

LA FUTURA POLITICA DE INCENTIVOS REGIONALES: PROPUESTAS Y CONSIDERACIONES PARA ANDALUCIA

*José BELIS MARCOS**

*Carlos VILLAR RODRIGUEZ**

1. LA REMODELACION DE LA POLITICA DE INCENTIVOS REGIONALES: CAUSAS Y PRINCIPALES LINEAS DE ACTUACION

Varias son las causas que justifican y obligan a remodelar el actual sistema de incentivos regional, entre las que cabe destacar:

1. La existencia de un amplio conjunto de figuras de promoción regional —Grandes Areas de Expansión Industrial, Zonas de Preferente Localización Industrial Minera, Polígonos de Preferente Localización Industrial, Zonas de Interés Turístico, etc..., hasta una decena—, con la consiguiente descoordinación entre dichos instrumentos, así como de éstos con los de carácter sectorial (Sáenz, 1981; Mata, 1983). Del mismo modo, las sucesivas incorporaciones de nuevas áreas asistidas —el último caso son las Zonas de Urgente Reindustrialización— ha provocado que la mayor parte del país se encuentre incentivado por alguno de estos instrumentos.
2. La entrada de nuestro país en la Comunidad Económica Europea, lo que supondrá la necesidad de adaptar la política regional española a los principios de Coordinación Comunitarios, en concreto a los criterios de especificidad regional, es decir: las zonas asistidas no pueden abarcar, salvo excepciones, todo el territorio nacional, no pueden concederse ayudas de manera puntual, y deben integrarse en Planes de Desarrollo Regional. Además la incorporación a la C.E.E. acarreará que los incentivos concedibles sean transparentes, es decir, que para cada uno de ellos se conozcan

* Economistas de la Dirección General de Ordenación del Territorio, Consejería de Política Territorial, Junta de Andalucía.

todos los factores necesarios para su conversión a un único término de referencia, denominado subvención neta equivalente, estableciéndose diferentes niveles de ayudas para cada tipo de área asistida, expresados en unidades monetarias de incentivo por empleo o en porcentajes sobre la inversión del proyecto (Subdirección General de Planificación Regional, 1982).

3. La configuración de Gobiernos Regionales, y la consiguiente potestad de los mismos para fomentar el desarrollo en su ámbito geográfico, compromete la viabilidad, e incluso la idoneidad de continuar con el esquema centralista que caracteriza la toma de decisiones en esta materia. Aunque el actual sistema de incentivos ha visto incorporarse a su gestión a las Comunidades Autónomas, las transferencias habidas no responden completamente a las facultades que los Estatutos de Autonomía le confieren a éstas.
4. Los actuales beneficios otorgables guardan una estructura similar a los articulados en la Ley de Industrias de Interés Preferente de 1963; las condiciones internas y el entorno empresarial se han modificado sustancialmente desde aquella fecha, distanciándose paulatinamente necesidades empresariales con incentivos concedibles. Su reducida incidencia en la tasa de retorno de la inversión y la incapacidad de ser instrumentado como fuente de financiación —dada la lentitud del procedimiento de tramitación de los expedientes—, determinan que la incidencia de las actuales figuras de promoción regional sobre la iniciativa empresarial sea exigua, y en la mayor parte de los casos estén consideradas con posterioridad a la decisión de llevar a cabo el proyecto (Ministerio de Economía y Hacienda, 1984).
5. La defectuosa gestión del sistema de incentivos, concretada en largos y tortuosos procesos de tramitación, reducido control sobre la situación de las empresas beneficiadas, posibilidad de desinvertir o desempear tras el cumplimiento de condiciones, insuficientes canales de información al empresario sobre beneficios concedibles, exigua transparencia del sistema, y, en suma, la inexistencia de métodos modernos de gestión, obligan, incluso sin existir el resto de factores, a remodelar la actual política de incentivos.

Todas estas circunstancias han motivado una serie de modificaciones, cuyas principales características son: 1) la reconducción de todas las figuras que componen el actual sistema a un único instrumento, las Zonas de Promoción Económica —Z.O.P.R.E.—, cuya ley reguladora se encuentra en debate parlamentario cuando se redactan estas líneas; 2) la eliminación de una serie

