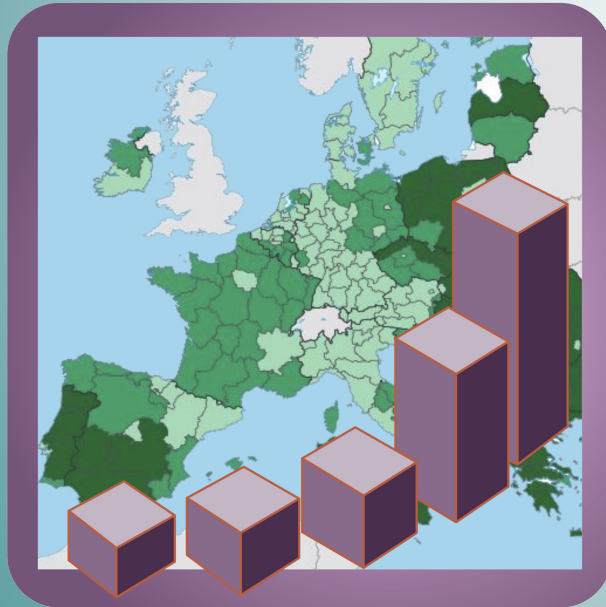


Economía Regional

Tema 6. Instrumentos de política regional



Marcos Fernández Gutiérrez
Ana Lara Gómez Peña

Departamento de Economía

Este tema se publica bajo Licencia:
[Creative Commons BY-NC-SA 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)



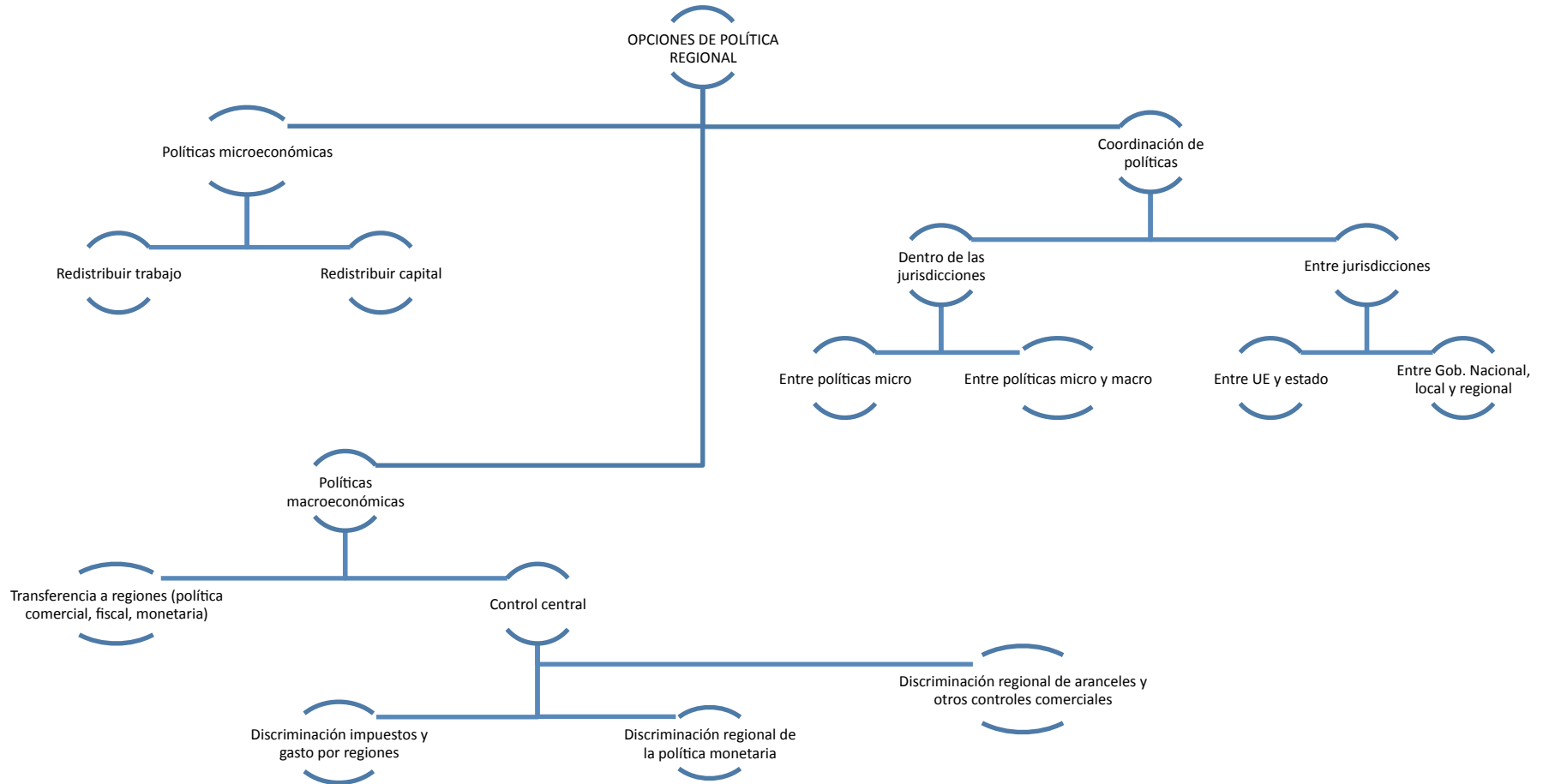
Estructura

- ▶ **1.** Introducción.
- ▶ **2.** Política regional e instrumentos de política microeconómica.
- ▶ **3.** Regulación empresarial.
- ▶ **4.** Subsidios al capital vs. Trabajo.
- ▶ **5.** Iniciativas de desarrollo económico comunitarias.
- ▶ **6.** Políticas y estrategias de desarrollo regional.
 - ▶ 6.1. La primera etapa de la política regional: un enfoque redistributivo (1950-1970).
 - ▶ 6.2. La segunda etapa de la política regional: eficiencia y competitividad regional.
 - ▶ 6.3. La descentralización de la política regional.
 - ▶ 6.3.1. Las Agencias de Desarrollo Regional (ADR).
- ▶ **7.** Conclusiones.

