

Holanda

2. Capital público y convergencia en las regiones europeas

Carlos Gil Canaleta

Editorial Civitas. Madrid, 2001. 244 páginas.

ISBN: 84-470-1660-9

El libro *Capital Público y Convergencia en las Regiones Europeas* es el resultado de la investigación llevada a cabo por el Profesor de la Universidad Pública de Navarra, Carlos Gil, en su Tesis Doctoral *Los Fondos Estructurales y la Política Regional Comunitaria*. He tenido la oportunidad de seguir el proceso de maduración de esta obra desde prácticamente sus inicios, cuando las ideas comenzaban a ser esbozadas y discutidas con Manuel Rapún y Pedro Pascual, sus directores de Tesis; con la presentación y defensa pública en Junio de 1999; y ahora, con la publicación de este libro en el que las ideas han sido finalmente depuradas y estructuradas de forma que resulten atractivas para los lectores interesados en los tres temas en los que se concentra el estudio. Tras el esfuerzo es perceptible el entusiasmo, apoyo y dedicación de Pedro Pascual y Manuel Rapún, auténticos inspiradores y directores en el sentido más cabal de la palabra.

Las tres preguntas que motivan la investigación desarrollada en el libro son las siguientes. La primera, ¿convergen las regiones europeas en renta per cápita y productividad del trabajo? ¿y las españolas? La segunda, ¿cuál ha sido el papel del capital público en infraestructuras en el crecimiento y la convergencia regional? Y la tercera ¿es posible mejorar, desde el punto de vista de la eficiencia y la equidad, el actual reparto de los Fondos Estructurales destinados a las regiones Objetivo 1?

Las dos primeras preguntas, en las que se va a concentrar el interés en las líneas que siguen, han sido formuladas por numerosos investigadores, nacionales y extranjeros, como ilustra el excelente trabajo de documentación realizado por el autor. En sí mismo, éste es ya un activo muy importante del libro. La abundante bibliografía sobre ambos temas es referenciada y sintetizada en cuadros resumen, facilitando una visión rápida de los principales temas y resultados obtenidos por los distintos trabajos. La capacidad de síntesis también es notable en las *Conclusiones* que acompañan a cada uno de los capítulos permitiendo acceder con facilidad, a los lectores menos interesados en *technicalities*, a los principales problemas y resultados de la investigación.

Las preguntas que se formulan en el libro son todas relevantes. Sin embargo, las respuestas, en la mayoría de los casos, son poco definidas. El autor ha hecho un gran esfuerzo revisando las aportaciones de otros investigadores, y sometiéndolas a especificaciones alternativas, tanto metodológicas como estadísticas. Pese a ello, los resultados se resisten a ser concluyentes. Vale la pena revisar los que, desde mi punto de vista, son más relevantes.

1. *¿Qué puede hacer la política regional para favorecer, o acelerar, la convergencia?* El punto de partida en la contestación de esta pregunta es la modelización teórica propuesta por el modelo neoclásico de crecimiento por excelen-

cia, el de Solow-Swan, y las nuevas aportaciones asociadas a los modelos de crecimiento endógeno. De acuerdo con la lectura que hicieron Barro y Sala-i-Martin del modelo de Solow-Swan, los países o regiones que compartan los mismos parámetros fundamentales (tecnología, tasa de ahorro y de crecimiento de la población fundamentalmente) convergerán, en el largo plazo, a un mismo nivel de productividad del trabajo. Si el mundo pudiera representarse por este modelo, no sería necesaria la intervención pública puesto que la convergencia estaría garantizada por la mecánica de la acumulación de capital y el principio de los rendimientos marginales decrecientes. Sin embargo, si la velocidad de convergencia fuera demasiado lenta, por ejemplo, al 2% —la famosa «ley de hierro» de la convergencia— todavía habría margen para que la actuación pública contribuyera a que la velocidad fuera más rápida.