de beneficios de escaso interés para el empresario —reducción de tributos locales, indemnización por gastos de traslado, expropiación forzosa, etc.—, introduciéndose la reducción en la cuota empresarial de la Seguridad Social, de tal forma que este último y las subvenciones serán los únicos incentivos otorgables; 3) la incorporación del concepto de subvención neta equivalente, expresión sintética de las ayudas concedibles, así como del sistema de opción de subvenciones (Mata, 1984), por el cual el promotor podrá distribuir la subvención entre diferentes alternativas —a fondo perdido, de intereses, para amortizar préstamos, o cualquier combinación de las anteriores— según las necesidades financieras de la empresa; 4) la disminución de los recursos aportados por los empresarios —de un tercio como mínimo en el actual sistema, a una cuarta parte en el futuro— y el aumento del nivel de ayudas concedibles —del 30 %, máximo actualmente, al 45 %—; 5) el establecimiento de tres tipos de zonas asistidas, con otros tantos topes de subvención neta equivalente —35,40 y 45 %, respectivamente—, cuya delimitación se efectuará en función al grado de desarrollo y a la necesidad de promoción de cada área geográfica (Ministerio de Economía y Hacienda, 1984); 6) la determinación de topes de subvención por empleo creado y/o mantenido, de tal forma que los procesos productivos capital intensivos no reciban fuertes sumas de ayudas por puesto de trabajo. En la actualidad un proyecto con un ratio inversión/empleo de 50 millones puede ser subvencionado con cinco millones por empleo —R.D. 3361/83— doblándose dicha cifra si la iniciativa se ubica en sector y municipio preferente; 7) la articulación de un amplio sistema de seguimiento y control de las empresas beneficiadas, configurándose un conjunto de sanciones para los casos en que el empresario incumpla las condiciones establecidas al otorgarsele la ayuda pública; y 8) la creación del Consejo Rector, con importantes funciones para la estructuración de la política de incentivos regionales.

En suma, un importante paquete de modificaciones que sin duda harán más interesante para las iniciativas privadas los incentivos territoriales. Es deseable que la mejora de la gestión del sistema, la distribución de competencias entre las distintas esferas de la Administración Pública y el esfuerzo presupuestario, aumenten la adecuación del nuevo instrumento a las necesidades de la política regional española.

2. CONFIGURACION TERRITORIAL DE LA FUTURA ZONA DE PROMOCION ECONOMICA DE ANDALUCIA

Los planes del Campo de Gibraltar y Jaén, los Polos de Huelva, Sevilla, Córdoba y Granada, y el Gran Area de Expansión Industrial de Andalucía —G.A.E.I.A.— conforman esencialmente la política de incentivos regionales

aplicada en Andalucía durante las últimas décadas. La configuración territorial de dichos instrumentos evidencia cambios notorios de planteamiento en la estrategia de crecimiento implementada, actuándose en ámbitos comarcales y provinciales —los planes llevados a cabo en las provincias gaditana y jiennense—, en un reducido número de municipios —polos de desarrollo—, y en toda la región —G.A.E.I.A.—.

Esta evolución desde actuaciones, en mayor o menor medida, puntuales hacia una política de ayudas extensivas territorialmente, ha determinado que la capacidad de estos instrumentos para incidir en la decisión empresarial de localización haya quedado bastante reducida. Con é ello, dichas figuras pierden gran parte de su capacidad para configurarse como medios con los que alcanzar los objetivos de la política territorial, es decir para canalizar iniciativas y actividad hacia las áreas prioritarias de la región. Un intento de superar esta disfuncionalidad fué la calificación en 1981 de una serie de municipios como preferentes para la incentivación de proyectos privados —67 en Andalucía—, seleccionados por su idoneidad para articular los procesos productivos a escala territorial. La concesión de un suplemento de subvención —5 %— se consideró factor suficiente —teniendo en cuenta la restricción presupuestaria— para atraer proyectos hacia dichos núcleos urbanos.

La configuración de las áreas asistidas por la política de incentivos regionales se ha llevado a cabo teniendo como variable de referencia el nivel de riqueza de cada zona del territorio; la crisis económica ha incorporado a los tradicionales problemas territoriales la disminución de la tasa de crecimiento de las áreas más desarrolladas, con el consiguiente aumento de los porcentajes de desempleados y el progresivo sumergimiento de parte de la actividad productiva en dichas áreas. La remodelación del sistema de incentivos no puede mantener la dicotomía regiones pobres-regiones ricas que sustentaba teóricamente la política regional, al complejizarse sustancialmente la escena territorial; el nuevo instrumento ha de adaptarse a esta realidad (Vázquez, 1984, a y b). Esto no puede suponer la no calificación como área asistida a Andalucía ya que el grado de depresión socioeconómica que posee es lo suficientemente intenso —tanto a escala nacional como europea (González y Velasco, 1985)— y conocido, como para que sea innecesaria la discusión de incluirla o no entre las regiones donde se aplique el nuevo instrumento. No considerar como incentivables las iniciativas que se asienten en los municipios más desarrollados de la región supondría una cierta discriminación, si se tiene en cuenta la inclusión de las Zonas de Urgente Reindustrialización de otras regiones en el sistema de ayudas.

