

COMUNICACIÓN

LA LEY DE INCENTIVOS REGIONALES 50/1985 COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO REGIONAL. ESPECIAL REFERENCIA A LA ZONA DE PROMOCIÓN ECONÓMICA DE ANDALUCÍA.

Área temática: B.2. Política regional.

Datos personales:

M^a Angeles Sánchez Domínguez, M^a Ángeles Ortega Almón y M^a Teresa Sánchez Martínez.

Departamento de Economía Aplicada

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Universidad de Granada

958 810527, 958242853, 958 133099

sancheza@goliat.ugr.es maortega@platon.ugr.es tsanchez@platon.ugr.es

Palabras clave: competitividad, eficiencia, desarrollo regional y convergencia económica.

En el contexto comunitario y bajo el principio de libre competencia del Tratado de la CEE, cualquier ayuda de un Estado miembro a una empresa es considerada una práctica restrictiva de la competencia. No obstante, se admiten como excepciones los incentivos regionales destinados a favorecer el desarrollo económico de determinadas regiones. Bajo esta filosofía, y con el visto bueno de la Comisión Europea, se aprobó en España la Ley de Incentivos Regionales de 1985, instrumento gestionado por la Administración Central con el objetivo de corregir los desequilibrios económicos interregionales.

En este trabajo, tras estudiar los principios básicos de este sistema de incentivos, se realizará una comparación de su aplicación práctica en las distintas zonas promocionables del territorio español. De modo más específico se analizará la eficacia de este instrumento en Andalucía.

1. Introducción

El contexto de mayor globalización económica, unido a la poca eficacia mostrada por los modelos aplicados en las décadas anteriores (modelos de crecimiento neoclásicos y polos de crecimiento) para reducir las desigualdades regionales, motivaron en los ochenta un decidido impulso de la política regional con nuevos planteamientos teóricos en los instrumentos de desarrollo regional. Así, los modelos de crecimiento endógeno identifican los motores o fuentes del crecimiento económico a incentivar en las regiones más deprimidas como vía de desarrollo, como son el capital tecnológico y el capital humano¹; y las aportaciones más recientes en la teoría del comercio internacional plantean la existencia de competencia imperfecta, evolucionando hacia el análisis de la localización espacial de la

¹ Romer (1986 y 1990), Lucas (1988), Grossman y Helpman (1991 y 1994).

actividad productiva². De modo que, la eficacia de la política regional actual se mide, básicamente, por su capacidad para maximizar la producción regional, aumentar el empleo y la productividad regional. Es decir, se pone un mayor énfasis en criterios de eficiencia y competitividad, y, como señalaba Cappellin (1988, p. 23), del enfoque *top-down* se ha pasado a la aproximación *botton-up*, en la que el producto y los ingresos nacionales se obtienen como la agregación de los regionales.

En el caso concreto de España, su incorporación a la CEE en 1986 ha marcado desde entonces las directrices de la política económica española: una política de coordinación y de convergencia con las políticas del resto de Estados miembros que permitirá el acercamiento a los niveles de producción y bienestar europeos. La política regional no ha sido una excepción a esta regla general y, según analizaba Sáenz de Buruaga (1990, pp. 473-477), desde finales de la década de los setenta los responsables de la política regional en España realizaron grandes esfuerzos por dismantelar los instrumentos territoriales del anterior Régimen, así como por diseñar nuevos instrumentos más racionales y compatibles con la política regional comunitaria. Todo esto cristalizó en la Ley de Incentivos Regionales de 1985, instrumento de desarrollo regional gestionado por la Administración Central, que no entró en vigor hasta 1987 con la aprobación de su Reglamento (Real Decreto 1535/1987 de 11 de diciembre).

Junto a este sistema de incentivos regionales coexisten, en necesaria coordinación, los instrumentos de la política regional de la UE, y los de la política regional de las diferentes Comunidades Autónomas.

2. Los incentivos económicos regionales

2.1. La Ley 50/1985 de Incentivos Regionales

El objetivo de la política de incentivos regionales de la Ley de Incentivos Regionales (LIR), como política de desarrollo económico, es fomentar la actividad económica en las zonas geográficas menos favorecidas y en las que atraviesan especiales dificultades económicas, a fin de reducir las diferencias territoriales del nivel de vida. De este modo, se pretende alcanzar los objetivos de distribución de la renta más equitativa y solidaria entre las diversas partes del territorio español, recogidos respectivamente en los artículos 40.1 y

² Tal es el caso del modelo centro-periferia de Krugman (1992).

138.1 de la Constitución. Asimismo, como la LIR pretende paliar las deseconomías a las que se enfrentan los proyectos empresariales en las regiones menos desarrolladas, actúa a favor y no en contra del principio de libre competencia del Tratado de la CEE (artículos 85-92).

Como ya señalábamos, la LIR supuso la reforma del anterior sistema de incentivos basado en la Ley de industrias de interés preferente de 1963. La reforma se planteó con una triple finalidad³:

- a) En primer lugar, simplificar y racionalizar el sistema de incentivación regional existente, con múltiples instrumentos (polos de desarrollo, grandes áreas de expansión industrial) y figuras (zonas de urgente reindustrialización, zonas y polígonos de preferente localización industrial, etc.) que dificultaban la consecución de los fines con los que fueron creados. Para ello, se sustituyeron todas las figuras de incentivación existentes por una sola, previendo la coordinación con los sistemas de ayuda de carácter sectorial o general a través del Consejo Rector de Incentivos Regionales (órgano interministerial).
- b) Dada la integración de España en la CEE, el sistema de incentivos regionales se ajustó a los criterios de la Comisión Europea sobre regímenes de ayudas con finalidad regional⁴.
- c) Por último, se pretendió considerar de forma explícita los cambios institucionales derivados de la configuración territorial del Estado en Comunidades Autónomas.

