) y Cádiz (6 %). En esta última provincia, Almería y Jaén se ubican los proyectos más exportadores.

En resumen, los proyectos acogidos a este instrumento de promoción poseen en conjunto un elevado nivel de exportación, generando un saldo favorable para Andalucía en la balanza comercial.

V.3. Atracción de inversores foráneos.

La escasa capacidad empresarial es uno de los principales rasgos que diferencia a las economías menos desarrolladas. La atracción de empresarios foráneos ha sido, pues, un objetivo implícito en los instrumentos de desarrollo regional aplicados en nuestro país, debido tanto a los recursos financieros que se canalizan hacia las regiones más atrasadas como a la posibilidad de diversificar la estructura económica e introducir nuevas formas de producción.

El G.A.E.I.A. no ha tenido éxito en la consecución de este objetivo pues sólo un diez por ciento de los proyectos han sido financiados por empresarios no residentes en la región (9,6 % de origen nacional y 0,4 % de origen foráneo).

Las actividades mineras, la industria química y la fabricación de vehículos son los sectores donde mayor incidencia han tenido las inversiones promovidas por empresarios de otras regiones o países. La elevada dimensión de los proyectos, su orientación hacia mercados externos y la escasa integración en la economía de la zona donde se localizan, son los principales parámetros que los diferencian del resto de proyectos acogidos al G.A.E.I.A.

La ubicación sectorial de estos proyectos (minería, generación de energía eléctrica) y las causas de varios de ellos (ampliaciones de instalaciones ya ubicadas en la región) pone de relieve que la atracción hacia Andalucía de algunas de estas inversiones ha sido, en cierta forma, independiente de los incentivos otorgados.

VI. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y ALTERNATIVAS DE ACTUACION.

La experiencia extraída proporciona un conjunto de pautas para reorientar el G.A.E.I.A. y adecuarlo a las necesidades actuales. Así mismo, la implementación en Andalucía de una nueva figura de promoción, que sustituya al G.A.E.I.A., deberá basarse en las realidades constatadas a lo largo del periodo de vigencia de este instrumento.

Cuatro grandes bloques circunscriben las principales actuaciones, intentando dar respuesta a otras tantas disfuncionalidades o problemas detectados.

Adecuar la gestión, mejorar los criterios económicos, lograr una mayor eficiencia en la asignación de recursos y determinar el marco de competencias de la Comunidad Autónoma, son las principales líneas de actuación para adaptar a las ne-

Cuadro 5

| PROVINCIAS | Subvención liquidada (millones) | % s/ Total de la provincia | Inversión justificada (millones) | % s/ Total de la provincia | Expedientes cumplidas condiciones | % s/ Total aprobado en la provincia |
|---------------|---------------------------------|----------------------------|----------------------------------|----------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| Almería | 2.419,8 | 33,1 | 15.434,5 | 19,2 | 29 | 20,4 |
| Cádiz | 2.646,0 | 36,1 | 21.404,7 | 24,2 | 7 | 4,6 |
| Córdoba | 855,2 | 40,7 | 8.508,1 | 47,9 | 31 | 13,9 |
| Granada | 513,7 | 26,8 | 3.622,5 | 26,7 | 14 | 10,6 |
| Huelva | 2.633,4 | 71,8 | 25.702,1 | 62,1 | 15 | 9,6 |
| Jaén | 429,5 | 27,9 | 2.661,1 | 28,1 | 19 | 17,7 |
| Málaga | 590,7 | 29,6 | 4.383,3 | 30,3 | 8 | 5,0 |
| Sevilla | 2.389,5 | 69,3 | 17.327,1 | 47,6 | 55 | 17,8 |
| TOTAL | 12.477,8 | 42,6 | 99.043,4 | 32,8 | 178 | 12,9 |

cesidades y circunstancias actuales los instrumentos de acción territorial.

VI.1. Adecuar la gestión.

Uno de los principales problemas que ha «tenido» el G.A.E.I.A., ha sido la existencia de una reducida gestión. El exiguo seguimiento de los proyectos aprobados y la falta de un conocimiento puntual sobre los sectores y áreas más promovidos son, entre otros, aspectos que ponen de relieve la carencia de una gestión adecuada. La escasez de recursos humanos y materiales explica, en cierta forma, la gestión llevada a cabo.

Las disfuncionalidades en la gestión tienen como exponente máximo el dilatado periodo de tramitación que «sufren» los expedientes.

