

DISPARIDADES ECONÓMICAS REGIONALES Los hechos y sus raíces

Entre las líneas de investigación a las que la Fundación FIES, de la Confederación Española de Cajas de Ahorros, viene prestando mayor atención, la dedicada al estudio del *fenómeno regional* tiene ya una tradición que se remonta varios años atrás. En efecto, de forma regular y sistemática, la Fundación FIES lleva haciéndose eco de los avatares económicos de las comunidades autónomas al menos desde 1988, y no sólo desde las páginas de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, sino también desde las de *Cuadernos de Información Económica*. Esta atención prioritaria y permanente a la economía regional española —que también se refleja en la impartición de cursos, seminarios, jornadas y conferencias— se ha manifestado de formas muy diversas, aunque, en esencia, éstas se pueden reconducir a tres:

- En primer lugar, ofreciendo una estimación anual del crecimiento del PIB español por comunidades autónomas.
- En segundo lugar, efectuando un análisis comparado de la evolución económica española por comunidades autónomas.
- Por último, realizando un tratamiento monográfico de las principales características —estructurales y coyunturales— de la vida económica de cada una de las regiones españolas, consideradas de forma individual, pero siempre tomando como referencia el conjunto nacional y el entorno comunitario.

Las causas de esta atención especial a las cuestiones regionales son múltiples. La propia vinculación de la Fundación FIES con las cajas de ahorros, cuya trayectoria y vocación territorial nadie puede ignorar, marca, obviamente, una profunda huella en el quehacer fundacional; pero, adicionalmente, no es menos cierto que la incorporación de España a la hoy Unión Europea y la propia organización autonómica del Estado tienen una relevancia singular, otorgando ambos hechos una nueva dimensión a los fenómenos espaciales, y fundamentalmente, pero no de forma exclusiva, a los de índole regional.

En un momento en que la Unión Europea lucha denodadamente por avanzar en el proceso integrador, tratando de construir la unión econó-

mica y monetaria, el análisis de las desigualdades regionales, de su evolución y de los factores que han contribuido a que aquéllas sean las que son, adquiere una trascendencia especial; y esto es así porque, como es sabido, los procesos de integración económica generan efectos de naturaleza contrapuesta, ya que, por un lado, aparecen elementos que, de acuerdo con el análisis económico tradicional, contribuyen a la reducción de las desigualdades espaciales de renta y riqueza, y, por otro, surgen factores que, según las nuevas teorías del crecimiento endógeno, tienden a ampliar la magnitud de las desigualdades. Aunque desde el punto de vista empírico no está claro el resultado último de la tensión entre elementos y puntos de vista tan dispares, es indudable que —sobre todo en determinados ámbitos— existe un cierto temor, que tiene tras de sí algún fundamento, de que el proceso de unificación económica y monetaria agudice las diferencias interregionales; éste, y no otro, es, en definitiva, el motivo fundamental por el que se han ampliado las ayudas financieras que la Unión Europea otorga a las regiones —las menos desarrolladas y las que tienen problemas de declive industrial— a través de los distintos fondos estructurales.

Teniendo en cuenta estas circunstancias, el presente número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA está dedicado a analizar desde una perspectiva española —pero siempre con el trasfondo europeo como marco de referencia— la situación actual y la evolución temporal de las disparidades regionales en España. En este sentido, el número, que pretende ofrecer, con visión mesurada y desapasionada, *un estado de la cuestión* de la economía regional española, se estructura en torno a cuatro grandes temas:

- Por un lado, y con una representación de cinco artículos, se ofrece una panorámica global de los rasgos básicos que presenta el mapa regional español (y comunitario), tanto desde una perspectiva coyuntural como estructural.
- El segundo conjunto de artículos —con un total de tres colaboraciones— se dedica a presentar, desde una perspectiva sectorial, los aspectos más sobresalientes y/o novedosos en la dinámica de las desigualdades regionales en España.
- Seguidamente, la tercera parte del número se dedica a ofrecer explicaciones lógicas y coherentes sobre las causas y consecuencias, que a menudo se entrelazan, de las desigualdades interregionales en España. Aunque es evidente que un tratamiento de este tipo nunca puede ser completo, el abanico de asuntos tratados (el mercado de trabajo, los movimientos migratorios, la productividad, las infraestructuras y el sector público) es lo suficientemente amplio como para que el lector interesado pueda comprender, con relativa facilidad, algunos de los mecanismos que han contribuido a gestar un mosaico regional diverso como el actualmente imperante en España.

- Por último, el número se completa con un artículo dedicado a poner de relieve determinados aspectos de la política industrial que, por su naturaleza, se piensa que tienen, o pueden tener, una incidencia especial sobre la evolución de las desigualdades territoriales.