Toda la Comunidad Autónoma pues, deberá ser área asistida, sin suponer é ello que dicha delimitación impida la incentivación prioritaria de ciertos ámbitos —crítica fundamental que puede hacerse al sistema hoy vigente— ya

que la diferenciación de tres tipos de áreas, con otros tantos topes de subvención neta equivalente y el consiguiente aumento de los diferenciales de incentivación, provocará una modificación positiva de la capacidad de la política de incentivos para incidir en la decisión empresarial de localización. En la actualidad —G.A.E.I.A.— dicho diferencial se sitúa en cinco puntos porcentuales sobre la inversión aprobada —municipios preferentes/resto de la región—, suplemento de ayuda que puede ser fácilmente compensado por circunstancias como distintos precios del suelo o la necesidad de realizar un acondicionamiento de los terrenos, haciendo por tanto que la subvención por localización territorial no influya en la decisión empresarial. Lo exiguo del complemento por municipio preferente es, entre otros factores —tipos de proyectos aprobados, efecto polarizador de las capitales, y sectores más inversores—, causa de la reducida atracción de iniciativas hacia dichos núcleos —aspecto analizado en un estudio realizado por la Dirección General de Ordenación del Territorio, de próxima publicación—, justificando la ampliación del diferencial de subvención en el interior de la región como condición necesaria para alcanzar los objetivos territoriales. La incorporación de esta conclusión a la delimitación territorial de la Z.O.P.R.E. en Andalucía supondría distinguir en nuestra región los tres tipos de áreas asistidas, pues si se distinguen dos el nivel de subvención diferencial sería idéntico al actual —siempre que no se delimitara una zona de máxima promoción, 45 %, y una de mínimo, 35 %—, mientras que la configuración sería menos acorde con la realidad regional si toda Andalucía queda englobada en un mismo nivel de subvención neta equivalente.

Determinar la ubicación de cada municipio en uno de los tres tipos de áreas teniendo en cuenta su grado de desarrollo y/o la situación de su mercado de trabajo, además de tropezar con deficiencias en las estadísticas de base municipal, obvia la incorporación de factores dinámicos —en mayor medida si se desean contemplar la situación de las zonas en declive—, de indicadores que expliciten el modo de crecimiento deseado por el Gobierno Regional, y de variables que evidencien la capacidad de cada núcleo urbano para articular y ordenar las actividades económicas en el espacio. Los criterios de ordenación territorial deben estar, por tanto, presentes a la hora de configurar la delimitación de los tres tipos de áreas asistidas en Andalucía, no debiéndose implementar el sistema de incentivos de forma ajena a la política territorial de la Comunidad Autónoma (Mata, 1984; Sáenz, 1984), ya que dicha figura debe ser utilizada desde la región como instrumento de equilibrio intrarregional (Garrido, 1985).

Atendiendo a los criterios hasta aquí expuestos a los análisis efectuados sobre la trama regional de asentamientos (Dirección General de Ordenación del Territorio, 1985, a), las zonas donde se aplicarían las subvenciones superiores estarían compuestas por núcleos de tipo medio, municipios que componen el nivel básico del Sistema de Ciudades establecido en los documentos

preliminares de las Directrices Regionales de Política Territorial (Dirección General de Ordenación del Territorio, 1985, b). El establecimiento de los máximos diferenciales posibles entre dichos núcleos y aquellos que polarizan la actividad económica regional, determina que estos últimos sean incluidos en el nivel mínimo de incentivación. Como datos del nivel de absorción de recursos de ciertos ámbitos, hay que exponer que cuatro comarcas —Algeciras y las de las capitales de Sevilla, Cádiz y Huelva— representan el 47 % de las inversiones aprobadas en el G.A.E.I.A., cifra que en la franja litoral —14 % del territorio regional— se eleva al 59 %, datos extraídos de un estudio que sobre dicho instrumento realiza la Dirección General de Ordenación del Territorio.

La configuración expuesta sobre la futura Z.O.P.R.E. de Andalucía, aún siendo factible y adecuada desde la visión de ordenación territorial de nuestra Comunidad puede encontrar obstáculos desde el punto de vista de la reivindicación regional, pues, obviamente, si toda Andalucía se encuentra en el tipo máximo de ayudas, el flujo de subvenciones será superior sin variar la cuantía de las iniciativas —siempre y cuando no se establezca la participación de cada región en los fondos totales del sistema de incentivos—, y bastante más importante en la medida que la incorporación de las capitales al grupo de máxima promoción provoque un incremento de los proyectos localizados en la región. De realizarse una delimitación de este tipo adquiriría una especial necesidad la articulación de una figura de acción intrarregional, que respetando los parámetros básicos de la política nacional de incentivos, recoja e implemente los objetivos y prioridades territoriales establecidos por el Gobierno Regional.