La Administración Pública ha establecido en 1984 como objetivo reducir a 180 días el periodo de tramitación, incidiendo de forma especial en la aceleración de los dictámenes del Grupo de Trabajo Interministerial de Acción Territorial. La realización de sesiones mensuales de dicho Grupo y del Comité de Valoración de Acción Territorial de Andalucía, unido a una mayor diligencia en la elevación de las propuestas al Consejo de Ministros, posibilitarán a corto plazo la superación gradual de este problema.

El excesivo diferimiento en la realización de las inversiones es otra disfuncionalidad englobable en este bloque. La concesión de beneficios debe asociarse al cumplimiento de condiciones por parte del empresario en un periodo inferior a 24-30 meses desde la aceptación de los beneficios concedidos. Con carácter excepcional y, en función a condicionantes técnicos del proyecto, podrán aprobarse periodos superiores de ejecución.

El cumplimiento de condiciones (justificación de las inversiones y empleo) no puede suponer la posibilidad por parte del promotor de desinvertir o desemplear a corto plazo. Es decir, han de evitarse acciones fraudulentas en el cumplimiento de condiciones.

La obligación de mantener el empleo y las inversiones durante dos años, como en la normativa fiscal, debe ser regulada en las normas que articulen los instrumentos de promoción.

La mejora en el sistema de seguimiento y control de los proyectos aprobados es un requisito totalmente necesario en los instrumentos de acción regional. La realización de inspecciones periódicas a las empresas beneficiadas y la elevación al organismo competente de informes de situación por parte de éstas, son los mecanismos mínimos

que han de ponerse en funcionamiento. Es de tener en cuenta que la regulación de las Zonas de Urgente Reindustrialización ha contemplado esta necesidad, obligándose a las empresas a confeccionar un informe anual sobre el estado de realización de las inversiones y empleos aprobados.

La creación de un sistema de información automatizado, amplio, veraz y rápido, completa las actuaciones en materia de gestión. Su configuración posibilitará el conocimiento de los principales parámetros del G.A.E.I.A. o del instrumento de acción territorial que lo sustituya, haciendo posible detectar las desviaciones que se vayan produciendo con respecto a ciertos términos de referencia (volumen de subvenciones canalizadas, tasa de subvención, nivel de capitalización, etc.).

VI.2. Mejora en los criterios económicos.

Varios son los aspectos de técnica económica que han de modificarse en el G.A.E.I.A. La valoración de expedientes, la selección de sectores y áreas prioritarias, la coordinación con otros instrumentos de promoción, y la integración con los mecanismos regionales de planificación, han de centrar las acciones de adecuación y mejora.

El análisis de viabilidad de las inversiones proyectadas ha mejorado sustancialmente a lo largo de la vigencia del G.A.E.I.A., mediante la introducción de técnicas de análisis empresarial. Aún así, la dependencia de la información suministrada por el promotor condiciona la validez de la valoración que se realiza a cada proyecto.

La expresa delimitación de los aspectos que se tienen en cuenta en la valoración (especificados en el R. D. 3361/83) supone la posibilidad de una adaptación «ficticia» por parte del empresario del proyecto presentado con el objeto, evidente, de conseguir el máximo nivel de subvención.

Eludir criterios subjetivos a la hora de valorar (por ej.: el grado de organización) y poder detectar posibles desviaciones de la realidad (por ej.: en lo referente al destino de la producción), son actuaciones que pueden llevarse a cabo para mejorar las valoraciones; de esta forma el cumplimiento de condiciones tendría que relacionarse con la adecuación del proyecto a los criterios por los que se valoró. Esto último presenta algunas dificultades actualmente, al estar asociados los criterios de valoración a factores de mercado (generación de valor añadido, nivel de exportación, demanda de materias primas regionales, etc.).

Una segunda actuación en este segundo grupo de alternativas se relaciona con los sectores a promocionar y las áreas prioritarias.

A nivel sectorial se detectan cuatro disfuncionalidades:

- a) La no calificación en la actualidad de un conjunto de actividades de especial interés para la región como sectores preferentes.
- b) La consideración, incluso con carácter de preferente, de sectores saturados o con pocas expectativas de futuro.
- c) La promoción de proyectos de escasa cuantía y con nula incidencia en la economía regional.
- d) La imposibilidad de conceder niveles elevados de subvención básica a sectores de «futuro», ya que la tasa de subvención está relacionada de forma negativa con el nivel de inversión por empleo.