Como viene siendo tradicional, el artículo que abre este número de *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, y el primero de los núcleos temáticos que lo integran, viene firmado por **Julio Alcaide Inchausti**, quien dirige desde su creación el Departamento de Estadística y Coyuntura de la Fundación FIES, y que, en esta ocasión, realiza una importante aportación estadística al conocimiento de la realidad autonómica española.

**ECONOMÍA
REGIONAL:
UNA PERSPECTIVA
GLOBAL**

Existe un general acuerdo en que la pieza clave para enjuiciar el conocimiento de cualquier economía y evaluar con precisión su situación y evolución coyuntural es la Contabilidad Nacional, o Regional, según la dimensión espacial de la unidad económica cuyo análisis se pretenda realizar. La Contabilidad Regional, referida en España a las diferentes autonomías, presenta dificultades técnicas importantes que sólo instituciones con la información estadística y la capacidad técnica del Instituto Nacional de Estadística pueden abordar en un cálculo preciso. Pese a ello, y tal vez por las dificultades técnicas antes aludidas, asociadas fundamentalmente a la regionalización de variables económicas complejas de difícil asignación espacial, se produce un retraso importante en las cifras oficiales. En estos momentos, la Contabilidad Regional de España ofrece datos definitivos del año 1990, provisionales de 1991-1992, y una mera estimación de algunas magnitudes para 1993. Una contabilización, por otra parte, muy agregada y limitada a la perspectiva de la producción, sin referencia al lado de la demanda. Los avances previsibles en la Contabilidad Nacional según el Sistema SEC-1995, que incorpora indudables mejoras y precisiones en el cálculo de las magnitudes económicas nacionales, no parece avanzar de forma sustantiva en sus aportaciones en el terreno regional, tal vez porque, a diferencia de lo que ocurre en España, la óptica de las regiones no suscita un interés mayoritario, por la propia estructura de su organización política, en los países de la Unión Europea.

La Fundación FIES, de la CECA, entendió, desde el inicio de su actividad investigadora, el interés que para España tienen los avances en el conocimiento de la realidad autonómica, desde la percepción de que diseñar un Estado de las autonomías y no preocuparse, con dedicación y entrega, del conocimiento económico y social de esa realidad resulta, al menos, incongruente. Fruto de esa preocupación han sido, entre otros, los trabajos anuales de estimación del crecimiento del PIB por comunidades autónomas, que constituyen, desde hace diez años, una información esperada y ampliamente utilizada por los estudiosos de los temas regionales.

Había que dar, sin embargo, un paso adicional. La paciente y experta tarea de **Julio Alcaide**, desde el Departamento de Estadística y Coyun-

tura de la Fundación FIES, permite hoy presentar, en este número de PÁPELES, un modelo simplificado de contabilidad regional de las autonomías españolas que ofrece datos provisionales para 1991, 1993 y 1995. Es un trabajo que se apoya en la información estadística disponible, con la que es coherente, extrayendo de ella, hasta el límite de lo posible, las piezas necesarias para construir un esquema completo y armonizado.

Esta contabilidad regional que hoy se presenta no sólo actualiza la información oficial, sino que la completa en muy diferentes sentidos, tales como la desagregación de la demanda que ofrece, o la regionalización —compleja y comprometida— de variables del sector exterior y, sobre todo, del sector público a nivel central. Poner énfasis, como el trabajo hace, en el carácter *provisional* y *limitado* de la estimación practicada no resta valor al importante esfuerzo realizado.

La información estadística, aunque sea incompleta, se ha afirmado con razón, es siempre más útil que la simple intuición o los puros juicios de valor. Un trabajo de las características del que comentamos tiene además la virtud —es la máxima aspiración de su realizador— de sensibilizar a la sociedad sobre la necesidad de avances sustanciales, en tiempo y forma adecuados, en el camino de la información económica sobre las comunidades autónomas.

Tras el marco de referencia ofrecido por **Julio Alcaide** en su ingente trabajo, la colaboración de **Félix Alonso Luengo** y **Mariano Gómez del Moral**, del Instituto Nacional de Estadística, se plantea «el conocimiento de la economía regional a través de la Contabilidad Regional», ya que —como manifiesta también **Alcaide**— ésta tiene una enorme y creciente utilidad, al ser el soporte informativo básico para la concepción, ejecución y evaluación de las políticas regionales. El trabajo mencionado se centra, sobre todo, en el análisis de las novedades conceptuales y metodológicas introducidas en el nuevo Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-1995) y en la adaptación de la Contabilidad Regional de España (CRE) a éste y a otros requerimientos nacionales e internacionales. Aparte de los elementos singulares del nuevo SEC-1995 —como el tratamiento específico de las cuentas regionales y trimestrales y la obligatoriedad de utilizar su metodología para las estimaciones de la contabilidad nacional y regional—, quizás el elemento más novedoso de todos sea la incorporación del cómputo del PIB regional en el ámbito de las cuentas regionales. Este tránsito del VAB al PIB, que ya había sido realizado con anterioridad por la CRE empleando una metodología propia, y que supone de hecho la asignación regional de los impuestos sobre los productos y de las subvenciones a los productos y a las importaciones, se hará, como norma general sujeta a ciertas matizaciones, efectuando un cómputo proporcional «al valor añadido de todas las ramas de actividad valorado a precios básicos».