3. LA ACTIVIDAD ECONOMICA COMO FACTOR DE DISCRIMINACION

La presencia del criterio sectorial en instrumentos espaciales tiene unas características singulares en nuestro país. La situación económica de profundas carencias industriales, cuando se plantean de forma generalizada las primeras iniciativas de acción regional (Polos de Promoción y de Desarrollo), hizo diseñar su actuación como complementaria del desarrollo nacional. Las industrias que podían beneficiarse de las ayudas de los Polos de Desarrollo —en los de Promoción no había lista cerrada, sino un mínimo en inversión y empleo y una aceptación de todas las actividades que contribuyeran al desarrollo económico y social— fueron, en un principio reducidas —Orden 1 de Febrero de 1964 de Presidencia del Gobierno— y muy homogéneas en todos los casos, lo que hace pensar en la carencia de un profundo estudio de las posibilidades de cada zona. Los sectores manufactureros de alimentación, textil y confección junto a la química, siderurgia, industrias de metales no féreos,

productos metálicos, construcción de maquinaria y enseñanza media y formación profesional se definieron como beneficiables en todos los polos. Otros sectores con presencia en 4 de los 5 Polos eran: transformación de madera y muebles, salvo en Sevilla, maquinaria eléctrica menos en Vigo y material de transporte, excepto en La Coruña.

Las manufacturas de consumo final, las industrias básicas y los transformados metálicos eran los sectores que centraban el esfuerzo, los mismos que en el desarrollo a nivel nacional. No cabe hablar de especialización funcional de los polos y curiosamente sería el de Huelva —el único junto a Burgos abierto en su primer momento a todos los sectores por su condición de Polo de Promoción— el que tuviera una concentración sectorial más acusada.

Aunque en posteriores concursos se incluyen nuevas actividades, sigue sin existir una total adecuación, pues el hecho que subsistan sectores presentes en todos los polos deja traslucir un interés en el desarrollo de esas actividades sin cortapisas de tipo territorial. Incluso el III Plan de Desarrollo que marca un nuevo estilo en planteamientos y afirmaba que en adelante se iba a dar al desarrollo regional una visión espacial frente a la sectorial, al fijar los objetivos de dicho desarrollo, el primero era: conseguir el mayor crecimiento posible del P.N.B. mediante una asignación óptica de recursos productivos en el territorio (Comisaría del Plan Económico y Social, 1971).

Respecto a las G.A.E.I., en su origen no existió delimitación de las actividades que podrían acogerse. La reseña de contribuir directamente al desarrollo económico y social es una renuncia a establecer un asentamiento industrial especializado sectorialmente. Con posterioridad, en la convocatoria del III Concurso de la G.A.E.I.A. se introducen criterios de valoración de los proyectos atentos a preferenciar sectores que aprovechen materias primas de la región, complementen otras actividades existentes y posean una naturaleza motriz de nuevas inversiones; factores todos, para los cuales cabría establecer un listado de sectores según su mayor o menor adecuación en la región. Con instrumentos de análisis como las tablas Input-Output y las propias políticas sectoriales de la Administración Central, era factible la diversificación sectorial dentro de un instrumento regional.

En 1981 esta lista, diferenciada por provincias, aparece en forma de sectores preferentes otorgándoseles una ventaja adicional en la subvención de 5 puntos. La novedad respecto a las selecciones de los Polos era una concreción mayor; al delimitar actividades con tres dígitos, según la clasificación de la C.N.A.E. En realidad la veintena de grupos escogidos para cada provincia, tienen una limitada importancia debido a su carácter no excluyente y al escaso relieve del beneficio suplementario.

No se puede hablar en las G.A.E.I. de un planteamiento sectorialmente decidido en función de los intereses regionales.

Como prueba están las 45 actividades económicas en que se reparten los más de 400 proyectos aprobados durante 1984 en la G.A.E.I.A., la mitad con más de tres proyectos cada una. En todo caso la decisión concentradora es del empresario que se inclina por sectores conocidos de cierta tradición en la región, como la extracción y transformación del mineral no metálico, la química, los productos metálicos, las industrias manufactureras de consumo final (confección, derivados de la madera y el papel y por encima de todas, la de productos alimenticios) y producción agrícola incluidas centrales hortofrutícolas.

Por otra parte, en Europa durante varias décadas la política espacial ha atendido menos a la trascendencia nacional de los proyectos enmarcados en la ayuda regional (García, Pinar y Sendino, 1985). Sin embargo, en un momento como el actual de crisis general, ésta se ha traducido en los países de la C.E.E. en una mayor preocupación por manejar eficientemente los fondos públicos, lo que está suponiendo fijar la atención en decidir qué industria promover y no simplemente en generar iniciativas.

En el Proyecto de Ley de Incentivos Regionales se liga la elección de actividades promocionables a las directrices y orientaciones del Gobierno en políticas sectoriales. Otros dos factores que deben tenerse en cuenta según un documento del Ministerio de Economía y Hacienda son las prioridades de las Comunidades Autónomas y el potencial endógeno de las regiones. Es decir, parece necesaria una elaboración detallada del conjunto de actividades resultantes de ese triple origen que distinguiera entre sectores prioritarios, promocionables y excluidos.