Para la determinación de las zonas a incentivar el territorio nacional se divide en zonas tipo I, tipo II, tipo III y tipo IV, de acuerdo con su nivel de desarrollo (renta per cápita y tasa de paro relativo). Esta clasificación, aprobada por la Comisión Europea, establece el nivel máximo de incentivos regionales acumulados por proyecto (en porcentaje sobre la inversión aprobada), sea cual sea el organismo que los conceda (estatal, autonómico o local), según detallamos a continuación⁵:

- Zonas de tipo I, 50 por 100.
- Zonas de tipo II, 40 por 100.
- Zonas de tipo III , 30 por 100.

³ Mata Galán (1987, pp. 37-44), en ese momento Director General de Incentivos del Ministerio de Economía y Hacienda.

⁴ Vid. González Liebmann (1991, pp. 294-297) y Mata Galán (1988, pp. 282-285).

⁵ Real Decreto 1535/1987 de 11 de diciembre, artículo 14.1.

- Zonas de tipo IV en las que sean de aplicación los incentivos regionales, 20 por 100.

Al objeto de que la política regional sea selectiva y respete el principio de discriminación, las zonas beneficiarias de los incentivos deben ser solo las de menor nivel de desarrollo económico del Estado y, además, el techo máximo de incentivos debe estar adaptado a la problemática de la zona en cuestión. Así, la delimitación territorial de las zonas promocionables y el establecimiento de la cuantía de los incentivos se establecen por un Real Decreto específico para cada Comunidad Autónoma o área geográfica, previa autorización de la Comisión Europea.

En España existen tres tipos de zonas (cuadro 1):

a) Las zonas de promoción económica (ZPE).

Las ZPE son las zonas de menor nivel de desarrollo medido en términos de renta y desempleo. Estas zonas solo se pueden crear en las zonas de tipo I, tipo II y tipo III, y se benefician de los incentivos regionales hasta el techo máximo que para cada tipo se establece en los Reales Decretos de delimitación. En cualquier caso, están incluidas en alguno de los tres primeros tipos las Comunidades Autónomas y provincias con una renta per cápita inferior a la media nacional.

b) Zonas industrializadas en declive (ZID).

Las ZID son aquellas zonas afectadas gravemente por procesos de ajuste industrial, con graves repercusiones sobre el nivel de actividad y de empleo en la industria de la zona correspondiente. Su declaración como zona industrializada en declive tiene una duración de dieciocho meses, prorrogables por otros treinta, siendo los tipos máximos de subvención los más altos aceptados por la Comisión, ya que el objetivo en estas áreas es una actuación de choque para paliar las consecuencias negativas del ajuste industrial en un plazo reducido de tiempo.

c) Las zonas especiales (ZE).

Las ZE son zonas implantadas en regiones con problemas especiales como despoblación, en las que el Gobierno considera oportuno aplicar el sistema de incentivos regionales.

CUADRO 1
ZONAS DE APLICACIÓN DE LOS INCENTIVOS REGIONALES

ZONA	CLASE	TIPO	%	NORMATIVA	TERRITORIO
Andalucía	ZPE	I	50	R.D. 652/88	Todo
Asturias	ZPE	II	40	R.D. 487/88, 528/92 y 2485/96	Parte
	ZPE	III	30	R.D. 487/88	Parte
	ZID	II	45	R.D. 404/88, 1423/89 y 1534/90	Parte
Aragón	ZPE	I	50	R.D. 491/88, 2486/96	Solo Teruel
	ZPE	III	30	R.D. 491/88, 2486/96	Parte
	ZE	IV	20	R.D. 491/88	Parte de Huesca
Canarias	ZPE	I	50	R.D. 569/88	Todo
Cantabria	ZID	II	45	R.D. 483/88, 1424/89 y 1535/90	Parte
	ZPE	III	30	R.D. 490/88, 529/92 y 2488/96	El resto
Castilla-La Mancha	ZPE	II	40	R.D. 489/88	Guadalajara
	ZPE	I	50	R.D. 489/88	El resto
Castilla-León	ZPE	I	50	R.D. 570/88, 2487/96	Avila, León, Soria, Salamanca, Zamora
	ZPE	II	40	R.D. 570/88, 2487/96	El resto
Ceuta	ZPE	I	50	R.D. 1130/88	Todo
Comunidad Valenciana	ZPE	III	30	R.D. 883/89, 126/90, 789/91, 852/92 y 2489/96	Toda excepto parte de la zona costera
Extremadura	ZID	I	75	R.D. 1388/88, 592/90	Fregenal y Jerez de los Caballeros
	ZPE	I	50	R.D. 1389/88, 1397/92	El resto
Galicia	ZID	I	75	R.D. 21/88, 882/89 y 902/90	Parte
	ZPE	I	50	R.D. 568/88, 530/92	El resto
Melilla	ZPE	I	50	R.D. 1129/88	Todo
Murcia	ZPE	I	50	R.D. 488/88 y 303/93	Todo
País Vasco	ZID	III	30	R.D. 571/88, 1477/89 y 1533/90	Cuenca Nervión
	ZID	IV	20	R.D. 571/88, 1477/89 y 1533/90	San Sebastián y comarca Bajo Deba

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda. Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria.

En la administración de los incentivos regionales participan: el Consejo Rector (adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda), las Comunidades Autónomas afectadas y la Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria.

El Consejo Rector se ocupa de la coordinación de los incentivos regionales con los restantes sistemas de ayudas de carácter sectorial o general, y de la programación y promoción de las actuaciones estatales en materia de incentivos regionales⁶.

⁶ Concretamente, propuesta de zonas y sectores promocionables, concesión de ayudas a los proyectos de acuerdo con los criterios de corrección de desequilibrios establecidos en cada caso, y dotación presupuestaria para atender las necesidades de fondos que se deriven a los incentivos regionales.