2. *¿Cómo se pueden remover los obstáculos que frenan la convergencia?* El primer paso en la contestación a esta pregunta consiste en identificar los factores que actúan de freno de la misma. Estos factores son los que impiden que las economías compartan los mismos parámetros fundamentales, y por lo tanto, converjan a los mismos niveles de productividad del trabajo. La literatura ha identificado algunos de ellos, siendo los distintos niveles de cualificación de la fuerza de trabajo, el capital humano en sus distintas versiones, las dotaciones de capital público productivo y los gastos en I + D los que gozan de mayor aceptación. Recientemente se han añadido a esta lista dos factores adicionales: la desigualdad en la distribución personal de la renta y el capital social. El libro se concentra en sólo uno de estos factores, las dotaciones en infraestructuras, y de forma marginal en el capital humano, con los resultados que se comentan más adelante. Si la evidencia empírica permite concluir que son éstos los responsables de que no se observe convergencia, entonces existe también una razón de peso para la actuación de la política regional. Sin embargo, surge una pregunta a la que el autor no dedica prácticamente atención y que, sin embargo, desde mi punto de vista es muy importante.
3. *¿Por qué es importante converger?* Así formulada podría considerarse como una pregunta retórica y, sin embargo la experiencia de nuestro país nos indica que no lo es. En efecto, las regiones y provincias españolas convergieron en renta per cápita de forma muy intensa hasta finales de los años setenta y comienzos de los ochenta. A partir de entonces la convergencia se estancó, manteniéndose las desigualdades relativas. ¿Quiero esto decir que el comportamiento de la primera etapa fue mejor que el de la segunda? Rotundamente no. En el período 1955-1979 se convergió en renta per cápita fundamentalmente porque *las cápit*as de las zonas más pobres abandonaron su territorio hacia las más ricas, con mayor potencial de crecimiento. Al disminuir el denominador, la renta per cápita aumentó, favoreciendo en las regiones más atrasadas la aproximación de ésta hacia la media de referencia (nacional o europea). En el otro extremo, las zonas más avanzadas no fueron capaces, o no pudieron porque la crisis de los años setenta se lo impidió, generar empleo, y por lo tanto Valor Añadido, a un ritmo suficiente para absorber a la población,

básicamente agrícola, expulsada de sus regiones de origen. Por esta razón, la renta per cápita de las zonas más desarrolladas, también se aproximó a la media, perdiendo posiciones relativas. Las líneas anteriores destacan que el resultado de convergencia no siempre es deseable. Sólo lo es cuando el numerador, el *output* generado en las regiones más atrasadas, crece a un ritmo suficiente para evitar que la población abandone su territorio. En este sentido, debe resultar de escaso consuelo para los habitantes de provincias como Teruel o Huesca, por poner dos ejemplos conocidos, constatar que están dentro del grupo de provincias con mayor renta per cápita relativa si han llegado a este puesto, como lo han hecho, a consta del despoblamiento de su territorio.

4. *¿El objetivo de la Política Regional debe ser la convergencia o el crecimiento?* El punto anterior contiene los elementos necesarios para contestar a esta pregunta. Desde nuestro punto de vista, el objetivo debe ser favorecer el crecimiento de las regiones más atrasadas, no la convergencia a cualquier precio. Si además se consigue que crezcan en el Valor Añadido que generan a un ritmo superior al de las más ricas, entonces el resultado será excelente, pero el que no lo hagan no debe ser motivo de frustración. El énfasis de los gobernantes, y también de los medios de comunicación, en el objetivo de convergencia puede, en este sentido, estar infravalorando los resultados positivos que se han obtenido y difundiendo un desánimo innecesario cuando se constata la dificultad de alcanzar un objetivo tan ambicioso. La experiencia española nos dice que, aunque estemos todavía lejos de la renta per cápita media de la Unión Europea, nuestra experiencia de crecimiento puede considerarse un éxito. En los últimos cuarenta años España se ha incorporado al grupo de países desarrollados que crecen de manera regular, y esto es un gran logro en sí mismo, aunque no se haya conseguido converger a la media comunitaria. En definitiva, los objetivos de la Unión Europea, aunque bien formulados, no han sido recogido con todas sus consecuencias por la opinión pública. Lo que importa es la *convergencia* con *cohesión social y territorial*, es decir, evitando el fenómeno pernicioso que se dio en nuestro país hasta comienzos de los años ochenta, precisamente el período en el que la convergencia fue más intensa.
5. *¿Favorecen las mayores dotaciones de capital público en infraestructuras el crecimiento?* La investigación de Carlos Gil amplía con nuevas fuentes estadísticas y métodos los trabajos realizados por otros investigadores. Sin embargo, su respuesta es similar a la de trabajos anteriores. En general, *parece* que las infraestructuras contribuyen al crecimiento económico pero también, que está lejos de existir un acuerdo sobre la *magnitud* de sus efectos. Como el autor reconoce «(...) sin estimaciones precisas de la incidencia de las infraestructuras sobre la productividad no podemos determinar su *stock* óptimo, y por tanto es difícil realizar recomendaciones de política económica» (página 73). En definitiva, unas dotaciones de capital público *adecuadas*, sin que el término *adecuadas* sea cuantificado con precisión, *parecen ser* condición necesaria, pero no suficiente, para el crecimiento económico. En estas condiciones, resulta relevante formularse la siguiente pregunta.

