

Regional Policy, Economic Growth and Convergence. Lessons from the Spanish Case

Juan R. Cuadrado-Roura (ed.)
Springer-Verlag, 2009. 311 páginas.
ISBN 978-3-642-02177-0

Existen libros que, desde el momento de su publicación, se convierten en referencias fundamentales para el área científica de la que se ocupan. Éste es el caso del libro que aquí se reseña, cuyas contribuciones al análisis de las políticas de desarrollo regional en España harán de él, sin duda alguna, una obra de referencia obligada para quienes se interesen por el análisis de dichas políticas y sus resultados. Además, es de destacar el momento tan oportuno en el que esta obra ha visto la luz. Como es bien sabido, la política regional en Europa se encuentra en estos momentos en un periodo de reflexión del que saldrán las propuestas políticas y las correspondientes nuevas regulaciones para el periodo posterior al año 2013. No cabe duda de que el proceso de reflexión actual debe tomar en consideración el análisis de las experiencias previas en lo que concierne a las políticas económicas regionales. En este contexto, el libro aporta un análisis de gran interés en un momento muy oportuno.

España ha sido y sigue siendo, en muchos aspectos, un «laboratorio» de experiencias en temas regionales como seguramente sólo hay unos pocos en el mundo. El país ha pasado de un Estado centralizado a otro descentralizado; se hizo política regional ya en los años sesenta, con algunos éxitos y otros que no lo fueron; el país ha disfrutado de las ayudas de los fondos estructurales europeos durante más de dos décadas (y todavía lo sigue haciendo, aunque en una cuantía decreciente), los cuales se han empleado —en general— comparativamente bien. Y lo que resulta de todo ello es que ese empeño «regional» ha repercutido en una indiscutible mejora económica general del país hasta situarse casi al 95% de convergencia de su renta media por habitante en relación con la media de la Zona Euro o de la UE-15. Todas estas circunstancias han convertido a la evolución regional española en un caso de especial interés para los analistas de política regional, que justifica el esfuerzo analítico que se realiza en el libro del que es editor y co-autor el profesor Juan R. Cuadrado-Roura.

El libro se estructura en dos partes. La primera (*The Spanish Experiences of Regional Policies*) engloba a los capítulos 1 a 3. Aquí se pretende ubicar adecuadamente en el caso español al lector interesado en el análisis de políticas regionales. La Parte II (*Regional Growth, Structural Changes and Convergence*) presenta una selección de trabajos actualizados que abordan un amplio conjunto de temas relacionados con el análisis de las políticas regionales en España (capítulos 4 al 12), junto con un capítulo que recoge un conjunto de reflexiones finales (capítulo 13). En mi opinión, aunque

la estructura del trabajo es muy acertada, también hubiera sido plausible separar el capítulo 13 de la Parte II, apareciendo una Parte III que se podría haber denominado «*Lessons from the Spanish Case*». Esta nueva estructura vendría justificada por el hecho de que el mencionado capítulo tiene entidad propia, incorporando tanto en su concepción como en su desarrollo importantes valores añadidos.

A continuación se detallan de manera sucinta los contenidos de cada uno de los capítulos que componen esta obra.

En el capítulo 1, del que es autor Juan R. Cuadrado Roura, se ofrece al lector una revisión histórica relativa a las estructuras institucional, política y económica que constituyen la base de la situación actual en lo que respecta a la problemática regional española. La exposición de las raíces de los problemas y circunstancias regionales en España que se hacen en este capítulo permiten no solamente ubicar adecuadamente el desarrollo del libro, sino que amplía el espectro de potenciales lectores de la obra, especialmente los foráneos que no estén familiarizados con el caso regional español.