Las Oficinas Gestoras de las Comunidades Autónomas colaboran con el Consejo Rector (en la elaboración de propuestas de delimitación de zonas prioritarias, sectores promocionables, y en la información de las ayudas financieras públicas que se concedan en su territorio); tramitan los expedientes de solicitud; informan a la Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria de la ejecución de los proyectos conforme a las condiciones establecidas; y realizan un seguimiento de los expedientes solicitando, cuando proceda, a dicha Dirección General que inicie el procedimiento de incumplimiento.

Por último, la Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria es responsable de la inspección y vigilancia de la adecuada aplicación de los incentivos regionales.

La financiación de los incentivos regionales, concedidos al amparo de la LIR, procede de los Presupuestos Generales del Estado y de los Fondos comunitarios (básicamente del FEDER). La UE exige que la política de incentivos regionales esté integrada como un Programa Operativo (PO de Incentivos Regionales en Inversiones Productivas) en los Planes de Desarrollo Regional que cada Estado miembro presenta para acceder a la financiación comunitaria a través de los Marcos Comunitarios de Apoyo. De este modo se garantiza la coordinación de las subvenciones de la LIR con el resto de acciones de política regional.

2.2 La Zona de Promoción Económica de Andalucía

Como se ha indicado en la sección anterior, sobre la base de la situación económica y social de Andalucía, la Comisión Europea calificó a la región como zona tipo I. A fin de aplicar la legislación vigente en cuanto a sistema de incentivos, el Real Decreto 652/1988 de 24 de junio⁷ delimitaba la Zona de Promoción Económica (ZPE) de Andalucía, que abarca todo el territorio de la Comunidad Autónoma. Esto significa, que a lo largo de todo el territorio andaluz un proyecto empresarial podrá acceder a un nivel máximo de subvenciones acumuladas (con independencia de cual sea su procedencia) del 50 por 100 del total de la inversión.

El plazo de vigencia de la ZPE de Andalucía se inició el día siguiente de la publicación del Real Decreto de su delimitación, esto es el 29 de junio de 1988, y finalizará cuando lo determine el Gobierno Central (artículo 5 del Real Decreto 652/1988 de 24 de

junio). Con la entrada en vigor de la ZPE de Andalucía se ponía fin al instrumento de desarrollo regional precedente, la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía.

Según el Real Decreto 652/1988 con la aplicación de la LIR en Andalucía se pretendía:

- 1º La corrección de los desequilibrios económicos y sociales de Andalucía en términos de renta y paro.
- 2º Una mayor integración de los sectores productivos y, especialmente, de aquellos que incidan positivamente en la balanza exterior de bienes y servicios.
- 3º El impulso del potencial de desarrollo endógeno de la región, con apoyo especial a las pequeñas y medianas empresas.
- 4º El desarrollo adecuado de la estructura empresarial de forma compatible con el respeto al medio ambiente y con la política de fomento de la actividad económica.

Para acceder a las subvenciones a fondo perdido de la ZPE, las empresas tienen que realizar proyectos de inversión de creación de nuevos establecimientos, de ampliación o modernización en uno de los siguientes sectores productivos⁸: industrias extractivas y transformadoras; industrias agroalimentarias, de acuicultura y de transformación y conserva de productos pesqueros; servicios a la industria y comercio; y, sector turismo.

Con esta delimitación de sectores se pretende una selección más restringida que la existente en instrumentos anteriores, que permita la coordinación con los proyectos sectoriales u horizontales a través del establecimiento de prioridades de acuerdo con las políticas económicas estatales y autonómicas⁹.

Los requisitos que deben reunir los proyectos para acceder a las subvenciones de la ZPE de Andalucía son los siguientes: una inversión significativa en activos fijos, nivel suficiente de autofinanciación (entre el 25 y el 30 por 100), creación y/o mantenimiento de puestos de trabajo, viabilidad técnica, económica y financiera, y presentar la solicitud antes

⁷ BOE número 154 de 28 de junio de 1988.

⁸ Real Decreto 652/1988 de 24 de junio, artículo 8. Además de los tipos anteriores, también pueden acceder a los incentivos los proyectos de traslado que reúnan una serie de requisitos (artículo 8.2 del mismo Real Decreto) y, previo informe de la Comunidad Autónoma al Consejo Rector, aquellos proyectos que contribuyan de forma significativa al logro de los objetivos de la ZPE de Andalucía (artículo 7.2 del mismo Real Decreto).

⁹ Álvarez Arza (1990, p. 51), en ese momento Directora General de Incentivos Regionales del Ministerio de Economía y Hacienda.

del comienzo de la realización de la inversión para la que se solicitan los incentivos regionales.

Como ya se ha indicado, el nuevo sistema de incentivos, sin perder el carácter estatal, se ha adaptado a la nueva organización del Estado en Comunidades Autónomas, de forma que, las Comunidades Autónomas asumen algunas funciones en la gestión del instrumento. Concretamente, en el caso de la Comunidad Autónoma andaluza los organismos designados por la Junta de Andalucía son: el IFA¹⁰ y la Dirección General de Comercio, Consumo y Cooperación Económica (Consejería de Trabajo e Industria)¹¹.