6. *¿Deben incrementarse las dotaciones de infraestructuras de las regiones más atrasadas?* La respuesta del autor a esta pregunta es afirmativa, descansando en dos argumentos. En primer lugar, estudios previos [Mas *et al.* (1996)] han encontrado que los efectos positivos del capital público productivo tienden a ser menores conforme las sociedades se desarrollan. Si esto es así, las regiones más atrasadas presentarían elasticidades más elevadas que las ricas, por lo que la tasa de retorno de la inversión pública sería mayor. En segundo lugar, el autor aduce argumentos de equidad para incrementar las dotaciones en las zonas más atrasadas, al contribuir a la reducción de las desigualdades interregionales. Aunque ambos argumentos puedan ser compartidos, es importante insistir en que no debe propugnarse un incremento *indiscriminado* de las dotaciones en infraestructuras. La mayor parte de la literatura que en los últimos años ha analizado estos temas lo ha hecho desde una perspectiva macroeconómica, olvidando que el análisis microeconómico hace ya mucho tiempo que desarrolló la técnica del análisis coste-beneficio con el fin de analizar si era, o no, rentable acometer proyectos concretos. En definitiva, desde nuestro punto de vista, lo importante no es tanto aumentar el monto global de los recursos como garantizar la rentabilidad social de los proyectos que se llevan a cabo.
7. *¿Deben los recursos destinarse fundamentalmente a las regiones más atrasadas?* Si nos referimos a aquellos tipos de infraestructuras con carácter radial, como las carreteras o los ferrocarriles, la respuesta es claramente negativa, especialmente en el caso español. En nuestro país, las regiones más ricas se encuentran en el nordeste peninsular, les Illes, y un núcleo central en la comunidad que ostenta la capitalidad del Estado, Madrid. Ésta se encuentra rodeada de regiones con bajos niveles relativos de renta por habitante, por lo que son candidatas a obtener recursos para sus territorios, pero que también son vía de conexión con otras zonas. Concentrarse en estas regiones, olvidándose de las restantes, puede terminar siendo pernicioso para ellas. Dicho de otra forma, a la Comunidad Valenciana, por ejemplo, le interesan tanto, o más, las inversiones que se realizan en su territorio como las que se lleven a cabo en Madrid y Castilla-La Mancha (el tren de Velocidad Alta es un buen ejemplo de ello), o en Cataluña, puesto que le resultan necesarias para acceder a los mercados del centro y oeste de la península en el primer caso, o al norte y el resto de los países de la Unión en el caso de las inversiones en Cataluña. Este resultado, recogido por el autor, advierte contra la visión excesivamente localista en defensa de la provisión de infraestructuras en territorios concretos a la que estamos tan acostumbrados, puesto que resultan importantes para el crecimiento de las regiones atrasadas tanto las dotaciones propias como las de las regiones colindantes.
8. *¿Han contribuido las dotaciones de capital público a la convergencia regional?* En este punto la respuesta del autor tampoco es concluyente. Estudios previos [Mas *et al.* (1994)] habían señalado que las menores dotaciones relativas de capital público sólo se habían revelado como factores limitativos de

la convergencia entre las regiones españolas hasta mediados de los años sesenta. A partir de entonces, y como consecuencia de la progresiva reducción de las diferencias interregionales, la evidencia empírica no parece identificar a este factor como responsable de la ausencia de convergencia absoluta. En un trabajo reciente [Goerlich y Mas (2001)] han estimado que, durante el período 1965-1996, el capital público productivo contribuyó con un modesto 0,78% a la convergencia regional. En consecuencia, las mejores en infraestructuras con el objetivo de reducir las desigualdades en renta per cápita, o productividad del trabajo, no parecen ser un instrumento adecuado en la actualidad. Sin embargo sí, retomando el argumento destacado en los puntos 3 y 4 anteriores, convenimos que no importa tanto la convergencia como el crecimiento continuado de la producción regional, el capital público puede ser un buen instrumento de política económica siempre que los proyectos de inversión se destinen a cubrir necesidades específicas de los territorios, con tasas de retorno social positivas, y no de forma indiscriminada. Como ya se señaló anteriormente, no importa tanto la cantidad como la calidad de las iniciativas públicas de inversión.