En los capítulos 2 y 3 se realiza una revisión de las políticas regionales que se han aplicado en España desde mediados de los años sesenta hasta el año 2008. En el primero de ellos, Juan R. Cuadrado Roura analiza las políticas practicadas en el periodo 1960-1975, aunque va precedido de una síntesis de los objetivos y medidas aplicadas desde la década de los veinte. A partir de los resultados obtenidos se incide en la tendencia de la producción a concentrarse en determinadas regiones y en el papel de la migración (entre otras variables) a la hora de compensar las disparidades en términos de PIB per cápita. El capítulo 3, desarrollado por T. Mancha y R. Garrido se centra en la evolución de la política regional de España desde su incorporación a la Unión Europea, si bien incorpora también una referencia breve al periodo de crisis inmediatamente anterior a dicha incorporación (1975-1985). Se comentan, además, los distintos periodos de programación, desde el inicial 1989-1993 hasta el actual 2007-2013, y se describen los instrumentos utilizados. Los autores ofrecen al lector una visión sintética, pero completa y muy acertada, de la evolución de la política regional española en los periodos analizados.

Con el capítulo 4, que firma Simón Sosvilla, se inicia la Parte II del libro, en la que se ofrecen análisis específicos sobre los problemas, las políticas y las tendencias regionales en España. En concreto, este capítulo tiene como objetivo principal valorar el impacto que los fondos estructurales y de cohesión han tenido en la economía española. Para ello se utiliza el modelo macroeconómico de la economía española denominado HERMIN. Lógicamente, la evaluación llevada a cabo para el periodo 1989-2006 es *ex-post*, mientras que la realizada para el periodo de programación actual, 2007-2013, es *ex-ante*. Dichas evaluaciones se centran, esencialmente, en los efectos de las ayudas estructurales y de cohesión en términos de renta per cápita y de convergencia en renta per cápita con respecto a la UE-15. Independientemente de las alertas que el autor manifiesta a la hora de valorar los resultados de las evaluaciones realizadas, las cuantificaciones llevadas a cabo muestran que las ayudas europeas a España han tenido un efecto positivo, tanto en producción como en creación de empleo e incluso en productividad. Por su parte, el capítulo 5, del que son autores

R. Garrido y T. Mancha, relacionan la evolución de las disparidades regionales en España con los cambios estructurales que han existido en la economía española en el periodo 1986-2007. Según los autores, la respuesta a la existencia simultánea para las regiones españolas de convergencia en términos relativos (especialmente en términos de productividad) junto con divergencia en términos absolutos en lo que concierne al valor añadido bruto, empleo y población, pasa por el análisis del cambio estructural que han sufrido las regiones españolas. De su análisis se colige que el cambio estructural es determinante en el largo plazo. Las consideraciones de política regional que se derivan del trabajo de estos autores y que aparecen recogidas en los comentarios finales del trabajo son de gran importancia. El futuro diseño de las políticas regionales deberían tener en cuenta, dada su importancia, las reflexiones de este trabajo a la hora de diseñar dichas políticas.

Matilde Más, Francisco Pérez y Javier Quesada son los autores del capítulo 6, dedicado a estudiar las fuentes del crecimiento regional en España. A estos efectos parten, en primer lugar, de un marco de referencia que viene dado por la descripción del comportamiento del crecimiento agregado español, para presentar a continuación las características fundamentales del crecimiento económico regional del país. En este sentido, los autores destacan la composición industrial del *output* y de las diferentes fuentes del crecimiento consideradas (empleo y acumulación de capital). Como determinantes y relevantes de la evolución regional de la productividad consideran tanto las diferencias en la especialización industrial como la descomposición del crecimiento de la productividad que la contabilidad del crecimiento permite realizar. El análisis subraya que el muy bajo crecimiento de la productividad constituye el aspecto más negativo del crecimiento económico regional en España en los últimos quince años, donde la especialización productiva en actividades con bajo valor añadido es uno de los elementos claves a la hora de entender la lenta evolución de la productividad del trabajo. La otra explicación complementaria a los pobres resultados en productividad vienen especificados por la negativa contribución que ha registrado la productividad total de los factores (TFP): a pesar del proceso intensivo de acumulación del capital físico y humano que ha acontecido en el periodo de estudio, ha habido un avance lento en la productividad del trabajo. Finalmente, el capítulo realiza un análisis de convergencia regional utilizando las denominadas σ y β convergencias. Los autores encuentran convergencia en la productividad del trabajo entre las regiones españolas y que el proceso de convergencia más intensivo ha tenido lugar en la dotación de capital de tecnologías de la información y telecomunicación (ICT).

