

Recensiones y reseñas de libros recibidos

Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano.

SMOLKA, Martín y FURTADO, Fernanda (ed.).
Santiago de Chile: Eurelibros, 2001, 226 p.
ISBN: 956-14-0620-9

El objeto de este libro es revisar como se recuperan las plusvalías urbanísticas generadas por la acción pública en América Latina, a través de un estudio introductorio y ocho ensayos que dan cuenta de la realidad de igual número de países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, México, Perú y Venezuela). Se trata de un proyecto desarrollado desde 1996 por el conocido Lincoln Institute of Land Policy (<http://www.lincolnst.edu/>) y coeditado por la Universidad Católica de Chile. El conjunto de trabajos es desigual, no tanto por su calidad intrínseca sino más bien por las significativas diferencias que afloran entre los distintos países —buena parte de los cuales atraviesan periodos de inestabilidad o consolidación institucional que dificultan hacer proyecciones de largo plazo— y que se refleja en los diversos enfoques que emplean los autores a la hora de explicar su particular realidad. Y es que más allá del acervo cultural que comparten los Estados latinoamericanos cada uno ha desarrollado una cultura singular, por mucho que frecuentemente se tienda a simplificar las cosas hablando de ellos como si fueran un grupo homogéneo. En este sentido el ensayo introductorio (SMOLKA y FURTADO. *Recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿Bravura o bravata?*, p. XIII-XLI) constata la amplitud y variedad del catálogo de instrumentos aplicados en la región para captar plusvalías —lógico corolario de la diversidad comentada— y reconoce que ello limita las posibilidades de un análisis comparativo. Afirma, sin embargo, que las hipótesis de cada uno de los trabajos resultarían potencialmente aplicables a los restantes países (p. XIXI-XX), lo que justifica sobradamente acometer la empresa de editar este volumen. Para no caer en una reseña particular de cada ensayo revisaremos este libro a la luz de los instrumentos de recuperación que tratan los ensayos, a saber: a) la contribución de mejoras, b) el impuesto inmobiliario, c) el impuesto a la renta, d) algunos mecanismos de negociación puntuales con sujetos que se ven o verán favorecidos por la regulación urbanística, e) tributos específicos a las plusvalías derivadas de cambios en las normas de planificación y f) la expropiación de franjas laterales de futuras obras viales. Obviamente ninguna experiencia exhibe un catálogo completo. Lo que hay son diferentes combinaciones, tanto porque no todas estas modalidades están legalmente autorizadas en los Estados analizados como porque algunas de las que sí lo están no son, en la práctica, aplicadas. Veamos cada una de ellas.

a) *La contribución de mejoras* es el tributo cobrado a los dueños de propiedades valorizadas por nuevas obras públicas, que al mismo tiempo permite financiar aquéllas. Ha sido empleada en todos los países que revisa el libro (salvo Cuba), pero con desigual fortuna. De hecho, sólo en Colombia (JARAMILLO, Samuel. *La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La contribución de valorización y la participación en las plusvalías*, p. 71-98) ha logrado aplicación sistemática. En efecto, los gobiernos locales de este país la usan desde inicios del siglo pasado, generalizándose en la década de los sesenta para luego retroceder por razones muy semejantes a las que veremos han impedido su difusión en los otros países comentados, especialmente la falta de precisión para determinar los aumentos de valor y las áreas favorecidas por las obras, aspecto que dificulta en extremo individualizar con objetividad a los propietarios obligados a contribuir. Sin embargo, en los últimos años este mecanismo ha vuelto a ser usado en Bogotá, si bien ahora para financiar paquetes de obras públicas que benefician a toda la ciudad, lo que permite cobrar la contribución a todos sus habitantes reduciendo el riesgo de discrecionalidad. Otra novedad es que la cuota de cada contribuyente se ha fijado atendiendo no sólo al criterio de la mayor valorización de la propiedad producto de las obras, sino también a parámetros relacionados con la localización y el uso de los terrenos, para reconocer así la realidad socioeconómica de los ciudadanos. Con estas correcciones el sistema ha recuperado su importancia, si bien subsisten dificultades en su aplicación.