1. Introducción

- ▶ ¿Cuáles son los principales instrumentos disponibles a la hora de implementar políticas regionales?
- ▶ **2 tipos de instrumentos:**
 - **'Micro'**: distribución de trabajo y capital entre industrias y regiones.
 - **'Macro'**: cambios en ingreso y gasto regional agregado.
- ▶ Importante la coordinación de políticas entre todos los niveles del gobierno.
- ▶ Nos centramos en el nivel microeconómico.

1. Introducción



2. Política regional e instrumentos de política microeconómica

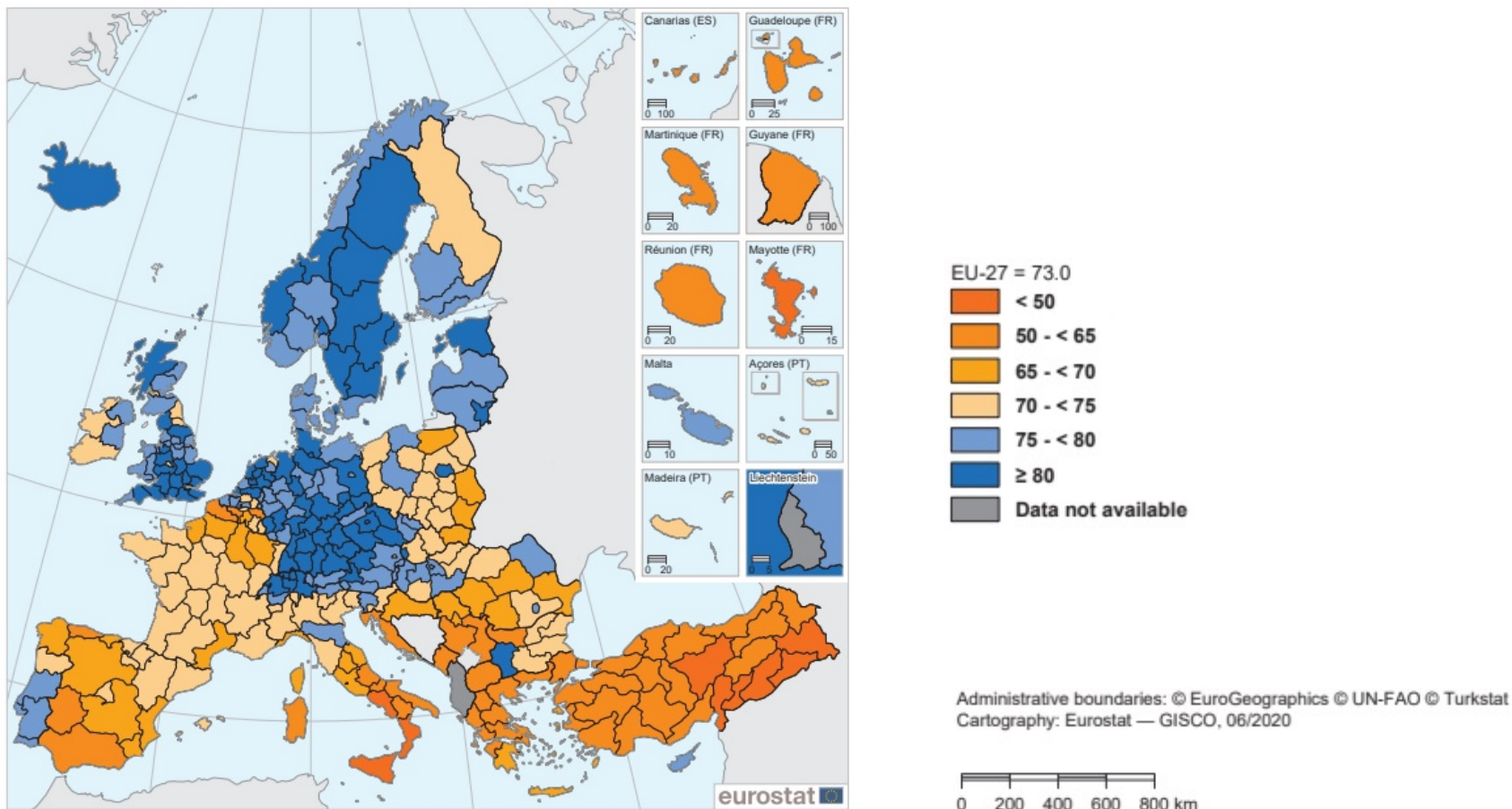
- ▶ **Objetivo:** fomentar la distribución de capital y trabajo hacia áreas que no se habrían escogido de otro modo.

