

# LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES EN ESPAÑA A TRAVÉS DE LOS INCENTIVOS REGIONALES

**Manuel Ledesma Sánchez**

*Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria  
Ministerio de Economía y Hacienda*

Los incentivos regionales tratan de influir en las decisiones empresariales de localización con el objetivo de favorecer el desarrollo de ciertas zonas para reducir los desequilibrios interterritoriales. El sistema español de incentivos regionales, en el que confluyen normas estatales, de las CC.AA. y de la U.E., conforma un sistema discrecional de subvenciones directas para la adquisición de bienes de capital fijo. En este artículo se analiza el sistema español a partir de sus características de coordinación, transparencia y flexibilidad y de algunos datos sobre su aplicación. A continuación, en términos generales y para el caso español, se estudian algunos problemas del sistema de incentivos, la transparencia, la coordinación y las dificultades de analizar los resultados de las políticas de incentivos regionales.

*Palabras clave:* política regional, incentivos regionales, ayudas públicas a la inversión empresarial.

## 1. INTRODUCCIÓN: CONCEPTOS GENERALES

La incentivación regional se inscribe dentro de la batería de instrumentos con que cuenta la autoridad económica, y, en particular, dentro del grupo destinado específicamente a la política regional, es decir, aquellas actuaciones públicas que tratan de compensar la tendencia a la bipolarización que tienen las economías de mercado entre centros de desarrollo y zonas atrasadas; situación ésta que llega a ser inaceptable, tanto desde el punto de vista de la equidad, como desde el punto de vista de la eficiencia.

Los incentivos regionales se pueden definir, de forma genérica, como el conjunto de instrumentos de política económica que tratan de influir en las decisiones empresariales de localización de actividades productivas, en favor

de aquellas zonas cuyo crecimiento económico se desea potenciar, con el objetivo último de reducir los desequilibrios interterritoriales.

Dentro de esta amplia definición cabe encontrar incentivos bajo diversas formas; por ello es útil sistematizar las distintas clases de incentivos regionales para disponer de una visión panorámica de los mismos.

Según la manera de instrumentar los incentivos, se puede hablar de incentivos financieros o fiscales. En el primer caso, se trata de subvenciones directas a la inversión, subvenciones de tipo de interés o subvenciones de amortización de préstamos. En el segundo, hablamos de distintos tipos de beneficios fiscales, en forma de exenciones fiscales a la inversión, en las cuotas de la Seguridad Social, ventajas fiscales en la amortización de activo fijo, por la creación de empleo, etc.

Atendiendo al procedimiento de concesión, podemos encontrar incentivos automáticos, en los que el cumplimiento de una serie de requisitos califica de forma inmediata al beneficiario para acceder al incentivo, o discrecionales (que no arbitrarios), en los que los proyectos de inversión son evaluados antes de decidir si son merecedores o no de la subvención o la cuantía de ésta.

Dependiendo del factor económico que se trate de abaratar, los incentivos pueden dividirse entre aquellos en función de la inversión realizada o de los empleos creados. Por otro lado, los incentivos pueden tratar de aligerar los costes fijos o variables y, en último lugar, los incentivos pueden ser a fondo perdido o reembolsables.

De acuerdo con esta clasificación, el sistema de incentivos regionales vigente en España en la actualidad se puede calificar de sistema discrecional de subvenciones directas a fondo perdido a la adquisición de bienes de capital fijo. A continuación analizaremos más en profundidad el esquema español.

## 2. EL SISTEMA ESPAÑOL DE INCENTIVOS REGIONALES

El sistema de incentivos regionales vigente en la actualidad tiene su regulación básica en la Ley 50/85, de 27 de diciembre de 1985, de Incentivos Regionales para la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales. Dicha ley perseguía un triple objetivo: en primer lugar, simplificar y racionalizar el anterior sistema de incentivación disperso en un conjunto de figuras heterogéneas (Polos de Desarrollo, Zonas de Urgente Reindustrialización, Grandes Áreas de Expansión Industrial, etc.); en segundo lugar, adaptar la legislación a la nueva organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas; y en tercer lugar, adaptar nuestra normativa a las reglas impuestas por la Comisión Europea, a la vista de la inminente adhesión de nuestro país a la Comunidad Europea.