La mayoría de los restantes países también contemplan esta herramienta con carácter general, pero le dan una aplicación muy limitada. Así ocurre en Argentina (CLICHEVSKY, Nora. *La captación de plusvalías urbanas en la Argentina: ¿futuro instrumento de equidad social?*, p. 1-35) donde pese a tener larga data (1892) ha sido escasamente utilizada. En 1969 se estableció en la provincia de Buenos Aires y en 1978, en Córdoba. Su fijación y cobro corresponde a los municipios. Sin embargo, no se ha aplicado a grandes obras públicas sino que, fundamentalmente, a obras de urbanización pendientes, especialmente pavimentos (dado que anteriormente no se exigía ejecutar esta obra en forma previa a la enajenación de los solares), cobrándose un porcentaje del valor de los inmuebles con las mejoras incorporadas (conviene consignar que completar la urbanización más que generar plusvalías —que lo hace— resuelve un problema social, de manera que es discutible incluir aquí este tipo de acciones). Una excepción habría sido la contribución de mejoras dispuesta en 1987 para la ampliación del Metro bonaerense gravando a las propiedades aledañas a los accesos de las nuevas estaciones. Sin embargo, no fue

aplicada por falta de voluntad política, financiándose las obras con cargo a tributos generales (p. 25-6).

En Sao Paulo (SANDRONI, Paulo. *Plusvalías urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de Sao Paulo*, p. 37-70) esta contribución tiene antecedentes desde inicios del siglo pasado y está legalmente permitida, pero no representa una fuente de recursos significativa, por razones operativas y político-ideológicas, entre ellas, estimar que constituyen un sistema socialmente regresivo, la inexistencia de compensaciones en los casos de minusvalía, la discriminación con los habitantes de la ciudad ya consolidada que no pagaron tales contribuciones y la ya elevada carga tributaria existente (unida a que la comunidad estimaría que las obras públicas deben financiarse con tributos generales).

En México (PERLO, Manuel y ZAMORANO, Luis. *¿Se justifica la aplicación del impuesto a la plusvalía en México?*, p. 149-171) este tributo se denomina impuesto a la plusvalía (p. 155 y ss.) y tiene poca difusión entre los Estados de la Federación, limitándose en la mayoría de los que lo contemplan al costo de la obra, de manera que no recoge necesariamente el mayor valor que ésta genera en el patrimonio del contribuyente. Se trata de un gravamen muy resistido, tanto por autoridades como por ciudadanos, fruto de la diversidad de gravámenes que ya se pagan, con los que se confunde como en Sao Paulo, y la falta de equipos y medios técnicos para determinar su monto.

En Perú (CALDERÓN, Julio. *Las contribuciones municipales como instrumentos de captura de plusvalor en Perú*, p. 173-200) la contribución de mejoras aparece en 1981, pero recién puede implementarse en 1985, cuando se dicta el reglamento respectivo. Aún entonces sólo la Municipalidad de Lima la aplica durante el periodo 1990-93 (p. 181). Para colmo, sólo una parte de los proyectos que se habían planteado con este mecanismo se ejecutó, los correspondientes a sectores de menores ingresos y que, al parecer, constituían básicamente obras de urbanización pendientes (especialmente pavimentación). En los sectores de ingresos medio-altos, en cambio, hubo tantas críticas que finalmente se abandonó la idea. En 1994 se reemplazaría la contribución de mejoras por una contribución especial de obras públicas, semejante pero restringida al ámbito municipal y con nuevas exigencias como la aquiescencia previa de la población y la dictación de reglamentos municipales para aplicarla, los que a la fecha son inexistentes.

En Venezuela, por último, la legislación admite hace tiempo la contribución de mejoras (desde su Ley de Expropiación de 1947, p. 204), criterio reafirmado en el art. 179 de la Constitución de 1999. Sin embargo, no se aplica porque la normativa vigente es engorrosa, técnicamente imprecisa, carece de un sistema catastral que la respalde y no cuenta con la debida base de sustentación sociopolítica, asunto que trató de corregirse sin éxito en un frustrado proyecto de 1984 y que parece agravarse en la Ley Municipal de 1989, que restringe la aplicación de esta herramienta. Adicionalmente, en dos oportunidades (1971 y 1982) se propuso un proyecto de ley que permitiera cobrar una contribución de mejoras por el Metro de Caracas, sin ningún éxito. El fracaso parece deberse a las presiones del sector inmobiliario, la bonanza petrolera que hacía innecesario cobrar impuestos y las dificultades técnicas que implica implementar este tributo (p. 218).