En una línea de análisis distinta a las anteriores, pero que mantiene en común con ellas el interés por conocer con mayor precisión la realidad

de la economía regional española, se inscribe el trabajo de los profesores **José Villaverde** —coordinador de este número de PAPELES— y **Patricio Pérez González** sobre los ejes de crecimiento, estancamiento y declive de la economía española. El concepto de eje, pese a su imprecisión, se emplea para designar a espacios interterritoriales suficientemente amplios y dotados de cierta homogeneidad estructural que se articulan en torno a los centros de mayor dinamismo económico, generalmente los núcleos urbanos. Tras poner de manifiesto que, en la distribución europea de ejes, España mantiene una posición periférica, el artículo distingue entre ejes de expansión (Arco Mediterráneo y Valle del Ebro), de declive (Cornisa Cantábrica) y de atraso (Centro y Sur), además de los *islotos* formados por las comunidades autónomas de Baleares, Canarias y Madrid. Asimismo, el análisis de los factores de crecimiento y convergencia en el período 1963-1991 muestra que las principales externalidades dinámicas se obtienen en las regiones más avanzadas, lo que permite efectuar una agrupación regional en *clubs tecnológicos* que denota apreciables diferencias en la elasticidad del crecimiento de la renta per cápita respecto de los principales factores acumulables; en concreto, el crecimiento a largo plazo de las regiones pobres parece menos sensible a la evolución de la inversión que el de las regiones intermedias y ricas, en tanto que la principal diferencia entre estos dos últimos grupos se manifiesta, sobre todo, en el uso más eficiente que hacen las regiones líderes del capital humano; esta conclusión, sin embargo, no debe llevarnos a olvidar la urgente necesidad de proyectos de inversión (especialmente de inversión pública) que tienen las regiones más atrasadas del país, ya que ésta es una de las vías que actúan como condición *sine qua non* para que aquéllas puedan reducir su *gap* con la media nacional.

En el esfuerzo por comprender las desigualdades espaciales, es evidente que, en algunos casos, el ámbito regional es demasiado extenso para permitir conocer cambios y transformaciones que tienen lugar en determinadas áreas. En estos casos, el análisis de fenómenos de desarrollo local —como hace el profesor **Antonio Vázquez Barquero** en su artículo— adquiere un especial significado, sobre todo por lo que tales fenómenos pueden tener de ejemplificadores para numerosas zonas afectadas, en principio, por una situación casi endémica de bajo nivel de actividad. En este sentido, pero con una perspectiva más amplia, **Vázquez Barquero** llega a la conclusión de que, al menos en los últimos años, la industrialización y el desarrollo local han contribuido (y, probablemente, seguirán contribuyendo) a la reducción de las disparidades regionales. Entre los factores que se encuentran detrás de este desarrollo local, y que han propiciado en cierta medida la convergencia regional, hay que destacar la disponibilidad de un mercado de trabajo flexible, la existencia de capacidad empresarial, la explotación (en ocasiones) de economías de escala externas a las empresas y, por encima de todo, una especial capacidad para la adopción y adaptación de innovaciones y tecnologías por parte de las empresas más dinámicas. El autor considera que el ajuste de los sistemas productivos locales (salvo donde se

adopten estrategias meramente defensivas) seguirá reforzando la tendencia a la convergencia regional en los años noventa, algo que, a su vez, se verá amplificado por los efectos favorables que se espera ejerza la nueva política regional, sustentada cada vez más en un enfoque del tipo *bottom-up* (de abajo a arriba).

Para cerrar la primera parte de este número de PAPELES, nada mejor que completar el análisis de la economía regional española con una visión general de la estructura económica regional de la Unión Europea, realizada con un horizonte temporal de largo plazo. Esta tarea, acometida por el profesor **Willem Molle** (del Netherland Economic Institute y de la Erasmus University de Rotterdam), permite establecer, mediante la aplicación de un enfoque analítico sencillo a una base de datos generada en el mencionado Instituto, los rasgos más representativos de la economía regional comunitaria y de su evolución en el tiempo, centrándose sobre todo en la dicotomía entre núcleo (o regiones centrales) y periferia. Sobre este particular, y tomando como elemento de configuración las transformaciones registradas en la base económica de las regiones europeas en las cuatro últimas décadas, el profesor **Molle** considera como más relevantes los dos hechos siguientes: por un lado, la manifestación muy bien definida de una tendencia bastante general a la desespecialización productiva en las regiones comunitarias, entendida ésta como un proceso en el que las estructuras económicas de aquéllas han llegado a ser, de hecho, muy semejantes entre sí; y por otro, una aproximación continua de los niveles de riqueza entre las diferentes categorías regionales, establecidas éstas en función de su grado de centralidad o perifericidad.