Quizá este último objetivo haya sido el que, en mayor medida, ha marcado el carácter del actual sistema de incentivos regionales, ya que la aceptación del acervo comunitario, que exigía nuestra incorporación al proceso de integración europeo, llevaba consigo el acatamiento del principio de libre competencia establecido en los artículos 92 al 94 del Tratado de Roma, que supone la eliminación de las ayudas públicas, con algunas excepciones entre las que se encuentran, precisamente, las ayudas con finalidad regional.

Sin embargo, esta excepcionalidad siempre estará subordinada al cumplimiento de una serie de dictados de la Comisión Europea (principios generales, delimitación de territorios, cuantía máxima de las subvenciones e incluso sectores restringidos<sup>1)</sup>, que han influido de forma muy acentuada sobre los principales rasgos de nuestro sistema de incentivación.

Como resultado de todas estas influencias, las principales características del sistema de incentivos regional español son las siguientes:

### *Coordinación*

El respeto al principio de libre competencia exige que los esquemas de ayudas estatales de los distintos Estados miembros estén coordinados por la Comisión Europea. Esta coordinación se plasma en la elaboración de un mapa de zonas susceptibles de recibir ayudas regionales, autorizado por la Comisión para cada país, con distintos niveles regionales de ayudas máximas, en función de la aplicación de unos baremos homogéneos que tratan de medir la riqueza relativa de las distintas regiones europeas.

Además, la Comunidad Europea exige que la política de incentivos regionales se encuentre integrada en los Planes de Desarrollo Regional que debe presentar todo Estado que desee acceder a la financiación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, a través de los Marcos de Apoyo Comunitarios correspondientes.

A otro nivel, el Gobierno español ha potenciado la coordinación de la política de incentivación con las Comunidades Autónomas a través de la participación de éstas; tanto en la elaboración de la normativa (las propias Comunidades Autónomas proponen la delimitación de las zonas, dentro del mapa autorizado por la Comisión, y determinan los sectores económicos que consideran prioritarios), como en la evaluación y tramitación de los proyectos de inversión subvencionables.

Por último, no se puede olvidar la necesaria coordinación del sistema de incentivos regionales con otros instrumentos de política regional o de políticas sectoriales con repercusión en el desarrollo regional, a través de la creación del Consejo Rector, órgano interministerial encargado de esta tarea.

### *Transparencia*

La segunda característica a destacar es la transparencia del sistema de incentivos regionales español, en buena medida, como consecuencia de la exigencia de la Comisión Europea. Esta transparencia queda garantizada gracias a la publicación, y por tanto, completa accesibilidad, de las normas; ya sean comunitarias o como parte del desarrollo reglamentario de nuestra Ley de Incentivos Regionales; lo que permite conocer las siguientes variables fundamentales del sistema:

— Las zonas subvencionables, así como las diferentes cuantías máximas de subvención que se pueden conceder en cada una de ellas.

---

(1) Agricultura, siderurgia, fibras sintéticas, construcción naval y automoción.

- Los sectores promocionables, tanto industriales como de servicios.
- Las condiciones mínimas que deben cumplir los proyectos susceptibles de recibir una subvención, que son homogéneas para todas las zonas (viabilidad económica, técnica y financiera del proyecto, tamaño mínimo, requerimientos de autofinanciación, etc.).
- Los tipos de proyectos subvencionables (nuevas instalaciones, ampliaciones, modernizaciones y traslados), así como los requerimientos básicos de cada tipo.
- Los conceptos de inversión subvencionable (terrenos, bienes de equipo, obra civil, urbanización y obras exteriores, gastos de I+D, etc.).
- Y por último, pero no menos importante, los criterios utilizados para evaluar el proyecto (localización, tamaño de la inversión, creación de puestos de trabajo, incorporación de tecnología avanzada, utilización de factores productivos de la zona, etc.).

### *Flexibilidad*

La flexibilidad del sistema de incentivos regionales se pone de manifiesto en varias direcciones. En primer lugar, la normativa prevé las modificaciones que puede sufrir un proyecto de inversión a lo largo de su vida respecto al planteamiento inicial (retrasos, ampliaciones, etc.). Es por ello que la propia norma contempla la posibilidad de que la Administración acepte e incorpore dichas variaciones en las condiciones de partida.