- ▶ **Redistribución del trabajo:**
 - La distribución del trabajo no responde fácilmente a diferencias salariales o tasas de desempleo (son sólo 2 de muchos factores que influyen en el movimiento geográfico de los trabajadores).
 - Dificultades en la implementación de políticas para fomentar la movilidad geográfica del trabajo.
 - **2 tipos de acciones:**
 - Políticas **'in situ'** (ej.: programas de formación, planes de recapitación profesional).
 - Políticas de **transferencias:** tienen como objetivo inducir un cambio en la distribución del trabajo entre regiones.

2. Política regional e instrumentos de política microeconómica

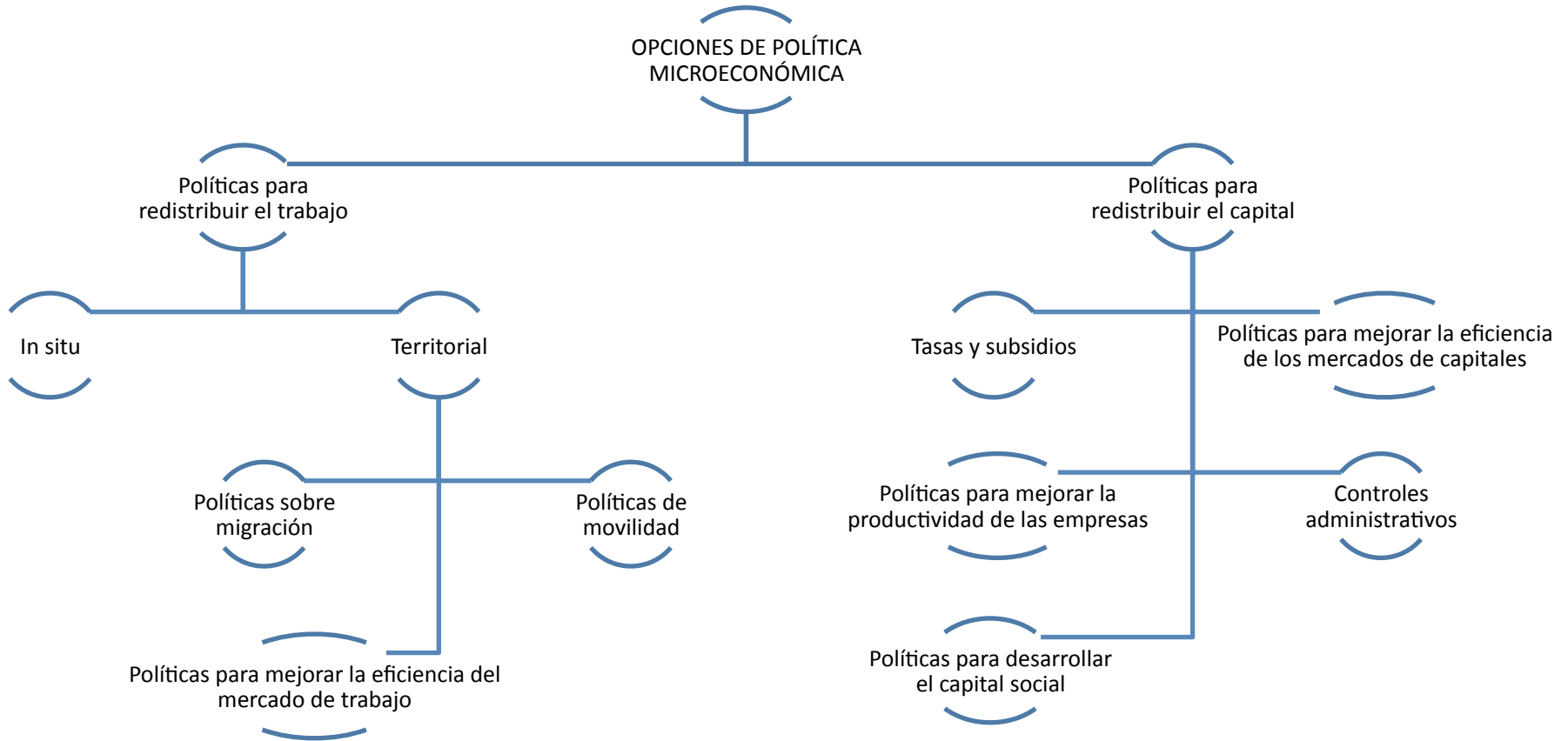
Tasa de empleo (2019)

(% de personas entre 20 y 64 años, por regiones NUTS2)



Fuente: Eurostat (2020).

2. Política regional e instrumentos de política microeconómica



2. Política regional e instrumentos de política microeconómica

► Redistribución del trabajo:

○ Políticas para **reducir los obstáculos a la movilidad del trabajo:**

- 1. Negociación colectiva** a nivel empresa (en lugar de nacional) – Problema: salarios no reflejan las diferencias del rendimiento del trabajo.
- 2. Aumentar la información** (ej.: creación de una red de ‘Jobcentres’) – Problema: fallo de los hogares para identificar oportunidades en otras áreas.
- 3. Reducir el coste de migrar** (transferibilidad de pensiones, reforma del mercado de la vivienda...) – Problema: barreras.

2. Política regional e instrumentos de política microeconómica

► Redistribución del capital:

1. **Incentivos fiscales** (i.e.: impuestos y subsidios).
2. **Controles administrativos** (ej.: ubicación de empresas, regulación).
3. **Proyectos** para mejorar el acceso de las empresas a **recursos financieros y su eficiencia** (ej.: asesoramiento).
4. **Proyectos** para mejorar el **capital social**.

