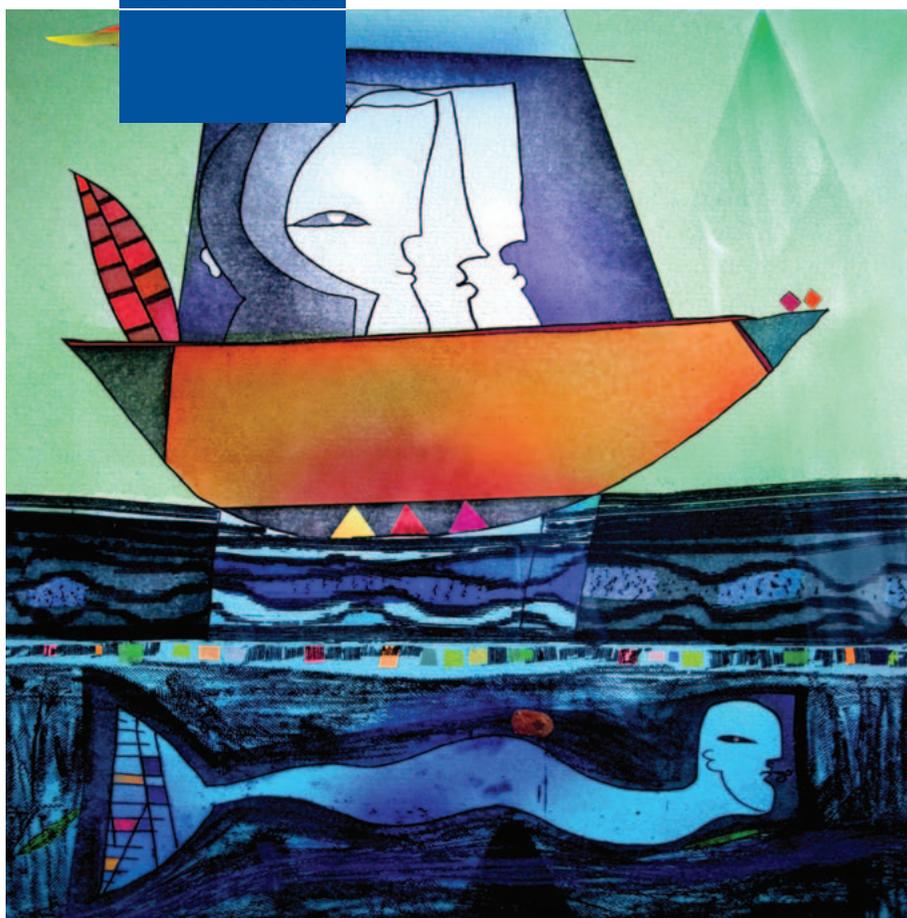


Claves del desarrollo a largo plazo de la economía española

Francisco Pérez García

Fundación **BBVA**



Conferencias Magistrales

CLAVES DEL DESARROLLO
A LARGO PLAZO
DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Claves del desarrollo a largo plazo de la economía española

Francisco Pérez García

Fundación **BBVA**

DATOS INTERNACIONALES DE CATALOGACIÓN

Perez García, Francisco
Claves del desarrollo a largo plazo de la economía española /
Francisco Pérez García. — Bilbao : Fundación BBVA, 2007.
224 p. ; 24 cm
ISBN: 978-84-96515-48-2
I. Desarrollo económico 2. España I. Pérez García, Francisco
II. Fundación BBVA, ed.
330.341 (460)

Primera edición, septiembre 2007

© Francisco Pérez García, 2007

© Fundación BBVA, 2007
Plaza de San Nicolás, 4. 48005 Bilbao
www.fbbva.es
publicaciones@fbbva.es

IMAGEN DE CUBIERTA

© Eduardo Núñez Valbuena, 2007
Sirena, 2007

Al publicar la presente Conferencia Magistral,
la Fundación BBVA no asume responsabilidad alguna
sobre su contenido ni sobre la inclusión en la misma
de documentos o información complementaria
facilitada por el autor.

EDICIÓN Y PRODUCCIÓN: Rubes Editorial

ISBN: 978-84-96515-48-2
Depósito legal: B-32 875-2007

Printed in Spain – Impreso en España

Impreso por Valant 2003
sobre papel con un 100% de fibras recicladas
y elaborado según las más exigentes normas ambientales europeas.

*A Loles, por estar
siempre tan cerca.*

Índice

Introducción	11
1 Capitalización, crecimiento y bienestar	21
1.1 La acumulación de capital y el logro de un desarrollo sostenido	21
1.2 El crecimiento español en perspectiva histórica	26
1.3 Dimensiones de la capitalización	31
1.4 Las fuentes del crecimiento	61
1.5 Los frutos del crecimiento	66
1.6 Conclusiones	77
2 Cambio estructural, productividad y competitividad	81
2.1 Crecimiento y transformaciones estructurales	85
2.2 Cambio estructural y competitividad	109
2.3 El avance de la integración europea y la globalización	122
2.4 Relanzar la productividad	139
2.5 Conclusiones	144
3 Desarrollo regional, financiación y solidaridad	149
3.1 Crecimiento y territorio: conceptos básicos	152
3.2 La generalización del crecimiento regional en España	155
3.3 Diferencias territoriales	177
3.4 Convergencia, política regional y solidaridad	197
3.5 Las regiones ante el nuevo escenario competitivo	211
3.6 Conclusiones	213
Bibliografía	217
Nota sobre el autor	223

Introducción

Estas conferencias contemplan tres dimensiones de la transformación económica de España que han sido claves para nuestro desarrollo durante el último medio siglo: la acumulación de distintos tipos de capital, el cambio estructural y la mejora de la eficiencia productiva, y la generalización del crecimiento a todas las regiones. De la continuidad de los avances en los tres ámbitos considerados, por vías que respondan a las circunstancias actuales, depende también nuestro progreso futuro.

Al escribir estos textos, he comprobado que cada uno de los temas y sus interrelaciones me han interesado de manera continuada, estando presentes en mi trabajo profesional durante los últimos treinta años. Quizás esa atracción por el desarrollo se deba a que siempre me he considerado afortunado por haber podido vivir las transformaciones continuas y las mejoras profundas que iba experimentando este país en las décadas transcurridas desde que tengo uso de razón. Estoy convencido de que comprender y explicar su naturaleza merece la pena, pues ayuda a valorar adecuadamente el mérito de lo que hemos conseguido y puede contribuir a la confianza colectiva, necesaria para seguir progresando.

He reforzado esa percepción al tener la oportunidad de enriquecer mi experiencia personal, a través de la observación de otras realidades y estadios de desarrollo muy distintos, como viajero por numerosos países. Visitando los que nos preceden en desarrollo, como Estados Unidos o los países del norte de Europa, aquellos cuyo despegue reciente tanto nos impresiona por su dimensión, como China

o India, u otros cuyo estancamiento o irregularidad nos preocupa, como Egipto o Marruecos, Cuba o Argentina, he constatado, por vías distintas de los estudios económicos, la larga marcha que ha realizado España en el medio siglo que he tenido la suerte de vivir.

Estas conferencias tratan de las causas y las enormes consecuencias derivadas del esfuerzo individual y colectivo acumulado en estas décadas en España. En realidad, querrían ser el relato de un viaje personal y profesional por el desarrollo español a través de algunos de los itinerarios que considero más atractivos e importantes. Les propongo contemplar paisajes que he recorrido muchas veces previamente, en las publicaciones y los proyectos de investigación en los que he participado en mi actividad académica. Muchos de esos aspectos del desarrollo los conozco gracias a los programas de trabajo realizados conjuntamente, durante los últimos quince años por la Fundación BBVA, el Ivie (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas) y el equipo de investigadores de la Universidad de Valencia del que formo parte. Por ello, al escribir estos ensayos, compruebo, una vez más, hasta qué punto soy deudor de estas instituciones, de los colegas y amigos académicos con los que he tenido la suerte de colaborar y de mis compañeros del Ivie.

El crecimiento económico y el papel del capital en el mismo me han atraído durante toda mi vida profesional, pero en el origen de ese interés está la influencia de algunas personas y circunstancias.

Uno de los responsables directos de que siempre haya visto estrechamente relacionados los tres aspectos que destaco en los títulos de cada una de las conferencias fue mi profesor de historia del pensamiento económico, Ernest Lluch. Fue alevosamente asesinado hace unos años quizá por atreverse a pensar por sí mismo y defender sus puntos de vista con enorme energía, pero quienes lo eliminaron no pudieron borrar su valioso legado en múltiples direcciones. Él me transmitió, en mis años de estudiante y joven profesor, su entusiasmo por entender la complejidad de las transformaciones económicas y la relevancia de la dimensión territorial de las mismas, fuera internacional, regional o local. También me inició en la lectura de los econo-

mistas clásicos, los primeros grandes expertos mundiales en desarrollo económico, y en particular de David Ricardo de quien aprendí varias ideas que, a día de hoy, sigo encontrando muy relevantes. La primera, que la existencia de capital acumulable es crucial para comprender la naturaleza del progreso económico y las peculiaridades sociales del sistema económico que nace de la revolución industrial y en el que todavía vivimos. La segunda, que medir adecuadamente los fenómenos económicos que nos interesa comprender es tan importante para hacer buenos diagnósticos como complicado. Una tercera, de gran alcance ahora que tanto se habla de mejorar la productividad, es su enseñanza de que, para el futuro de un país, no es lo mismo que las rentas resultantes del crecimiento se acumulen en aquellos cuya contribución consiste sólo en ser propietarios del territorio o de otros recursos naturales, o que estén en manos de emprendedores capaces de invertir en nuevos capitales para desarrollar nuevos métodos de producción y nuevas actividades.

El capital fijo, la medida del valor y la renta de la tierra fueron los temas de mis primeras publicaciones y creo que todavía sigo próximo a ellos. Tengo la impresión de que están vigentes en los debates actuales sobre los nuevos tipos de capital, las fuentes de la productividad o las consecuencias para España de seguir acumulando rentas derivadas de la inversión residencial o apostar más por el crecimiento basado en iniciativas empresariales que usan las tecnologías más dinámicas, ligadas al conocimiento.

Una segunda influencia profesional, importante para mí, fueron la obra y la persona de Luigi Pasinetti, con quien trabajé en la segunda mitad de los años setenta. Él me enseñó que era posible construir rigurosamente una visión del crecimiento económico menos estilizada que la de los modelos agregados, en la que aparecen integrados el cambio estructural, el proceso de acumulación y la inserción de las economías en el marco internacional. No era difícil sentirse atraído por un enfoque así en un período en el que se percibía ya la enorme transformación estructural lograda por España en la década de los sesenta y primeros de los setenta, y también la intensi-

dad de una crisis internacional que hacía temblar a sectores industriales enteros, trabajosamente desarrollados pocos años antes.

En esos mismos años, la transición política sacó definitivamente a la luz en España una sensibilidad territorial en la que había sido educado durante la década precedente en la Universidad de Valencia. El desarrollo posterior del Estado de las Autonomías y la oportunidad de participar a partir de los ochenta en el diseño de algunas políticas autonómicas, tanto mediante algunas responsabilidades de gobierno como por la vía del asesoramiento, confirmó mi interés por las dimensiones espaciales del crecimiento. Desde entonces, la importancia reconocida a los problemas regionales a escala europea ha ido en aumento y la globalización ha incrementado el interés por comparar las trayectorias de distintos territorios. La nueva geografía económica ha reforzado el atractivo académico de estos temas, al proponer aproximaciones a la lógica de los procesos de localización que los vinculan conceptualmente con los de crecimiento y con la internacionalización.

Tras una primera etapa en la que mi actividad académica fue marcadamente teórica, posteriormente he prestado mucha más atención a los aspectos empíricos del crecimiento y, sobre todo, al caso español. Sin embargo, percibo rasgos de continuidad entre ambas etapas, tanto en los temas como en el enfoque de algunos de ellos. De hecho, en mis trabajos empíricos permanece la preocupación por la medida de los fenómenos estudiados y he podido comprobar que, en la mejor tradición de la escuela clásica, los economistas aplicados más rigurosos reconocen a la medición de las variables una enorme relevancia, por considerar que afecta a la confianza en las explicaciones y a la solidez de los fundamentos de las políticas propuestas.

Estas conferencias consideran las claves del desarrollo a largo plazo de la economía española en el último medio siglo desde tres perspectivas distintas. En ellas he volcado ideas y resultados de muchos de mis trabajos previos, tratando de contemplar los problemas desde la perspectiva actual y de atender a los intereses de un público más amplio que el de los especialistas. En síntesis, su contenido es el siguiente.

La primera conferencia —titulada *Capitalización, crecimiento y bienestar*— contempla la singularidad del crecimiento español desde el punto de vista de nuestra historia anterior, y analiza el despegue que se produce a finales de los años cincuenta del siglo xx, gracias a la aportación continuada de distintos tipos de capital. El núcleo de la argumentación es que, a diferencia de ciertos eslóganes de la propaganda franquista, nuestro desarrollo no ha tenido fuentes sustancialmente diferentes de las de otros países, fueran éstos de crecimiento temprano o tardío. Como en el resto de experiencias, las mejoras de renta y bienestar logradas son resultado de un complejo proceso de capitalización, gracias al cual nuestras dotaciones de recursos son muy superiores a las pasadas y mucho más diversas, y de cambios sustanciales en la estructura productiva y social.

Acumular los activos productivos privados, las infraestructuras y el capital humano que hoy poseemos ha exigido un notable esfuerzo ahorrador e inversor de muchos agentes, públicos y privados. Canalizar la financiación de los distintos tipos de inversión ha requerido múltiples mejoras del sistema financiero y del sector público, que han sido impulsadas por numerosas reformas, cuyo denominador común ha consistido en abrir más la economía española al exterior y regularla mejor. Algunos cambios institucionales, laborales y sociales han tenido costes importantes y han generado descontento entre los perjudicados, pero desde una perspectiva de largo plazo los resultados han sido muy positivos y España acepta hoy más confiada las reformas. Contribuyen a ello la cobertura social de los riesgos y la experiencia de que el progreso y el bienestar alcanzan a la mayoría de la población, como sucede en general en el resto de países desarrollados.