DISPARIDADES REGIONALES Y SECTORES PRODUCTIVOS

Aunque el sector primario ha ido perdiendo peso en la economía nacional y en la de cada una de las comunidades autónomas de forma paulatina, pero inexorable, su importancia sigue siendo sustancial desde los puntos de vista económico, demográfico y sociológico. A analizar el sector agrario, particularmente las disparidades regionales que se manifiestan en él, se dedica el trabajo de **Victoriano Calcedo**, profesor y especialista en la materia, que considera que los aspectos más ilustrativos del panorama agrario español por comunidades autónomas se encuentran definidos, en esencia, en tres puntos. En primer lugar, en que, pese a la diversidad de agriculturas regionales, todas las de nuestro país adolecen del mismo mal: las explotaciones son demasiadas y demasiado pequeñas, lo que les resta competitividad; en consecuencia, la concentración y reestructuración de explotaciones sigue siendo la gran asignatura pendiente del agro español. En segundo lugar, y tomando como referencia la renta agraria, los desequilibrios territoriales no sólo se han consolidado, sino que incluso se han ampliado, auspiciados sobre todo por el fuerte papel desempeñado por las subvenciones de explotación que, progresivamente, retienen una parte mayor de la renta agraria. Se pone además de manifiesto que la aplicación de la PAC, sobre todo desde su

reforma de 1992, ha tenido un impacto muy desigual por subsectores y en el marco de las agriculturas regionales, ocurriendo, por ejemplo, que en los casos aragonés y castellano-manchego la mitad de la renta agraria proviene de las subvenciones; naturalmente, esto tiende a consolidar (y en algunos casos a incrementar) los desequilibrios territoriales. Por último, otro aspecto que menciona **Victoriano Calcedo** en su artículo, y que estimamos merece ser resaltado, es el relativo a la paulatina pérdida de peso del sector primario, algo que habría que tratar de amortiguar para que no se debilite excesivamente el tejido productivo, cediendo cada vez más terreno para uso extensivo y conservacionista (lo que beneficia a la agricultura del Norte de Europa) y disminuyendo la dimensión global del sector.

También el sector industrial está en la raíz de las disparidades regionales. Tras poner de manifiesto los patrones de actividad industrial que, a escala de comunidades autónomas, predominan en el territorio español, **José A. Herce**, **Juan J. de Lucio** y **Ana Goicolea**, de FEDEA, dedican su aportación a examinar el papel que en el desarrollo de las actividades económicas regionales juegan las economías externas debidas a la especialización, la diversidad productiva o la competencia entre dichas actividades, concluyendo —tras un análisis estadístico en el que se estima una función de producción local-sectorial con factores de producción generales y específicos— que, así como la diversidad industrial y la competencia son elementos favorecedores del crecimiento a largo plazo, la especialización industrial parece ir en contra de éste. Esta última conclusión, sin embargo, tiene un mero carácter tentativo, pues, como apuntan los mencionados autores, existen otros trabajos referidos al ámbito territorial español que encuentran evidencia empírica en favor de la existencia de externalidades de tipo marshalliano, basadas en la especialización industrial de un territorio dado.

Uno de los aspectos más comunes a las sociedades económicamente avanzadas —del que no ha escapado, obviamente, la sociedad española— es la notable expansión que ha experimentado el sector servicios en las últimas décadas. Pues bien, a analizar la influencia que los servicios han tenido en las desigualdades regionales en España, en el período 1980-1991, se dedica el trabajo de los profesores **Rafael Llorca**, **José Antonio Martínez Serrano** y **Andrés Picazo**, de la Universidad de Valencia, trabajo que intenta dar respuesta a dos preguntas básicas: cuál es la contribución del sector terciario al crecimiento regional y cuál es el tipo de asociación existente entre nivel de desarrollo (medido por el PIB per cápita) y estructura productiva. En la primera de las cuestiones, examinada tanto desde una perspectiva doctrinal como aplicada a las regiones españolas, se recuerda que, pese a que tradicionalmente se ha ignorado la aportación de los servicios (incluso, en ocasiones, se ha pensado que, al no aumentar su productividad al mismo ritmo que en las actividades industriales, su expansión podía frenar los procesos de crecimiento), éstos pueden contribuir de forma decisiva al crecimiento económi-

co por distintas vías, destacando, en el caso español, por ejemplo, la exportadora en el ámbito turístico. En cuanto a la segunda de las cuestiones, dos son los resultados a destacar: por un lado, que las regiones más prósperas son aquellas que, simultáneamente, gozan de mayores niveles de productividad y tasas de ocupación y, por otro, y como norma, que en las regiones más desarrolladas predomina la contribución de los servicios destinados a la venta (que son, junto con la industria, los más productivos), mientras que en las más rezagadas la aportación de los servicios no destinados a la venta (con una productividad en torno a un 35 por 100 inferior a la de los servicios destinados a la venta) desempeña un papel fundamental.