9. *¿Existen otros instrumentos de política regional?* El trabajo de Carlos Gil se centra en las potencialidades de las dotaciones de capital público como instrumento de crecimiento y convergencia regional. Sin embargo, la literatura ha reconocido otros, destacando los gastos en I + D por el interés que ha conitado entre los investigadores. Pese a que este aspecto no ha sido tratado con detalle por el autor, me permitiré hacer una breve reflexión. La mayoría de los trabajos han concluido que este instrumento ha generado divergencia entre las regiones europeas, y también las españolas, proponiendo, por lo tanto, la modificación del diseño actual. Sin embargo, seguramente no podía, o no debía, haber sido de otro modo. A diferencia de las infraestructuras, para que los gastos en I + D fructifiquen se requiere que los proyectos se desarrollen en entornos con suficiente masa crítica, y ésta existe en las zonas más desarrolladas. No parece tener demasiado sentido acometer grandes proyectos de I+D en zonas atrasadas, dónde no existe cultura de la investigación y donde, por lo tanto, las expectativas de éxito son reducidas. Por el contrario, el criterio de eficiencia abogaría por su implantación en regiones en las que el capital humano fuera abundante y el tamaño de las empresas lo suficientemente grande como para permitirles mantener departamentos punteros en I + D. Ambas condiciones suelen coincidir sólo en las zonas más desarrolladas. Por otra parte, si los frutos de la investigación se difunden lentamente a las restantes regiones, el resultado más esperable es el que se observa: que los gastos en I + D han contribuido negativamente a la convergencia regional, ampliando la brecha entre las regiones ricas y las más atrasadas. Sin embargo, este tipo de trabajos ha olvidado en su mayoría el papel jugado por la tercera *i* que acompaña a la tríada I + D + i. Los gastos en *innovación* están mayoritariamente orientados a mejorar la competitividad de las empresas instaladas en un territorio. Puesto que la productividad suele ser más baja en las regio-

nes más atrasadas, los recursos destinados a la innovación deberían canalizarse fundamentalmente a éstas, a diferencia de lo que sugiere el criterio de eficiencia en la asignación de los fondos en I + D en las zonas más ricas. Este es, desde mi punto de vista, un aspecto muy relevante que no ha merecido, sin duda por falta de información estadística solvente, el interés que merece.

Referencias

- Goerlich, F.J. y Mas, M. (2001): *La Evolución Económica de las Provincias Españolas (1955-1998)*, 2 volúmenes, Fundación BBVA, Bilbao.
- Mas, M., Maudos, J., Pérez, F. y Uriel, E. (1994): «Disparidades regionales y convergencia en las comunidades autónomas españolas», *Revista de Economía Aplicada*, II(4):37-58.
- Mas, M., Maudos, J., Pérez, F. y Uriel, E. (1996): «Infrastructures and Productivity in the Spanish Regions», *Regional Studies*, 30(7):641-649.

Matilde Mas

Universitat de Valencia e IVIE

3. Convergencia económica e integración. La experiencia en Europa y América Latina

Tomás Mancha Navarro y Daniel Sotelsek Salem (dirección y coordinación)
Editorial Pirámide. Madrid, 2001. 393 páginas. ISBN: 84-368-1558-0

La evolución de las economías regionales, y de las nacionales en relación a otras de su entorno, ha sido una cuestión ampliamente analizada desde siempre, pero con especial énfasis durante los últimos años gracias, por una parte, a la considerable información estadística acumulada, y por otra al resurgir de la teoría del crecimiento. La convergencia en renta *per capita* es hoy día uno de los postulados más frecuentemente analizados (sino el que más) por los economistas dedicados al análisis regional, atraídos por el contraste de las predicciones de los modelos de crecimiento económico y también por haberse convertido la convergencia real en el enunciado más popular de las políticas de desarrollo e integración económica.

De los estudios acumulados se derivan algunos consensos sobre las principales características del crecimiento regional en España y otras economías desarrolladas en la segunda mitad del siglo xx. Así, deben considerarse rasgos de la evolución de las regiones suficientemente fundamentados en la literatura especializada los siguientes: la continuidad y generalidad del crecimiento de la producción y la productividad; el cambio estructural intenso y la terciarización creciente de las economías; la capitalización y el progreso técnico continuados; la convergencia en renta *per capita* y productividad del trabajo cuando el período de tiempo analizado es suficientemente dilatado. Por lo que se refiere al papel de las políticas públicas, suelen considerarse también hechos probados los siguientes: la influencia positiva del sector público en el crecimiento y la convergencia a través de las políticas de oferta (capital