REGIONAL POLICY, ECONOMIC GROWTH AND CONVERGENCE. LESSONS FROM THE SPANISH CASE.

Juan R. Cuadrado-Roura (Ed.)

SPRINGER-VERLAG (2009)

Esta edición, preparada por el profesor Juan Ramón Cuadrado-Roura, catedrático de la Universidad de Alcalá y reconocido experto en los estudios regionales, es una obra imprescindible para los estudiosos de la política económica regional. La razón es que en ella se analiza en profundidad uno de los casos más interesantes dentro de la Unión Europea, ya que España ha sido la principal destinataria de fondos estructurales entre 1989 y 2008 –de análisis del desarrollo regional y de las acciones regionales en la Unión Europea. El libro realiza una sistemática revisión de los principales aspectos relacionados con las políticas regionales aplicadas en España desde los 60 hasta 2008. La obra contiene trece capítulos, agrupados en dos partes, y un prefacio. El profesor J.R. Cuadrado es autor de varios de ellos, pero en él participan académicos muy reconocidos y que han hecho, desde hace años, aportaciones importantes al análisis regional y al estudio en particular de la política europea y de la economía española.

La primera parte, dividida en tres capítulos, se dedica de forma específica a analizar la política económica y regional seguida en España. Tras un examen de los cambios político-admini-

nistrativos –y en particular de la creación del llamado “Estado de las Autonomías” basado en la Constitución de 1978– se abordan los principales problemas regionales, distinguiendo dos periodos esenciales, en función de las grandes transformaciones que se producen en el país entre 1977 y 1986, que van a dar lugar a importantes reformas económicas: cambio de régimen político e ingreso en las Comunidades Europeas. Por su lado, la segunda parte incorpora un conjunto de trabajos adicionales que permiten valorar la consecución de sus objetivos, la eficiencia de las medidas y estrategias, y las limitaciones de sus instrumentos y planteamientos. Finalmente, aunque el periodo analizado se centra en los años que van de 1977 a 2007/08, se incluye un capítulo en el que se hace una reflexión sobre cómo la crisis que se inicia en el último año considerado pueda influir sobre la política regional actual y sus perspectivas de futuro.

Si bien se reconoce que no sería prudente establecer “conclusiones”, ya que en Ciencias Sociales éstas son bastante controvertidas y pueden ser vulnerables con el transcurso del tiempo, sí se extraen algunas lecciones de las experiencias analizadas, al propio tiempo que

se recogen algunos resultados y sugerencias de gran interés que surgen de los estudios llevados a cabo. De él se deducen criterios y enseñanzas que no sólo son de interés para los estudiosos, sino para quienes deciden sobre políticas económicas y regionales. Por supuesto a escala internacional, porque España es un *case-study* muy singular que ha sido objeto de especial atención a escala internacional.

En la primera parte –aunque el análisis se centra en el periodo que se inicia con el cambio político, la instauración de la democracia, la formación del Estado de las Autonomías y España ingresa en las Comunidades Europeas– se dedica un cierto espacio a considerar las acciones de política regional llevadas a cabo en los años sesenta y setenta –lo que se ha denominado el “enfoque tradicional”– y sus antecedentes, ya que marcaron un hito importante en la política regional en España. Entre las principales lecciones que se derivan del análisis de esta etapa, cabe destacar que la política regional sólo fue concebida como “una parte de la estrategia general de política de desarrollo económico”, y que adoleció de falta de continuidad y de coordinación. De este modo, sus resultados fueron variados: algunos ‘polos’ se convirtieron, por ejemplo, en centros industriales importantes (Zaragoza, Huelva, Burgos), mientras que otros tuvieron escaso éxito (Granada, Córdoba, Coruña).

En el capítulo dedicado a la política regional más reciente se recogen, con una gran claridad, en primer lugar los cambios que significa esta nueva orientación –modificaciones en el enfoque de los problemas regionales, criterios de política, objetivos, estrategias, instrumentos y aspectos relacionados con su organización. De su examen, además de destacar la importancia de los recursos financieros (Fondos Estructurales y de Cohesión) que obtiene España a partir de su ingreso en las Comunidades Europeas, se señalan una serie de mejoras. Esto, debido a que se puede decir que la sujeción a la estructura y las reglas comunitarias de funcionamiento de la política regional permitieron una

mayor eficiencia y control de las acciones en este ámbito, ya que éstas han debido ser cofinanciadas por las autoridades españolas, se han aplicado a objetivos de medio y largo plazo, han implicado a los actores regionales y locales, y han adoptado una disciplina más transparente en la gestión, ejecución de los proyectos y valoración de sus resultados.