La segunda conferencia —titulada *Cambio estructural, productividad y competitividad*— se adentra en el análisis del cambio estructural y aborda las novedades que se han producido en el último período en las fuentes del crecimiento del producto y la productividad, coincidiendo con el avance de la integración europea y de la globalización. A diferencia de la primera, que revisa el pasado, el objetivo final de esta segunda es considerar los retos a los que se enfrenta el desarro-

llo español en el futuro, a la vista de los problemas que más nos preocupan en la actualidad.

La intensificación de los cambios en el entorno es muy perceptible en la última década. Una nueva oleada de innovaciones tecnológicas, las TIC (tecnologías de la información y la comunicación), el avance de la globalización y la competencia de nuevas economías manufactureras, definen las coordenadas del momento. La adaptación de España a las mismas se produce en el marco de la UE (Unión Europea), participando en estrategias como la integración económica y monetaria, la ampliación al este o el desarrollo de la Agenda de Lisboa. Pero los resultados no son tan satisfactorios como sugiere la convergencia nominal y real con una Europa que crece lentamente: la productividad española, que apenas progresa, y la pérdida de competitividad exterior apuntan los límites futuros de nuestro modelo. Exploraremos por qué España necesita revisar su patrón de crecimiento y las vías por las que puede despejar el horizonte de su desarrollo. Dado su actual nivel de renta y costes, habrá de impulsar cambios en la especialización productiva y reorientar la acumulación, intensificando la inversión en conocimiento, lo que plantea la necesidad de prepararse para una nueva oleada de cambios y reformas, sobre todo en las empresas y en el sistema educativo.

La tercera conferencia —titulada *Desarrollo regional, financiación y solidaridad*— considera la perspectiva territorial del desarrollo español y los problemas económicos regionales, destacando la generalización del crecimiento de las regiones y también la persistencia de desigualdades entre las mismas. En efecto, uno de los logros del desarrollo español ha sido su amplitud territorial, pues todas las regiones han logrado mejoras sustanciales de renta y bienestar. Junto a ello, la descentralización llevada a cabo ha sido decisiva para la modernización del sector público y para impulsar políticas de oferta más ambiciosas. La financiación europea ha sido clave también para orientar y hacer viable ese progreso. Sin embargo, en la España de las autonomías, las diferencias de renta por habitante siguen siendo importantes y las regiones no han convergido ni es probable que lo

hagan. Debido a esto y a razones estrictamente políticas, el debate sobre la solidaridad interterritorial y la financiación de las comunidades autónomas permanece abierto, y con frecuencia con más ruido que nueces.

En un entorno internacional tan exigente y con una perspectiva de reducción sustancial de los fondos europeos, las regiones necesitan contar con un marco de financiación más estable. Pero, sobre todo, necesitan definir políticas de desarrollo ambiciosas, basadas en visiones amplias de los problemas y adaptadas a la globalización. Para desarrollarlas van a precisar de una política regional española más potente y transparente que hasta ahora, y mejor orientada hacia los nuevos motores del crecimiento, la productividad y la competitividad en la sociedad del conocimiento. Uno de los retos del desarrollo español en el futuro será orientar el potencial endógeno que representan los sentimientos identitarios de cada territorio hacia el objetivo de responder de manera prioritaria, individual y colectivamente, a los enormes desafíos que plantea la globalización.

Creo que los temas tratados constituyen asuntos relevantes para mucha gente, pues se refieren a las causas y consecuencias de los grandes cambios económicos y sociales que se han producido en España durante la segunda mitad del siglo xx, y a las expectativas de progreso material en el siglo que acaba de comenzar. El análisis del desarrollo económico permite comprender las variadas circunstancias que han debido darse para que las distintas generaciones que conforman la sociedad española actual hayan vivido una ola de prosperidad sin precedentes en nuestra historia. Asimismo, también nos permite vislumbrar los riesgos que hemos de evitar y los pasos que hemos de dar para asegurarnos la continuidad de ese proceso.

Aunque observemos estas transformaciones con la óptica y los conceptos que manejan los economistas, hablamos de asuntos reales que afectan a las condiciones de vida de las personas y, en efecto, así son percibidos por parte de la opinión pública. Por esta razón, al seleccionar los aspectos que consideramos más relevantes para comprender una realidad muy compleja, será deseable no ofrecer una

imagen tan abstracta de la misma que resulte irreal e impida a la mayoría de la gente conectarla con lo que nos rodea y con sus experiencias.

Ciertamente, el realismo en la interpretación de fenómenos como el desarrollo económico es siempre una cuestión de grado, pues el rigor de las explicaciones ha de resultar compatible con una simplicidad que las haga manejables. Jorge Luis Borges lo señaló de manera magistral en un breve capítulo de *El hacedor*, al mostrar que aspirar al rigor absoluto en la ciencia es inútil. Por ello fracasó aquel colegio de cartógrafos de un lejano imperio que, empujados por el entusiasmo en la práctica de su disciplina, levantaron un mapa a escala 1:1 de su país, que «tenía el tamaño del imperio y coincidía puntualmente con él», pero no mejoraba en nada la comprensión de la realidad.

Esta regla de preferir la simplicidad, siempre que se capte lo esencial, es antigua en la historia del pensamiento y resulta altamente recomendable para reducir el riesgo de perderse en la fronda de los múltiples aspectos del desarrollo económico. Para ello no hay mejor guía para recorrer el terreno que la que ofrecen los modelos teóricos, mediante sus maquetas cuidadosamente construidas de las realidades que queremos comprender. Dado que sus aportaciones se acumulan sin cesar y generan un nuevo mundo virtual muy complejo —el de la literatura académica actual—, para nuestros fines será suficiente recordar las ideas más relevantes tomadas de esos modelos y reconocer la deuda contraída con ellos, sin atosigar al lector con citas que pueden encontrarse en los trabajos más técnicos del autor que se citan en la bibliografía final.

En esa tarea de construir mapas para recorrer territorios complicados será también de gran ayuda recurrir a las representaciones estilizadas que nos ofrece la información estadística, basada con frecuencia en los mismos esquemas conceptuales que las teorías y cuya disponibilidad tanto ha mejorado entre nosotros en la última década. Gracias a ello podemos realizar muchos más viajes de reconocimiento de los perfiles del desarrollo económico español, tanto a lo largo del espacio como a través del tiempo. Esta es la razón de que

en las tres conferencias haya querido ilustrar, de manera sencilla, muchos de los argumentos con gráficos en los que presento una parte de la abundante evidencia empírica disponible.

Mientras escribía las conferencias me he preguntado muchas veces cuál sería el estilo más adecuado para llegar al lector. No me ha resultado fácil dar respuesta a esta cuestión y menos todavía ponerla en práctica, teniendo en cuenta que unas conferencias son concebidas para ser escuchadas pero deben resultar aceptables al ser leídas. De hecho, cuando me encuentro con un texto que parece conservar la viveza que le otorgó su autor al exponerlo ante un auditorio, sin perder por ello profundidad o precisión, siempre me resulta admirable.

Para reducir los riesgos de perder el interés de la audiencia, un profesor que habla de problemas reales que interesan al público debe evitar ceder a la tentación de protegerse en exceso con los recursos característicos de la distinción académica, como las citas y las demostraciones precisas de cada afirmación. Por eso creo que el ensayo, entendido según lo definía Ortega y Gasset en las *Meditaciones del Quijote* como «la ciencia, menos la prueba explícita», es el género más adecuado. Así he intentado escribir estas conferencias, pero siento la necesidad de pedir excusas porque es muy posible que no haya logrado encontrar el tono adecuado en el texto, sobre todo teniendo en cuenta que existen distintos tipos de posibles lectores.

No sería justo acabar esta introducción sin hacer constar algunos agradecimientos. En primer lugar, a la generosa invitación de la Fundación BBVA para impartir este ciclo de conferencias pronunciadas los pasados 27, 28 y 29 de junio de 2006 en su sede del palacio del Marqués de Salamanca, situado en el paseo de Recoletos de Madrid. Asimismo, estoy muy agradecido a los profesores Rafael Pardo, Javier Quesada y Vicente Salas, por sus amistosas presentaciones los días de las conferencias.

También es imprescindible reconocer las distintas ayudas que he recibido en la preparación de este documento. Con frecuencia es

adecuado hacerlo porque el autor es deudor del apoyo y del trabajo de otros muchos; pero en mi caso es obligado porque tengo la suerte, desde hace bastantes años, de formar parte de un equipo amplio y estable que ha sido decisivo para el desarrollo de mi actividad.

Mi reconocimiento se dirige por una parte a mis coautores, pues como se puede comprobar en las referencias bibliográficas finales —que he limitado a trabajos en los que he participado porque en ellos pueden encontrarse documentadas las otras muchas fuentes en las que esas publicaciones se apoyan—, mi trabajo ha sido desarrollado regularmente en colaboración y, por ello, las deudas son amplias con muchas personas. En segundo lugar, doy las gracias a cuatro jóvenes economistas del Ivie (Eva Benages, Enrique Calabuig, Carlos Albert y Juan Fernández de Guevara) que me han ayudado en la preparación de la información que se presenta en los gráficos, cuidando su elaboración y actualización, y proponiendo mejoras. Por último, deseo agradecer las sugerencias y comentarios al borrador del texto de las conferencias recibidos de tres colegas, pero sobre todo amigos, que las leyeron con atención y buen criterio: Matilde Mas, Alfonso Novales y Ernest Reig. Pese a tantas ayudas, la responsabilidad por las carencias del texto es, desde luego, del autor.

1 Capitalización, crecimiento y bienestar

Esta conferencia se ocupa de analizar la trayectoria de crecimiento de España en las últimas décadas, desde una perspectiva general. La singularidad del período estudiado se debe a que, durante el mismo, España abandonó el subdesarrollo y pasó a formar parte del grupo de países capaces de aprovechar con regularidad las oportunidades de progreso sostenido existentes desde la revolución industrial. El caso español es interesante pues constituye un ejemplo, entre otros, de atraso relativo durante el siglo XIX y la primera mitad del XX, y de convergencia con los países avanzados en el período más reciente. Gracias a ese desarrollo tardío, en los últimos 50 años, España ha dejado de ser el país pobre en el que viví cuando era niño, lastrado por circunstancias naturales poco favorables pero, sobre todo, por los dramas históricos que describían los libros escolares de nuestra infancia y los fracasos colectivos que alimentaron el pesimismo de muchos de los intelectuales durante los siglos anteriores.

1.1 La acumulación de capital y el logro de un desarrollo sostenido

Hasta el principio de la revolución industrial, ninguna sociedad había logrado alejar sustancialmente las condiciones de vida del conjunto de su población de los niveles de subsistencia. Contempladas las trayectorias históricas a la luz de las experiencias de los dos siglos

posteriores, puede apreciarse que hasta el siglo XVIII el ritmo de progreso era muy lento y no permitía a la mayor parte de los habitantes de cualquier país ponerse a cubierto de las amenazas más graves —en particular, de la muerte por hambre— en los períodos en los que predominaban las circunstancias adversas. La principal causa de esa situación era que no se había logrado evitar la enorme dependencia respecto a las fuerzas de la naturaleza de unas economías basadas, en gran medida, en las actividades agrícolas.

Para ilustrar mediante indicadores que nos son familiares la lentitud de los avances, se puede recurrir a los datos ofrecidos por los trabajos de Maddison. Aunque sea razonable interrogarse sobre la base documental de unas estimaciones cuantitativas tan ambiciosas, según sus resultados, en los tres siglos que van desde el descubrimiento de América a la revolución industrial, la población y la producción mundial se multiplicaron aproximadamente por 2,5 en ambos casos, y la renta por habitante apenas aumentó un 15% en trescientos años.

La trayectoria de los últimos dos siglos es completamente distinta como consecuencia de las amplias experiencias de desarrollo que han vivido, con muy distinta intensidad, la mayor parte de los habitantes del planeta. A principios del siglo XIX apenas una docena de países superaba los 1000 \$ de renta per cápita, es decir, por debajo del nivel actual del norte de África. Los ingresos por habitante del país más avanzado, el Reino Unido, alcanzaba unos 1750 \$. En cambio, en la actualidad, las 25 economías más ricas se sitúan en niveles de renta por habitante superiores a los 20 000 \$ y el resto del mundo, en promedio, en torno a los 3000 \$, de modo que las mejoras han sido muy grandes, aunque también muy desiguales. Esta es la principal razón por la que se ha abierto una brecha de enormes dimensiones en las condiciones de vida de los habitantes de unas sociedades y otras: la combinación del progreso sostenido en algunos países con el avance irregular, y en el peor de los casos el estancamiento, del resto.

Puede decirse que, hasta la revolución industrial, ni las tecnologías de producción disponibles ni la organización social hacían viable un progreso material continuado como el que posteriormente ha

tenido lugar en las sociedades industriales. Pero las diferencias actuales entre distintas áreas del globo ponen de manifiesto que esas posibilidades de mejora ofrecidas por el avance científico y la tecnología no han sido aprovechadas de igual manera en todos los lugares. De hecho, a día de hoy, mientras un número cada vez mayor de sociedades han aprendido a manejar las claves del desarrollo económico, en cambio, en algunas áreas del planeta apenas se disfrutan todavía los enormes progresos que la experiencia ha demostrado factibles en otros muchos lugares, permaneciendo sus habitantes en unas condiciones de vida próximas al umbral de subsistencia.

La tesis central de esta conferencia es que la trayectoria recorrida por España en su transición hacia el desarrollo muestra que nuestro país no ha sido muy diferente a otros en los que el inicio del progreso económico contemporáneo se produjo mucho antes, en particular en Estados Unidos y el noroeste de Europa. Nuestro desarrollo fue más tardío, pero se basó en los mismos factores que han permitido el crecimiento de otras economías: la acumulación de capital y el progreso técnico (que es como decir la acumulación de conocimientos aplicados) y la paulatina apertura al exterior. Estos factores fueron acompañados de los cambios sociales necesarios, con consecuencias también parecidas sobre la mejora de las condiciones de vida, la igualdad de las oportunidades y el bienestar.