En definitiva, bajo el marco de la LIR, la ZPE se constituye en un nuevo instrumento de política regional con el que se pretende fomentar el desarrollo económico de Andalucía, aumentando la eficiencia y competitividad de las empresas andaluzas. *A priori*, serían aspectos positivos de la LIR la mayor simplicidad y transparencia, así como la discriminación territorial, de forma que Andalucía puede acceder a los mayores niveles de incentivos al tener menor nivel de desarrollo, y dentro de la región se han delimitado zonas prioritarias¹². En el caso concreto de la ZPE de Andalucía, destacaríamos como positivo que entre sus objetivos figure el deseo de impulsar el potencial de desarrollo endógeno de la región, prestando especial atención a las pequeñas y medianas empresas que favorecen el desarrollo económico de las áreas más deprimidas dentro de la región y la articulación de su economía. El principal aspecto negativo sería la menor importancia concedida a la creación de empleo frente a la inversión a realizar como criterio para la obtención de subvenciones, teniendo en cuenta que Andalucía es la Comunidad Autónoma con mayor tasa de desempleo de toda España. Así, los requisitos en cuanto a empleo que debe reunir un proyecto para acceder a los incentivos aparecen definidos de forma vaga en el artículo 8.1 del Real Decreto de delimitación de la ZPE, de modo que en los proyectos de nuevo establecimiento y ampliación se deben crear nuevos puestos de trabajo (no indica cuántos), y en los de modernización mantener los empleos existentes.

¹⁰ Es el organismo encargado de elaborar un informe de viabilidad técnica, económica y financiera para cada uno de los proyectos de inversión solicitantes de incentivos regionales. Asimismo, participa en el Grupo de Trabajo Delegado del Consejo Rector de la Administración Central, encargado de la resolución de las concesiones de subvenciones.

¹¹ Actúa como intermediario entre la Administración Central y el empresario: recibe y tramita la solicitud de incentivos, comunica el resultado de la valoración de los proyectos y cada seis meses debe facilitar un informe sobre la evolución de los incentivos regionales en Andalucía al Consejo Rector.

¹² *Vid.* anexo del Real Decreto 652/1988 de 24 de junio.

3. Resultados de la aplicación de la Ley de Incentivos Regionales

3.1. Comparación de las zonas de promoción económica españolas, 1988-1997

Para la elaboración de esta sección utilizaremos la información facilitada por las *Memorias Anuales sobre Incentivos Económicos Regionales* de la Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria. La elección del periodo de análisis se justifica porque los primeros Reales Decretos de delimitación de zonas promocionables se publicaron en mayo de 1988, y la Memoria de 1998 de la Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria está en fase de elaboración.

La evolución anual de las solicitudes presentadas, inversión prevista y empleo a crear en todas las zonas promocionables en el periodo analizado aparece reflejada en los gráficos 1 y 2.

GRÁFICO 1
LIR. EVOLUCIÓN DE LOS PROYECTOS PRESENTADOS, 1988-1997

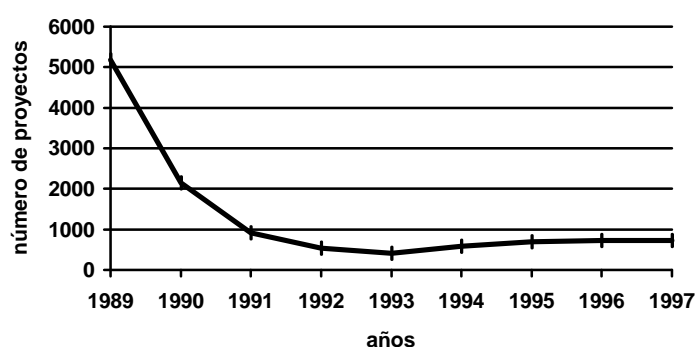
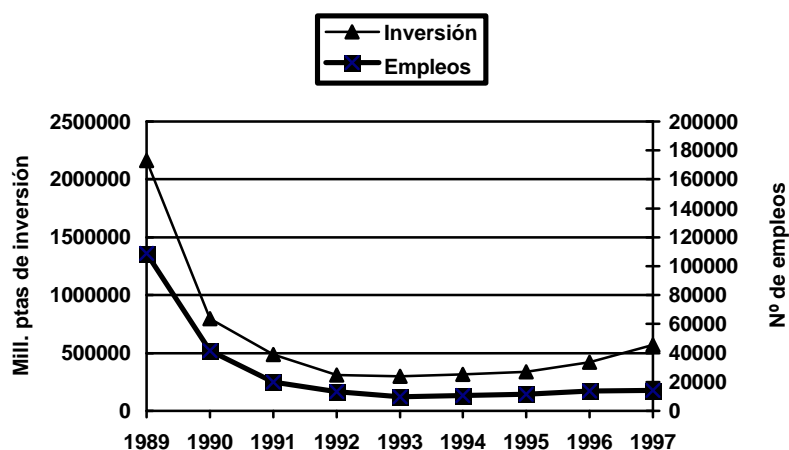


GRÁFICO 2
LIR. INVERSIÓN Y EMPLEOS A CREAR EN LAS SOLICITUDES PRESENTADAS, 1988-1997



Destaca la buena acogida inicial del instrumento, como lo pone de manifiesto el mayor número de proyectos presentados, inversión prevista y empleo a crear en el primer año. A partir de ese momento se registró una fuerte caída que parece haberse estabilizado desde 1993. Las cifras acumuladas en las solicitudes presentadas hasta el 31 de diciembre de 1997 son: 11.199 proyectos, 1.295.166 millones de pesetas de inversión y la creación de 230.189 puestos de trabajo.

El cuadro 2 recoge la distribución porcentual de los expedientes, inversión y empleo a crear presentados en la diferentes zonas promocionables, así como la participación de cada zona en la población y PIB en el conjunto de zonas promocionables en 1995. Esta información permite el análisis del dinamismo de este instrumento en términos comparativos.