2. Política regional e instrumentos de política microeconómica

- ▶ **Examinaremos 3 conjuntos de instrumentos de particular importancia:**
 1. Controles administrativos / regulación empresarial.
 2. Subsidios al trabajo y al capital.
 3. Iniciativas de desarrollo económico comunitario (i.e.: mejora del capital social).

3. Regulación empresarial

Regulación sobre la ubicación o medidas a favor de la actividad empresarial

▶ Regulación:

A. Planificación territorial.

B. Controles administrativos: regulación sobre la ubicación de una industria (ej.: UK: sistema de Certificados de Desarrollo Industrial tras la Segunda Guerra Mundial en 1947 – se abolieron en 1981):

- Ventajas: eficaz, económico (único gasto: administrativo), flexible, facilita la comunicación entre gobierno y empresas.
- Desventaja: impedir que las empresas se expandan en el lugar de su elección a menudo tiene efectos dañinos en su productividad; puede reducir la inversión.
- En el contexto actual de la UE, mucho menos eficaz.

▶ Promover la actividad empresarial mediante la **relajación de controles** (pro-business policy?):

- USA: supresión de controles.
- EU ha aumentado la regulación empresarial (política social).

4. Subsidios al capital vs. Trabajo

¿Qué tipo de subsidio es más apropiado en regiones con pocas oportunidades de trabajo? ¿Un subsidio al capital (fábrica, equipamiento) o al trabajo?

- ▶ Las ayudas a la inversión han sido el instrumento más utilizado para promover el crecimiento económico en zonas asistidas.
- ▶ Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) de la UE: subsidios a la inversión (infraestructura sobre todo).
- ▶ Elección entre subsidios al capital o al trabajo → 3 aspectos a tener en cuenta:
 - Efecto sustitución.
 - Efecto producción.
 - Efectos dinámicos.

4. Subsidios al capital vs. Trabajo

Fondos estructurales (FEDER y FSE) – Eligibilidad



Category

- Less developed regions (GDP/head < 75% of EU-27 average)
- Transition regions (GDP/head between 75% and 90% of EU-27 average)
- More developed regions (GDP/head >= 90% of EU-27 average)

Fuente: European Commission (2020).

4. Subsidios al capital vs. Trabajo

Subsidios al trabajo y el efecto sustitución

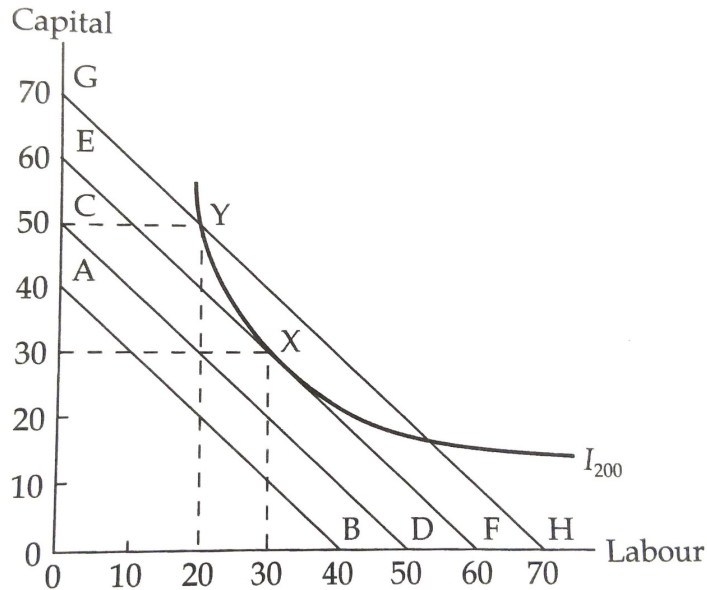


Figura 1. Combinación óptima de capital y trabajo. La curva de las líneas isocoste (AB a GH) es P_L/P_K , en donde P_L es el precio del trabajo y P_K es el precio del capital.

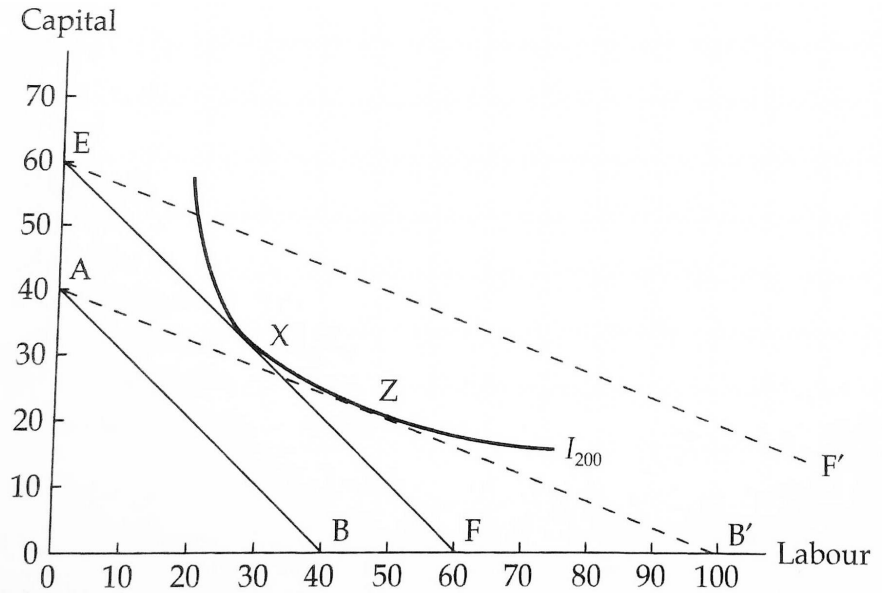


Figura 2. Efecto sustitución de un subsidio al trabajo.