El capítulo 7, elaborado por Juan R. Cuadrado y Andrés Maroto pone en relación la evolución de la productividad y los cambios en las estructuras productivas regionales del país en el periodo 1955-2006, lo que les permite ofrecer algunos resultados y elementos relativos al proceso de convergencia-divergencia económica regional en España, diferenciando varios sub-periodos a la hora de analizar la evolución de las estructuras productivas regionales como factor determinante en la convergencia o no convergencia en productividad, tanto en el pasado como en el presente. La prueba empírica proporcionada en el capítulo permite el no rechazo de las hipótesis planteadas acerca de la capacidad explicativa de los factores estudiados.

En el capítulo 8, Ángel de la Fuente utiliza un modelo de crecimiento simple para presentar una cuantificación de la contribución que la inversión en infraestructuras ha tenido en el crecimiento del *output* y del empleo en España y en sus distintas regiones. En él se analiza, asimismo, el impacto que la inversión en infraestructuras ha tenido sobre el proceso de convergencia regional en términos de renta per cápita. El modelo econométrico de crecimiento utilizado es desde el lado de la oferta y está compuesto, esencialmente, por una función de producción agregada y una ecuación de empleo. Se ha estimado dicho modelo con un panel de datos de las regiones españolas. Las principales conclusiones son que las inversiones en infraestructuras realizadas en España han tenido un impacto significativo y positivo sobre el *output* y el empleo tanto a nivel nacional (agregado) como regional, y que la inversión pública se ha utilizado como un instrumento de redistribución regional durante la mayor parte del periodo analizado, contribuyendo significativamente a la convergencia regional en renta, aunque con un coste significativo en términos de eficiencia.

Este capítulo encuentra un excelente complemento en el siguiente (capítulo 9), que firman Oriol Roca y Héctor Sala, donde llevan a cabo una estimación del impacto que la acumulación del capital público ha tenido en España y en cada una de las regiones en el periodo 1970-2004, así como la importancia de los efectos desbordamiento (*spillovers*). Al objeto de cubrir los objetivos planteados, se utiliza la metodología de Vectores Autorregresivos (VAR). De esta forma se estima un modelo VAR para España en su conjunto, y 18 modelos VAR independientes (uno para cada región española). Tras estimar el modelo VAR agregado para España se utilizan las funciones de respuesta al impulso correspondientes para valorar el impacto económico del *stock* de capital público. Los resultados obtenidos reflejan un impacto positivo de la inversión en capital público —para España y para la mayoría de regiones— sobre el PIB, el empleo y la inversión privada, que permite a los autores extraer interesantes conclusiones en lo que concierne a los efectos directos derivados del *stock* de capital público de las regiones españolas. También se detecta la presencia de efectos indirectos (desbordamiento) significativos, apuntándose que la detección de dichos efectos indirectos podría tener importantes derivaciones en lo que concierne a la mejora de las decisiones de localización de las inversiones de recursos públicos en infraestructuras.

Los autores del capítulo 10 son José Manuel Pastor, Josep Lluís Raymond, José Luis Roig y Lorenzo Serrano y su principal objetivo es el análisis de la evolución de la oferta y uso de las dotaciones de capital humano en las regiones españolas, considerado como uno de los factores claves tanto del desarrollo de las regiones españolas como de sus desigualdades. También se analizan los retornos obtenidos a partir del capital humano realmente utilizado. Los resultados muestran que, en lo que respecta al capital humano en términos per cápita, todavía existen diferencias sustanciales entre las regiones españolas, siendo las regiones más desarrolladas las que poseen más capital humano per cápita. También se evidencian desigualdades notables en el grado de utilización del capital humano a nivel regional, siendo las regiones con mayores dotaciones de capital humano per cápita las que tienen también un mayor nivel de utilización de dicho capital. Otro resultado interesante es que se encuentra una

asociación entre la composición sectorial de cada economía regional y sus retornos desde la educación, existiendo diferencias sustanciales en dichos retornos regionales. En definitiva, la dotación de capital humano, su grado de utilización, y la eficiencia en su uso son factores determinantes de la existencia de desigualdades y diferencias en renta per cápita entre las regiones españolas, de forma que la mejora de dichos factores constituye un elemento fundamental a la hora de diseñar el futuro desarrollo de España y sus regiones.