Una situación diferente de las anteriores se da en Chile, pues en este país la contribución de mejoras no ha sido regulada de modo general y se limita a dos experiencias específicas de comienzos del siglo XX, ambos proyectos viales ubicados en la capital (CÁCERES, Gonzalo y SABATINI, Francisco. *Santiago de Chile: la recuperación de plusvalías puesta en perspectiva histórica*, p. 121-148). El resultado fue poco alentador y no se ha vuelto insistir.

b) El segundo instrumento de captación de plusvalías, esto es, el *impuesto inmobiliario*, tampoco parece tener mejor suerte. De hecho, no es mencionado en los casos de Brasil, Colombia, Cuba, Chile y Venezuela (no porque no exista sino porque, probablemente, no se le asigna una función de este tipo o si se le asigna es claro que no la cumple en lo absoluto). En Argentina se indica que no ha sido eficaz para recuperar plusvalías por diversas razones, entre las que destacan que se basa en una valoración de las propiedades muy inferior a la del mercado (en algunos casos sólo el 10% de aquél, p. 5), que su tasa (o alícuota) no varía en relación a la localización de la propiedad y que registra una altísima morosidad (en algunos municipios de hasta el 70%). Sin embargo, desde 1999 el impuesto inmobiliario contempla explícitamente las valorizaciones derivadas de los cambios en la regulación urbanística de los terrenos, de manera que si se implementa adecuadamente podría ser una herramienta posible y eficaz de captación de plusvalías. En México, el impuesto predial (p. 159 y ss.) existe en todos los Estados federales, con diversas tasas, y su principal dificultad es la crónica obsolescencia de los valores catastrales, agravada por la alta inflación de la década de los ochenta y la transferencia de este tributo desde los gobiernos estatales a los municipios, que en 1983 debieron asumir su gestión careciendo de competencia técnica para ello. Se han hecho importantes esfuerzos para superar esta situación con buenos resultados (de ello dependía mejora las finanzas municipales) e, incluso, algunos Estados han llegado a definir un impuesto predial con base suelo (esto es, ignorando el valor de lo edificado sobre él) que funcionaría como un instrumento de captura de plusvalías sencillo, objetivo y transparente (destacando el caso de Mexicali, Baja California, pp. 163-5). En Perú, finalmente, se viven dificultades semejantes con el sistema catastral (p. 187-90).

c) El *impuesto a la renta* es abordado en el caso de Cuba y México, si bien el mecanismo de participación en las plusvalías colombiano tiene una mecánica asimilable. En el primer caso (p. 114-6) se indica que este impuesto grava a las empresas estatales ubicadas en el caso histórico, revalorizado en especial por las inversiones de la Oficina del Historiador, entidad pública encargada de preservar y difundir los valores históricos y culturales de La Habana. Aunque se critica la eficacia del impuesto a la renta para estos efectos ocurre que al tratarse de entidades estatales no hay apropiación privada de las plusvalías, con lo que el problema ya no tiene que ver con captar plusvalías, sino más bien con la gestión presupuestaria del sector público. En México el impuesto sobre la renta se aplica a la enajenación de inmuebles y permite captar plusvalías, con dos debilidades. De un lado, como en cada contrato el precio es acordado por las partes resulta sencillo alterarlo para evadir la tributación. De otro, se trata de un impuesto que cobra la Federación y no los gobiernos locales, en

circunstancias que las plusvalías han sido generadas por estos últimos (p. 166).