CUADRO 2
LIR. SOLICITUDES PRESENTADAS POR ZONAS, 1988-1997
(En porcentajes)

ZONAS	Población 1995	PIB 1995	Expedientes	Inversión	Empleo a crear
Andalucía	26,71	21,47	26,32	24,07	28,42
Aragón	4,46	5,49	3,08	2,92	3,78
Asturias	4,07	4,09	4,50	5,57	3,66
Canarias	5,83	6,68	4,60	7,69	8,54
Cantabria	1,98	2,09	1,39	1,37	1,19
Castilla-La Mancha	6,24	6,02	9,22	6,53	7,89
Castilla-León	9,39	10,04	16,21	15,90	13,10
Ceuta	0,26	0,26	0,12	0,09	0,13
Extremadura	3,95	3,16	7,41	4,04	7,87
Galicia	10,24	9,82	13,63	15,28	13,40
Melilla	0,22	0,24	0,12	0,02	0,04
Murcia	4,06	3,68	4,71	9,71	5,59
Valencia	14,79	16,91	5,81	4,68	4,65
País Vasco	7,79	10,05	2,88	2,14	1,74
TOTAL	100	100	100	100	100

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria, *Memoria Anual de 1997 sobre los Incentivos Económicos Regionales*; BBV, *Renta Nacional de España y su distribución provincial*; y elaboración propia.

Así, Andalucía con el 26,71 por 100 de la población y un PIB que representa el 21,47 por 100 del PIB total de las zonas consideradas, presentó el 26,32 por 100 de las solicitudes, con las que se preveía realizar el 24,07 por 100 de la inversión total y crear el 28,42 por 100 de los empleos. Por consiguiente, si la ZPE de Andalucía es la zona que ha registrado los mayores porcentajes de expedientes, inversión y empleo, más que por su

mayor dinamismo se justifica por su mayor tamaño (mayor población y PIB). Otras zonas han mostrado un mejor comportamiento. Por ejemplo, Extremadura y Galicia, donde todo su territorio también es calificado tipo I, registran participaciones en inversión y empleo a crear por encima de sus pesos relativos en PIB y población; y Castilla-León, a pesar de que no todo su territorio puede acceder al tope máximo del 50 por 100 de subvención, ha registrado unas participaciones relativas en inversión (15,90 por 100) y empleo (13,10 por 100) en mayor proporción que la participación en PIB (10,04 por 100) y población (9,39 por 100).

La modalidad de los proyectos aprobados en el periodo 1988-1997 ha respondido al objetivo marcado de generar actividad, ya que la mayoría de ellos han correspondido a nueva instalación (49,48 por 100) y ampliación (46,83 por 100). Por lo que respecta a la dimensión, los proyectos de pequeño y mediano tamaño han tenido el mayor peso relativo (el 60,32 por 100 de los proyectos aprobados en el conjunto de zonas promocionables españolas suponían una inversión de menos de 150 millones de pesetas). Sin embargo, los proyectos de más de 10.000 millones de pesetas de inversión (tan solo el 0,30 por 100 del total de proyectos aprobados) reunían el 26,72 por 100 de la inversión total y acaparaban el 34,03 por 100 de la subvención, creando poco más del 6 por 100 de los empleos.

Por sectores productivos (cuadro 3), el mayor número de proyectos aprobados se ha registrado en la Industria de productos alimenticios, bebidas y tabaco (21,25 por 100), seguido de Hostelería y restaurantes (14,43 por 100) y de Minerales y productos no metálicos (11,90 por 100); asimismo, son los sectores que más empleo prevén crear con el 16,09 por 100, 17,86 por 100 y 10,02 por 100, respectivamente, de todos los puestos de trabajo a crear. No obstante, en cuanto a inversión y subvención aprobada la Industria química tiene los mayores pesos relativos (23,72 y 32,28 por 100, respectivamente), con tan solo el 6,78 por 100 de los nuevos empleos. Esta circunstancia indica que el principal factor valorado en la concesión de subvenciones es la inversión a realizar y no la creación de empleo.

El ritmo en el que se hacen efectivas las subvenciones aprobadas se refleja en el hecho de que hasta el 31 de diciembre de 1997 apenas se había liquidado la mitad de la subvención aprobada. Así, del total de 353.233 millones de pesetas de subvención aprobada

en el conjunto de zonas promocionables se habían contabilizado propuestas de pago por un importe de 176.880 millones de pesetas¹³.

CUADRO 3
SECTORES PRODUCTIVOS DE LOS PROYECTOS APROBADOS CON MAYOR
PESO RELATIVO, 1988-1997
(Porcentajes sobre el total de proyectos aprobados)

SECTORES	Proyectos	Inversión	Subvención	Empleo a crear	Empleo mantener
Productos químicos	4,21	23,72	32,28	6,78	6,99
Hostelería y restaurantes	14,43	13,15	11,61	17,86	2,87
Alimentación, bebidas y tabaco	21,25	11,84	10,33	16,09	24,59
Minerales y p. no metálicos	11,90	11,10	10,43	10,02	12,25
Material de transporte	3,36	8,37	6,94	7,92	13,57

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria, *Memoria Anual de 1997 sobre los Incentivos Económicos Regionales*; y elaboración propia.

Para evaluar la eficacia de la aplicación de la LIR es más conveniente utilizar la información referida al conjunto de proyectos aprobados y no cancelados, es decir, los proyectos que no han sido rechazados por el incumplimiento de alguno de los requisitos, o por la renuncia del beneficiario, y que han llegado a su etapa final de ejecución. El cuadro 4 recoge la distribución por zonas promocionables de los proyectos aprobados y no cancelados. Como se comprueba en dicho cuadro, Andalucía ha registrado el mayor peso relativo respecto al conjunto de zonas en todos los conceptos, debido a su mayor tamaño en población y PIB. Le sigue Castilla-León que, como señalábamos, es la zona que ha mostrado el mayor dinamismo en este instrumento de incentivación. Las tasas de subvención sobre la inversión han tomado valores entre el 10,27 de Valencia y el 28,16 de Murcia, en general, muy por debajo de los niveles máximos de incentivación al que pueden acceder los proyectos empresariales en función de la clasificación I, II, III o IV de cada zona promocionable. No obstante, como se ha indicado, los incentivos de la LIR son acumulables a otros concedidos por distintas instancias (públicas o privadas).