Los procesos de acumulación de capital y de conocimiento técnico operan simultáneamente, al realizarse inversiones en maquinaria y equipos con el fin de utilizar las tecnologías derivadas de los mismos, sea para transformar los métodos de producción anteriores o para desarrollar líneas de actividad completamente nuevas. A partir de la revolución industrial, como consecuencia de la acumulación de capital fijo —en instalaciones, máquinas y herramientas—, la productividad del trabajo comenzó a crecer en algunas economías a tasas desconocidas anteriormente y la producción pasó a ser resultado de un conjunto de factores que tienen la característica de ser duraderos y son denominados *capital*. El modo de producción capitalista, basado en el empleo cada vez mayor de dichos medios de producción —que

han de ser producidos pues no son ofrecidos por la naturaleza—, representó la aparición de una realidad social muy distinta de las anteriores. En su seno se desarrolló mucho más ampliamente una disciplina científica específicamente dedicada al análisis de la producción y la distribución de la renta, y sus implicaciones para la sociedad, la *economía política*.

Los economistas clásicos, y particularmente Adam Smith, David Ricardo y Karl Marx, advirtieron muy pronto que el capital fijo, las máquinas, era un elemento clave de esa nueva realidad económica y lo colocaron en el centro de sus interpretaciones de las transformaciones sociales que habían comenzado. También subrayaron lo que será objeto principal de nuestra atención en la segunda conferencia: que, al mismo tiempo que se acumulaba capital, se producían nuevos bienes, ganaban peso unas actividades en detrimento de otras y tenían lugar numerosos cambios estructurales, es decir, cambios en la composición de la producción y el comercio.

Desde entonces, los estudiosos del crecimiento no han dejado de compartir ese punto de vista, ni de ampliar la lista de los activos que pueden ser considerados capital, es decir, recursos producidos, acumulables y productivos que desempeñan un papel relevante en el desarrollo económico. Así, en diferentes momentos han sido introducidos en la escena y analizados los efectos de la acumulación de capital financiero, las infraestructuras públicas, el capital humano y el tecnológico, el capital social y el capital salud. El debate entre los especialistas sobre la medición y las contribuciones al desarrollo de todos estos activos todavía continúa vivo en nuestros días.

La posibilidad de invertir en medios de producción ha representado para las sociedades la desvinculación paulatina de sus condiciones materiales respecto de las restricciones impuestas por la naturaleza. Por más que ésta reaparezca en ocasiones para recordarnos su importancia a través del agotamiento de ciertos recursos, o de catástrofes que destruyen enormes cantidades de capital acumulado con esfuerzo durante décadas, las condiciones de vida de la humanidad están hoy más que nunca en manos de los hombres y las mujeres. Ahora

bien, esa posibilidad de acumular activos productivos ha hecho a las sociedades actuales más dependientes de su propia senda de progreso. Dado que los niveles superiores sólo son alcanzables si se apoyan sobre los escalones intermedios, y así sucesivamente, en la actualidad es más cierto que antes que no hay mejor futuro que un buen pasado. Así pues, para disfrutar de altos niveles de productividad y renta se requiere sostener durante el tiempo la inversión en distintos tipos de capital que permitan producir sobre unas plataformas de medios de producción cada vez más elevadas. En otras palabras, sólo las sociedades que logran llevar a cabo intensos procesos de formación de capital durante largos períodos experimentan las transformaciones materiales que caracterizan a los países que denominamos *desarrollados* y están en condiciones de disfrutar altos niveles de bienestar material.

Las razones por las que una economía consigue mantener un ritmo intenso y duradero de inversión y acumulación continúan suscitando el interés de los estudiosos de muchas ciencias sociales, de los gobiernos y de la opinión pública. Según parece, sigue interesándonos la *investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, el tema que sirviera a Adam Smith para titular su decisiva contribución al nacimiento de la economía como disciplina.

Easterly ha escrito una interesante reflexión sobre los fracasos en la búsqueda del crecimiento en distintos países, que pone en duda la eficacia de varias soluciones simples propuestas por los economistas en distintos momentos como remedios infalibles para encender el motor de la acumulación continuada y escapar del subdesarrollo y la pobreza. En efecto, existen ejemplos de que ni la inversión en maquinaria y en infraestructuras o la ayuda financiera exterior, ni la promoción de la educación o el control del crecimiento de la población, han dado los resultados prometidos en distintos casos, a pesar de encontrarse presentes en otras experiencias positivas. Así pues, en esta materia no hay *vellocinos de oro* que garanticen unos resultados satisfactorios, por más que las enseñanzas de la historia apuntan que el guiso del crecimiento precisa contar necesariamente con la mayor parte de estos ingredientes.

Al mismo tiempo, afortunadamente, son cada vez más abundantes las experiencias de sociedades que se desarrollan pese a que permanecieron atrasadas durante más de un siglo mientras otras crecían. Las últimas décadas ofrecen ejemplos numerosos, tanto en el sur y el este de Europa como en Asia y América Latina, de economías de muy distinto tamaño que a partir de un cierto momento lograron acceder a la autopista del desarrollo sostenido y avanzar con bastante regularidad durante varias décadas a lo largo de la misma. El estudio de estos casos es del mayor interés porque muestra que el desarrollo tardío es posible, y permite comprobar que es falaz la visión que nos presenta el crecimiento a escala internacional como un juego de suma cero, en el que un participante ha de perder lo que otro gana. Nadie piensa que la mayor capacidad de desarrollo demostrada por España en las últimas décadas, o China más recientemente, se ha logrado a costa de mantener en el subdesarrollo a otros pueblos. Otra cosa distinta es que, cada vez más, las interrelaciones entre los países existan y la competencia también, o que las estrategias ventajosas en ese marco sean diversas y cambiantes, como nos enseñan los desafíos actuales a los que nos referiremos en la segunda conferencia.

Este es el marco general en el que se sitúa el análisis de la trayectoria de desarrollo de España en la segunda mitad del pasado siglo xx. Su caso constituye una experiencia de desarrollo tardío destacada por su duración y porque, como resultado de la misma, nuestra economía es en la actualidad una de las más importantes del mundo por volumen de producción.

1.2 El crecimiento español en perspectiva histórica

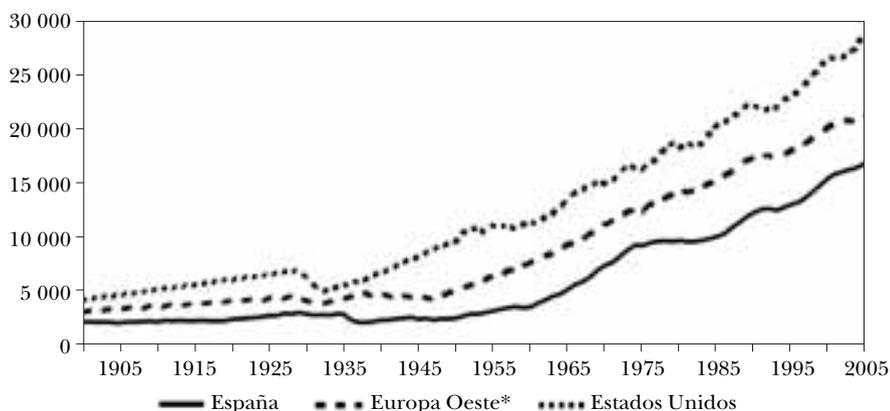
Para el estudio del caso de España, es pertinente comenzar por describir la situación de atraso relativo derivada del lento progreso de la economía española hasta 1950. Durante el siglo anterior —la segunda mitad del xix y la primera mitad del xx—, el PIB (producto interior bruto) por habitante español creció a una tasa media del 1%

anual. Se trata de un ritmo de mejora muy superior al de siglos precedentes, que permite a los historiadores afirmar que sí hubo cierto desarrollo; pero el avance se produce a una velocidad muy inferior a la de Estados Unidos y a la de los países del noroeste de Europa en esa época. Por esta razón, sus niveles de vida se fueron alejando progresivamente de los nuestros. En ese período, la formación bruta de capital fijo en España es apreciable pero lenta —apenas representa el 10% del PIB—y las mejoras educativas escasas. Según el dato censal de 1950, en esa fecha más del 90% de la población no tenía ningún nivel de estudios completados.

Como el atraso es un concepto relativo, puede decirse que España lo fue acumulando respecto a otros países que avanzaban más rápida y regularmente, a pesar de que, en determinados subperíodos del siglo XIX y el XX, participó de algunos de los avances que la revolución industrial permitía. Pero la lentitud e irregularidad de los progresos en el caso español hicieron que Estados Unidos y los países del noroeste de Europa se distanciaran, doblándonos en renta per cápita antes de la Guerra Civil. Estos países, que pasaron a ser las economías avanzadas, alcanzaron unos niveles de renta en el primer tercio del siglo XX que España sólo lograría a mediados de los años sesenta.

Lo sucedido en la segunda mitad del siglo XX representa, por tanto, un nítido cambio de trayectoria histórica de la economía española (gráfico 1.1). Por más que puedan distinguirse distintas fases en ese período, el principal cambio que se produce en el conjunto del mismo es que el crecimiento se sostiene y alcanza ritmos mucho más parecidos a los de las economías ya desarrolladas o avanzadas. Durante cerca de cincuenta años, la tasa media de crecimiento de la renta en España se eleva al 3,5% anual, una velocidad que cuadruplica la alcanzada durante el siglo y medio precedente. Gracias a ello, las distancias con el mundo desarrollado y el atraso relativo se reducen significativamente, aunque todavía son considerables con respecto a Estados Unidos, pues nuestros niveles de renta actuales fueron alcanzados por ese país en 1975 (gráfico 1.2).

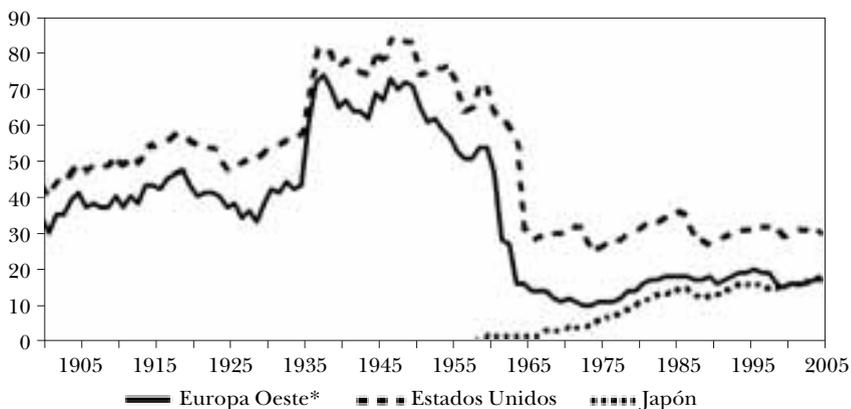
Gráfico 1.1 Evolución de los niveles de PIB per cápita
(dólares de 1990 por habitante)



* Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Noruega, Suecia, Suiza y Reino Unido.

Fuente: Maddison; OCDE y elaboración propia.

Gráfico 1.2 Evolución del retraso de la economía española (1900-2005)
(años de retraso)



Nota: El cálculo de los años de retraso está medido en términos de renta per cápita en dólares de 1990.

* Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Noruega, Suecia, Suiza y Reino Unido.

Fuente: Maddison; OCDE y elaboración propia.

En estas décadas, el esfuerzo inversor se intensifica notablemente, pasando a representar la formación bruta de capital fijo más del 20% del PIB; es decir, se dedica a la acumulación un porcentaje de la producción que es más del doble que el de las etapas precedentes. En paralelo, también se desarrolla una enorme inversión en capital humano, basada en mejoras educativas que permiten, a finales del siglo xx, lograr que las dos terceras partes de la población en edad de trabajar tuviera, al menos, estudios medios.

Los factores y las circunstancias que explican la nueva fase del crecimiento español son diversos. Aunque algunas pueden ser consideradas idiosincráticas, la mayoría responden a un patrón común a las experiencias de desarrollo de otras economías, tanto tempranas como tardías. Kaldor identificó algunas de esas tendencias ya en los años sesenta, a partir de las explicaciones proporcionadas por los modelos de crecimiento en equilibrio, y las denominó *hechos estilizados* del crecimiento. En una época en la que las estadísticas útiles para el estudio del crecimiento eran escasas en la mayoría de los países, Solow ironizó sobre si, además de ser rasgos estilizados, se trataba o no de hechos que representaban efectivamente la realidad. Pues bien, hoy la mayoría de las hipótesis de Kaldor pueden considerarse confirmadas por la abundante información estadística disponible, referida a una colección de experiencias de crecimiento mucho más amplia.

De acuerdo con lo señalado por Kaldor, los procesos de mejora sostenida que convierten a las economías en desarrolladas se caracterizan por: *a)* el crecimiento de la producción por habitante —a tasas que presentan diferencias sustanciales entre países y no muestran tendencia a reducirse—; *b)* un incremento continuado del capital empleado por trabajador, y *c)* el mantenimiento a lo largo del tiempo de la relación capital/producto, la tasa de beneficios por unidad de capital y las participaciones de los beneficios y los salarios en la renta.

Los análisis empíricos del crecimiento indican también que el esfuerzo de acumulación de capital físico, aunque es condición necesaria, no resulta suficiente para el logro de un crecimiento sostenido. Sólo si la inversión realizada resulta productiva es posible que el proceso de

acumulación se realimente y el crecimiento prosiga. Para conseguirlo se ha revelado cada vez más importante que la acumulación se extienda a un conjunto de activos diversos, tanto tangibles como intangibles, entre los que destacan las infraestructuras y el capital humano.