Igualmente, se pueden señalar una serie de consecuencias. Así, las acciones financiadas por fondos estructurales –y recursos financieros nacionales– han permitido promover inversiones y actividades, destacando el aumento del stock de infraestructuras y equipamientos sociales, aunque también se han destinado importantes aportaciones a la formación del capital humano, la mejora del entorno económico y el impulso a las actividades productivas. Los resultados pueden analizarse desde dos perspectivas. Desde el prisma cuantitativo, cabe concluir que las ayudas de la política de cohesión han contribuido de una forma muy importante a la capitalización de la economía española, lo que ha permitido incrementar la tasa de crecimiento y favorecer la convergencia real; sin embargo, los efectos sobre el proceso de convergencia interna –es decir, entre las regiones españolas– ha sido controvertido. Por su parte, desde el punto de vista cualitativo, la aplicación de los criterios y normas comunitarias han permitido, entre otras cuestiones, prestar más atención a la disciplina y control financiero y ha enraizado la cultura de la evaluación.

La segunda parte recoge un conjunto de trabajos (cap. 4-12) que complementan el análisis anterior, ya que permiten profundizar en las causas del comportamiento de las economías regionales y de la distribución geográfica de las actividades económicas en España, centrándose en la investigación de las disparidades regionales, y en los factores que han favorecido o que han señalado el ritmo del proceso de convergencia. Así, entre los temas contemplados, destaca el estudio de la evolución de la productividad por regiones –tanto la productividad aparente del trabajo, como la

productividad total de los factores—, a través de diferentes enfoques —sectorial y factorial—, y de sus consecuencias (sobre la competitividad o sobre la convergencia regional). También, el examen de los aspectos distributivos se complementa con la consideración de la distribución intrarregional de la renta.

Desde una perspectiva sectorial, en uno de los trabajos se considera la convergencia regional en España a través de mecanismos de reasignación intersectorial de los recursos y sus efectos sobre la productividad. La principal conclusión que se obtiene es que este proceso parece haber llegado a su agotamiento, por lo que no cabe esperar una sustancial convergencia adicional; de modo que los avances deberían centrarse en el futuro en mejorar la productividad mediante inversiones que permitan la acumulación de factores. Así, se le dedica una gran atención a la convergencia regional desde un enfoque factorial, especialmente de aquéllos en los que, por sus características de bien no estrictamente privado, se justificaría la intervención del Estado. Así, hay varios capítulos consagrados al análisis de la inversión en infraestructuras y el capital humano.

En relación a la inversión en infraestructuras, se analizan sus efectos sobre la generación de valor añadido y de empleo, tanto directa como indirectamente. En el libro se afirma que el impacto directo ha mostrado una gran heterogeneidad territorial. Por su parte, los efectos indirectos han sido relevantes al afectar favorablemente a la productividad del capital privado, mientras que los efectos de desplazamiento (*crowding out*) apenas se han apreciado. Si bien estas inversiones parecen haber tenido consecuencias positivas sobre la convergencia regional, se ha señalado que no han sido igualmente eficientes en todas las regiones, por lo que vuelve a replantearse el antiguo dilema entre equidad y eficiencia.

Por su parte, las inversiones en capital humano han sido también de gran magnitud, de modo que los considerables avances educativos han permitido sustanciales mejoras en

la productividad y han impulsado la convergencia regional en renta por habitante. Sin embargo, en el libro se señala que, a pesar de los importantes esfuerzos realizados por los gobiernos y las familias, subsisten diferencias regionales bastante similares a las que ya existían hace tres décadas. No obstante, el avance global ha sido muy importante y se ha producido un cierto proceso de acercamiento (*catching-up*) entre las regiones más atrasadas en relación a las más ricas. Sin embargo, mientras que las regiones han convergido en la dotación de capital humano, su utilización (demanda) ofrece importantes diferencias interregionales, ya que las regiones más ricas son las que parecen haber empleado el capital humano de la forma más eficiente, frente a lo que ha ocurrido en las regiones más atrasadas, lo que se refleja en las tasas de participación y desempleo. Nuevamente, se puede plantear la controversia entre equidad y eficiencia.

Como consecuencia, en parte, de las diferencias en la dotación de infraestructuras, en el capital humano y en otros activos que influyen sobre la productividad, existen importantes diferencias regionales en términos de competitividad, entendida ésta esencialmente como eficiencia de los sistemas productivos regionales. Así, el contraste entre regiones que disfrutaban de ambientes favorables a la actividad productiva y a la innovación tecnológica y las que no lo tienen, es lo que distingue entre regiones más y menos competitivas.

En definitiva este es, sin duda, un libro no sólo sumamente interesante, sino que aporta y aplica técnicas analíticas del mayor interés y apoya sus conclusiones en análisis empíricos muy solventes. Su interés se acrecienta por cuanto examina una parte sustancial de la política económica y del desarrollo económico en España, desde la fase final de la dictadura de Franco hasta la ya larga etapa de democracia iniciada a mediados de los 70, la cual permitió que afloraran muchos deseos y anhelos que habían estado larvados durante mucho tiempo. Gran parte de esas aspiraciones lograron realizarse con la creación del Estado de las

Autonomías y del ingreso de España en las Comunidades Europeas, y este libro aporta una valoración de sus resultados hasta la fecha. IEURE

Marcos M. García Velasco.

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

INTERNACIONAL Y DE ESPAÑA

FACULTAD DE ECONOMÍA

UNIVERSIDAD DE GRANADA.

MARCOS@UGR.ES