d) Otra forma generada para recuperar plusvalías ha sido la celebración de *convenios con los sujetos que se ven o se verán favorecidos por la regulación urbanística*. En Brasil surgen de la mano de las *operaciones interligadas* y las *operaciones urbanas*. Las primeras, implementadas entre 1986 y 1998, permitían al propietario de un terreno ocupado con chabolas (*favelas*) pedir a la autoridad la modificación de su zonificación e indicadores urbanísticos bajo el compromiso de donar viviendas sociales para erradicar a los ocupantes del predio, por un valor no inferior al 50% de los beneficios que se obtendrían gracias a la nueva regulación. El sistema tuvo diversas etapas y reformas para mejorar su operatoria, destacando la posibilidad de entregar recursos financieros equivalentes al valor de las casas —y no éstas construidas como se pedía originalmente— y el afinamiento de los criterios para valorar los incrementos de valor producidos por la operación (p. 58). Gracias a él se construyeron 11.102 viviendas sociales, casi un 20% de las edificadas dentro del mismo periodo. Las *operaciones urbanas* consisten en definir perímetros urbanos donde se elevan las posibilidades de construir y se mejora la infraestructura a cambio de aportes económicos de los promotores interesados en desarrollar el área, habiéndose aprobado tres de ellas (Anhangabaú-Centro, Branca y Faria Lima) que, al año 1999, habían significado 45 millones de dólares en ingresos para el Estado, si bien se advierte que debe impedirse que los costos de las obras estatales superen a los aportes de los beneficiados (como pasó en Faria Lima), junto con transparentar y hacer participativa su aprobación y gestión. Otra iniciativa semejante es un programa de apertura de pasajes (vías) peatonales en sectores ya urbanizados de un municipio de Chile (Providencia), que se realiza mediante negociaciones singulares con aquellos propietarios interesados en realizar proyectos inmobiliarios, a los que se ofrecen mayores índices de edificabilidad a cambio de la cesión «gratuita» (tal vez sería mejor hablar de *permuta onerosa*) del terreno requerido para abrir el pasaje (p. 138-40). En la misma línea se inscribe el reciente caso de El Hatillo, municipio del área metropolitana de Caracas donde aún quedan áreas vacantes para efectuar desarrollos inmobiliarios. Para autorizar su ocupación se ha cobrado el valor de la infraestructura vial requerida a los promotores interesados, en función de la población que albergarán sus proyectos (p. 221-2).

e) Una quinta experiencia destacable son los *tributos específicos a las plusvalías que provienen de mutaciones en la clasificación y/o calificación del suelo*. En Colombia existe, desde 1997 (con antecedentes en la contribución de desarrollo municipal de 1989), un tributo por *participación en las plusvalías* (eco de la Constitución española, cuyo art. 47 fuera seguido de cerca en el 82 de la Constitución colombiana, de 1991), aplicable a las rentas del suelo generadas por cambios en las normas urbanísticas, aumento del aprovechamiento permitido o ejecución de obras públicas, con tal que los incrementos provinieran de decisiones adoptadas en el marco de un plan urbanístico general, sometido a discusión política y técnica. El cobro oscila entre el 30% y el 50% del aumento de valor, medido mediante evaluaciones ex-ante y ex-post, y se paga cuando esta valoración se aprovecha

efectivamente, sea enajenando o edificando el predio. Sin embargo, parecer ser que la valorización inicial incluye las expectativas que reconozca el mercado por mucho que ellas dependan y deriven de la decisión pública, lo que debilita el sistema desde sus inicios. Por otra parte, no está claro si este tributo debe aplicarse en todo plan urbanístico o sólo cuando la autoridad lo estime necesario (puede haber casos en que ello no sea conveniente: sectores que se desea renovar y donde este cobro sería un desestímulo; población de escasos recursos, etc.) y todo indica que implementarlo será muy dificultoso, fundamentalmente por lo engorroso del procedimiento, la falta de capacidad de las Administraciones locales (especialmente en materia de catastros y avalúos, donde recién empiezan a construirse sistemas adecuados), el costo de su implementación y, especialmente, la confusión entre los incrementos generales del valor del suelo (que no debieran ser objeto de este tributo al derivar de tendencias de largo plazo o coyunturales) y los que son consecuencia directa de la acción del sector público, que pretende gravar este impuesto. De aquí surgen dos cuestiones: a) pueden gravarse legítimas utilidades que no son consecuencia de las acciones estatales sino de los incrementos generales a que nos referíamos, y b) es posible enfrentar periodos coyunturales con precios crecientemente deprimidos (como ocurre en Colombia desde 1995) en que el efecto de las acciones públicas, aunque sea positivo, a lo sumo mantendrá los precios o moderará su caída. En tales casos las evaluaciones resultarán negativas y, siguiendo la mecánica de la ley, debieran indemnizarse por constituir «minusvalías», resultado totalmente opuesto al perseguido por la ley (p. 95-6). Otra crítica es que este procedimiento será ineficaz cuando los precios del suelo suban antes de la aprobación de los planes (y de la realización el primer avalúo), como normalmente ocurre. Por otro lado, se corre el riesgo de que los municipios sobredimensionen esta herramienta y hagan cuentas felices olvidando que no toda modificación normativa que incremente indicadores generará plusvalías: es menester que, además, el mercado presione en esa dirección. Finalmente, la ley contiene errores técnicos en su redacción que exigirán, probablemente, reformarla para que opere. Con todo, el autor señala que existe optimismo en el futuro de este sistema.