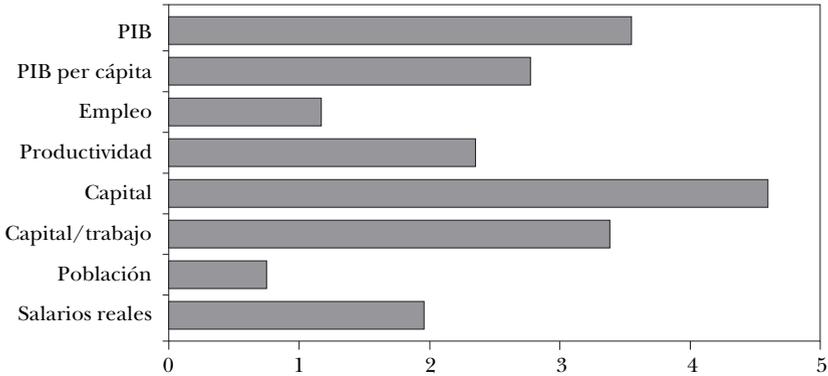
La tendencia a usar más capital por trabajador ha planteado, desde el principio de la revolución industrial, serios problemas de ajuste laboral y social derivados del desplazamiento de sus empleos de la población ocupada en las actividades que se mecanizan. No obstante, el uso de más capital por unidad de trabajo se ha mostrado compatible con el mantenimiento de las proporciones que representan las retribuciones a los factores en la distribución de una renta creciente, lo cual indica que los trabajadores participan de las mejoras productivas logradas, gracias a un aumento de los salarios reales. También se ha visto acompañada por la generación de empleo en nuevas actividades. Ambos resultados han hecho que, en las economías que se capitalizan y crecen, haya resultado errónea la predicción de Marx acerca de la *pauperización creciente del proletariado* y, en cambio, se hayan desarrollado amplias clases medias que han actuado como fuerzas sociales estabilizadoras debido a sus expectativas de participación en los resultados del crecimiento.

La trayectoria española durante la última parte del siglo xx responde a estos rasgos, comunes a otras experiencias de crecimiento. El enorme aumento de la producción (se ha multiplicado por cuatro en cuarenta años) y la renta per cápita (se ha triplicado) han ido acompañados de fuerte acumulación de capital; una irregular evolución del empleo, globalmente positiva si se contempla desde la perspectiva actual; avance (y posterior estancamiento) de la productividad del trabajo; mecanización intensa (medida por la relación capital/trabajo); mantenimiento de la participación de los trabajadores en la distribución de la renta y mejora de los salarios reales (gráfico 1.3).

Para apreciar cómo se han alcanzado estos resultados, se considerarán con más detalle los principales perfiles o dimensiones de la acumulación de capital y, también, cómo se ha logrado financiarla. Ese repaso nos ayudará a comprender que la capitalización plantea a

Gráfico 1.3 Rasgos básicos del crecimiento español (1964-2005)

Tasa de crecimiento media anual
(porcentajes)



Fuente: INE; Mas et al. (2005); Mas, Pérez y Uriel (2007); Uriel, Moltó y Cucarella (2000) y elaboración propia.

los agentes económicos, tanto privados como públicos, la necesidad de apostar por el futuro y asumir las incertidumbres que caracterizan a los complejos procesos de cambio característicos de las sociedades que se desarrollan.

1.3 Dimensiones de la capitalización

Para los que vivimos en una economía que crece regularmente desde hace dos generaciones, el proceso de acumulación de capital parece tan natural que advertir las dificultades que subyacen al mismo puede requerir cierto esfuerzo de perspectiva. La irregularidad de la evolución temporal de la inversión y el estancamiento de la misma en los períodos de recesión podrían constituir un buen recordatorio de que el avance de la acumulación no está garantizado y las amenazas derivadas de la incertidumbre sobre el futuro están siempre presentes. Pero en el primer mundo hace años que los episodios en los

que los ciclos llegan a producir reducciones importantes en la renta y en el *stock* de capital son muy infrecuentes, habiéndose logrado construir diques bastante eficaces a las oleadas de pesimismo que acompañan a las crisis. A diferencia de lo anterior, en otras áreas del mundo, como América Latina, abundan las experiencias de estancamiento y los retrocesos en el nivel de capital acumulado, como consecuencia de la extrema fragilidad de sus equilibrios macroeconómicos y, en consecuencia, de la enorme irregularidad de las inversiones.

Este contraste es un buen punto de referencia a la hora de valorar experiencias de desarrollo tardío, como la española. Lo que en nuestro caso sucedió hace casi medio siglo es que transitamos desde una situación en la que predominaban las características del proceso inversor frágil mencionadas a otra en la que el *stock* de capital creció no sólo con regularidad, sino con enorme intensidad (a una tasa superior, en promedio, al 4%). La acumulación comenzó a fortalecerse y acelerarse en varias direcciones: en el ámbito privado, en el sector público, en las inversiones en capital humano y, como consecuencia de todo ello, también mejoró el capital social, que representa la confianza recíproca en la disposición a cooperar de los demás e influye sobre los costes de transacción de las economías.

Todas las decisiones de inversión significan renunciadas al consumo presente en las que se asumen distintos riesgos, en la confianza de que, de ese modo, se obtendrán más adelante mejoras que compensarán el esfuerzo realizado. Esos buenos resultados sólo suelen producirse si son muchos los individuos que comparten el optimismo sobre las oportunidades y coinciden en apostar por el futuro. En el caso español, a partir de la buena coyuntura internacional de la segunda mitad de los cincuenta, la decisión de abrir la economía al exterior encendió el motor de la acumulación y puso en marcha un proceso cuyos rasgos más destacables son presentados a continuación.

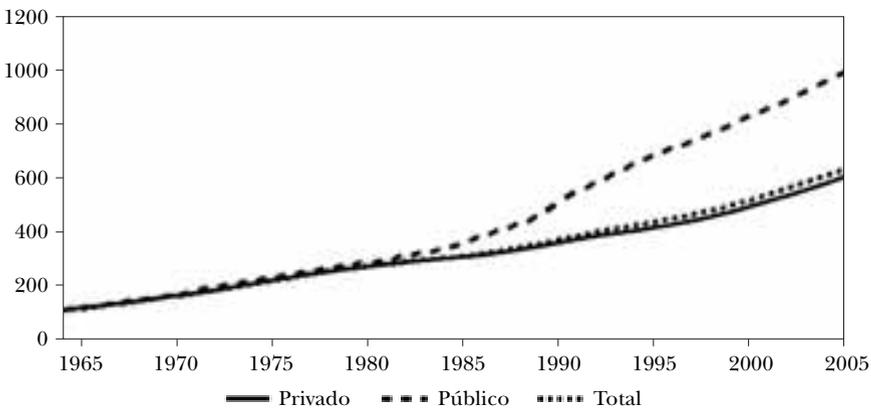
1.3.1 Capital privado: ahorro y financiación de la inversión

El principal ámbito en el que se adoptan decisiones de inversión es el sector privado, tanto por el volumen que representan como por

la importancia de las mismas para el crecimiento. Como en otras economías de mercado, en el caso español, la acumulación privada representa un porcentaje superior al 80% de la inversión y del capital físico total. De acuerdo con las estimaciones disponibles, la mayor aceleración de la inversión en capital privado en España se produce durante el período que va desde principios de los sesenta hasta la primera crisis del petróleo (gráficos 1.4 a 1.6), impulsada por dos grandes fuerzas. La primera, la industrialización de la economía española; la segunda, el contexto fuertemente expansivo de la economía mundial, del que participamos gracias a la apertura al exterior iniciada a finales de los cincuenta con el *plan de estabilización*, que reforzó el papel de la demanda externa y permitió la entrada de *inputs* productivos que contribuyeron a la modernización de la economía.

La capitalización de las economías que se desarrollan de manera duradera tiene lugar, por lo general, en todos los sectores; tampoco en esto España ha sido diferente. La relevancia de la inversión indus-

Gráfico 1.4 *Stock de capital neto privado, público y total en términos reales. España (1964-2005)*
(1964 = 100)

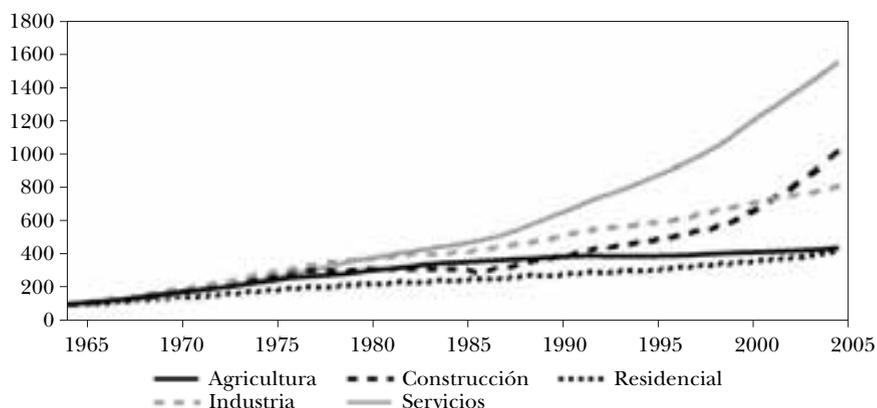


Fuente: Mas, Pérez y Uriel (2007).

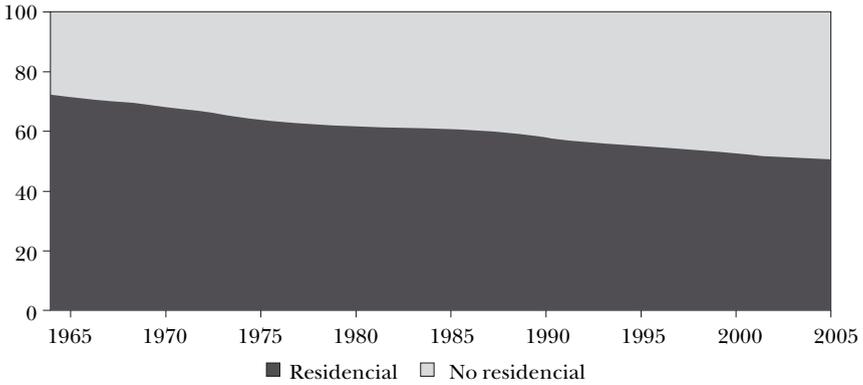
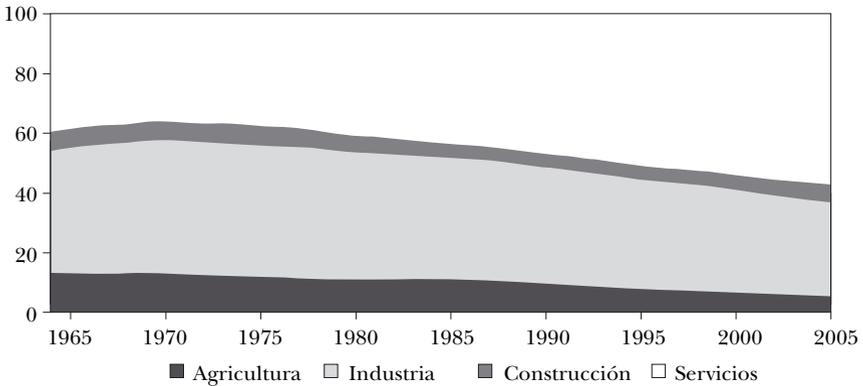
trial es crucial, pues permite modernizar y ampliar la gama de producción de manufacturas y sirve de soporte para el mejor equipamiento de las empresas de cualquier sector y de los hogares. Así sucedió en España cuando se mecanizaron los sectores industriales de base artesanal existentes y comenzaron a estructurarse otros nuevos, como los del automóvil y material de transporte, electrodomésticos, maquinaria y equipo, o químico. Por su parte, la mecanización de la agricultura permite su modernización y libera mano de obra para otras actividades, con frecuencia a un ritmo más rápido del que éstas pueden absorber, generándose por ello desempleo. En cuanto a los servicios, sucede como en las manufacturas: los servicios tradicionales se modernizan mediante la utilización cada vez más abundante de capital pero, además, se produce un desarrollo continuo de nuevas actividades terciarias que, en su mayoría, sólo son viables si disponen de equipamientos productivos adecuados para su funcionamiento. En todas las actividades, y en particular en los servicios, las dotaciones de capital se han multiplicado de manera muy notable (gráfico 1.5).

Gráfico 1.5 *Stock* de capital privado por sectores. España (1964-2005)

a) Evolución
(1964 = 100)



Fuente: Mas, Pérez y Uriel (2007).

Gráfico 1.5 (cont.) *Stock de capital privado por sectores. España (1964-2005)*b) Estructura porcentual de *stock* de capital privado
(porcentajes)c) Estructura porcentual de *stock* de capital privado no residencial
(porcentajes)

Fuente: Mas, Pérez y Uriel (2007).

Mención aparte merece la acumulación de capital residencial, que suele representar siempre una parte sustancial del capital privado de cualquier economía, más importante todavía en las primeras etapas del desarrollo. En el caso español, este tipo de capitales recibió impulsos de los fuertes movimientos migratorios interregionales, del para-

lelo proceso de urbanización y, adicionalmente, del fuerte desarrollo turístico de las costas que arranca en los años sesenta. Como resultado de todo ello, la inversión residencial ha captado una parte muy importante de la formación bruta de capital privado y representa más del 40% de la riqueza acumulada en el capital privado. En paralelo, el sector de la construcción ha tenido, con perfiles cíclicos muy acentuados, un protagonismo en el ritmo de crecimiento agregado que llega hasta nuestros días, pues en la última década la inversión residencial se ha vuelto a intensificar hasta extremos preocupantes, pese a sus positivos efectos sobre la demanda agregada.

La penetración de la mecanización en todo tipo de sectores representa un cambio de las condiciones tecnológicas en las se desarrollan las actividades productivas, razón por la cual capitalización y mejoras de productividad de los trabajadores (y con frecuencia del conjunto de los factores empleados) suelen ir de de la mano. Pero, además, la mecanización permite la modernización de las variedades de productos obtenidos en las viejas actividades y, sobre todo, la aparición de nuevos bienes y servicios. Por tanto, con los nuevos equipos no sólo se produce más eficientemente, sino que cambian los productos. Todo ello representa una modificación, a veces muy profunda, de la estructura de la producción y del empleo que también ha acaecido en España y será analizado con mayor detalle en la segunda conferencia. Baste señalar ahora que, a mediados de los años cincuenta, el país era fundamentalmente agrario y más del 40% de los ocupados trabajaba en la agricultura. Actualmente, ese porcentaje no es superior al 4% y más de las dos terceras partes del empleo se concentra en los servicios. En cuanto a la industria, ganó peso en las dos primeras décadas y luego lo perdió en la crisis industrial de los ochenta, situándose su empleo actual en torno al 16% del total.