LAS DISPARIDADES REGIONALES: CAUSAS Y CONSECUENCIAS

Uno de los problemas más graves que viene padeciendo la economía española desde hace al menos veinte años es el del paro; no sólo por las elevadas y crecientes tasas de desempleo, sino también por la persistencia de éstas, persistencia que se manifiesta incluso en las enormes diferencias apreciables entre regiones. Aunque el fenómeno del desempleo es uno de los más estudiados y, en el fondo, de los menos comprendidos, el artículo de los profesores **Sonsoles Castillo** y **Juan Francisco Jimeno** sobre los componentes demográficos (fuerte crecimiento poblacional, retorno de emigrantes e incremento de la participación femenina, entre otros) y no demográficos del paro arroja alguna luz sobre el particular. En concreto, tras documentar la experiencia de las provincias españolas (además de la internacional, para tener un marco de referencia adecuado) y de estimar los parámetros que determinan la relación —a corto y largo plazo— entre población activa, empleo y paro, los mencionados profesores concluyen sosteniendo que, aunque es obvio que el fuerte crecimiento de la población activa y las diferencias interterritoriales de tasas de paro (que no provocan que los salarios reales interregionales sean sensibles a ellas) han influido en las elevadas tasas de paro, en general, «no se puede afirmar que la principal causa del paro en España sea un crecimiento excesivo de la población activa»; asimismo, sucede que a escala provincial tampoco se aprecia la existencia de una relación estable y clara entre la evolución de la población activa, del empleo y de la tasa de paro. Además, y en contra de lo que sostienen autores como Layard, Nickell y Jackman en un trabajo ya clásico de 1991, tampoco encuentran evidencia de que un aumento en la dispersión territorial de las tasas de desempleo (que es muy acusada en España) haya provocado un aumento de la tasa de paro a escala nacional.

Aunque desde una perspectiva distinta a la manifestada por el artículo anterior, los movimientos migratorios vuelven a erigirse en protagonistas en el trabajo de los profesores **José Luis Raymond** y **Begoña García Greciano**, ahora tratando de dilucidar cuál ha sido su aportación al proceso de distribución regional de la renta y la convergencia de la renta por persona. En este sentido, y tras efectuar una revisión de los análisis de «convergencia *sigma*» de las regiones españolas, y completarla con una nue-

va contrastación basada en el empleo de datos interregionales (que refuerzan las conclusiones de estudios previos), el artículo de **Raymond y García Greciano**, en consonancia con una de las propuestas básicas de los modelos de crecimiento económico neoclásicos, pone de relieve el «elevado paralelismo entre la evolución de la convergencia y la importancia de los procesos migratorios», lo que sugiere que los movimientos migratorios entre las regiones españolas han constituido una vía importante de aproximación (aunque probablemente no la única) de sus niveles de renta per cápita. Ahora bien, dado que desde finales de los setenta-principios de los ochenta se produjo una interrupción en el fenómeno migratorio (y en el de convergencia regional), los profesores **Raymond y García Greciano** analizan también los motivos de tal interrupción, estimando, en definitiva, que la crisis económica de mediados de los setenta y el aumento generalizado de las tasas de paro en las tradicionales regiones de acogida de emigrantes se encuentran en su base.

Tal y como se apuntó con anterioridad, uno de los problemas más acuciantes y persistentes de la economía española es el que se manifiesta en forma de elevadas tasas de desocupación, lo que quiere decir que la capacidad de generación de empleo —aunque no haya sido tan débil como se manifiesta en ocasiones— es insuficiente para absorber el crecimiento de la población activa. Centrándose en el período 1980-1993, una nueva contribución del profesor **José Villaverde** examina la evolución del empleo regional en España, acentuando la influencia que los cambios en la productividad aparente del factor trabajo han tenido en la misma. A través de la aplicación del «análisis *shift-share*», tanto en su versión convencional como en otra más novedosa, las conclusiones que se derivan del trabajo son básicamente tres: en primer lugar, y como regla general, se observa la existencia de una relación inversa entre cambios en la productividad laboral y cambios en el empleo; en segundo lugar, se aprecia que, a la hora de explicar las diferencias en las ganancias de productividad por regiones, la contribución de los efectos estructura (basado en la composición sectorial del tejido productivo) y diferencial (exponente del propio dinamismo regional) no muestra una pauta definida, existiendo regiones en las que predominó el primero sobre el segundo, y a la inversa; por último, y dado que el nivel de convergencia regional en materia de productividad del factor trabajo es bastante elevado, no se estima probable la consecución de logros significativos en esa dirección, lo que tenderá a mantener (en esencia) la misma dinámica regional del empleo que en el pasado inmediato.