También en Venezuela, desde la Ley de Ordenación del Territorio de 1983, se contempla un impuesto para recuperación de plusvalías originadas por cambios de uso o de intensidad del aprovechamiento del suelo debido a la alteración de la ordenación urbanística, el que actualmente tiene incluso rango constitucional (art. 179 de la Constitución de 1999). No obstante, el ensayo no da cuenta de su aplicación, por lo que cabe suponer que ha sido irrelevante.

f) Finalmente, puede mencionarse la *expropiación de franjas laterales de proyectos viales* como otro instrumento empleado para recuperar plusvalías, si bien para ello se han empleado normativas generales sobre expropiación forzosa que no contemplaban explícitamente esta posibilidad. Así ocurrió con la construcción de la Avenida Nueva Providencia, en Santiago de Chile, en que se rechazó el establecimiento de una contribución de valorización pero el ente expropiante subastó luego los terrenos expropiados en razón de la obra —o retazos— no utilizados, sin que al parecer procediera la reversión. Dado que su precio se había incrementado producto de la misma

obra se trató de una forma indirecta —y probablemente no planificada— de recuperar una parte de la plusvalía generada (p. 138). Un caso similar es el de la Avenida Intercomunal de El Valle, en Caracas, ejecutada por un Banco que expropió terrenos adyacentes a la vía proyectada para venderlos luego de su revalorización (p. 213).

Pese a lo dicho al inicio de estas líneas, parece evidente que existe un elemento común a todas las experiencias relatadas, a saber, que en ellas la recuperación de plusvalías constituye la excepción y no la regla, al punto que en algunos momentos el libro parece un auténtico *catálogo de experiencias fallidas*. Con todo, la ausencia un diagnóstico común, que permitiera fijar características comunes para comparar a estos países, debilita los hallazgos del conjunto de investigaciones y dificulta la posibilidad de extraer conclusiones de validez general. Un ejemplo es la inclusión del caso cubano, en circunstancias que el propio ensayo reconoce la escasa difusión de la propiedad privada inmobiliaria, elemento clave para que una discusión sobre plusvalías tenga sentido.

Por otra parte, numerosos aspectos de estos ensayos sugieren estudios más profundos. Por ejemplo, pareciera insinuarse una crónica debilidad de los Estados latinoamericanos de frente a los intereses privados, lo que explicaría los escasos resultados en la recuperación de plusvalías. Así podría evidenciarlo la falta de una cultura tributaria denunciada en varios ensayos o la experiencia de los convenios con los sujetos que favorecerá la regulación urbanística, que hace de la recuperación de plusvalías un trámite singular y casi excepcional, además de recompensado (y donde normalmente los adquirentes finales terminarán pagando por ello, vía un mayor precio que contradice otro objetivo básico en una política urbanística). Lo anterior se vería abonado por una visión predominantemente liberal e individualista del derecho de propiedad en algunos de los sistemas jurídicos comentados (si bien con serios intentos de superación en casos como los de Brasil, Colombia y Venezuela). Otro elemento que parece común es la poca o nula prioridad política asignada a este problema, probablemente agravada por la falta de una masa crítica de investigación que ofrezca líneas de acción viables y concretas. En este último plano llama la atención la falta de abogados entre los autores (entre los que se cuentan un historiador, dos urbanistas, tres arquitectos, tres sociólogos y cinco economistas), siendo que parte relevante de este problema multidisciplinario es jurídico. El ensayo preliminar afirma que las circunstancias actuales en que se desenvuelven las políticas públicas latinoamericanas (tendencias descentralizadoras que requieren de recursos para los gobiernos locales, iniciativas para modernizar la gestión pública que apuestan por la flexibilidad y la negociación, insuficientes recursos para financiar el desarrollo urbano, etc.) son un buen escenario para implementar mecanismos de recuperación de plusvalías, pero advierte que ello exige incrementar el conocimiento y la capacitación en esta materia (p. XXXVIII-XXXIX). En este plano debe celebrarse que este libro haya visto la luz, ya que entrega datos valiosos y constituye un acicate para persistir en estudios más profundos que ayuden a que cada país de América Latina afine sus diagnósticos y logre financiar su desarrollo urbano de forma equitativa.