La razón por la que conviene subrayar pronto estas implicaciones estructurales del proceso de capitalización es advertir una de las dificultades a las que se enfrenta la continuidad de la acumulación: lograr financiar la inversión de una economía que, a diferencia de las tradicionales, necesita funcionar como un sistema en cambio perma-

nente e intenso, adaptándose en muchas direcciones. Esta cuestión representa un desafío de primer orden para cualquier economía que sólo puede ser superado con un adecuado desarrollo empresarial y si el sistema financiero del país realiza una contribución positiva al crecimiento. Resulta necesario detenerse en este punto porque el éxito alcanzado habitualmente por las economías avanzadas en este terreno puede hacer difícil apreciar su enorme dificultad.

En efecto, por lo general, los agentes que desean llevar a cabo proyectos de inversión no pueden financiarlos sólo mediante su propio ahorro. Esto es más cierto todavía cuando los ritmos inversores se aceleran, los proyectos se diversifican y su volumen se incrementa, pues se requiere más capacidad de generar ahorro y también una efectiva canalización del mismo hacia los agentes con necesidades de financiación. Esa es la tarea que corresponde al sistema financiero y para realizarla, sobre todo en las etapas más tempranas del desarrollo, el papel de la banca es fundamental, tanto en la captación de ahorro como en la realización de las actividades de evaluación previa de riesgos y supervisión posterior de los mismos. Si esas funciones de los intermediarios financieros no son desempeñadas eficientemente, los costes de los proyectos de inversión se elevan y el proceso de crecimiento puede llegar a bloquearse. Así sucede cuando los costes de intermediación son demasiado elevados como consecuencia de la falta de competencia en los mercados financieros. Pero también cuando se padecen los efectos de una deficiente selección de proyectos por los bancos o una inadecuada supervisión del riesgo, que elevan los costes de insolvencia y amenazan la estabilidad del sistema financiero. En esas circunstancias, la captación del ahorro, escaso por lo general en economías con bajo nivel de renta, se hace más difícil porque el sistema bancario ni lo retribuye ni lo garantiza.

La dificultad de superar estas dificultades mantiene en el subdesarrollo a muchas economías y así sucedió también en el pasado en el caso de la economía española. La intensificación sostenida de la acumulación de capital ha sido posible gracias al funcionamiento de un sistema financiero que, aunque inicialmente estaba muy regulado y

protegido, ha cambiado mucho para responder a las necesidades del país. En líneas generales, cabe decir que la selección de inversiones permitió que la productividad de la inversión financiada generara renta suficiente para que el ahorro derivado de la misma pudiera financiar las inversiones posteriores. Asimismo, también puede decirse que la estabilidad del sistema financiero —pese a los importantes y costosos episodios de crisis bancarias— y su progresivo desarrollo, alentaron la captación del ahorro doméstico y permitieron también, complementariamente, la entrada de ahorro exterior.

En una economía que abandona las pautas de funcionamiento más tradicionales y comienza a realizar muchas actividades nuevas, las tareas de evaluación de proyectos y supervisión de riesgos a realizar por el sistema bancario resultan mucho más complicadas que en sociedades tradicionales, escasamente cambiantes. Al mismo tiempo, los mercados financieros suelen ser un canal poco desarrollado, lo cual aumenta el riesgo de que la banca disfrute de poder de mercado y una parte importante de los nuevos emprendedores no logren financiación para proyectos potencialmente viables. Esos obstáculos dificultan la financiación de las empresas, que necesitan disponer de recursos a largo plazo, y suelen conducir al sector público a intervenir mediante la creación de bancos públicos o el establecimiento de regulaciones varias sobre la banca privada. Así sucedió en España durante el franquismo, un período en el que, además, el régimen político autoritario existente se inspiraba en una doctrina autárquica e intervencionista en lo económico.

Los riesgos que suelen acompañar a esas orientaciones del sistema bancario son la ineficiencia en la asignación de los recursos y la corrupción. Sin negar su existencia en el caso español, afortunadamente no impidieron que tuviera lugar una importante acumulación de capital y la consiguiente elevación del nivel de producción y renta por habitante. De todos modos, los límites funcionales que tal modelo financiero padecía llegaron a representar dificultades serias para la continuidad de la acumulación de capital. Se manifestaron al quedar congeladas a mediados de los setenta las circunstancias favorables que

habían impulsado fuertemente, durante los quince años anteriores, la demanda agregada y el ahorro y, paralelamente, reducido los problemas de insolvencia.

Al producirse la crisis del petróleo y entrar en recesión la mayor parte de las economías, muchos proyectos de inversión se resintieron y la banca hubo de enfrentarse a una grave crisis, sin disponer de mecanismos de aseguramiento de los depósitos ni de niveles de recursos propios similares a los actuales. El coste de los riesgos a los que hubieron de hacer frente las entidades bancarias entre 1978 y 1985 representó el 50% de su margen de explotación. Una cuarta parte del sistema bancario entró en crisis y sólo la prudente gestión de la misma por parte del Banco de España evitó males mayores. La experiencia contribuyó a que el sistema bancario, en un marco político ya diferente y con la perspectiva de la integración europea, pasara a desenvolverse dentro de un marco regulador cada vez menos intervencionista, en el que actúan con mucha más fuerza los mercados y todas las instituciones responden más a los estímulos y las exigencias de la competencia.

El intenso frenazo experimentado por la formación bruta de capital fijo durante casi una década de dificultades en muchos ámbitos indica hasta qué punto se oscurecieron las expectativas de crecimiento de la economía española entre 1975 y 1984. Esta etapa de incertidumbre representó un riesgo especialmente grave para una economía cuya trayectoria de acumulación no estaba consolidada, como demuestra la experiencia de otros países que, una vez finalizada en 1975 la denominada edad de oro del crecimiento generalizado, no han logrado desarrollarse con regularidad. Aunque son varias las circunstancias relevantes que iremos señalando para explicar por qué el caso español sí que ha mantenido el crecimiento continuo, sin duda las numerosas y profundas reformas del sistema financiero se encuentran entre las importantes.

Gracias al desarrollo financiero experimentado en las dos últimas décadas y a la intensificación de la competencia en esos mercados, el proceso de acumulación de capital ha podido beneficiarse de una

paulatina disminución de los costes de intermediación. Simultáneamente, los costes de uso del capital se han reducido —sobre todo en la última década— y la oferta de activos y servicios financieros existentes se ha desarrollado ampliamente, mucho más rápidamente que el propio proceso de acumulación de capital. Todo ello ha redundado a favor de los proyectos de inversión financiables, que se enfrentan en la actualidad a una oferta de fondos mucho más abundante y más diversificada.

Estas pautas de evolución del sistema financiero acompañan habitualmente al desarrollo económico en las economías en las que éste tiene lugar, pero no por eso dejan de ser relevantes. Los numerosos trabajos recientes que se ocupan del nexo entre sistema financiero y crecimiento son bastante unánimes al señalar que ambos se presentan estrechamente asociados, pero encuentran dificultades para establecer qué patrones de evolución y composición del sistema financiero contribuyen mejor en las diferentes etapas de desarrollo. Aunque son numerosas las opiniones que consideran que la tendencia general conduce de un sistema en el que predominan los intermediarios a otro en el que dominan los mercados, otros autores destacados señalan que las funciones de los sistemas financieros son más estables que las estructuras de éstos. Así, sus instituciones cambian a lo largo del tiempo, compiten y cooperan en una dinámica de interacciones que mejora la eficiencia general de actividades y servicios financieros. Esto parece estar sucediendo en el caso español en el que, junto con el protagonismo creciente de los mercados y un número mayor de nuevos intermediarios, sigue desempeñando un papel muy destacado un sector bancario en continuo proceso de reforma, muy vinculado ahora al funcionamiento de los mercados y mucho más eficiente que el de antaño para financiar la acumulación de capital de la economía.

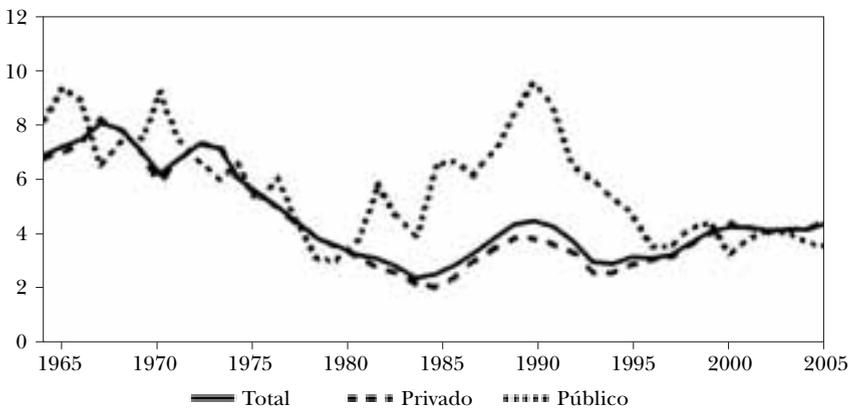
1.3.2 El capital público y las infraestructuras

El segundo ámbito en el que la acumulación de capital en España experimenta un cambio de trayectoria en la segunda mitad del siglo xx es el sector público. Desde principios de la década de los sesenta

la inversión pública se intensifica considerablemente, financiada por unos ingresos impositivos que crecen a buen ritmo en un contexto de crecimiento rápido de la economía. De hecho, los niveles de partida de las infraestructuras eran tan bajos que, en apenas una década, el *stock* de capital público existente dobló su volumen y en 1975 triplicaba el nivel de 1960. A pesar de ello, al finalizar el franquismo las dotaciones de infraestructuras por habitante continuaban muy alejadas de las de los países desarrollados. Ya durante la democracia, el mantenimiento de un fuerte esfuerzo inversor público, sobre todo durante los gobiernos socialistas, permitió que las tasas de crecimiento del capital público fueran superiores en promedio a las del capital privado, aunque en los últimos años ambas se han acompasado mucho más (gráfico 1.6).

La importancia de las infraestructuras públicas como compañeras del capital privado en el viaje hacia el desarrollo ha sido objeto de atención y debate en las dos últimas décadas, al poner de relieve algunas investigaciones en Estados Unidos que un insuficiente ritmo de inversión pública puede amenazar las mejoras en la productividad del

Gráfico 1.6 Tasa de crecimiento del *stock* de capital. España (1965-2005)
(porcentajes)



Fuente: Mas, Pérez y Uriel (2007).

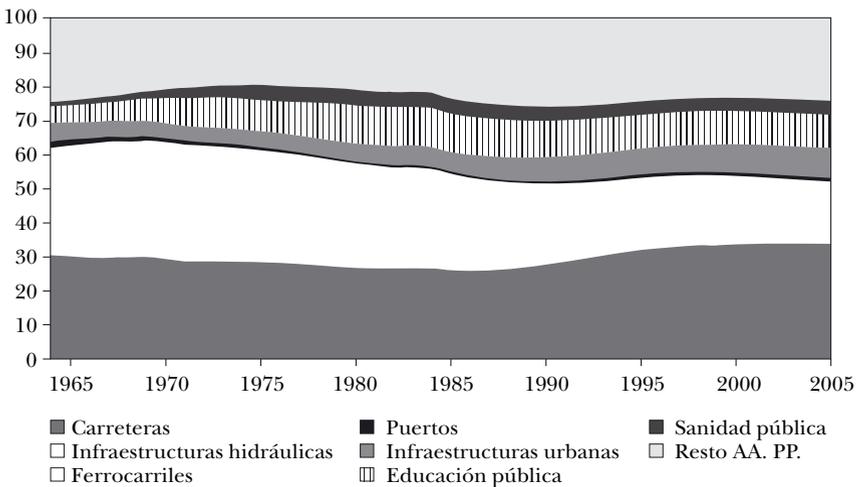
capital privado y frenar su ritmo de inversión. Los debates acerca de la magnitud de la contribución de las infraestructuras públicas al crecimiento del *output* permanecen abiertos. Sin embargo, el consenso sobre los riesgos derivados de una inversión pública insuficiente es amplio en varios puntos.

El primer punto de acuerdo es que las severas carencias de infraestructuras representan un obstáculo para el desarrollo de las actividades privadas y, con frecuencia, un impedimento directo para la localización de la inversión privada en los territorios que padecen insuficiencias graves de infraestructuras productivas (de transportes, comunicaciones, hidráulicas y urbanas). El segundo, que las infraestructuras sociales (sobre todo las educativas y sanitarias) resultan imprescindibles para que la población reciba servicios públicos esenciales y pueda participar del desarrollo general, de modo que constituyen piezas importantes para la construcción del estado del bienestar. El tercer punto sobre el que existe consenso es que los cambios en los ritmos de inversión pública no suelen responder a una gestión anticíclica del gasto público que contribuya a estabilizar la demanda agregada. Al contrario, las aceleraciones y frenazos de la inversión pública suelen tener una pauta procíclica, pues responden más bien a las restricciones presupuestarias que encuentran, en la formación bruta de capital, una variable de ajuste con efectos políticos inmediatos menos dolorosos. Así pues, los efectos más relevantes de la inversión pública tienen lugar por el lado de la oferta de la economía y no sobre la demanda, siendo en este último caso impactos transitorios, mientras que los efectos sobre la productividad y los costes resultan duraderos.