La especialización sectorial de orden industrial y, marginalmente, de ciertos servicios de apoyo a la industria y de investigación científica y técnica en los proyectos subvencionados en Europa, no impide diferenciaciones entre países por la inclusión o no de otras actividades: empresas extractivas por su vinculación directa al territorio o sectores de aprovechamiento complementarios como tratamiento de los residuos.

En España, mientras que la elección de sectores excluidos no deberá presentar mayores dificultades por la evidencia de industria sin futuro y saturadas, en las dos categorías restantes pueden plantearse diferencias de opinión entre administraciones ante sectores de potencialidades distintas, con efectos de arrastre desiguales sobre el resto de la economía y con capacidades de polarizaciones técnicas, psicológicas y de renta diferentes.

En definitiva, la necesidad de presentar un sistema incentivador de proyectos que coadyuve tanto a la región como a los ámbitos nacionales y comunitarios, deberá viabilizarse mediante programas comunitarios, nacionales de interés comunitario y otros proyectos y estudios.

Simultanear objetivos y planteamientos no será fácil. Por tanto, si el tipo de actividad económica fuera a discriminar sensiblemente los niveles de ayuda, pensamos que la concreción aceptable por las distintas partes en la enumeración de sectores no será alta, en contra de lo deseable. La elección a hacer en el Reglamento, deberá estar sujeta a revisión conforme la dinámica económica potencie industrias claves y relegue otras.

4. TIPOS DE PROYECTOS E INVERSIONES SUBVENCIONABLES

Los resultados extraídos de los análisis sobre diversas figuras de acción regional implementadas en Andalucía, evidencian que un reducido grupo de proyectos representan la mayor parte de la inversión, empleo y subvenciones aprobadas, condicionando los resultados de estos instrumentos, su incidencia en la estructura productiva, y la distribución sectorial-territorial de recursos. Como ejemplo hay que reseñar que 32 proyectos (2,4 % del total) absorbieron el 65 % de las inversiones aprobadas en el G.A.E.I.A. hasta 1983, mientras que, en 1984 el 66 % de dicha magnitud lo concentraron cuatro iniciativas.

Este grado de condicionamiento de la eficacia general de la política de incentivos a un mínimo conjunto de expedientes, refuerza la necesidad de definir qué tipo de proyectos son los de mayor interés para ser canalizados a través de estas figuras, y qué criterios han de utilizarse para la determinación del nivel de ayuda pública.

Como punto de partida y con el objetivo de alcanzar le mayor grado posible de eficiencia en la asignación de los recursos, ha de considerarse como imprescindible para la incentivación del proyecto, que sea viable económica y financieramente. Canalizar fondos hacia iniciativas de dudosa rentabilidad o con una estructura financiera desequilibrada, sopondría desviar recursos hacia empresas llamadas a desaparecer y, por tanto, de nula capacidad a medio plazo para incidir fovorablemente en la estructura productiva regional. La existencia de una tasa de retorno positiva y de los fondos necesarios —en calidad y periodicidad— para afrontar la inversión, no justifica la idoneidad de ser beneficiada por la política de incentivos, mediante: la generación de valor añadido, del consumo de materias primas regionales, de la mejora de la oferta de ciertos sectores claves, de la introducción de tecnologías avanzadas, etc...

Determinada la viabilidad del proyecto, es preciso especificar el nivel de incentivos concedibles, siguiendo como principio que dichos factores de valoración han de ser claros y conocidos por los empresarios, de tal forma que puedan hacer una previsión adecuada de las necesidades de financiación que no serán cubiertas con la subvención pública. Actualmente la normativa que regula la política de incentivos instrumentada a través de las G.A.E.I. —R.D.

3361/83—, establece ocho criterios para definir la tasa de subvención, una vez determinado el nivel de inversión por empleo. Buena parte de los valores reales de dichas variables pueden ser modificados por el promotor, en un intento de adaptar su inversión a los deseos de la Administración, con objeto, evidentemente, de lograr un mayor volumen de subvención. Esto supone que deben incluirse entre los factores de valoración aspectos del proyecto en los que se pueda exigir su cumplimiento al empresario, excluyéndose aquellos que dependen principalmente de la situación del mercado en que se desenvuelve la empresa.