En segundo lugar, cada proyecto es evaluado de forma individual por los órganos encargados. Aquí entra la discrecionalidad que ya mencionamos como característica del sistema español, si bien entendida como una forma de dotar de flexibilidad al sistema, y nunca como una vía libre a la arbitrariedad a la hora de conceder subvenciones, puesto que, como se ha visto, todos los elementos que entran en el análisis del proyecto, incluidos los criterios de evaluación, están perfectamente previstos y especificados.

Por último, la flexibilidad abarca a la propia instrumentación de la política de incentivos ya que la Ley 50/85 es una norma marco que establece las directrices básicas, dejando al desarrollo reglamentario la tarea de conformar elementos, como la cuantía o forma concreta de los incentivos, la cobertura geográfica, los sectores favorecidos, etc., que necesitan seguir una evolución paralela a las posibilidades reales del sistema y a las necesidades de reequilibrio interterritorial de una realidad económica en constante cambio.

## 3. ALGUNAS CIFRAS

Una vez presentado formalmente el sistema de incentivos regionales, conviene dar algunos datos que ayuden a configurar una idea de cómo está funcionando este instrumento en la realidad.

En los casi nueve años de funcionamiento (1988-1996), la evolución del sistema no ha sido ajena a influencias externas, desde el mejor conocimiento del esquema por parte de los empresarios privados, hasta la coyuntura del ciclo económico. En los dos primeros años el volumen de demanda de incen-

tivos fue tan elevado que superó todas las previsiones, ello aconsejó el establecimiento de unos criterios de selección de proyectos que sirviesen para incrementar la eficacia del sistema.

Finalizada la fase de lanzamiento de la nueva política de incentivos regionales, las solicitudes registraron un ritmo de entrada más moderado como consecuencia del cambio del ciclo económico en 1992 y 1993, que se volvió a repetir en 1994 y 1995 y que se está recuperando en los meses transcurridos de 1996. En cifras, la demanda de incentivos, acumulada hasta el 30 de junio de 1996, supone 10.836 expedientes que llevan asociada una inversión de más de 4,9 billones de pesetas y una creación de empleo de más de 223.344 puestos de trabajo.

Del 94,6% de estas solicitudes (10.252 expedientes), que son los que han sido resueltos (el resto son expedientes a los que se ha renunciado, o que se encuentran en espera de completar documentación o con resolución pendiente), 6.739 (el 65,7%) han sido aprobados. Esto supone una subvención total aprobada que alcanza los 496.357 millones de pesetas, es decir, el 21% de la inversión subvencionable.

En la actualidad los proyectos aprobados que aún están vigentes son 4.108, que representan una inversión subvencionable de 1.611.306 millones de pesetas, la creación de 70.646 puestos de trabajo y el mantenimiento de otros 221.383 empleos. La subvención concedida a estos proyectos es de 304.527 millones de pesetas, lo que representa una subvención del 18,9% sobre la inversión subvencionable.

En cuanto a los sectores destinatarios, hay que destacar que existe una gran variedad, en consonancia con el objetivo del sistema de contribuir a la diversificación del tejido productivo de las zonas promocionables. No obstante, sobresalen las inversiones subvencionadas en industrias químicas, agroalimentarias e instalaciones de turismo.

Por último, es interesante conocer la cuantía de las subvenciones efectivamente pagadas, un total de 231.473 millones de pesetas, en su mayor parte con cargo a la dotación de los Presupuestos Generales del Estado español (el 74,4%), siendo financiado el resto por los fondos comunitarios (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER, el 25,5%). Atendiendo a los proyectos subvencionados, hay que decir que del total de pagos realizados desde 1987 hasta la actualidad, 141.187 millones de pesetas corresponden a proyectos presentados al amparo de la Ley 50/85 y el resto a antiguas figuras de incentivación que aún están vigentes.