Las necesidades de infraestructuras son cambiantes en las distintas etapas del desarrollo y la capacidad de atenderlas está condicionada por las restricciones presupuestarias globales y por las prioridades que reciben las distintas funciones de gasto en los programas gubernamentales. Como resultado de todo ello, es normal observar una evolución dispar de las inversiones en las diferentes funciones de gasto, y cambios en la composición del capital público. En el caso

español, las dotaciones de capital público a mediados del siglo xx no sólo eran muy pobres, sino que estaban muy concentradas en unas deficientes redes radiales de carreteras y ferrocarril y unas infraestructuras hidráulicas insuficientes. Las tres, en conjunto, representaban algo menos del 70% del *stock* acumulado. Aunque en esos tres casos mencionados se han activado también posteriormente ritmos de inversión elevados en algunos períodos y las actuales infraestructuras de transporte terrestre son incomparablemente mejores, estas funciones de gasto han perdido peso en el *stock* de capital público agregado actual, que no sólo es mucho mayor sino mucho más diversificado. La aceleración de la inversión pública ha sido más intensa en funciones de gasto como las instalaciones sanitarias y educativas, las infraestructuras urbanas, los aeropuertos y todo un conjunto de instalaciones y equipamientos administrativos, culturales y de servicios sociales cada vez más importante (gráfico 1.7). Como consecuencia de todo ello, las dotaciones de capital público son mucho más abun-

Gráfico 1.7 Composición del *stock* de capital público. España (1964-2005)
(porcentajes)



Fuente: Mas, Pérez y Uriel (2007).

dantes —habiéndose producido en este aspecto una notable convergencia con los niveles europeos— y constituyen un conjunto más heterogéneo y complejo de dotaciones, que permite ofrecer servicios públicos más variados.

Los buenos resultados logrados en este segundo pilar de la acumulación de capital en España plantean, de nuevo, cómo se ha logrado financiarla en cada período. La respuesta es que las condiciones e instrumentos han sido diversos. En la primera etapa del crecimiento, lograr recursos para financiar la inversión pública es siempre más difícil, debido a la escasez de ahorro. Pero, en España, la formación bruta de capital del sector público durante los años sesenta pudo apoyarse en algunos créditos internacionales y, sobre todo, en la positiva evolución de los ingresos públicos y el control mantenido sobre otros gastos sociales en el Estado franquista. La crisis de los setenta quebró la fase de intensa inversión pública y significó el comienzo de un período en el que los compromisos de gasto del Gobierno se elevaron sustancialmente, tanto por razones derivadas de la propia crisis como del desarrollo de políticas sociales más ambiciosas asociadas a la democratización y la consiguiente expresión de muchas demandas sociales.

Para superar las mayores restricciones financieras derivadas de esta nueva combinación de circunstancias, la segunda fase de rápida acumulación de capital público (que se desarrolla durante los gobiernos socialistas de la mayor parte de la década de los ochenta) se financia mediante el recurso al endeudamiento. Se trata de años en los que se incurre en importantes déficit públicos, siguiendo una trayectoria que resultaba insostenible a largo plazo. Dado el volumen alcanzado por la deuda pública en relación con el PIB en los primeros años de la década de los noventa y los niveles de los tipos de interés en ese período, la elevada carga financiera comenzaba a producir, por sí misma, déficit. Así pues, hubo de frenarse el ritmo inversor para equilibrar las cuentas públicas aunque, por fortuna, eso no implicó renunciar a mantener la acumulación de capital público en tasas medias elevadas, superiores al 4% anual. A esto contribuyeron varias circuns-

tancias favorables relacionadas con el proceso de integración europea. Por una parte, España comenzó a recibir a finales de los ochenta importantes transferencias de capital con cargo a los *fondos estructurales* europeos. Junto a ello, a principios de los noventa, el avance de la integración monetaria y financiera recibió un fuerte impulso, y las medidas adoptadas para cumplir las condiciones de *convergencia nominal* que habrían de permitir adoptar una moneda común significaron una reducción de la tensión en los mercados financieros y el comienzo de una caída sostenida e intensa en los tipos de interés nominales. Como consecuencia de esa tendencia principalmente, y también del esfuerzo de control del déficit, las cargas financieras del sector público se aliviaron sensiblemente y presionaron menos sobre el esfuerzo inversor. La tercera circunstancia favorable fue que, para que el cumplimiento de los compromisos de convergencia nominal y de reducción del déficit no pusieran en peligro la convergencia real de los países de la UE relativamente más atrasados, en particular España, se dotó el llamado *fondo de cohesión*, de los que fuimos principales beneficiarios. Tanto estas transferencias de capital como las canalizadas también desde la UE por los fondos estructurales hacia la mayoría de las regiones españolas han contribuido a cofinanciar porcentajes elevados de las inversiones públicas durante la última década.

Otro aspecto relevante para acabar de perfilar los rasgos de la financiación de la oferta de servicios públicos de infraestructuras es el referido a la participación privada. A este respecto se debe destacar que España ha utilizado diferentes fórmulas de financiación privada de las inversiones públicas y que el uso de las mismas ha sido muy variable, tanto a lo largo del tiempo como a lo ancho del territorio, pues las diferencias regionales en este punto son notables.

En los años sesenta y setenta, la participación privada más importante se produjo en la financiación de la construcción de autopistas de peaje, que pasaron a ser explotadas por las empresas concesionarias. La localización de los trazados en algunas zonas con mayor demanda potencial de servicios, y el reparto de riesgos acordado con el Estado (en particular en lo referido a la cobertura de los seguros de

cambio para obtener financiación del exterior) permitió al sector público aliviar sus presupuestos y anticipar las mejoras de los servicios de transportes en áreas congestionadas y en territorios de la costa mediterránea muy orientados al turismo, con mayor disposición a pagar estos servicios.

En la década de los ochenta, la financiación privada también existió, pero se canalizó fundamentalmente a través de los mercados de deuda pública, ampliamente desarrollados desde entonces. Pero la decisión de mejorar sustancialmente la red de carreteras de alta capacidad mediante autovías públicas sin peaje, al tiempo que homogeneizaba la oferta de estos servicios en todo el territorio consolidó un dualismo en su financiación muy poco usual en los países europeos. A consecuencia del mismo, un similar servicio de infraestructuras es ofrecido en algunas regiones sin cargas directas para el usuario y en otras requiere el pago de peaje, sin que en este segundo caso existan siempre trazados alternativos de similares características, ni ventajas fiscales compensatorias.

En los años noventa las variantes de participación privada utilizadas se han desarrollado más, sobre todo como respuesta a los problemas que planteaba el cumplimiento de los límites al volumen de endeudamiento público. Algunas de esas experiencias indican tendencias interesantes. Por una parte, señalan la disponibilidad creciente de los capitales privados a asumir riesgos en la prestación de servicios cuya demanda se considera muy consolidada; por otra, apuntan límites en la capacidad de gestión del sector público y reabren el debate sobre qué debe constituir el núcleo de su contribución a la oferta de los servicios de infraestructuras.

El aspecto que más atención ha merecido en relación con las nuevas modalidades de financiación es el referido a la mayor dificultad de evaluar la totalidad de compromisos financieros adquiridos por el sector público y, por tanto, el volumen total de deuda existente. Resulta interesante constatar que, al parecer, para los agentes financieros privados los límites que establecen los indicadores de Maastrich no suponen agotar los compromisos que el sector público está en

condiciones de asumir si se trata de poner en funcionamiento nuevas infraestructuras. Las respuestas positivas de los inversores privados a las ofertas de participación lanzadas desde el sector público indican interés por compartir no sólo los riesgos de la financiación o la construcción, sino los de la explotación de las infraestructuras. Además, en algunas infraestructuras se constata que existe una importante disposición a pagar por parte de los usuarios, lo que permite su explotación por la iniciativa privada si se plantean unas condiciones de concesión adecuadas, lo que podría liberar al sector público de parte de las cargas derivadas de la prestación del servicio.

El desarrollo de experiencias muy variadas en este terreno, en ámbitos de inversión y prestación de servicios tan diversos como el ferrocarril, las autopistas y autovías o la sanidad tiene numerosas implicaciones. Por una parte, no cabe duda de que representa una oportunidad para que el ritmo de la acumulación de capital público dependa menos de la coyuntura presupuestaria y se adapte mejor a las necesidades crecientes de servicios de la sociedad y de la economía. Por otra, también es evidente que puede tener implicaciones sobre el reparto de cargas y beneficios, modificando los efectos de la progresividad del sistema fiscal, en un sentido o en otro. Esta segunda implicación puede ser más relevante si se tiene en cuenta que la presencia pública y privada en la oferta de servicios de infraestructuras es, en algunos casos, muy distinta entre regiones, no sólo en el caso ya comentado de las autopistas de peaje sino también en los servicios educativos y sanitarios.

La posibilidad de que ciertos servicios públicos sean atendidos mediante infraestructuras de propiedad y gestión privada suele aumentar con la renta, aunque también depende de otros factores culturales, históricos y políticos. Es evidente que el riesgo genérico de provisión insuficiente de determinados servicios justifica la presencia pública, pero la concreción de esos riesgos es cambiante —nadie piensa que sean necesarias actualmente las empresas públicas para la construcción o el mantenimiento de las carreteras— y, por ello, las labores de fomento de los gobiernos en este sentido han de elegir los

instrumentos adecuados a cada período. Por esta razón, es difícil disponer de un criterio sencillo para evaluar qué importancia debe tener el *stock* público en el capital total de una economía. Su peso puede ser variable, pues depende de las circunstancias económicas y geográficas de los países y también de las opciones realizadas al organizar la prestación de ciertos servicios por el sector público o privado. En general, se observa que el capital público no suele superar en las economías desarrolladas el 20% del *stock* total, ni muestra una tendencia creciente. España, que partía de porcentajes claramente inferiores a los mencionados, se ha ido aproximando paulatinamente a esas cifras que, de todos modos, como acabamos de señalar, no tienen un significado muy preciso.

En relación con lo anterior, antes de finalizar este apartado merece la pena hacer un comentario sobre un asunto al que dedicaremos más atención en la tercera conferencia, al hablar del crecimiento regional. En ocasiones se considera que las inversiones en capital público pueden ser una palanca de desarrollo sustitutiva del capital privado, es decir, que las dificultades de un territorio para atraer inversión privada pueden ser compensadas mediante más inversión pública. Esta tesis puede ser cierta a corto plazo pero es errónea como base de una estrategia a largo plazo. La mayor inversión pública sin duda generará un impacto a corto plazo sobre la demanda agregada, pero sus efectos por esta vía sobre el territorio en el que se localiza serán limitados puesto que las economías regionales están muy abiertas al exterior. Asimismo, puede servir para eliminar estrangulamientos en la oferta de servicios públicos que, quizás, limitaban el atractivo locacional del territorio. Cosa distinta son los efectos de las mejores dotaciones de infraestructuras, más localizadas y permanentes. Ahora bien, si esas infraestructuras públicas no tienen efectos positivos sobre la oferta privada de la región en la que se localizan, aumentando la productividad de los factores privados y atrayéndolos en mayor cuantía, no tiene sentido continuar aumentando la inversión pública porque conduce inevitablemente a generar excesos de capacidad en la oferta de servicios de infraestructuras. En otras

palabras, las inversiones en infraestructuras han de demostrar su eficacia como políticas de oferta.

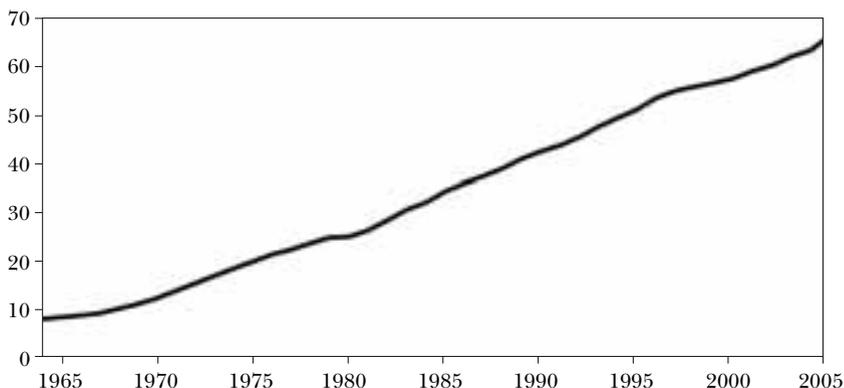
1.3.3 Capital humano y mejoras educativas

La tercera columna sobre la que se ha elevado el nivel de producción y productividad de la economía española ha sido la acumulación de capital humano, tanto mediante las mejoras educativas como a través de la mayor experiencia de los trabajadores en las actividades de la industria y los servicios. Por estos dos caminos se modifican las características del factor trabajo, como señalaron los teóricos del capital humano en los años sesenta, y se consigue incrementar la efectividad del flujo de servicios que proporciona un trabajador durante una jornada laboral. No obstante, debido a las dificultades que plantea la valoración de las mejoras en la experiencia de los trabajadores, las estimaciones del capital humano se centran, por lo general, en los cambios de los niveles educativos de la población en edad de trabajar o de los ocupados, e ignoran el valor del capital adquirido en el puesto de trabajo.

Salvo para los años noventa, las series de capital humano disponibles para España en las décadas que estamos considerando se basan en datos referidos a la evolución de la estructura de los niveles educativos y, a partir de la misma, en estimaciones de los años medios de estudio. Tanto unos como otros indican que se han producido mejoras sustanciales y continuas: los años medios de estudios pasan de menos de 4 a casi 9, mientras que el porcentaje de personas que poseen, al menos, estudios medios se eleva desde el diez por ciento hasta más del sesenta por ciento (gráfico 1.8).

Una transformación tan sustancial de los niveles educativos exige mucho tiempo y continuidad en las mejoras porque los cambios en este ámbito se producen a un ritmo que viene marcado por la demografía, avanzando conforme los niños y jóvenes de las sucesivas generaciones realizan más años de estudio. En el caso español, los avances en las tasas de escolarización comenzaron en los niveles obligatorios en los años sesenta, alcanzándose paulatinamente los objetivos de

Gráfico 1.8 Evolución del capital humano. España (1964-2005)
Población en edad de trabajar con, al menos, estudios medios
(porcentajes)



Fuente: INE; Mas et al. (2005) y elaboración propia.