Luis Ayala, Antonio Jurado y Francisco Pedraja son los autores del capítulo 11, cuyo objetivo principal es valorar las variaciones existentes en los niveles de desigualdad y bienestar en las regiones españolas a lo largo de un amplio espacio temporal. La relevancia de esta investigación se fundamenta en diferentes razones, entre las que cabe mencionar tanto la obtención de un diagnóstico de las diferencias en los niveles de desigualdad y de bienestar social, como la posible valoración de los resultados del proceso de descentralización en términos de equidad. La metodología utilizada ha pasado por la estimación y uso de diferentes indicadores de desigualdad y bienestar, la aplicación del análisis de convergencia, y el contraste de la posible existencia de cambios a lo largo del tiempo en la estructura de desigualdad. En el trabajo se realiza un esfuerzo de reconstrucción de las tendencias en el largo plazo de los procesos distributivos inter-territoriales, derivándose varias conclusiones relevantes. El trabajo también pone de relieve la importancia de la reducción en la desigualdad a la hora de mejorar el bienestar social en cada región. Finalmente, las implicaciones políticas que se derivan de los resultados obtenidos son muy significativas, teniendo incidencia en los procesos de diseño de los posibles mecanismos de corrección de desigualdades intra-territoriales e inter-territoriales.

Ernest Reig-Martínez es el autor del capítulo 12, dedicado a estudiar la competitividad regional. A partir de algunas significativas consideraciones previas, el análisis empírico se centra en la estimación de dos tipos de indicadores de competitividad para las regiones españolas: indicadores de competitividad regional basados en resultados e indicadores de competitividad basados en factores causales. Los primeros se sustentan en una descomposición multiplicativa del PIB por habitante a nivel regional, y los segundos se basan en una agregación de un conjunto de variables seleccionadas para los determinantes estructurales de la competitividad: infraestructuras y accesibilidad, recursos humanos, innovación tecnológica y entorno productivo. El ránking regional que se obtiene para cada tipo de indicadores es muy similar, y de su análisis se extraen conclusiones muy interesantes, subrayando la importancia de considerar el análisis del mercado de trabajo regional a la hora de abordar el estudio de la competitividad regional. En particular se señala que las regiones españolas más competitivas son aquellas que habrían tenido unas tasas de actividad más elevadas, y de manera menos coincidente, unas tasas de desempleo más bajas.

En el capítulo final del libro (capítulo 13), del que es autor Juan R. Cuadrado-Roura, se extraen algunas lecciones que se derivan de los análisis incluidos en el libro, así como algunas sugerencias que podrían ser de interés para estudiar otros casos regionales en otros países. En mi opinión, las lecciones extraídas también son

de gran relevancia para la futura toma de decisiones de política regional en España. El capítulo hace un esfuerzo de revisión de los capítulos previos, pero presentando una estructura diferente a la del libro, lo cual permite presentar los contenidos de forma más sistemática e interrelacionada. El valor añadido del capítulo proviene, precisamente, de este esfuerzo de síntesis transversal. En consecuencia, las lecciones que se obtienen se derivan de las políticas regionales puestas en práctica en España en el periodo objeto de análisis, 1960-2008; de los factores que han incidido en el crecimiento y la productividad de las regiones españolas; del análisis de la existencia de convergencia regional tanto con respecto a la UE como dentro de España, y de la existencia de disparidades de renta intrarregionales; de las influencias de las infraestructuras y de los *spillovers* derivados en el crecimiento regional; del capital humano y de cuestiones relacionadas con su mejora a nivel regional; y del análisis de la competitividad a nivel regional. Como ya se ha dicho anteriormente, es un capítulo de lectura muy recomendable dadas las contribuciones significativas que, de manera sintética, se aportan al leccionario de las políticas económicas regionales.

Como comentario final, me gustaría destacar el hecho de que estamos ante una obra de referencia básica, y por tanto de lectura obligada, tanto para españoles como foráneos interesados en el análisis de las políticas económicas regionales.

Por **Miguel Ángel Márquez Paniagua**
Universidad de Extremadura