Es importante destacar que, a pesar del abrumador peso de la procedencia nacional de los fondos, cuando se analiza la evolución de los pagos desde una perspectiva histórica, la actualidad muestra una tendencia creciente a la participación de la financiación comunitaria debido, fundamentalmente, a tres razones. En primer lugar hay que tener en cuenta que las antiguas figuras de incentivación que aún permanecen vivas reciben una financiación casi exclusivamente nacional, y puesto que cada vez representan una menor cuantía, el volumen proporcional de fondos a ellas destinados decrece en el tiempo. En segundo lugar, no podía ser de otra forma, ya que los recortes en la dotación presupuestaria asignada a los incentivos regionales en los últimos años,

dentro de la política de contención del déficit público, han repercutido en la menor presencia de fondos nacionales en los últimos ejercicios. En tercer y último lugar, también las condiciones de cofinanciación, expresadas por el FEDER en el segundo Programa Operativo de Incentivos Regionales (POIR II, 1994-99), han contribuido a esta tendencia ya que, por un lado, se ha pasado de la cofinanciación al 50% en el anterior programa a una participación de los fondos comunitarios del 70%, y por otro ha crecido la dotación financiera de este segundo programa hasta alcanzar los 60.000 millones de pesetas.

No podemos finalizar este apartado sin subrayar el hecho de que, tanto la disponibilidad de fondos en los plazos previstos y el esfuerzo realizado por los gestores de los pagos de incentivos regionales, han conseguido agilizar los pagos de subvenciones de forma que, a 30 de junio de 1996, el expediente pendiente de pago más atrasado estaba fechado a 30 de abril de 1996. Con ello se rebate una de las críticas a que se ven sometidos los incentivos regionales en forma de subvención directa, que no es otra que la tardanza en el cobro, frente a la mayor rapidez en la percepción de otro tipo de incentivos regionales, como por ejemplo los que toman la forma de beneficios fiscales.

Dentro de estas magnitudes, la Comunidad de Asturias, que representaba el 5% de la población cubierta en el mapa de incentivación vigente hasta 1995, ha presentado el 4,42% de las solicitudes acumuladas desde la puesta en marcha del actual sistema, proyectos que llevan aparejado un 5,82% y un 3,7% de la inversión y el empleo total, respectivamente. Los proyectos aprobados han dado lugar al 10,23% de los pagos totales. Estos datos podrían verse favorablemente afectados en el futuro gracias a un cambio estructural reciente: el mapa español de zonas incentivables autorizado por la Comisión, al que se hizo referencia anteriormente, fue modificado en septiembre del pasado año. Uno de los objetivos prioritarios de la Comisión, a la hora de realizar modificaciones en la cobertura geográfica, era el de aproximar en lo posible el mapa de ayudas públicas con finalidad regional al mapa susceptible de recibir ayudas de los Fondos Estructurales, en otras palabras, hacer coincidir, dentro de lo posible las zonas beneficiarias de ayudas fundamentadas en la letra a) del artículo 92.3 del Tratado de Roma a las zonas objetivo n.º 1 de los Fondos Estructurales, y las zonas correspondientes a la letra c) del mismo artículo a las zonas objetivo n.º 2 y n.º 5b de los fondos. Este es el motivo de que, por ejemplo Asturias, que en el mapa anterior sólo podía recibir ayudas regionales en virtud de la letra c) ya citada, (que conllevaba un límite máximo de incentivación del 40%, sólo para determinadas zonas), haya pasado a ser considerada como región beneficiaria de las ayudas concedidas al amparo de la letra a) del mencionado artículo, lo que supone que la Comisión permite mayores techos de incentivación, en concreto del 45% para toda la Comunidad Autónoma de Asturias.

#### 4. ALGUNOS PROBLEMAS DE LOS INCENTIVOS REGIONALES

Como ya se ha comentado a lo largo del trabajo, los incentivos regionales son un sistema vivo que debe ajustarse continuamente a los cambios producidos en el entorno económico en el que actúan. También, aunque de forma más puntual, existen momentos en la vida de los esquemas de incentivación

en los que se producen cambios estructurales que afectan de forma muy importante a la efectividad de todo el sistema. Un buen ejemplo de ello es el momento actual, en el que se está trabajando en dos frentes bien distintos pero, a la vez, de gran trascendencia para nuestros incentivos regionales. Nos estamos refiriendo, en el flanco comunitario, al proyecto de refundición y modificación de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales con finalidad regional; y en el plano nacional, a la necesidad de redefinir los Reales Decretos de Delimitación de las Zonas Promocionables, tras la autorización del nuevo mapa comunitario de septiembre de 1995. Para encarar con unas mínimas garantías de éxito todos estos cambios es necesario reflexionar sobre algunos de los problemas que afectan a los mecanismos de incentivación regional en general, y al sistema español en concreto.