¹³ De esta suma, 107.070 millones de pesetas corresponden a los Presupuestos Generales del Estado, y el resto (69.810 millones de pesetas) son fondos FEDER. (Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria, *Memoria Anual de 1997 sobre los Incentivos Económicos Regionales*).

CUADRO 4
LIR. PROYECTOS APROBADOS Y NO CANCELADOS, 31/12/1997

ZONAS	EXPEDIENTES		INVERSIÓN		EMPLEO A CREAR		EMPLEO MANTENER		SUBVENCIÓN		
	Nº	%	Mill. ptas	%	Nº	%	Nº	%	Mill. ptas	%	TASA (1)
Andalucía	974	22,28	491.623	25,83	19.368	26,31	66.225	25,13	90.445	25,60	18,40
Aragón	156	3,57	64.541	3,39	4.364	5,93	5.669	2,15	10.239	2,90	15,86
Asturias	212	4,85	181.602	9,54	3.581	4,86	8.353	3,17	45.599	12,91	25,11
Canarias	167	3,82	89.935	4,72	3.474	4,72	10.745	4,08	14.094	3,99	15,67
Cantabria	68	1,56	39.643	2,08	1.225	1,66	13.195	5,01	5.544	1,57	13,98
Castilla-La Mancha	338	7,73	135.912	7,14	6.308	8,57	18.059	6,85	22.309	6,32	16,41
Castilla-León	771	17,64	326.470	17,15	11.798	16,03	60.391	22,91	44.986	12,74	13,78
Ceuta	7	0,16	2.735	0,14	177	0,24	88	0,03	528	0,15	19,31
Extremadura	363	8,30	72.759	3,82	4.556	6,19	10.257	3,89	18.353	5,20	25,22
Galicia	598	13,68	180.545	9,48	7.966	10,82	24.546	9,31	37.485	10,61	20,76
Melilla	4	0,09	673	0,04	94	0,13	0	0,00	132	0,04	19,61
Murcia	250	5,72	164.426	8,64	4.969	6,75	20.200	7,66	46.299	13,11	28,16
Valencia	331	7,57	127.698	6,71	4.618	6,27	19.471	7,39	13.111	3,71	10,27
País Vasco	132	3,02	25.041	1,32	1.111	1,51	6.376	2,42	4.109	1,16	16,41
TOTAL	4.371	100	1.903.603	100	73.609	100	263.575	100	353.233	100	18,56

(1) Porcentaje que representa la subvención sobre la inversión.

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria, *Memoria Anual sobre los Incentivos Económicos Regionales*, varios años.

Un aspecto destacable que pone de manifiesto el cuadro 4 es que este instrumento ha servido, fundamentalmente, para no destruir empleo y no para la creación de nuevos puestos de trabajo, (el empleo total a crear asciende a 73.609 puesto de trabajo frente a 263.575 empleos a mantener) lo que parece indicar que el objetivo de disminuir el desempleo no ha sido considerado un objetivo prioritario en la LIR. Por el contrario, en la concesión de subvenciones ha primado más la inversión a realizar, como lo pone de manifiesto el hecho de que los 22 proyectos aprobados hasta el 31 de diciembre de 1997 con una inversión superior a 10.000 millones de pesetas (esto es, el 0,30 por 100 del total de proyectos) han acaparado más del 34 por 100 de la subvención total aprobada, cuando el empleo afectado por dichos proyectos (a crear y mantener) representa tan solo el 11 por 100 del empleo total afectado a esa fecha.

3.2. Resultados de la Zona de Promoción Económica de Andalucía, 1988-1998

Las cifras globales de la ZPE de Andalucía (cuadro 5) son: 1.026 proyectos aprobados y no cancelados; una inversión de 527.488 millones de pesetas, de las que 94.985 corresponden a subvenciones a fondo perdido de la LIR, con una tasa de subvención del 18,37 por 100; la creación de 20.615 empleos y el mantenimiento de 49.957 puestos de trabajo.

Estos datos permiten la valoración de la eficacia de este instrumento, como instrumento que debe promover el desarrollo económico de la región. En primer lugar, y al igual que señalábamos para el conjunto de zonas promocionables españolas, los incentivos de la ZPE de Andalucía se han dirigido básicamente al mantenimiento de empleos y no a la creación de nuevos puestos de trabajo, y ello pese a ser la Comunidad Autónoma con mayor nivel de desempleo. Asimismo, parece ser que la inversión a realizar ha sido el factor decisivo en la concesión de subvenciones, como lo pone de manifiesto el hecho de que los veinte proyectos aprobados y no cancelados hasta el 31 de diciembre de 1998 con una inversión superior a 5.000 millones de pesetas han acaparado más del 40 por 100 de la subvención total concedida, cuando el empleo afectado por dichos proyectos (a crear y mantener) representa poco más del 14 por 100 del empleo total afectado a esa fecha¹⁴.

¹⁴ Consejería de Trabajo e Industria de la Junta de Andalucía, Dirección General de Comercio, Consumo y Cooperación Económica.

El cuadro 5 muestra la distribución sectorial de los proyectos aprobados en la ZPE de Andalucía hasta el 31 de diciembre de 1998. Al igual que en el conjunto de zonas promocionables de España, el sector industrial es el que ha registrado la mayor participación en la LIR. Así, de todos los proyectos aprobados en Andalucía, el 72,71 por 100 son industriales, representando el 71,91 por 100 de la inversión, el 59,65 por 100 de los nuevos empleos creados y el 87,17 por 100 de los empleos que se han mantenido, beneficiándose del 73,17 por 100 de la subvención total concedida, con una tasa de subvención (media aritmética del porcentaje que representa la subvención aprobada sobre la inversión de cada uno de los proyectos) similar a la del conjunto de sectores.