Enrique RAJEVIC MOSLER

Instrumentación de la política económica regional en Andalucía, 1946-2000: fundamentos teóricos y evidencia empírica.

M.^a Ángeles SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ (2001)
Monográfica Tierras del Sur, Universidad de Granada, Granada, pp. 372

En su libro, la profesora Sánchez Domínguez estudia la evolución de la teoría económica sobre desarrollo económico, analiza los instrumentos de política económica regional llevados a la práctica en Andalucía y evalúa el resultado final de esas políticas sobre la economía andaluza en un largo plazo de cincuenta años. El periodo estudiado se inicia en la década de los cuarenta con el análisis en el capítulo primero de los Programas de Necesidades Provinciales que, a instancias de la Secretaría General para la Ordenación Económica y Social de la Presidencia del Gobierno, se realizaron en 1948 en todas las provincias españolas como base de futuros Planes Provinciales para contribuir al desarrollo regional. Los Programas de Necesidades Provinciales aportaban información sobre la situación económica y social de las provincias y de las inversiones públicas consideradas necesarias para fomentar su desarrollo. Concretamente, los Programas de las ocho provincias andaluzas, analizados en mayor detalle en el primer capítulo (pp. 51-71), reflejaban las características de una economía subdesarrollada, basada en la explotación de sus recursos naturales y fundamentalmente agraria, así como un muy bajo nivel de vida de la población andaluza dado el elevado nivel de desempleo agrícola y el deficitario estado de las infraestructuras sociales (vivienda, enseñanza, sanidad, edificios públicos, etc.). La inclusión de este primer capítulo es una de las aportaciones más destacables del libro, ya que la labor de planificación llevada a cabo por la Secretaría General para la Ordenación Económica y Social además de ser desconocida, por cuanto que en la literatura sobre política regional con cierta perspectiva histórica existe un salto desde las Confederaciones Hidrográficas de 1926 hasta el Plan Badajoz de 1952, sirvió como sustento teórico de posteriores instrumentos de desarrollo regional (Plan Badajoz 1952, Plan Jaén 1953 y el Programa de la Comarca de Tierra de Campos 1965) y de otras acciones de carácter sectorial como los Planes de las Grandes Zonas Regables y los Planes Provinciales de Obras y Servicios a partir de 1958, tal y como se concluye en el capítulo primero (pp. 72-73) y se demuestra en el capítulo segundo al estudiar el Plan Jaén de 1953.

En los cuatro capítulos siguientes se analiza la política regional de Andalucía en sucesivas etapas: el Plan Jaén de 1953 (capítulo segundo), los polos de crecimiento 1964-1976 (capítulo tercero), la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía de 1976 (capítulo cuarto) y, a partir de 1986, la política regional comunitaria, la Ley de Incentivos Regionales 50/1985 y la política de desarrollo regional de la Junta de Andalucía (capítulo quinto). En cada uno de estos capítulos se ha seguido un esquema semejante: estudio de las teorías y modelos de desarrollo regional más influyentes en el periodo analizado; discusión del contexto socioeconómico en el que se instrumentalizaron las diferentes políticas regionales; interpretación que los responsables políticos y económicos realizaron de esas teorías, con la exposición del contenido, objetivos e instrumentos de las políticas regionales llevadas a la práctica; y, por último, análisis y

valoración de los resultados alcanzados por esas actuaciones.