Los criterios actualmente utilizados son, por tanto, inadecuados para garantizar una relación entre la incidencia real de la iniciativa en la economía regional y la subvención concedida. Además con el método actual el empresario sólo puede hacer una aproximación del nivel de incentivo que se le concederá, ya que cada valor del ratio inversión/empleo supone una tasa mínima y otra máxima de subvención, existiendo un recorrido de 10 puntos porcentuales entre ambos; la ubicación definitiva entre dichos márgenes en función a los ocho criterios referidos con anterioridad se presta a múltiples combinaciones, según el peso que se otorgue a cada variable y los niveles que se establezcan en cada una de ellas. Así pues, creemos que los factores que determinen la tasa de subvención han de ser más simples que los actuales, menos subjetivos, conocidos en todos sus aspectos y, principalmente, deben integrarse en un método más automático que el actual. La inversión necesaria para crear un puesto de trabajo, el sector donde se ubique la empresa, y el tipo de proyecto, son los criterios que cumplen los requisitos anteriores, y pueden conformar la estructura básica del modelo de valoración, junto a ellos, y suponiendo que en Andalucía no se diferencien los tres tipos de áreas, puede incluirse un factor de índole territorial, con peso similar al de carácter sectorial. Esta última variable cumpliría con igual nivel de garantía los objetivos perseguidos con la distinción de los tres topes de subvención neta equivalente.

Los proyectos que se aprueben en los instrumentos de la política de incentivos han de poseer una dimensión adecuada, evitándose la incentivación de iniciativas que acentúen el minifundismo de nuestra estructura productiva; se facilitaría con ello la consecución de uno de los objetivos tradicionales de la política sectorial (García, Pinar y Sendino, 1985). En este sentido, es preciso señalar la continua caída de la dimensión media de las iniciativas canalizadas a través del G.A.E.I.A. —en 1977 cada una de ellas supuso una inversión de 228 millones de pesetas y 49 puestos de trabajo, en 1983 dichas cifras se situaron en 105 millones y 28 empleos—, produciéndose una disminución en términos reales en todos los años salvo en 1980 —debido al proyecto de General Motors—; la situación en Andalucía es similar a la del resto del país, aunque por término medio el tamaño empresarial ha sido inferior en nuestra región.

La dimensión media —189 millones de pesetas corrientes y 27 puestos de trabajo— de las iniciativas ubicadas en Andalucía está fuertemente influida por un reducido grupo de ellas —las 32 citadas con anterioridad superan 27 veces la media regional—, encubriendo el valor medio un elevado número de pequeños y medianos proyectos. Por ejemplo, en 1984 —según datos elaborados por la Dirección General de Ordenación del Territorio— casi las tres cuartas partes de las inversiones aprobadas no superaban los 50 millones de pesetas, no alcanzando los 10 millones un 16 % de los 432 proyectos incentivados.

En concordancia con las normas de desarrollo sectorial, e incluso diferenciando por áreas según nivel de desarrollo —en las zonas más deprimidas no se suelen generar inversiones medianas o grandes— la política de incentivos ha de promover especialmente proyectos que superen una cierta dimensión, abandonando la actual tónica de canalizar fondos hacia iniciativas de escasa o nula incidencia y reducido carácter motriz para la economía regional e incluso comarcal.

Establecer este tipo de restricciones no sería nada novedoso en la política de incentivos, ya en los primeros momentos del G.A.E.I.A. —Orden de 13 de Junio de 1977— se especificaba —art. 2.2— que los proyectos deberían superar la cuantía de 40 millones de pesetas en inversiones y 100 puestos de trabajo, eliminándose en 1979 la referente al empleo y aumentándose en 10 millones la cifra de inversión mínima, y desapareciendo ambas en 1981. En la actualidad se priman con un suplemento del 5 % de subvención a aquellos proyectos que no estando en sector preferente su inversión se sitúe entre 100 y 1000 millones de pesetas.

En suma, de una u otra forma la política de incentivos ha tenido presente la necesidad de fomentar inversiones de cierto tamaño; que ésto no haya ocurrido se debe a la posibilidad, abierta en las sucesivas normas, de incentivar proyectos que por sus especiales características no puedan o no deban alcanzar las dimensiones mínimas exigidas de forma genérica.

Por otra parte, las partidas incluibles actualmente como inversiones del proyecto son los activos fijos necesarios para el proceso productivo: inmovilizado material y algunos inmateriales y ficticios —este último comprende los gastos de constitución y primer establecimiento—, siempre que tengan el carácter de nuevos y no incluyéndose entre los subvencionables los elementos de transportes exteriores que no sean de tipo especial. Con respecto a la situación actual son previsibles pocos cambios, por lo que no serán incentivables las necesidades de financiación del circulante, activo subvencionable en algunos países Europeos como Gran Bretaña —Ayuda Financiera Selectiva— e Italia —Fondo Nacional para Créditos Preferentes—. Estableciéndose las necesarias garantías para la Administración Pública, sin exceder de cierta cifra

sobre el inmovilizado de la explotación, y siempre que se ajuste a las características del sector, dicho concepto debería ser integrable en el programa de inversiones del proyecto, adaptándose favorablemente el sistema de incentivos a las necesidades empresariales.