4. Subsidios al capital vs. Trabajo

Subsidios al trabajo y el efecto sustitución

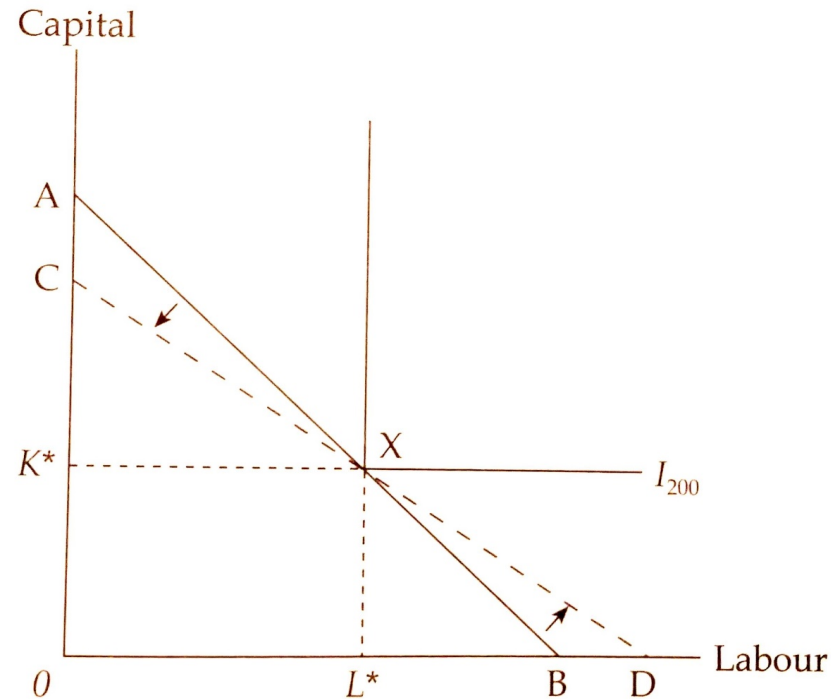


Figura 3. Efecto sustitución nulo entre capital y trabajo.

4. Subsidios al capital vs. Trabajo

Efecto producción

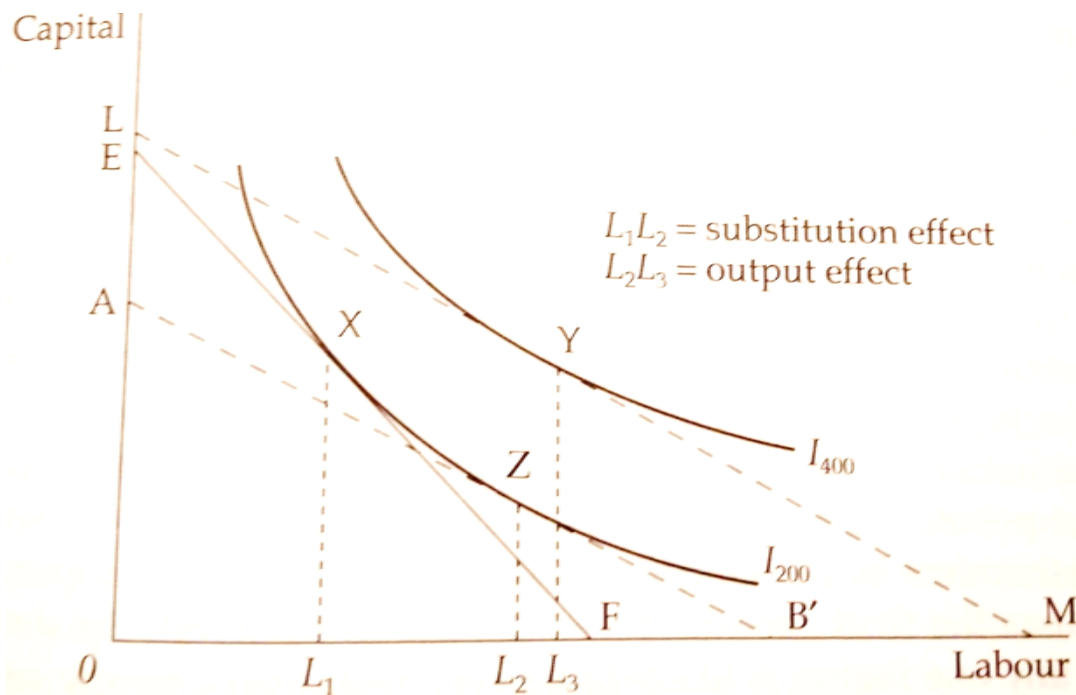


Figura 4. Efectos sustitución y producción de un subsidio al trabajo. La nueva combinación Y no implica necesariamente que los costes totales se mantengan iguales a los de X (pre-subsidio). La nueva línea isocoste LM se ha dibujado de modo que el gasto total de la empresa es ahora algo mayor como resultado del subsidio. Permitir que una nueva línea isocoste cambie de posición y de pendiente implica que el productor tiene más libertad que en el caso en el que los costes totales se mantienen constantes.