Las alternativas de actuación se configuran con una propuesta de sectores prioritarios, la especificación de dimensiones mínimas que han de poseer los proyectos (diferenciados a nivel sectorial) y la determinación de los sectores que han de calificarse con el máximo de subvención básica (independientemente del nivel de inversión por empleo).

A escala territorial el G.A.E.I.A. presenta como principal disfuncionalidad la concentración de inversiones en un reducido número de municipios y la no configuración de ejes de desarrollo a lo largo de la región. La determinación de las áreas a promover prioritariamente y, en su caso, las zonas no promocionables, enmarcan las líneas fundamentales de actuación a nivel territorial; ha de configurarse un sistema de incentivos que posibilite una ordenación de actividades económicas en la región (15).

En este sentido, las Zonas de Promoción Económica (recogidas en el Programa Económico a Medio Plazo de la Administración Central) diferenciará tres niveles de incentivos, haciendo, a priori, más viable un crecimiento equilibrado intraregional; las Z.O.P.R.E. pueden considerarse, por tanto, un mecanismo de acción territorial más potente que el G.A.E.I.A.

La coordinación de los instrumentos de acción territorial con otras figuras de promoción es una necesidad que se ha acrecentado últimamente dada la proliferación de las figuras de fomento y el mayor conocimiento por parte del empresario de los canales de financiación pública a los que puede acceder. Esta necesidad se satisface con la conducción de todas las figuras existentes en un único instrumento de promoción, las Z.O.P.R.E.

Por último, el funcionamiento del G.A.E.I.A. o del sistema de incentivos que lo sustituya no puede olvidar la existencia del marco de desarrollo a medio plazo establecido en el Plan Económico Regional. La regulación del instrumento de promoción que incida en la región deberá adaptarse a los fines y objetivos perseguidos con la realización del Plan, de forma especial en la determinación de los sectores y municipios preferentes.

VI.3. Incrementos de la eficacia y la eficiencia de los recursos asignados.

La eficacia de un instrumento de promoción como el G.A.E.I.A. ha de ser valorada en función a la incidencia que posee sobre la decisión empresarial de invertir. La eficiencia, sin embargo, ha de tener en cuenta el coste que supone para la Administración Pública la influencia en dicha decisión.

La impresión general, reafirmada por las encuestas realizadas, es que la mayor parte de los proyectos se hubiese llevado a cabo de no existir los beneficios del G.A.E.I.A. Así pues, se conceden incentivos a posteriori de que el empresario haya tomado la decisión de llevar a cabo el proyecto.

Articular un instrumento de promoción que varíe sustancialmente esta dinámica resulta complicado teóricamente y de difícil ejecución práctica, a no ser que se configure mediante un incremento sensible de los incentivos concedidos. Debido a ello, el nivel de eficacia no va a variar de forma notoria en los instrumentos de acción territorial siempre y cuando no se modifiquen los niveles de incentivos otorgados.

La eficiencia de los recursos asignados, por el contrario, es sustancialmente modificable ya que se trata de reducir los costes de la Administración Pública en función a los objetivos alcanzados.

En la situación de desempleo generalizado por la que atraviesa el país, y Andalucía de forma especial, el objetivo prioritario de este instrumento, como cualquier otro de promoción empresarial, ha de ser la generación de empleo. Así pues, la eficiencia ha de cuantificarse por el coste que supone al Estado la creación de un puesto de trabajo en el G.A.E.I.A.

La actual forma de determinar el montante de subvención supone una mayor dependencia del nivel de inversión que del empleo generado, incrementándose de forma notoria el coste por empleo a medida que incrementa el nivel de capitalización del proceso productivo.

| | AL | CA | CO | GR | HU | JA | MA | SE | TOTAL |
|----------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| Período tramitación (días) | 461 | 360 | 453 | 561 | 404 | 358 | 453 | 402 | 429 |
| Período liquidación (días) | 107 | 136 | 189 | 171 | 159 | 126 | 181 | 75 | 136 |

La norma que relaciona la capitalización de proyecto con la tasa de subvención (R. D. 3361/83) presenta una evolución creciente entre ambas variables, multiplicándose por más de cuatro el coste por empleo en los estratos superiores con respecto a los inferiores.

Una vía para incrementar la eficiencia sería la remodelación de la actual relación entre el nivel de capitalización y la tasa de subvención. De igual forma, determinar el montante de subvención en función a los empleos creados, o fijar un tope máximo de subvención por puesto de trabajo, son caminos a recorrer en el logro de una mayor eficiencia en los recursos asignados.