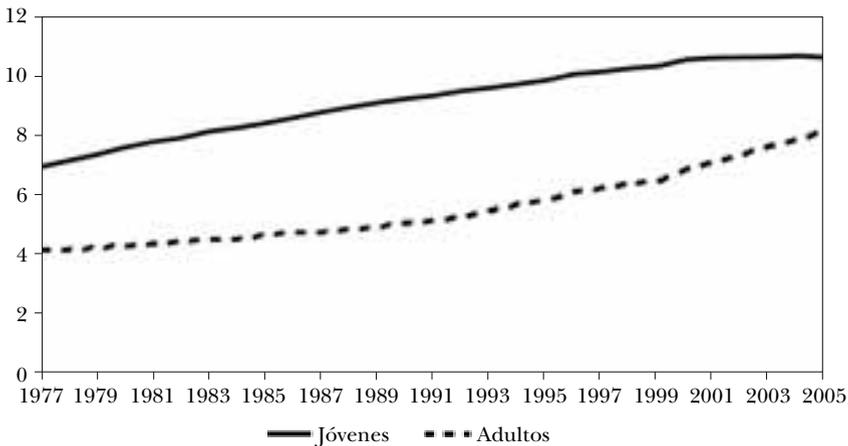
universalidad declarados a principios de los setenta para la llamada *educación general básica*. A finales de esa década, la generación del *baby boom* era ya la primera beneficiada casi al completo de unas políticas educativas más ambiciosas, diseñadas por los tecnócratas del tardofranquismo y financiadas por los recursos que generaba el crecimiento. Es digno de mención que las dificultades financieras del sector público a partir de 1975, aunque hicieran más precaria la oferta de los servicios educativos y plantearan en algunos niveles educativos problemas de masificación, no impidieron el avance de la escolarización que se había convertido ya en una necesidad fuertemente sentida por la sociedad española.

Durante la *transición educativa* que suelen experimentar las sociedades que comienzan su desarrollo sostenido, al dedicarse más recursos a este servicio público esencial las mejoras inciden rápidamente sobre los jóvenes, pero benefician mucho menos a los adultos que ya han superado las edades en las que se cursan los distintos ciclos de enseñanzas. La consecuencia de ello es que, durante décadas, existe

un acentuado dualismo en los niveles educativos de las distintas generaciones, permaneciendo el número de años de estudios de las cohortes de más edad sensiblemente por debajo del de los jóvenes. Así sucede todavía en España, aunque las distancias han comenzado a reducirse sensiblemente en los últimos años (gráfico 1.9).

Debido a esta circunstancia, las mejoras educativas las va aprovechando el sistema productivo al ritmo al que la población joven, más cualificada, va accediendo al empleo. La velocidad a la que ese tránsito se produce depende tanto de las tasas de actividad —en general crecientes con los años de estudio— como de la situación del mercado de trabajo: de su flexibilidad para sustituir a unos trabajadores por otros y su capacidad de crear empleo neto. En el caso español, la llegada de contingentes de trabajadores cualificados, cada vez más numerosos, coincidió con los graves desequilibrios del mercado de trabajo existentes a partir de la crisis de los años setenta, que representaron una intensa destrucción de empleo. La reducción de la ocupa-

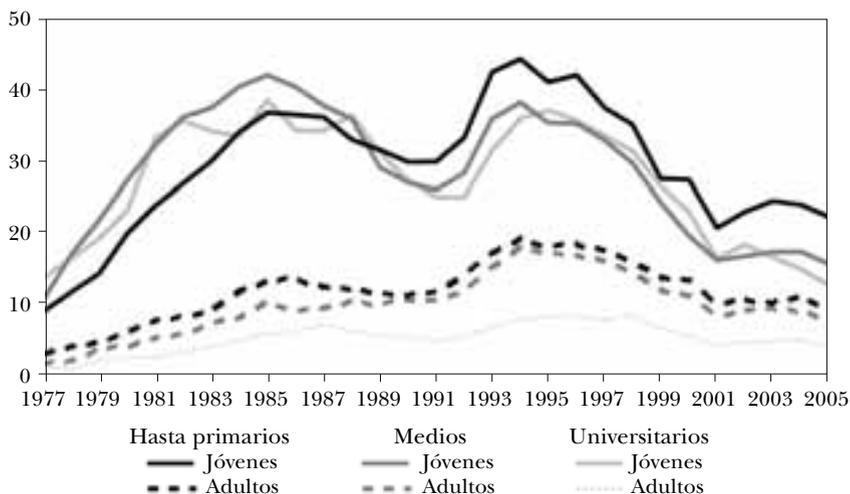
Gráfico 1.9 Capital humano de jóvenes y adultos. España (1977-2005)
(años medios de estudio)



Nota: Los datos se refieren al segundo trimestre de cada año.

Fuente: INE y elaboración propia.

Gráfico 1.10 Tasa de desempleo por nivel de estudios. Jóvenes y adultos.
España (1977-2005)
(porcentajes)



Nota: Los datos se refieren al segundo trimestre de cada año.

Fuente: INE y elaboración propia.

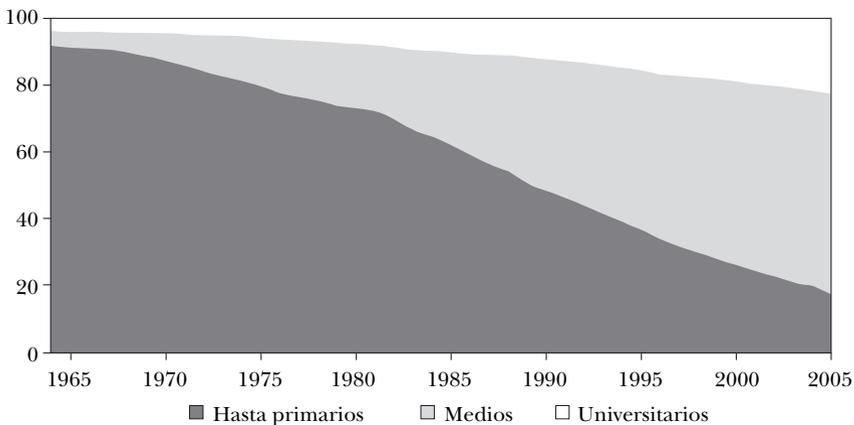
ción neta, combinada con la rigidez del mercado de trabajo, planteó enormes dificultades de acceso al empleo a los jóvenes y un serio problema de desaprovechamiento del capital humano formado que ha tardado bastante tiempo en comenzar a resolverse y todavía persiste, aunque en mucha menor medida (gráfico 1.10).

En todo caso, aunque el ritmo fuera lento e insuficiente, la sustitución de los ocupados con bajos niveles de estudios por otros con mayor cualificación avanzó ininterrumpidamente, acelerándose una vez superada la crisis y reforzándose en las fases de mayor creación de empleo posteriores a la entrada en la UE en 1986. La penetración del capital humano no ha sido la misma en los distintos sectores, pero en todas las actividades productivas se han producido progresos en este sentido, siendo en la actualidad la cualificación mayoritaria de los trabajadores los estudios secundarios o medios. Si a ello se añade

que el porcentaje de ocupados con estudios superiores supera ya el 25%, se justifica afirmar que España nunca ha dispuesto de unos recursos humanos tan cualificados como en la actualidad (gráfico 1.11). La fuerte incorporación de jóvenes cualificados a la ocupación durante la última década generará en el futuro un incremento en el capital humano adicional más difícil de medir, pero no menos importante: el que se deriva de la experiencia.

También en el caso del capital humano es instructivo considerar cómo se ha logrado financiar ese proceso de inversión que, evidentemente, presenta diferencias importantes respecto a la formación bruta de capital fijo. La más relevante es que la inversión en capital humano educativo requiere, además de recursos para financiar la producción de servicios, tiempo dedicado al estudio por los alumnos. En las etapas más tempranas del desarrollo económico, las expectativas de los individuos de rentabilizar esta doble aportación de recursos financieros y personales pueden verse limitadas por las características de una economía atrasada, que ofrece pocas oportunidades de em-

Gráfico 1.11 Composición de la población ocupada por nivel de estudios terminados. España (1964-2005)
(porcentajes)



Fuente: INE; Mas et al. (2005) y elaboración propia.

pleo a los más cualificados. Por esa razón, si las inversiones en educación dependen sólo de las decisiones individuales es probable que sean insuficientes para lograr las dotaciones de capital humano que las transformaciones estructurales de la economía requieren. Esta es una de las tres importantes razones que justifican la financiación pública de la educación y la obligatoriedad de sus niveles básicos: romper el círculo vicioso de la falta de recursos cualificados. Las otras dos son las políticas de igualdad de oportunidades y la consideración de la educación obligatoria como una pieza básica del proceso de socialización y adquisición de ciudadanía.

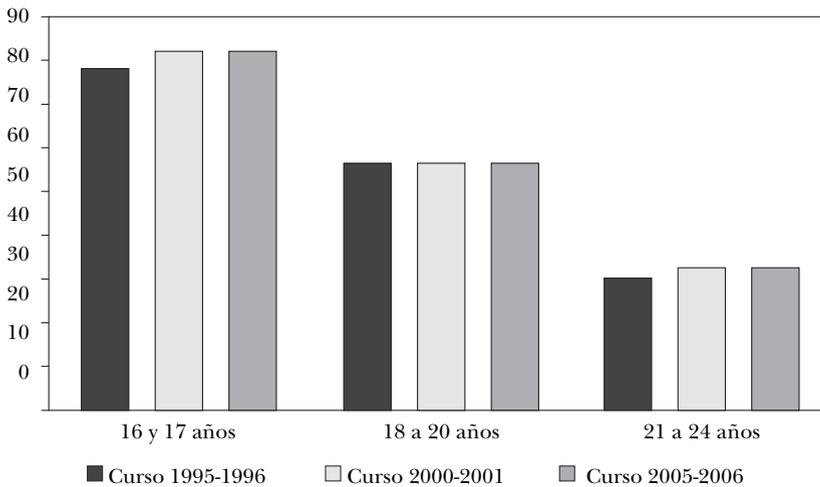
Como sucede en la totalidad de los países desarrollados en distintos momentos históricos, el impulso a las inversiones educativas que se produce en España a partir de los años setenta del siglo xx resulta de la combinación de las dos palancas mencionadas: *obligatoriedad y financiación pública*. En este segundo aspecto, la mayor financiación se ha canalizado fundamentalmente a través de la ampliación de la oferta educativa pública, aunque también se han dedicado recursos a subvencionar la oferta privada concertada. Esa opción ha sido minoritaria en general pero, de nuevo, debe señalarse que la situación de las regiones es diversa, pues en Cataluña, País Vasco y Madrid la oferta educativa privada es mucho más importante.

Los esfuerzos de las políticas públicas para promover la inversión en educación se han reforzado conforme avanzaba el desarrollo, ampliándose el período de educación obligatoria hasta los 16 años y mejorándose la oferta pública en todos los niveles educativos. Pero los cambios en la economía española han hecho que el gasto público en educación apenas mantenga su peso en porcentaje del PIB. Afortunadamente, la evolución demográfica ha aliviado los problemas de masificación y la demanda de servicios educativos es atendida en mejores condiciones, pero caben pocas dudas de que el esfuerzo financiero en este servicio público esencial es inferior al que realizan otros países avanzados.

Las mejores expectativas de rentabilización de la inversión en capital humano y la paulatina reorientación de las actividades produc-

tivas promueven una demanda más intensa de trabajadores cualificados. La sociedad percibe que los estudios mejoran las oportunidades de empleo, las condiciones de trabajo y los niveles salariales. Adicionalmente, el aprecio de las oportunidades de desarrollo personal que ofrece la educación aumenta con la elevación de los niveles educativos de la población adulta. Por todo ello no es sorprendente que, en la década de los noventa, se aprecie claramente que el incremento en la demanda de servicios educativos no viene ya sólo impulsado por la ampliación de la obligatoriedad sino también por la decisión de los jóvenes y sus familias de cursar, cada vez en mayor porcentaje, estudios no obligatorios, tanto secundarios como universitarios. Basta para indicar la intensidad de esa inversión voluntaria en capital humano señalar que, actualmente, las tasas de escolarización entre 16 y 18 años superan el 80% del grupo de edad, y entre 18 y 20 años el 56% (gráfico 1.12).

Gráfico 1.12 Tasas brutas de escolarización en estudios posobligatorios por grupos de edad. España (porcentajes)



Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia.

La importancia de las mejoras educativas es, por tanto, innegable y uno de los aspectos más interesantes de las mismas es que el interés de los individuos y las familias en la educación se ha hecho algo más autónomo respecto de las decisiones e incentivos del sector público en este terreno. Probablemente, esto no se debe sólo a que los incentivos privados para invertir en capital humano son más potentes, sino a que el valor social reconocido a la educación es mayor, por más que a muchos nos parezca insuficiente todavía para los desafíos que representa avanzar en la sociedad del conocimiento.

Un país que ha logrado pasar en poco más de una generación de tener un noventa por ciento de ciudadanos sin ningún tipo de estudios completados a que casi las dos terceras partes de los mismos posean al menos estudios medios, sin duda ha dado un gran salto adelante. Y al conseguir ese cambio, la sociedad ha ofrecido a la mayor parte de las familias, y en particular a los miembros más jóvenes de las mismas, oportunidades generalizadas de participación en una de las mejoras más relevantes derivadas del crecimiento económico, la educación. Ahora bien, junto a esta faceta positiva, el desempleo juvenil ha oscurecido las expectativas de muchos jóvenes que habían cursado bastantes más años de estudio que sus padres. Esta dificultad de inserción laboral ha afectado a la confianza de los jóvenes y sus familias en otras oportunidades también esperadas del crecimiento, como el logro de la independencia económica y la emancipación del núcleo familiar, aspectos que son cruciales para la valoración que merecen a la mayor parte de la población los resultados alcanzados con el desarrollo económico. De hecho, hay buenas razones para pensar que sólo la solución de los graves problemas de desempleo ha permitido recuperar la confianza social, que también se ve amenazada cuando las características de los puestos de trabajo no responden a las expectativas.