4. Subsidios al capital vs. Trabajo

Efectos indirectos y de largo plazo (dinámicos)

- ▶ Los efectos indirectos y de largo plazo pueden sobrepasar a los efectos sustitución y producción asociados con los subsidios al capital y al trabajo.
- ▶ El análisis con isocuantas tiene al menos dos problemas: es parcial y es estático:
 - Parcial: ignora los efectos indirectos en el empleo (multiplicador?).
 - Estático: efectos a largo plazo sobre la competitividad?
- ▶ Necesario considerar los **efectos de peso muerto (deadweight) y de desplazamiento**:
 - **Peso muerto**: el empleo creado gracias al subsidio se habría producido de todos modos, sólo sustituye inversión privada por fondos públicos.
 - **Desplazamiento**: el subsidio provoca la creación de empleo en la empresa receptora pero a costa del trabajo de otras empresas de la zona.

4. Subsidios al capital vs. Trabajo

Efectos indirectos y de largo plazo

- ▶ Efectos de largo plazo: motivos para preferir subsidios al capital antes que subsidios al trabajo:
 1. Industrias de manufacturas de rápido crecimiento tienden a ser intensivas en capital.
 2. Subsidios al capital son subsidios a la inversión y como resultado promueven la inversión en nuevas tecnologías.
 3. Subsidios al trabajo mantienen sectores en declive durante más tiempo.
- ▶ Conclusión: sería ingenuo respaldar los subsidios al empleo sólo porque (probablemente) sustituirán algo de capital por trabajo. **Cada subsidio se debe analizar de manera individual.**

5. Iniciativas de desarrollo económico comunitarias

Principios fundamentales del desarrollo económico comunitario

- ▶ Partidarios del Desarrollo Económico Comunitario: **falta de una auténtica participación de las comunidades locales** → Iniciativas se han impuesto 'top-down' (de arriba hacia abajo):
 - Las comunidades locales tienen **capacidad para contribuir al desarrollo regional** y a su propia inserción en la economía.
 - Prioridades del Desarrollo Económico Comunitario de algunas regiones se han incluido en los **programas de la UE**.
 - Las iniciativas de Desarrollo Económico Comunitario han aumentado en la **política regional de la UE**.

5. Iniciativas de desarrollo económico comunitarias

Principios fundamentales del desarrollo económico comunitario

- ▶ **Diferencias** entre el Desarrollo Económico Comunitario y los instrumentos de política regional tradicionales:
 - La **participación**: involucramiento activo de la comunidad local en todas las fases.
 - **Horizonte a largo plazo**: se concibe como un proceso cuyo objetivo final es el desarrollo sostenible y la reconversión en determinadas áreas seleccionadas.
 - Es un proceso basado en el 'desarrollo de capacidades' (concepto interrelacionado con el **concepto de capital social**: no sólo tiene en cuenta el desarrollo de las capacidades de los individuos sino también la capacidad institucional de la comunidad en su conjunto).
 - **Objetivos** sociales, políticos y medioambientales **explícitos**.
 - **Enfoque global**: coordinación de todas las políticas y fuentes de ayuda.
 - Programas basados en **regiones específicas**.

6. Políticas y estrategias de desarrollo regional

- ▶ La convergencia económica entre las regiones es un resultado de **largo plazo**:
 - Evidencia empírica: factores regionales específicos que condicionan y limitan la convergencia.
- ▶ Desde la década de los 50 los países desarrollados han aplicado **políticas de desarrollo regional** tendentes a **reducir los desequilibrios** existentes en sus territorios.
- ▶ **Friedmann** señala que la política regional varía con la fase de desarrollo en la que se encuentren los países y distingue **4 fases**: preindustrial, de transición, industrial y post-industrial:
 - **Preindustrial**: establecer condiciones necesarias para el desarrollo industrial.
 - **Transición**: cambios en la organización espacial (estructura “dualista”).
 - **Industrial y post-industrial**: dualismo entre regiones industriales desarrolladas y otras atrasadas (+ zonas de excesiva especialización y zonas con excesiva concentración de actividades).

6. Políticas y estrategias de desarrollo regional

Objetivos, instrumentos y agentes de la política regional

	Primera etapa de la política regional	Segunda etapa de la política regional
Objetivo	Corregir los desequilibrios interregionales	Crecimiento económico sostenible de TODAS las regiones
Principios rectores	EQUIDAD + Eficiencia	Equidad + EFICIENCIA (competitividad)
Instrumentos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Infraestructuras 2. Empresa Pública 3. Descentralización estatal 4. Sociedades regionales de promoción y financiación 5. Desincentivos y controles 6. Incentivos regionales 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Infraestructuras 2. Sociedades regionales de promoción y financiación 3. Incentivos regionales 4. Servicios a empresas 5. I+D+i 6. Formación 7. Capital social
Atribución de competencias	Política regional centralizada	Descentralización: participación de las Administraciones regionales y locales en la política regional

6. Políticas y estrategias de desarrollo regional

6.1. La primera etapa de la política regional: un enfoque redistributivo (1950-1970)

- ▶ La política regional sustentada por dos principios básicos: equidad y eficiencia.
- ▶ Antes de los 70: principal problema: desequilibrios entre regiones más y menos prósperas:
 - Objetivo básico: corrección de disparidades interregionales (predominio: principio equidad).