Las cinco ramas productivas más beneficiadas por la LIR han sido: Productos químicos con el 15,91 de la subvención total concedida en la ZPE, Hostelería y restaurantes (15,61 por 100), Minerales y metales (12,38 por 100), Material de transporte (10,49 por 100) y Productos metálicos y maquinaria (9,88 por 100). Es decir, los sectores en los que tradicionalmente se ha especializado la economía andaluza, en torno a la explotación de sus recursos naturales, con lo que este instrumento no ha contribuido positivamente a diversificar su tejido productivo. Asimismo, y como se pone de manifiesto en un reciente trabajo de Delgado Cabeza (1995), Productos químicos, Minerales y metales, Material de transporte y Productos metálicos y maquinaria son los sectores con el más bajo potencial para generar empleo en la década de 1990, mientras que Hostelería y restaurantes muestra un nivel medio¹⁵. Luego la elección sectorial de los proyectos a incentivar en la ZPE tampoco ha contribuido positivamente a la creación de empleo.

El cuadro 6 recoge la distribución por provincias de los proyectos aprobados y no cancelados en la ZPE de Andalucía hasta el 31 de diciembre de 1998. Se comprueba que las provincias con mayor participación han sido las que componen el tradicional triángulo más industrializado de la región: Sevilla, Cádiz y Huelva.

¹⁵ A partir de las relaciones intersectoriales en 1990, Delgado Cabeza (1995, pp. 82-88) calculaba el potencial de empleo sectorial, esto es, la capacidad para generar empleo directo e indirecto ante un incremento de la demanda de la producción de cada sector en un millón de pesetas.

CUADRO 5

DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS PROYECTOS APROBADOS Y NO CANCELADOS EN LA ZPE DE ANDALUCÍA, 31/12/1998

SECTORES	PROYECTOS		INVERSIÓN		EMPLEO CREAR		EMPLEO MANTENER		SUBVENCIÓN		
	Nº	%	Mill. ptas	%	Nº	%	Nº	%	Mill. ptas	%	Tasa (1)
AGRICULTURA Y PESCA	7	0,68	12.180	2,31	1.574	7,64	12	0,02	2.883	3,04	18,84
INDUSTRIA	746	72,71	379.306	71,91	12.297	59,65	43.549	87,17	69.501	73,17	18,38
Energía y agua	1	0,10	253	0,05	8	0,04	0	0,00	51	0,05	20,00
Minerales y metales	18	1,75	75.484	14,31	1.619	7,85	1.038	2,08	11.759	12,38	17,17
Minerales y productos no metálicos	81	7,89	26.553	5,03	1.200	5,82	2.152	4,31	4.461	4,70	20,51
Productos químicos	55	5,36	70.677	13,40	682	3,31	6.563	13,14	15.115	15,91	17,76
Productos metálicos y maquinaria	100	9,75	44.408	8,42	1.969	9,55	6.933	13,88	9.384	9,88	20,01
Material de transporte	28	2,73	46.074	8,73	1.607	7,80	6.484	12,98	9.960	10,49	21,07
Alimentación, bebidas y tabaco	213	20,76	45.334	8,59	1.999	9,70	11.137	22,29	6.994	7,36	16,71
Textil, cuero y calzado	47	4,58	7.879	1,49	858	4,16	1.925	3,85	1.604	1,69	19,11
Papel, artículos de papel e impresión	48	4,68	23.211	4,40	438	2,12	2.783	5,57	2.996	3,15	15,88
Madera, corcho y muebles	73	7,12	10.188	1,93	902	4,38	1.720	3,44	1.995	2,10	20,41
Caucho, plásticos y otras manufacturas	82	7,99	29.245	5,54	1.015	4,92	2.814	5,63	5.182	5,46	17,60
CONSTRUCCIÓN	1	0,10	90	0,02	8	0,04	0	0,00	18	0,02	20,00
SERVICIOS	272	26,51	135.912	25,77	6.736	32,68	6.396	12,80	22.583	23,78	18,33
Hostelería y restaurantes	157	15,30	87.851	16,65	4.293	20,82	2.961	5,93	14.824	15,61	18,37
Resto de servicios	115	11,21	48.061	9,11	2.443	11,85	3.435	6,88	7.759	8,17	18,28
TOTAL	1.026	100	527.488	100	20.615	100	49.957	100	94.985	100	18,37

(1) Media aritmética de lo que representa la subvención sobre la inversión, proyecto a proyecto

FUENTE: Consejería de Trabajo e Industria de la Junta de Andalucía, Dirección General de Comercio, Consumo y Cooperación Económica; elaboración propia.

CUADRO 6
PROYECTOS APROBADOS Y NO CANCELADOS EN LA ZPE DE ANDALUCÍA, 31/12/1998

PROVINCIAS	EXPEDIENTES		INVERSIÓN		EMPLEO CREAR		EMPLEO MANTENER		SUBVENCIÓN		
	Nº	%	Mill. ptas	%	Nº	%	Nº	%	Mill. ptas	%	Tasa (1)
Almería	128	12,48	47.565	9,02	2.037	9,88	3.244	6,49	7.701	8,11	19,13
Cádiz	92	8,97	129.603	24,57	4.044	19,62	9.228	18,47	28.443	29,94	18,41
Córdoba	161	15,69	32.560	6,17	2.171	10,53	4.159	8,33	5.764	6,07	19,47
Granada	84	8,19	36.391	6,90	1.322	6,41	4.018	8,04	5.858	6,17	17,36
Huelva	77	7,50	88.346	16,75	3.185	15,45	3.591	7,19	16.335	17,20	18,21
Jaén	115	11,21	24.801	4,70	1.388	6,73	5.901	11,81	4.361	4,59	18,34
Málaga	115	11,21	47.540	9,01	1.800	8,73	7.611	15,24	8.702	9,16	17,74
Sevilla	254	24,76	120.682	22,88	4.668	22,64	12.205	24,43	17.821	18,76	17,97
Andalucía	1.026	100	527.488	100	20.615	100	49.957	100	94.985	100	18,37

(1) Media aritmética de lo que representa la subvención sobre la inversión, proyecto a proyecto.