En último término, hay que reseñar que a la hora de evaluar el proyecto es necesario tener presente las características y capacidades del promotor, ya que su mayor o menor experiencia, conocimientos del sector, dotes de organización, etc..., pueden condicionar o asegurar la viabilidad del proyecto. La procedencia del empresario no ha de influir en la valoración que se efectúe de su iniciativa, y aunque no haya que depositar todas las posibilidades de éxito del sistema de incentivos en la atracción de inversores extranjeros, en el trasvase de recursos de zonas desarrolladas a deprimidas (Vázquez, 1984, b), sí hay que tener presente su idoneidad para: introducir en la estructura económica regional tecnologías avanzadas, dinamizar la incipiente clase empresarial de las áreas atrasadas, mejorar la oferta de sectores no tradicionales en la región, y canalizar recursos hacia la región. Evitar que dichos proyectos se conviertan en "catedrales en el desierto" consiguiendo una significativa integración con el resto de las actividades, y disminuir en la mayor medida posible la dependencia que se pueda generar con respecto a estas iniciativas, son tareas que los Gobiernos Regionales deben emprender de forma paralela a la aprobación de este tipo de inversiones.

5. COMPETENCIAS AUTONOMICAS EN LA POLITICA DE INCENTIVOS

La configuración de Gobiernos Regionales con capacidad legal para fomentar el desarrollo en sus respectivos ámbitos geográficos, supuso a partir de 1983 la remodelación de ciertas facetas del sistema de incentivos, dando cabida en la gestión de dichos instrumentos a las Comunidades Autónomas.

Por el R.D. 3284/83 se transfieren a la Junta de Andalucía ciertas funciones que la Administración Central venía desempeñando en materia de acción territorial; las competencias más relevantes no fueron traspasadas o bien son funciones en las que deben concurrir ambas Administraciones. Por ello, la Comunidad Autónoma no posee en el actual sistema una capacidad significativa para determinar el nivel de incentivos otorgables a cada uno de los proyectos que desean acogerse a los beneficios del G.A.E.I.A., del mismo modo que no puede incidir en la distribución sectorial o territorial de los fondos canalizados hacia la región, y en mucho menor medida en el volumen de recursos destinados a Andalucía. La determinación de la tasa de subvención es la competencia donde la Administración Autonómica tiene más restringida sus funciones, al tener que dirimir su posición con respecto a cada proyecto en

un Grupo de Trabajo Interministerial compuesto por representantes sectoriales de la Administración Central. Sin la valoración positiva de la inversión por parte de esta última no puede ser aprobado ningún expediente —dado el número de votos en el grupo antes citado—, aunque la Comunidad Autónoma considere dicho proyecto del máximo interés.

A pesar de exponerse que no sería adecuado implementar una política de incentivos sin la participación de las Comunidades Autónomas afectadas (Mata, 1984), las competencias que se les asignan suelen ser muy similares a las actuales: delimitación de zonas y sectores prioritarios, inspección y control de proyectos, gestión de los expedientes, y concesión de incentivos. En la medida que dichas competencias sean excluidas o esten supervisadas y controladas por la Administración Central, la modificación del actual conjunto de funciones será de fondo o de forma, y muy especialmente en la función citada en último término.

Una variación cualitativa de las competencias sería facultar a la Administración Autónoma para calificar de forma exclusiva cierto tipo de iniciativas empresariales, concretamente aquellas que por dimensión, consumo de materias primas y destino de la producción, puedan ser calificadas como de carácter local, provincial o regional. Los proyectos que incidan significativa y directamente sobre la economía de otras regiones, o afecten al comercio internacional de nuestro país, estarían calificados como de interés nacional y valorados conjuntamente por ambas esferas de la Administración Pública. Como término de referencia, se puede considerar que inversiones inferiores a 50 millones de pesetas serían analizadas exclusivamente por los Gobiernos Regionales; para cuantías superiores se podrían establecer intervalos según el destino de la producción y/o el origen de las materias primas consumidas, para determinar si la competencia es exclusiva o compartida. La especificación de cuotas regionales sobre los fondos asignados al sistema de incentivos, impediría la realización de sobrevaloraciones por parte de las Comunidades Autónomas, ya que con éllo solo conseguirían incentivar un menor número de proyectos.

En la medida en que los criterios de valoración fuesen más concretos y menos numerosos que en la actualidad —la tasa de subvención se calcula en función al ratio inversión/empleo y a ocho factores de ponderación— las diferencias entre Administraciones sobre la apreciación de la bondad de una determinada inversión serían inferiores y, por tanto, la posible asunción de dicha competencia por la Comunidad Autónoma sería más factible en la remodelación de la distribución de competencias.

El nivel máximo de funciones lo asumirían los Gobiernos Regionales con la transferencia de los fondos del sistema de incentivos, de tal forma que ellos gestionasen todo el proceso de asignación de recursos a cada proyecto.