6. Políticas y estrategias de desarrollo regional

6.1. La primera etapa de la política regional: un enfoque redistributivo (1950-1970)

► Instrumentos:

- Inversión en **infraestructuras** (prerrequisito para el desarrollo económico).
- Localización de empresas de propiedad o bajo **control estatal** (sustituir iniciativa privada).
- **Descentralización y relocalización** de oficinas y organismos gubernamentales en regiones atrasadas.
- Sociedades regionales de **promoción y financiación** (facilitan asistencia técnica y recursos financieros a las empresas).
- **Desincentivos y controles** (establecimiento de gravámenes o licencias: objetivo: desviar la inversión nueva hacia áreas más deprimidas).
- **Incentivos regionales** (medidas de carácter financiero y fiscal dirigidas a estimular la actividad empresarial en determinadas zonas): años 60 y 70 en Europa: clave de la política regional. 5 grandes grupos: subvenciones de capital, subvenciones de intereses, bonificaciones fiscales, amortizaciones aceleradas y subvenciones al empleo.

6. Políticas y estrategias de desarrollo regional

6.2. La segunda etapa de la política regional: eficiencia y competitividad regional

- ▶ Desde mediados de los 70 las condiciones económicas en las que se desenvuelven los países desarrollados cambian considerablemente:
 - **Nuevos competidores** en los mercados mundiales para las denominadas industrias maduras: división internacional del trabajo y distribución mundial de la actividad económica.
 - Nuevo tipo de región: la región de tradición industrial en declive.
- ▶ Situación de **recesión económica en los 70**: desempleo estructural crece (objetivo general).
- ▶ Política regional persigue como **objetivo** principal establecer las condiciones para lograr un **crecimiento económico duradero y sostenido** de las distintas regiones. Para ello, se busca maximizar la productividad y competitividad en todas las economías regionales. (reordenamiento de objetivos).
- ▶ **Principio de eficiencia** adquiere una posición de predominio.

6. Políticas y estrategias de desarrollo regional

6.2. La segunda etapa de la política regional: eficiencia y competitividad regional

► Instrumentos:

- Abandono de instrumentos (ej.: Localización de empresas públicas y de oficinas y organismos gubernamentales en regiones atrasadas; y la aplicación de programas de desincentivos y controles sobre la inversión en algunas regiones desarrolladas con problemas de congestión económica).
- **Adaptación** de instrumentos tradicionales a la nueva situación:
 - Inversión en infraestructuras (se unen infraestructuras relacionadas con las TIC).
 - Sociedades de promoción y financiación (dependen más directamente de autoridades regionales y locales, participación del sector privado y creciente orientación hacia la prestación de servicios y asistencia técnica).
 - Incentivos regionales (transformaciones en el diseño, aplicación y gestión).

6. Políticas y estrategias de desarrollo regional

6.2. La segunda etapa de la política regional: eficiencia y competitividad regional

▶ Instrumentos:

○ Nuevos instrumentos:

- Promoción de los **servicios a empresas** (ej.: servicios informáticos, actividades de investigación y desarrollo tecnológico, consultoría y asesoramiento jurídico o contable, auditoría, control de calidad, marketing, etc.).
- **Innovación y desarrollo tecnológico** (aumentar productividad y competitividad de las empresas): 2 categorías:
 - Constitución de infraestructuras científicas y técnicas (ej.: parques tecnológicos, centros de nuevas tecnologías).
 - Financiación de las innovaciones (ayudas directas a la I+D+i).
- Formación y mejora de los **recursos humanos**.

6. Políticas y estrategias de desarrollo regional

6.2. La segunda etapa de la política regional: eficiencia y competitividad regional

- ▶ Estrategia de desarrollo regional **basada en clusters (finales 90):**
 - A finales de los 90, las políticas regionales se dirigen hacia el **fomento de clusters** y el proceso de clusterización (se debió a la existencia de regiones en crecimiento que contenían clusters dinámicos y a que las estrategias más tradicionales no funcionaban de manera satisfactoria).
 - Políticas de clusters aglutinan las **actuaciones mencionadas pero orientadas a los sectores que componen este tipo de aglomeraciones.**
 - Más adecuado desarrollar y mejorar clusters **ya existentes.**
 - Enfoque implica diseñar y ejecutar **medidas basadas en la demanda** (miembros del cluster discuten sobre sus necesidades, problemas y oportunidades).
 - Una de las ventajas: *spillovers* y **externalidades.**
 - Fomento del **capital social.**