FUENTE: Consejería de Trabajo e Industria de la Junta de Andalucía, Dirección General de Comercio, Consumo y Cooperación Económica.

En los casos concretos de Cádiz y Huelva se trata de proyectos de gran tamaño, ya que, con el 8,97 y 7,50 por 100, respectivamente, del total de los proyectos aprobados representan el 24,57 y el 16,75 por 100 de la inversión total. De hecho, trece de los veinte proyectos aprobados y no cancelados de más de 5.000 millones de pesetas de inversión se han localizado en esas dos provincias.

Todo lo anterior pone de manifiesto que los proyectos acogidos a la LIR se han localizado en las zonas más dinámicas e industrializadas de la región, es decir, aquellas zonas que presentan mayores economías de escala, como dotación de infraestructuras, economías de aglomeración y urbanización, servicios empresariales, etc. De forma que, este sistema de incentivos no ha contribuido, en la medida en que se esperaba, a la reducción de los desequilibrios económicos y sociales interterritoriales.

4. Conclusiones

En comparación con los sistemas de incentivos regionales anteriores, el actual sistema (LIR) presenta como aspectos positivos una mayor transparencia y simplicidad para los empresarios, y la realización por parte de la Administración de un posterior seguimiento del grado de cumplimiento de los proyectos subvencionados.

Los resultados de la LIR en el conjunto de zonas promocionables en el periodo 1988-1997 indican que, efectivamente, se han alcanzado al menos dos de los objetivos del sistema. Así, se ha dado prioridad a la generación de actividad, siendo prácticamente la totalidad de los proyectos beneficiados nuevos proyectos o de ampliación; y el sector productivo más incentivado ha sido la industria.

En el otro lado de la balanza, existen aspectos que constituyen un alejamiento del objetivo general de promover el desarrollo regional. En primer lugar, se ha primado la inversión a realizar y no la creación de empleo como factor determinante de la concesión de subvenciones. De ahí que la industria química, intensiva en capital y con escasa capacidad de generar empleo, haya sido la más incentivada por la LIR. Se debería, por tanto, reconducir la adjudicación de beneficios teniendo en cuenta que las zonas promocionables se ven afectadas por altas tasas de desempleo.

En segundo lugar, la pequeña y mediana empresa, que es la que tiene mayor capacidad para crear tejido productivo y fomentar el empleo, se ha visto marginada en

comparación con los grandes proyectos que, como indicábamos, han sido los que han absorbido la mayor proporción de la ayuda pública.

En el caso concreto de la ZPE de Andalucía, las reflexiones serían similares. Los grandes proyectos han sido los más beneficiados, lo que significa que se podría cuestionar el objetivo de “apoyo especial” a las pequeñas y medianas empresas andaluzas, así como el de fomentar el desarrollo del potencial endógeno de la región, ya que la mayor parte de esos grandes proyectos corresponden a filiales de empresas multinacionales. Asimismo, este instrumento tampoco parece haber contribuido de forma eficaz a corregir los desequilibrios económicos de la región, ya que las zonas más beneficiadas han sido las tradicionalmente más dinámicas e industrializadas de Andalucía.

Bibliografía

Álvarez Arza, M. (1990): “Los incentivos económicos regionales en España”, *Economistas*, nº 45-46, pp. 48-56.

Banco de Bilbao Vizcaya, *Renta Nacional de España y su distribución provincial 1993*, Bilbao.

Cappellin, R. (1988): “Opciones de política regional en la CEE”, *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 15-35.

Delgado Cabeza, M. (1995): “La economía andaluza en los años 90. Rasgos básicos y perspectivas”, en Delgado, M. y Román, C. (eds.), *Ocho Análisis de la Economía Andaluza*, Fundación Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla.

González Liebmann, M. (1991): “Los incentivos económicos en la política regional española”, en Alcaide Inchausti, J. *et al.*, *Las economías regionales en la España de los noventa*, Economistas Libros, Madrid.

Grossman, G. M., y Helpman, E. (1991a): “Endogenous Product Cycle”, *The Economic Journal*, vol. 101, septiembre, pp. 1214-1229.

Grossman, G. M., y Helpman, E. (1994): “Endogenous innovation in the theory of growth”, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, pp. 23-44.

Krugman, P. (1992): *Geografía y comercio*, Antoni Bosch, Barcelona.

Ledesma Sánchez, M. (1996): “La política de promoción de inversiones en España a través de los incentivos regionales”, *Revista Asturiana de Economía*, nº 7, pp. 51-61.

Lucas, R. E. (1988): “On the mechanics of economic development”, *Journal of Monetary Economics*, nº 22, pp. 3-42.

Mata Galán, E. (1987b): “Nuevo marco de apoyo territorial a la empresa: comentario al nuevo Reglamento de la Ley de Incentivos Regionales”, *Boletín Económico de Andalucía*, nº 9, pp. 37-44.

Mata Galán, E. (1988): “Los incentivos económicos regionales en España”, *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 277-292.

Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria, *Memoria Anual sobre los Incentivos Económicos Regionales*, varios años.

Romer, P. M. (1986): “Increasing Returns and Long-Run Growth”, *Journal of Political Economy*, vol. 94, nº 5, pp. 1002-1037.

Romer, P. M. (1990): “Endogenous Technological Change”, *Journal of Political Economy*, vol. 98, nº 5, pp. 71-102.

Sáenz de Buruaga, G. (1990): “Política regional”, en Gámir, L. (coord.), *Política económica de España*, Alianza Universidad Textos, Madrid.