Dada la variedad de beneficios concedibles, no es adecuado medir el coste para la Administración Pública teniendo sólo en cuenta la subvención; la reducción en las cuotas de impuestos, la desgravación en los derechos arancelarios, la concesión de créditos privilegiados, etc., suponen un coste para el Estado que es necesario contabilizar a la hora de analizar la eficiencia de los instrumentos de acción regional.

La utilización en las Z.O.P.R.E. del concepto de «subvención neta equivalente», integrando en ella todos los beneficios concedidos, hará factible el cálculo adecuado del coste que le supone al Estado la política regional.

VI.4. Ambito de competencias Autonómicas.

Las grandes áreas se crean en España en un marco centralista de relaciones económicas, sociales y políticas; la regulación normativa y el funcionamiento de este instrumento de promoción se adaptaba a la situación vigente.

Al configurarse un sistema autonómico, se fuerza la modificación de los parámetros fundamentales de la política de desarrollo regional, concretamente la instrumentada a través de las grandes áreas. Las transferencias habidas en materia de acción territorial responden a la nueva situación.

Aún así, la determinación por parte de la Administración Central de la cuantía de los fondos asignados a desarrollo regional, de la normativa

básica y de los beneficios a conceder a cada proyecto, condiciona la actuación de la Administración Autonómica hacia la canalización de un conjunto de recursos en consonancia con las necesidades y potenciales de la región en el contexto nacional.

El logro de este objetivo necesita la coordinación de actuaciones entre los responsables regionales del instrumento de acción territorial y los órganos de promoción de sectores fundamentales para la economía andaluza y las actuaciones en áreas específicas generarán un mayor volumen de proyectos, que con el apoyo técnico de los organismos antes citados podrán acceder con mayor facilidad a los beneficios de la figura de promoción.

Otro tipo de actuaciones que configura el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma es la determinación de los proyectos de «interés regional», calificándolos como prioritarios en las propuestas de subvención que se eleven al Grupo Interministerial de Trabajo de Acción Territorial.

En resumen, la colaboración con la Administración Central en la valoración y seguimiento de los proyectos, introduciendo criterios y prioridades regionales, y la coordinación de los incentivos del instrumento de acción territorial con los mecanismos de promoción creados por la Junta de Andalucía, son las principales actuaciones que configuran el marco de competencias de la Comunidad Autónoma en lo referente a la acción regional. Y, en cualquier caso, la política de incentivos regionales, aparte de perseguir un mayor equilibrio interregional como presupuesto básico del Estado, debe utilizarse desde la Autonomía como instrumento de equilibrio intraregional, presupuesto de la ordenación territorial autonómica.

1. Los recursos asignados a «desarrollo regional» en los últimos años han sido: 1981/13.938, 1982/20.206, 1983/10.820, 1984/10.074, 1985/10.762 (millones de ptas. corrientes).

2. La mayor parte de las inversiones aprobadas durante 1984 pertenecen a proyectos presentados en 1983.

3. Las variables se han tomado en valores medios anuales, según la información disponible.

4. Expedientes de cuantía superior a 1.000 millones de pesetas de inversión proyectada.

5. Proyectos de cuantía inferior a 10 millones de pesetas de inversión proyectada.

6. Subsectores de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas, desagregados a dos dígitos.

7. Hay que hacer constar que en Jaén el G.A.E.I.A. comienza a canalizar proyectos a partir de 1979.

8. El elevado valor que se alcanza en la construcción se debe a la aprobación de varios proyectos destinados a la urbanización de suelo, los cuales no están obligados a crear empleo.

9. Un cálculo adecuado del coste, necesitaría la integración de los diferentes beneficios concedidos en un único término equivalente.

10. Se ha establecido como periodo máximo 180 días, es decir, ocho meses menos de lo «normal».

11. Necesidad de ordenar los sistemas regionales de ciudades para que sean canales y no barreras en el proceso de difusión del desarrollo. (Consecuencias del Tercer Plan de Desarrollo).

12. Decretos 30-x-76 y 13-V77.

13. No publicada.

14. La creación de complejos industriales en ejes de desarrollo, punto de partida de esta política, no se ha conseguido en el marco de este instrumento. En buena parte, imputable a una hipótesis teórica, al menos, discutible. Hubiera sido necesario tomar decisiones planificadas.

15. La articulación de la acción territorial debe basarse en el sistema de ciudades propuesto desde los objetivos de la ordenación territorial.