La dotación de capital público es uno de los condicionantes del crecimiento económico de las regiones. Con una afirmación de este tipo, extraída de la colaboración del profesor **Ginés de Rus**, pero compartida por la generalidad de los expertos y estudiosos económicos, se pone de manifiesto, de forma nítida, que el nivel de desarrollo económico de las regiones —y, por lo tanto, las disparidades entre ellas— está muy relacionado con el *stock* de carreteras, líneas ferroviarias, redes de energía

y de suministro de agua, líneas telefónicas y otras infraestructuras existentes en las mismas. Tras documentar la situación en España y reseñar el optimismo que manifiesta el Plan Director de Infraestructuras, el profesor **De Rus** revisa con detenimiento las relaciones entre capital público y crecimiento regional, indicando que los estudios de casos «no respaldan la hipótesis que sostiene que las infraestructuras tienen un impacto significativo sobre el desarrollo económico». Sin embargo, en los análisis agregados de tipo econométrico las conclusiones (para el caso español) son más dispares, ya que una línea de análisis sostiene que, aunque en el pasado la política de inversión en infraestructuras contribuyó a la convergencia regional, la aparición de rendimientos decrecientes en el *stock* de capital público hace menos interesante la continuación de esta política de cara al futuro; en sentido contrario, sin embargo, otra corriente de análisis apunta que la relativa escasa capacidad que las diferencias en las dotaciones de capital público (y humano) tienen para explicar las desigualdades regionales observadas se debe a la insuficiencia de los fondos destinados a la provisión de infraestructuras. Dada esta discrepancia de puntos de vista, y considerando en todo caso que las disparidades (relativas) en las dotaciones de capital público se han reducido entre las regiones españolas, la propuesta que hace **Ginés de Rus**, que parece del todo razonable, es que —no olvidando su carácter benéfico— a la hora de llevar a cabo una política activa de inversión en infraestructuras que pueda coadyuvar a la reducción de las desigualdades regionales, hay que dedicar un mayor esfuerzo a la consideración de asuntos tales como la evaluación social de proyectos, mejora de métodos, establecimiento de prioridades y, en general, una mayor atención a los aspectos microeconómicos asociados a las grandes inversiones en infraestructuras.

Dentro de las líneas de investigación que sostienen que la inversión pública tiene un potencial reductor de disparidades regionales nada desdeñable, se encuentra la aportación de **Angel de la Fuente**, investigador del Instituto de Análisis Económico del CSIC, que, en su contribución a este número de *PAPELES*, y basándose en la utilización de un modelo de determinación de la renta regional, insiste sobre el tema, además de analizar la disyuntiva que a veces se plantea entre eficiencia y equidad. Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones, la conclusión que obtiene **De la Fuente** es que, en España, la política de inversión pública en infraestructuras puede funcionar como mecanismo de amortiguación de las desigualdades regionales (la estimación es que la igualación de dotaciones efectivas de capital público a lo largo de los ochenta reduciría las desigualdades regionales en un 20 por 100); la siguiente conclusión es, sin embargo, que el efecto real de tales políticas ha sido muy modesto, debido, más que a una carencia de recursos, a que «el patrón territorial de la inversión ha sido muy distinto al que habría sido necesario para alcanzar este objetivo» (se entiende, el de reducción de las disparidades). Por otro lado, en el trabajo se efectúa también una estimación del coste de eficiencia que tendría una política de inversión en

infraestructuras orientada a la reducción de las disparidades; la conclusión obtenida es que tal coste sería también bastante reducido (aproximadamente un punto y medio del PIB en la década de los ochenta), aunque no despreciable, sobre todo en una perspectiva de largo plazo. El que esto sea admisible o no depende, como manifiesta **De la Fuente**, de la sensibilidad de cada uno al fenómeno de la desigualdad, así como del reconocimiento de que existen otros mecanismos redistribuidores que, *a priori*, podrían ser incluso más eficientes que el sustentado en la política de inversión en infraestructuras.