### *Concentración*

El objetivo primordial de la política regional es la discriminación positiva hacia las regiones más desfavorecidas, es decir, tratar mejor a aquellas zonas que han entrado en un círculo vicioso de atraso económico. Es obvio, por tanto, que cualquier instrumento de política regional, en concreto los incentivos, deben suponer un tratamiento claramente diferenciador entre áreas geográficas con distintos niveles de renta, puesto que en caso contrario la discriminación no existiría y las ayudas estatales se estarían despilfarrando en forma de meras subvenciones generales, sin ningún efecto sobre el desequilibrio interterritorial que desean corregir.

El trato geográfico diferente parece garantizado gracias al estricto método de aplicación de las ayudas estatales exigido por la Comunidad Europea<sup>2</sup>, que define de forma muy precisa, y de acuerdo con unos baremos homogéneos para toda la Unión Europea, las regiones beneficiarias de ayudas estatales con finalidad regional.

Pero esta diferenciación no se debe entender sólo en términos estrictamente geográficos, también es importante que el tratamiento diferenciador sea de una entidad relevante, esto es, que la cuantía de los incentivos regionales sea la suficiente como para ser un factor a tener en cuenta por los empresarios a la hora de decidir la localización de sus empresas. En caso contrario, aunque el sistema de incentivos tuviese un diseño perfecto, la efectividad del instrumento sería nula.

Y éste puede ser el mayor riesgo que corren los incentivos regionales en una doble vertiente, comunitaria y nacional. En la Cuarta Encuesta sobre ayudas estatales a la producción industrial en la Unión Europea (documento publicado por la Comisión Europea en 1995), la propia autoridad comunitaria reconoce que del total de ayudas estatales concedidas a la industria en los países miembros sólo el 50% tienen finalidad regional, el resto son ayudas destinadas a objetivos horizontales (consideradas por los autores menos transparentes y de más difícil justificación en un mercado único) y ayudas a sectores concretos. Pero quizá sea más sorprendente la constatación de que, den-

---

(2) DOCE 88/C 212/02 de 12-8-88 y 94/C 364/06 de 20-12-94.

tro de la tendencia decreciente de estas ayudas estatales a la industria, aumentan las diferencias entre países en una dirección, cuando menos sorprendente, cada vez es mayor la distancia entre las mayores ayudas industriales concedidas por las cuatro economías principales (Alemania, Italia, Reino Unido y Francia) y las menores de los países periféricos (Grecia, España, Irlanda y Portugal). Esta idea queda perfectamente reflejada en el Cuadro 1 en el que se han sumado las ayudas estatales a la industria y el gasto comunitario individualizado del Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y las ayudas a I+D susceptibles de ser individualizadas, para el período 1990-1992. En este gráfico se comprueba como son las ayudas estatales concedidas por cada Estado miembro a su industria las que marcan las diferencias, sin que los fondos comunitarios sean capaces de compensarlo. El resultado es que los países más desarrollados dentro de la Unión Europea son también los que más favorecen su industria con ayudas públicas, en contra de lo que debería ocurrir.

Esta paradoja podría deberse a un inadecuado reparto entre los fondos estructurales por países miembros pero, sin entrar en tales disquisiciones, existe otra razón mucho más obvia: las economías centrales de la Unión Europea disponen de más recursos presupuestarios para destinar a ayudas a su industria de todo tipo (regionales, horizontales o sectoriales); y esto ocurre tanto si se trata de ayudas con cargo exclusivo a los fondos nacionales o de ayudas cofinanciadas (si no existen fondos nacionales no existe ayuda comunitaria).

La corrección de este desequilibrio podría venir de dos vías. O bien se limitan al máximo las ayudas estatales distintas a las ayudas regionales, o bien se reparten los fondos estructurales de forma que realmente se compense la situación financiera de los países periféricos. En otro caso la política regional no será discriminadora y, por tanto, no tendrá ninguna efectividad.

Pero a nivel nacional también existe ese peligro, si los fondos disponibles para incentivos regionales procedentes de los Presupuestos Generales del Estado siguen la tendencia decreciente de los ejercicios anteriores, por un lado se estará reduciendo la posibilidad de que los incentivos regionales sean un factor de cierta relevancia en la toma de decisiones empresariales y, por otra, se estarán cerrando las puertas a futuros fondos comunitarios puesto que no existirá posibilidad de cofinanciar actuaciones en este campo. Es cierto que el contexto de consolidación presupuestaria que vivimos exige sacrificios en todos los campos pero la decisión correcta consistirá en encontrar el equilibrio entre ambos objetivos puesto que una incentivación regional de nula efectividad sólo supone un despilfarro de recursos públicos.