La inexistencia de una distribución regionalizada de dichos recursos, las características de ciertos beneficios otorgables en los actuales instrumentos, la necesidad de armonizar la política de desarrollo sectorial con las figuras de acción regional, y la idoneidad de que sea la Administración Central la que asigne los fondos de la política redistribuidora del Estado, son los aspectos que se argumentan para no proceder al aumento de funciones de los Gobiernos Regionales en esta materia (Sáenz, 1984).

En efecto, la existencia de beneficios: que no son montos monetarios —expropiaciones forzosas—, que no dependan su concesión de la Administración Central —reducciones en tributos locales—, o que incidan en las relaciones económicas exteriores —desgravaciones arancelarias—, dificultaba en el sistema que se remodela la modificación en el sentido indicado de las competencias autonómicas; la supresión de dichos incentivos hace que desaparezca dicha restricción.

La coherencia de la política de incentivos con la sectorial no tiene por qué variar si las Comunidades asumen un mayor protagonismo en las figuras de acción regional, pues claramente la consideración de sectores no subvencionables y saturados son los elementos de que se dispone para garantizar una asignación adecuada. El respeto por parte de las Comunidades Autónomas a esta división de actividades —calificación que no podría ser ajena a los Planes Económicos Regionales— elimina este argumento en contra de la modificación de la distribución actual de competencias.

El carácter compensador de estos fondos y la competencia de la Hacienda Central en la instrumentación de la política redistribuidora son aspectos que no están en duda, pero no creemos que se ponga en peligro la distribución solidaria de estos fondos si las Administraciones Autonómicas gestionan y asignan dichos fondos, pues los objetivos de esta política se alcanzan estableciendo la Administración Central las cuotas regionales de participación, y canalizando, por tanto, hacia cada Comunidad un volumen de recursos de incentivación en relación a sus necesidades y potencialidades en el contexto nacional.

En suma, la remodelación de la política de incentivos regionales debe traer aparejado un aumento de las competencias de los Gobiernos Regionales, en base a las previsiones constitucionales y estatutarias, reservándose la Administración Central la determinación de cuotas por Comunidades Autónomas, la redacción de la normativa básica, el establecimiento de los topes máximo de incentivación por tipo de áreas y la determinación de la tasa de subvención en los proyectos de interés nacional —esto último en coordinación con los Gobiernos Regionales—.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- COMISARIA DEL PLAN ECONOMICO Y SOCIAL. "III Plan de Desarrollo E y S". 1971.
- DIRECCION GENERAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO. "El Sistema de Ciudades de Andalucía". Junta de Andalucía. 1985, a (mimeo).
- DIRECCION GENERAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO. "Trabajos Preliminares para la Redacción de las Directrices Regionales". Junta de Andalucía. 1985, b (mimeo).
- GARCIA CALATAYUD, M.L.; PINAR GODOY, A. y SENDINO MARTINEZ, J.: "La Política Industrial y los Incentivos Regionales en España y en Europa". Ministerio de Industria y Energía. 1985.
- GARRIDO MOLINA, J.: "El Gran Area de Expansión Industrial de Andalucía. Instrumento de Acción Regional". Boletín Económico de Andalucía, n.º 5, pág. 85. 1985.
- GONZALEZ CASIMIRO, P. y VELASCO BARROETABEÑA, T.: "Las intervenciones financieras comunitarias con finalidad regional y su repercusión en las Comunidades Autónomas españolas". Situación, n.º 1. 1985.
- MATA GALAN, E.: "Las peculiaridades de la política regional española". Economía Industrial, n.º 229. 1983.
- MATA GALAN, E.: "La reforma de los incentivos regionales en España". Estudios Territoriales, n.º 15-16, pág. 105. 1984.
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA. "Programa Económico a Medio Plazo 1984-1987". Vol. II, pág. 84. 1984.
- SAENZ DE BURUAGA, G.: "Hacia una nueva Política Regional en España, en la España de las Autonomías". Pág. 759. Edit. Espasa Calpe. 1981.
- SAENZ DE BURUAGA, G.: "La Planificación Nacional y Regional en la España de las Autonomías". X Reunión de Estudios Regionales. pág. 38. 1984.
- SUBDIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION REGIONAL. "Propuesta para racionalizar la política de incentivos regionales y compatibilizarla con la de los países de la C.E.E.". Cuadernos Económicos de I.C.E., n.º 20, pág. 89. 1982.
- VAZQUEZ BARQUERO, A.: "Los programas territoriales, nuevo enfoque para la política regional en España", en El Territorio de los Ochenta, pág. 272. M.O.P.U. 1984, a.
- VAZQUEZ BARQUERO, A.: "La Política Regional en tiempos de crisis. Reflexiones sobre el caso español". Estudios Territoriales, n.º 15-16, pág. 31. 1984, b.