A estudiar, desde una perspectiva regional, los efectos de la actuación del sector público, ofreciendo un primer balance fiscal por comunidades autónomas, se dedica el trabajo del profesor **Alfonso Utrilla de la Hoz**. Tras unas consideraciones metodológicas, en las que se revisa el grado de adecuación del marco teórico que ofrecen las tesis del federalismo fiscal, e identificar para el caso español la actuación de las administraciones públicas a través de sus cuentas, **Utrilla de la Hoz** aborda la complicada materia de la regionalización de los gastos e ingresos públicos, tratando de dilucidar, a la postre, si éstos tienen o no carácter redistributivo. Para ello, y con base en la aplicación de diversos criterios distributivos, imputa, en primer lugar, gastos e ingresos a cada una de las comunidades autónomas; seguidamente, y tras adoptar como criterio general un indicador sencillo o «norma» (basado en el sistema de Concierto Económico del País Vasco), estima los ingresos y gastos que deberían corresponder a cada comunidad; a continuación, y por diferencias entre los valores imputados y los que se deducen de la aplicación de la «norma», calcula los saldos territoriales tanto de ingresos como de gastos. Finalmente, la consideración de estos saldos, que permiten obtener una primera aproximación al balance fiscal regional, hace que el autor concluya sosteniendo que se produce «un importante desequilibrio en las relaciones con el conjunto de las administraciones públicas desfavorable para Madrid, Cataluña y, en menor medida, el País Vasco», al tiempo que las comunidades que tienen un saldo más favorable son Andalucía, las dos Castillas, Galicia y Extremadura. En consecuencia, y pese a la cautela con la que hay que tomar los resultados (pues la regionalización de ingresos y gastos no es completa) y a que los criterios de asignación pueden ser discutibles, se concluye que la actuación pública tiene, desde un punto de vista territorial, un sesgo redistributivo bastante claro.

El profesor **Carlos Monasterio** dedica su artículo a estudiar, para el caso español, la evidencia empírica sobre los límites al endeudamiento de los gobiernos subcentrales, una materia que incide notablemente sobre la evolución de las disparidades regionales, ya que algunas comunidades autónomas (las del 143) se ven muy constreñidas en sus posibilidades de financiación de proyectos, teniendo que recurrir a menudo al endeudamiento. Pues bien, tras analizar desde un punto de vista teórico las aportaciones del federalismo fiscal sobre los límites al endeuda-

miento subcentral y examinar la normativa sobre tales límites en el caso español, **Monasterio** revisa cómo ha evolucionado el endeudamiento subcentral en España en el periodo 1986-1995, y establece como más significativas las conclusiones siguientes: en primer lugar, que se ha producido un rápido crecimiento del endeudamiento de las administraciones subcentrales que, aunque frenado a partir de 1992, ha estado protagonizado básicamente por las comunidades autónomas, aunque con acusados signos diferenciales entre ellas; en segundo lugar, que las causas de tal incremento —aunque difíciles de precisar— pueden estar relacionadas con el mayor peso competencial de las comunidades autónomas, con defectos del sistema de financiación, con la explotación de mecanismos de «ilusión fiscal» y con una mayor imbricación de los gobiernos autónomos en el fomento de la economía regional; y, por último, que este creciente endeudamiento se ha materializado de forma distinta en las comunidades forales y en las de régimen común, pues mientras que en las primeras se ha plasmado íntegramente en títulos de deuda pública, en las segundas lo ha hecho mayoritariamente en créditos y préstamos bancarios.

DISPARIDADES REGIONALES Y POLÍTICA INDUSTRIAL

La última parte de este número de **PAPELES** está dedicada a la consideración de la influencia que determinadas medidas de política económica —particularmente las de naturaleza industrial— tienen en relación con el proceso de reducción de las disparidades regionales. «La política industrial en la España de las autonomías» es el título y el objeto de la aportación de los profesores **Marisol Esteban** y **Roberto Velasco**, quienes centran sus comentarios sobre todo en el año 1995. En esencia, en este artículo se pone de relieve el nuevo marco de relaciones existente, en materia de política industrial, entre la Administración central y las administraciones autonómicas, acentuando el rasgo de que, a medida que las comunidades autónomas desempeñan un papel más activo en el diseño y la ejecución de la política industrial en sus ámbitos de competencia territorial, el gobierno central debe jugar más un papel de coordinador y de garante de la estrategia global que de ejecutor de ésta. Además, se apunta que la búsqueda de los objetivos políticos perseguidos —mejora de la competitividad de las empresas y del empleo— se ha desarrollado a través de una política mixta, «a la vez horizontal y vertical, promotora y reconversora». En el primer campo, las acciones más representativas se orientaron hacia las PYME, con un impacto territorial (evaluado a través de la distribución de transferencias por comunidades autónomas) concentrado fundamentalmente en las regiones con mayor densidad y dinamismo industrial, mientras que en lo concerniente a medidas de revitalización hay que destacar los programas asturiano y de las comarcas mineras leonesas, así como la reconversión de la Empresa Nacional Santa Bárbara. En cuanto a las políticas industriales de las comunidades autónomas, los profesores **Esteban** y **Velasco** manifiestan que, pese a que varían considerablemente en alcance, objetivos e instrumentos, en la mayoría de los casos se plasman a través de «planes industria-

les», en los que las «agencias de desarrollo regional» constituyen el vehículo fundamental empleado para su instrumentación.