### *Transparencia*

La transparencia es una característica deseable en un sistema de incentivación regional puesto que de ella dependen las posibilidades de control de ayudas que garanticen el funcionamiento del principio de libre mercado. Dejando a un lado cuestiones relativas a la publicidad y notificación de las normativas sobre incentivos, de obligado cumplimiento por mandato de la Comisión, el problema radica en que los niveles de claridad varían mucho según la forma de los incentivos regionales. Es muy fácil conocer el componente de ayuda de una subvención directa a fondo perdido, pero es más complicado

calcular el mismo concepto cuando el incentivo toma la forma de una bonificación de intereses, ayudas a la amortización de préstamos o, en el extremo, la concesión de avales públicos, formas que pueden exigir la disponibilidad de un tipo de interés adecuado para actualizar los flujos de ayuda otorgados en distintos momentos del tiempo o la referencia a unos tipos de interés de mercado representativos, que casi siempre son, cuando menos, discutibles.

En este sentido, aunque nuestra Ley de Incentivos Regionales permite utilizar un amplio abanico de formas, el sistema actual sólo concede ayudas en forma de subvenciones directas a fondo perdido, lo cual redundaría en la transparencia y posibilidades de control de este esquema. No ocurre lo mismo en otros países de nuestro entorno en los que abundan incentivos en forma de desgravaciones fiscales, tipos de interés subvencionados, participaciones públicas o garantías del Estado en sentido amplio. En el extremo, esta tendencia podría conducir a una absurda situación en que las regiones mejor situadas en la escala del desarrollo económico pudiesen atraer más proyectos de inversión debido a la dificultad de cuantificar y controlar las ayudas estatales. La transparencia de los incentivos regionales se convierte así en una exigencia lícita e inexcusable.

### *Coordinación*

La coordinación del sistema de incentivos regionales no debe entenderse sólo como el consenso entre todos los niveles de decisión implicados en el desarrollo de este tipo de medidas, sino también como la imbricación de este instrumento de política regional con todos los demás instrumentos que tengan repercusiones regionales.

La superposición de distintos niveles de administración pública tiene un fundamento indiscutible en las distintas teorías del federalismo fiscal, sin embargo esto no quiere decir que no esté exenta de problemas. En el caso español, la obligada coexistencia de tres niveles de decisión político-económicos, la Comunidad Europea, la Administración Central y las Comunidades Autónomas, trae consigo ventajas e inconvenientes. En el haber de dicha situación cabe señalar la ventaja de tener garantizada la existencia de unas normas de aplicación homogéneas en todo el Mercado Único, gracias a la supervisión de la Comisión. En el otro extremo, la participación de las Comunidades Autónomas, desde la normativa hasta la evaluación de proyectos, permite descentralizar decisiones de forma que se tomen por los agentes públicos más cercanos a las regiones interesadas, y por tanto, con más proximidad al terreno y la problemática a tratar.

Pero esta superposición puede traer consigo problemas de coordinación, no sólo por la mayor carga burocrática que trae consigo, sino también por el peligro de que las actuaciones individuales anulen o compensen los resultados perseguidos por la política de reequilibrio interterritorial. Nos estamos refiriendo a los problemas que puede plantear la superposición de esquemas de incentivos regionales de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas. En efecto, aunque la Constitución española en su artículo 138 establece que «el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad... velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español», esto no es óbice

para que, tanto la Administración Central como la Autonómica, actúen con instrumentos propios para la consecución de este fin. No obstante, la descoordinación podría llevar a una competición por atraer proyectos de inversión de unas regiones españolas a otras a través de la oferta de mayores incentivos autonómicos que, además de resultar un juego de suma cero para el país, podría diluir el efecto reequilibrador de los instrumentos estatales, agrandando las diferencias regionales en lugar de contribuir a corregirlas. De nuevo se hace necesario encontrar el punto intermedio entre la libertad de actuación de los distintos niveles de decisión y la necesaria coordinación en pro de una mayor eficacia y eficiencia de la política regional.