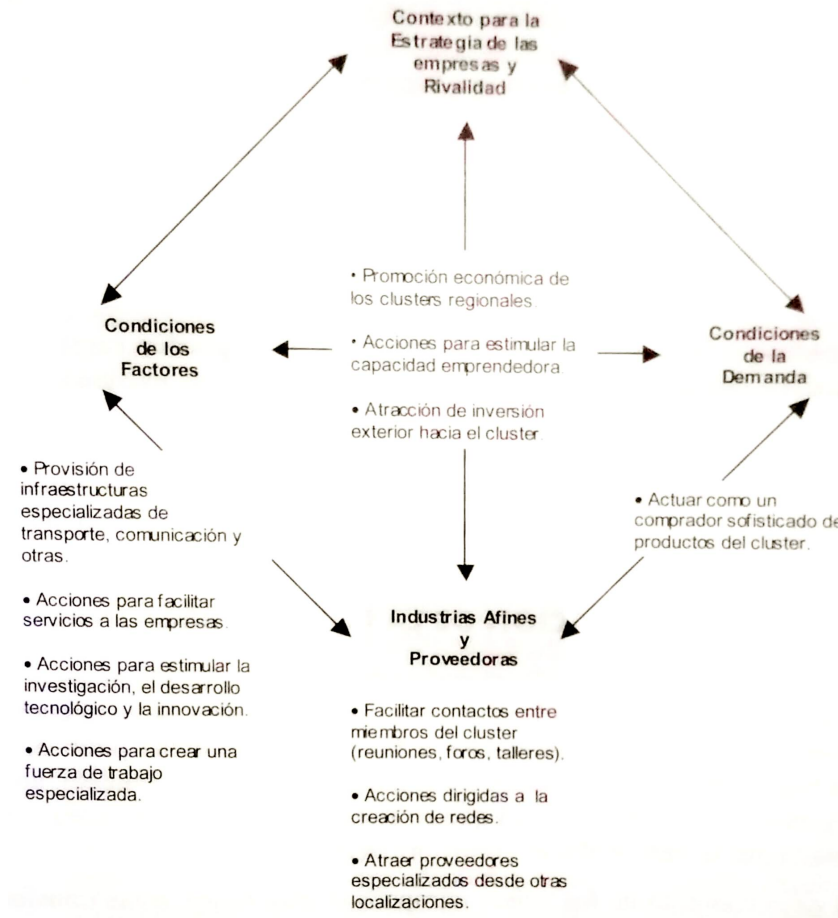
6. Políticas y estrategias de desarrollo regional



<https://www.youtube.com/watch?v=hoAtGU1casQ>

6. Políticas y estrategias de desarrollo regional

La política regional y la ventaja competitiva local



6. Políticas y estrategias de desarrollo regional

6.3. La descentralización de la política regional

- ▶ **UE:** se ha convertido en un **agente supranacional de la política regional**.
- ▶ Por otro lado se ha producido un **fenómeno de descentralización**, lo que supone un incremento de las competencias detentadas por las autoridades regionales y locales.
- ▶ **Argumentos** en favor de la descentralización:
 - **Áreas económicas relevantes** son a menudo más **pequeñas** que el conjunto nacional.
 - Mejor **adaptación**.
 - Fomenta la **responsabilidad e implicación** de los actores locales y crea una competencia constructiva entre gobiernos regionales.

6. Políticas y estrategias de desarrollo regional

6.3. La descentralización de la política regional

▶ 6.3.1. Las Agencias de Desarrollo Regional (ADR):

- Uno de los instrumentos más ampliamente utilizados por los gobiernos regionales y locales para impulsar y ejecutar sus estrategias de crecimiento económico son las ADR. Éstas se pueden definir, en términos generales, como organizaciones de carácter regional **financiadas total o parcialmente con recursos públicos** y que gozan de un cierto grado de independencia a la hora de llevar a cabo su **actividad de promoción económica regional**.
- **Características** que todo modelo de ADR debería cumplir (Halkier y Danson 1998):
 - Disfrutar de una posición “semi-autónoma” (le permitiría adoptar **soluciones a largo plazo**).
 - Contribuir al **desarrollo endógeno** de la región, con una visión dinámica y de futuro.
 - Adoptar un **enfoque integrado**, en el que estén implicadas varias áreas de política económica y una diversidad de instrumentos.

6. Políticas y estrategias de desarrollo regional

6.3. La descentralización de la política regional

▶ 6.3.1. Las Agencias de Desarrollo Regional (ADR):

- Partiendo de la idea de que las empresas aprenden mejor unas de otras, ya sean clientes, proveedoras o competidoras, las ADR se enfrentan al **reto de diseñar y promover la creación de redes** entre las empresas de la región.
- El uso de redes de cooperación que permitan tanto el intercambio de información, de conocimientos y de know-how como el desarrollo de capacidades para resolver problemas de forma conjunta en el ámbito regional supone un **cambio en la política de desarrollo regional**.
- **ADR:** políticas más ortodoxas + medidas más centradas en el desarrollo del capital social:
 - Reconocer su **importancia estratégica** y su valor como instrumento de la política de desarrollo local.
 - Animar y potenciar **acciones conjuntas de desarrollo económico** con otras organizaciones y agentes.
 - Fomentar la creación de **foros de aprendizaje**.
 - Asumir que existe una estrecha relación entre la inclusión económica y la construcción del **capital social**.

7. Conclusiones

Desafíos

- ▶ La aparición de múltiples **objetivos más complejos** en política regional, incluyendo objetivos sociales, políticos y medioambientales.
- ▶ Se ha cambiado el uso de un único instrumento de política (y sencillo) por la ejecución de **complejos paquetes** de distintos tipos de ayuda, hechos **a medida** de cada beneficiario.
- ▶ La presencia de **muchas organizaciones** diferentes que están involucradas en la ejecución de dichos paquetes de política regional. Se ha hecho mucho más difícil distinguir el impacto del papel que juega cada organización.

Referencias

- ▶ Argüelles, M. & Benavides, C. (2012): «*Economía y política regional*». 2ª Edición. Madrid: Delta Publicaciones. Capítulo 4.
- ▶ Armstrong, H. & Taylor, J. (2000): «*Regional Economics and Policy*». Third Edition. Malden: Blackwell Publishing. Capítulo 9.
- ▶ European Commission (2020): «*Structural Funds (ERDF and ESF) eligibility 2014-2020*». Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/what/future/img/eligibility20142020.pdf.
- ▶ EUROSTAT (2020): «*EUROSTAT Regional Yearbook*». 2020th Edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- ▶ Friedmann, J. (1966): «*Regional Development Policy: A case study of Venezuela*». MIT Press. Cambridge Mass.