Este planteamiento del trabajo proporciona aportaciones esenciales. En primer lugar, el libro presenta una valiosa compilación de las teorías y de los modelos económicos más influyentes en el diseño de la política económica regional española de las últimas seis décadas. Con esta revisión se constata que, efectivamente, la teoría económica ha influido en la política económica regional española. En segundo lugar, se analiza la interpretación que de esas teorías y modelos han realizado los planificadores en cada momento y los instrumentos de política regional en los que se han materializado en el caso concreto de Andalucía. Y, en tercer lugar, en la valoración de los resultados de los diferentes instrumentos de desarrollo regional, recogida al final de cada capítulo, se aporta evidencia empírica que permite extraer conclusiones acerca del impacto de esas actuaciones sobre la economía andaluza y se analizan los factores tanto de diseño del instrumento como de su ejecución que, a juicio de la autora, justifican los resultados alcanzados. En este último aspecto es muy interesante la contrastación que se realiza entre las actuaciones de política regional que de acuerdo a los diferentes modelos económicos deberían haberse llevado a cabo y la instrumentación que realmente se realizó, prestando especial atención a la actuación del sector público.

La esencia de los cuatro capítulos centrales del libro sería la siguiente. El Plan Jaén, bajo una estrategia de crecimiento equilibrado e inspirado en los planes coordinados de industrialización de Rosenstein-Rodan (1943: «Problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe», *The Economic Journal*, vol. 53, junio, pp. 202-211) perseguía la industrialización de la provincia, la aplicación de la política de colonización y la dotación de infraestructuras al objeto de reducir el paro agrícola y, en definitiva, fomentar el desarrollo económico de la provincia de Jaén. En los dos primeros Planes de Desarrollo se crearon en Andalucía cuatro polos de crecimiento industrial, con el convencimiento de que serían capaces de desencadenar por sí mismos el desarrollo económico de la región. De este modo, se optaba por una estrategia de crecimiento desequilibrado defendida por Perroux y Hirschman, concentrando los esfuerzos en la industrialización de unos cuantos puntos: Huelva y Sevilla en 1964, Granada en 1970 y Córdoba en

1971. En 1976 se creó la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía que, basada en las ideas sobre ordenación del territorio y ejes de desarrollo de Boudeville y Pottier, buscaba una mayor integración entre los objetivos sectoriales, la política de localización industrial, la política urbana y la dotación de infraestructuras. La incorporación de España a la Unión Europea ha colocado a las regiones españolas en un contexto de mayor internacionalización y globalización en el que se concede un mayor protagonismo a políticas regionales que incidan directamente en la competitividad de los territorios. En el diseño de la actual política regional convergen nuevas corrientes teóricas como los modelos de crecimiento endógeno de Lucas y Romer que destacan el papel que desempeñan el capital tecnológico y humano como motores del crecimiento económico.

Por último, en el capítulo sexto se estudia el impacto de la política regional en la economía andaluza en el largo plazo (1955-1998), analizando la adecuación e idoneidad de las diferentes políticas regionales a la situación económica de Andalucía en cada etapa. Los resultados ponen de manifiesto que en el periodo de tiempo analizado la situación económica de Andalucía ha cambiado radicalmente, dejando muy lejos la lamentable situación económica y social reflejada en los Programas de Necesidades Provinciales de 1948. Especialmente en los últimos quince años, Andalucía ha experimentado notables incrementos en la producción agregada y en el bienestar, justificados en buena medida por la incorporación a la Unión Europea y por la adecuación de la política regional a las directrices comunitarias, tanto en su fundamentación teórica como en su instrumentación. Con todo, la disparidad económica de la región respecto a la media española y europea justifica la existencia de una política regional activa en Andalucía.

En definitiva, este es un libro hecho sin prisas y sin escatimar esfuerzos que aporta una síntesis acerca de cómo se han ido importando y modelando en España las diferentes teorías sobre desarrollo económico regional, de su aplicación en Andalucía y de sus resultados en las últimas cinco décadas.

Ana Isabel MORO EGIDO
Profesora del Dpto. de Economía Aplicada
de la Universidad de Granada