Por otro lado, la política regional dispone de otros instrumentos, como el Fondo de Compensación Interterritorial, e incluso existen instrumentos de política económica en general con notables efectos sobre el equilibrio interterritorial, desde las actuaciones comunitarias financiadas por los Fondos Estructurales o el Fondo de Cohesión, hasta las políticas nacionales de infraestructuras, fomento de I+D, Pymes, políticas de empleo, etc. Es necesario por tanto aunar esfuerzos evitando así que los resultados de unas queden contrarrestados por las actuaciones de las otras.

#### *Dificultades a la hora de analizar los resultados de la política de incentivos regionales*

Este último punto quizá sea una de las razones que mejor explique la tradicional falta de atención prestada a la política regional. En efecto, se conocen bien las consecuencias teóricas de los incentivos regionales. En un plano macroeconómico, actúan como compensación a las externalidades negativas (congestión) que resultan de un proceso de concentración de la actividad económica en ciertas zonas y corrigen el despilfarro de recursos que supone mantener factores productivos ociosos en otras. Desde un punto de vista microeconómico los incentivos regionales tratan de influir en las decisiones empresariales mediante la corrección de los precios de mercado de los factores productivos, de tal manera que la localización de proyectos de inversión en zonas atrasadas sea más atractiva.

Sin embargo, las dificultades comienzan cuando se pretenden contrastar estos fenómenos en la realidad. La propia Comisión Europea ha encontrado dificultades a la hora de evaluar la efectividad de sus instrumentos de política regional, dificultades que se pueden extrapolar a cualquier intento de cuantificar esos resultados en el caso español. No se puede acudir a enfoques simplistas en los que se comparen magnitudes heterogéneas como el volumen de ayudas recibidas en concepto de incentivos regionales y la tasa de crecimiento de las distintas regiones. Habría que encontrar un medio de aventurar cuál hubiese sido la situación de no haber existido los incentivos regionales, y también sería necesario conocer en qué medida han tenido efecto, no sólo todos los instrumentos de política regional, sino aquellos que sin tener un objetivo claramente regional, repercuten sobre la situación relativa de las regiones.

Las dificultades básicas radican, ante todo, en la falta de información estadística disponible, hay que pensar que las subvenciones regionales pueden tener efectos sobre la renta y el empleo de un área inferior a una provincia,

en cuyo caso se podrían encontrar estadísticas sobre la segunda pero difícilmente sobre la primera variable.

Estas dificultades, sin embargo no deben ser una causa de abandono, antes al contrario, de las mayores posibilidades de contrastación de la efectividad de la política de incentivos regionales depende su mejor consideración dentro del conjunto de instrumentos de política económica.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ledesma Sánchez, M.: «Presente y futuro de la política regional en España», «Política económica española», ed. Universitas, S. A.
- Mata Galán, E. J. (1988): «Los incentivos económicos regionales en España», *Papeles de Economía Española*, n.º 35.
- Coronado Guerrero, D. (1995): «Efectos territoriales de los Fondos Estructurales», *Boletín Económico de ICE*, n.º 2.455.
- Lázaro Araujo, L. (1996): «Los incentivos y las infraestructuras en la política regional», *Boletín Económico de ICE*, n.º 2.500.
- Castillo Rodríguez-Acosta, J. del (1995): «Política industrial y desarrollo regional», *Economía Industrial*, n.º 304.
- Memorias de incentivos regionales de la extinta Dirección General de Incentivos Regionales.
- Pablos Escobar, L. de y Valiño Castro, A. (1992): «Características y evolución del nuevo sistema de incentivos regionales en España», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 7.

## ABSTRACT

Regional incentives try to influence business placement decisions with the aim of favouring certain areas in order to reduce interterritorial disequilibria. The Spanish system of regional incentives, in which State, Autonomous Community and European Union regulations meet accommodates a discretionary system of direct subsidies for the acquisition of fixed capital goods. In this article we analyze the Spanish system on the basis of its characteristics of coordination, transparency and flexibility and some data on its application. Then we shall, in general terms and for the Spanish case, study some problems of the regional incentive system. Specifically, those relative to the concentration, transparency, coordination and the difficulties of analyzing the results of the regional incentive policies.

*Key words:* regional policies, regional policies, public aids to business investment.