De todo lo expuesto —y la lectura reposada de los artículos que conforman este número de PAPELES lo corroborará ampliamente— se sigue que el fenómeno de las desigualdades regionales en España puede equipararse a un poliedro que presenta numerosas caras, algunas de las cuales actúan como factores tendentes a la reducción de las disparidades (lo que cabe llamar convergencia) y otras operan en sentido contrario. Sintetizando al máximo las conclusiones extraídas de los trabajos que vienen a continuación, éstas se podrían reconducir a las siete siguientes:

1. Pese a las deficiencias de la base estadística disponible a escala regional y provincial, parece demostrado que, cuando aquélla se sabe utilizar adecuadamente y se está dispuesto a hacer el esfuerzo necesario, proporciona un caudal de información valiosísimo, mucho mayor, en todo caso, del que a primera vista se pudiera imaginar. La contribución señera de **Julio Alcaide** evidencia —por encima de todas las limitaciones que existen sobre el particular, y que, evidentemente, hay que tratar de solventar— que esto es así. El conocimiento de la realidad autonómica es ineludible en la España de las autonomías; por ello, disponer de una contabilidad regional, aunque sea provisional y perfectible, es siempre mejor que la simple intuición. La Fundación FIES es consciente de las limitaciones de la información que hoy ofrece, pero ha estimado que el importante esfuerzo realizado por su Departamento de Estadística y Coyuntura merecía la pena hacerse público tanto por su valor informativo, no despreciable, como por el estímulo que en sí mismo constituye para quienes tienen la responsabilidad, en el ámbito público, de avanzar en el conocimiento económico de las comunidades autónomas.

2. Aunque sin demasiada precisión —pues los propios conceptos utilizados son un tanto imprecisos— las regiones españolas se agrupan en torno a un conjunto de ejes económicos y clubs tecnológicos que, poco a poco, parecen ir adquiriendo carta de naturaleza. Además, sea cual sea la agrupación que se realice, sucede que los fenómenos de desarrollo local tienen, en ocasiones muy significadas, una importancia singular como factores contribuyentes a la reducción de las disparidades regionales.

3. El hecho de que, de forma creciente, las subvenciones de explotación en el sector primario estén jugando un papel decisivo en la determinación de la renta agraria ha contribuido a consolidar (e incluso a ampliar) los desequilibrios territoriales en España. En cuanto al sector industrial, se apunta que factores como la diversidad y la competencia han contribuido a favorecer el crecimiento a largo plazo, al tiempo que se estima que la especialización productiva juega un rol menos claro. Por último, en el ámbito de los servicios se comprueba que su aportación ha sido decisiva en algunas regiones, y que su desigual presencia

ALGUNAS
CONCLUSIONES
Y SUGERENCIAS DE
ESTE NÚMERO
DE «PAPELES»

por comunidades autónomas ha contribuido a ampliar las diferencias interregionales de renta.

4. Observando las desigualdades regionales desde una perspectiva laboral, se ponen de relieve varios hechos de interés. Entre ellos, destacamos los tres siguientes: *a)* pese a su innegable influencia, la principal causa del paro en España (tanto a escala global como regional) no se encuentra en un crecimiento excesivo de la población activa; *b)* el proceso de convergencia interregional ha estado favorecido —hasta finales de los setenta— por la importancia de los movimientos migratorios entre regiones; *c)* en el ámbito regional se aprecia, como norma, la existencia de una relación inversa entre variaciones en la productividad aparente del factor trabajo y variaciones en el empleo.

5. Las disparidades regionales de renta están influidas, entre otros factores, por la desigual dotación de infraestructuras. Pese a ello, la política de inversión en capital público se evalúa de forma heterogénea, pues, aunque desde el punto de vista normativo se estima que podría contribuir a amortiguar las desigualdades interregionales, se considera que —debido a que su distribución territorial no ha sido la más adecuada para conseguir este objetivo— su efecto real ha sido relativamente modesto. Asimismo, se considera que el coste de eficiencia derivado de poner en marcha una política de inversión en infraestructuras de carácter redistributivo sería bastante reducido, aunque no despreciable.

6. Desde un perspectiva fiscal, y con todas las matizaciones pertinentes, se estima que la actuación pública ha contribuido a reducir las diferencias interterritoriales, ya que su sesgo redistributivo ha sido bastante claro. En alguna medida, este papel redistribuidor ha sido fomentado por la nueva estructura político-administrativa del país, donde el creciente papel desempeñado por las administraciones subcentrales se ha traducido en un crecimiento importante (ahora parece que frenado) de sus niveles de endeudamiento.

7. Por último, hay que apuntar que la política industrial ha operado de forma desigual sobre las regiones españolas, siendo difícil de evaluar el papel jugado por ella en lo que se refiere a su contribución a la reducción de disparidades. En todo caso, cabe decir que, al menos últimamente, se ha producido un cierto entendimiento entre la Administración central y las administraciones autonómicas, lo que, presumiblemente, redundará en una mayor eficacia de las actuaciones; pese a ello, no es de esperar que este entendimiento repercuta apreciablemente en una disminución de las desigualdades regionales.