1.3.4 Confianza y capital social

Es interesante preguntarse si la confianza de los individuos en los demás y en la sociedad de la que forman parte ha desempeñado un

papel significativo en las mejoras económicas logradas en España. La respuesta no es sencilla, pero para abordar esta cuestión resulta atractivo un concepto antiguo, que está recibiendo ahora mucha atención de los científicos sociales: el *capital social*. Aunque se trata todavía de una expresión que recibe distintas interpretaciones, la mayoría coinciden en considerar que cuando las relaciones sociales generan expectativas de ser bien tratado se genera *confianza*, ésta promueve la cooperación y se convierte en un activo al lograr que los costes de transacción se reduzcan. Algunos piensan incluso que la importancia de este activo, junto con otros intangibles, será creciente en el futuro en sociedades que necesitan gestionar unas relaciones económicas y sociales caracterizadas por la complejidad.

Las teorizaciones más influyentes sobre el capital social, como la de Putnam, centran la atención en la capacidad de generar confianza de las asociaciones en las que se desarrollan relaciones de cooperación voluntaria. Sin embargo, no parece razonable dejar de lado el potencial generador de capital social vinculado a las relaciones económicas y a los buenos resultados de los procesos de desarrollo económico. El eficaz funcionamiento de las relaciones económicas también produce confianza y reduce los costes de transacción, tanto en ámbitos locales como globales. Por esta razón, el proceso de crecimiento económico presenta lo que los economistas denominan *dependencia de la senda*, al verse influido por el nivel alcanzado en las dotaciones de una clase de capital basada en las relaciones sociales, que es relevante para facilitar la cooperación. Merece la pena identificar, siquiera sea sucintamente, cómo se acumula este tipo de capital, a fin de considerar la trayectoria de la economía española desde esta perspectiva.

Es bien conocido que muchas transacciones económicas relevantes, en mercados de trabajo, financieros o de productos duraderos, se producen en entornos de incertidumbre acerca de sus resultados. Una parte de esta incertidumbre se deriva del desconocimiento de las actitudes y comportamientos de los agentes con los que se interactúa. En estas condiciones, las expectativas sobre el comportamiento de los demás son decisivas para adoptar una conducta cooperativa o no, lo

cual influirá en el logro de equilibrios —en el intercambio o la producción— a alto o bajo nivel, pues cuando hay cooperación el resultado general es mejor. Los amplios desarrollos de la teoría de juegos nos han enseñado que la repetición de la interacción ayuda a inducir conductas cooperativas, estimuladas por las ganancias potenciales derivadas de esos comportamientos, con lo que aumenta la probabilidad de obtener buenos resultados en los mercados y en las organizaciones.

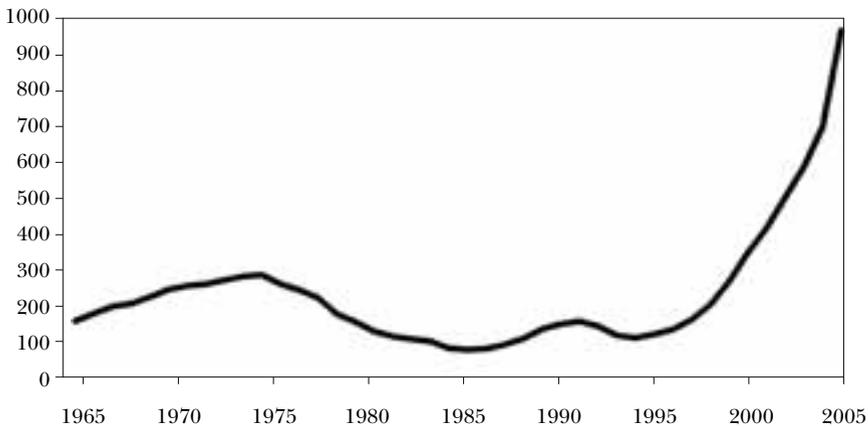
Cuanto más elevado es el nivel de desarrollo alcanzado y más compleja la economía, mayor es su eficiencia potencial, pero también son más importantes las transacciones en las que la incertidumbre se hace presente, muchas veces debido a la influencia de las decisiones de otros agentes. Por eso, las mejoras se hacen más dependientes de la capacidad de mantener bajo control los costes de transacción y de la capacidad de gestionar la complejidad, y se puede perder más si la confianza se destruye. Cuando los incentivos a confiar son poderosos y compensan los riesgos de cooperar con los demás, los agentes económicos cooperan y de ese modo invierten en capital social. La reducción de costes que se deriva de disponer de un mayor *stock* de capital social acumulado constituye una contribución productiva al crecimiento, como la que proporcionan los servicios del capital físico o humano. Por el contrario, cuando la confianza se reduce el capital social se deprecia, los mercados y las organizaciones funcionan con mayor dificultad y la productividad se ve afectada en su ritmo de mejora o, si el deterioro de la confianza es grave, en su nivel.

Esta visión del capital social que se acaba de resumir nos ha permitido valorarlo siguiendo una metodología similar a la que se utiliza para estimar el *stock* de capital físico y sus servicios. La peculiaridad del capital social es que su evolución es más irregular a lo largo del tiempo que la del capital físico o humano, mostrando esta mayor volatilidad las consecuencias de su dependencia de las expectativas. Así, en la evolución del capital social agregado en España, medido según el enfoque descrito, durante el último tercio del siglo xx se pueden distinguir tres fases. En la primera, correspondiente a los

años sesenta y primera mitad de los setenta, el capital social crece impulsado por unos fuertes ritmos de mejora de la renta previamente desconocidos y unos altos niveles de empleo. En la segunda, durante la década de la crisis que comprende el período de 1975 a 1985, el capital social experimenta un fortísimo declive, como resultado del efecto combinado de los bajos ritmos de crecimiento de la renta y el continuado aumento del desempleo, en el contexto de un Estado que apenas ofrecía garantías sociales. En la tercera, desde 1985, comienza una fase de recuperación de los niveles de confianza que ha continuado hasta la actualidad (gráfico 1.13).

La destrucción del capital social desde mediados de los años setenta se asocia a la quiebra de las bases económicas en las que se apoya la confianza en el acceso a niveles crecientes de bienestar del individuo medio. Esas fuentes de la inversión en capital social experimentaron en España un intenso deterioro durante diez años, de 1975 a 1985, como consecuencia de distintas crisis superpuestas, hasta el punto de amenazar seriamente la senda de crecimiento lograda du-

Gráfico 1.13 Evolución del capital social. España (1964-2005)
(1983 = 100)



Fuente: Pérez, Serrano y Fernández de Guevara (2007) y elaboración propia.

rante la década anterior. El impacto negativo de la crisis económica planteó la necesidad de un fuerte reajuste estructural y provocó un aumento del desempleo muy difícil de asimilar socialmente, dadas las debilidades de un sector público raquítico y un estado de bienestar poco desarrollado. Al mismo tiempo, un sistema financiero poco eficiente hubo de encajar una crisis bancaria de amplias dimensiones, que afectó a la cuarta parte del sistema crediticio. Junto con ello, como consecuencia del ocaso del franquismo y los problemas de los primeros años de la transición democrática, el marco institucional era cambiante y no gozaba de confianza. Así, la falta de lo que Coleman denomina un *cierre normativo*, es decir, un sistema de valores, normas y sanciones ampliamente compartido, fomentaba las valoraciones antagónicas de las soluciones y aumentaba la dificultad para que muchas decisiones lograran el amplio respaldo social necesario. En esas circunstancias, existía más incertidumbre y era mayor la tentación de los distintos grupos de interés de atender a corto plazo y no cooperar, como puso de relieve en esos años la conflictividad social, laboral y política.

Así pues, la instauración de la democracia no significó una elevación automática de la confianza social. Más bien al contrario, las dudas derivadas de las dificultades económicas se proyectaron sobre la capacidad que tendría el nuevo marco político, y muchas de las nuevas normas propuestas, de dar respuesta eficaz a los problemas sobrevenidos con la crisis. Los altos niveles de desempleo (todavía hoy considerado el segundo problema del país en las encuestas de opinión) tuvieron un efecto muy destructivo sobre la confianza. En esas circunstancias los costes de transacción se incrementaron y la elevada inflación del período es un buen reflejo de esa tensión entre los participantes en el proceso económico.

Sólo tras el fin de la transición, el asentamiento de las reformas y la recuperación del crecimiento económico, la confianza vuelve a recuperarse, dentro de unas coordenadas institucionales y unas reglas de juego para la economía diferentes. Visto en perspectiva, este nuevo marco normativo ha permitido asumir de manera distinta, pero eficaz, los riesgos asociados al funcionamiento de un Estado descen-

tralizado e integrado en instituciones supranacionales y de una economía más abierta, sometida a distintos tipos de *shocks* (internacionales, tecnológicos, laborales, etc.). A la vista de los resultados los hechos han dado la razón a las reformas, que se han mostrado capaces de propiciar la recuperación de los niveles de confianza anteriores a la crisis y superarlos ampliamente.

La recuperación del capital social en la segunda mitad de los ochenta y su aceleración en la última década se asocia con períodos de fuerte expansión de la renta y, sobre todo, con unos años de muy intensa creación de empleo. La positiva relación entre el capital social, la renta y el empleo hace que el progreso continuado se convierta, por sí mismo, en una fuente duradera de crecimiento, como sucede con otros factores de oferta. Al aumentar la confianza, se reducen los costes de funcionamiento en mercados tan importantes como el laboral, el financiero o el de bienes de inversión, alargando la duración de la expansión. La capacidad de hacer compatibles en estos años el fuerte crecimiento del empleo, la rápida y sostenida expansión del crédito, niveles históricamente bajos para nuestro país de inflación y moderadas alzas salariales, resulta explicativa de la ampliación de la confianza en el sistema económico entre un porcentaje creciente de la población. Amplias clases medias y varios millones de nuevos ocupados confían en que los resultados pueden ser buenos si las partes cumplen sus compromisos y moderan sus exigencias a corto plazo, contando además con la cobertura que ofrecen las distintas piezas del estado de bienestar.

1.4 Las fuentes del crecimiento

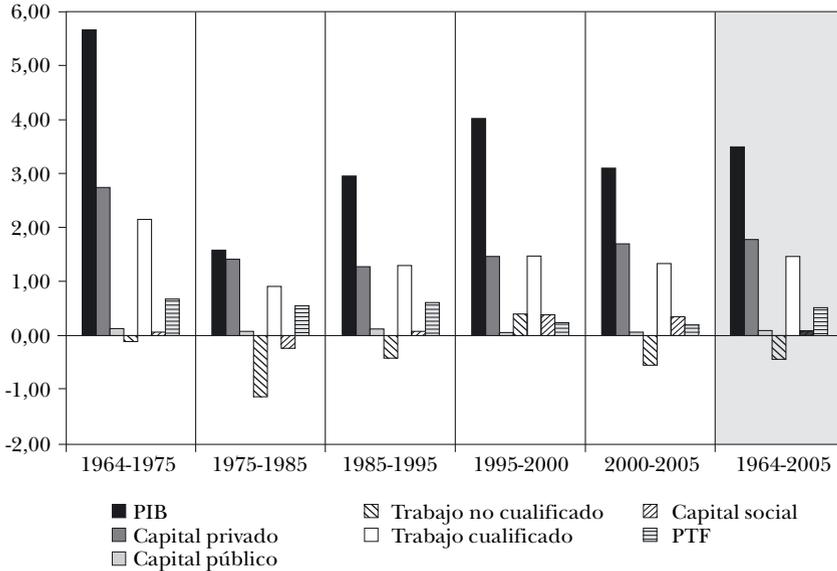
El crecimiento agregado depende de la capacidad de ampliar la disponibilidad y el uso del trabajo y los distintos tipos de capital a los que nos hemos referido, así como de la mejora de la eficiencia en el empleo de los factores. La variedad de factores considerada justifica preguntarse por la contribución que realiza cada uno de ellos. Estas

fuentes del crecimiento no son siempre fácilmente separables, porque el avance de la eficiencia se asocia con frecuencia a los cambios en las propias características de los factores —*el progreso técnico incorporado*— y no sólo a la habilidad para combinarlos. No es este el lugar para profundizar en los numerosos problemas que plantea la medición de los factores a lo largo del tiempo, cuando se producen cambios en la estructura de las cantidades y en los precios relativos, en la calidad de productos y factores e incluso la aparición de nuevos bienes y la desaparición de otros. Baste señalar que los criterios de medida y de agregación pueden ser muy relevantes para la valoración de las fuentes del crecimiento, un asunto técnicamente importante y con serias implicaciones para el diagnóstico preciso de los problemas y el diseño de políticas de desarrollo.

Según las valoraciones más utilizadas, basadas en las técnicas de contabilidad del crecimiento o en estimaciones econométricas, durante cerca de treinta años, hasta casi mediada la década de los noventa, las principales fuentes del crecimiento en España presentaron rasgos relativamente estables. Así, el aumento del producto se había basado muy poco en la creación de empleo neto y mucho en la acumulación del capital físico, en la creciente utilización del trabajo cualificado y en la productividad (gráfico 1.14).

La escasa generación de empleo en los años sesenta y setenta, pese al rápido crecimiento, se debió a la fuerte transformación productiva de la tradicional economía de los años cincuenta, que supuso una intensa destrucción de empleo agrícola a duras penas compensada por la mayor ocupación generada en la industria y los servicios. Ese cambio estructural implicaba el desarrollo de sectores más productivos, particularmente en el seno de la industria, e iba acompañado de una intensa capitalización de todas las demás actividades, incluida la agricultura, la construcción y los servicios. Las transformaciones tecnológicas que tuvieron lugar en todos los sectores, gracias al uso de mayores dotaciones de capital, permitieron su modernización y las mejoras generalizadas de productividad fueron intensas.

Gráfico 1.14 Fuentes del crecimiento por subperíodos. España (1964-2005)
 Tasas de crecimiento del PIB (porcentaje) y contribución al crecimiento
 (puntos porcentuales)



PTF: productividad de los factores.

Fuente: INE; Uriel, Moltó y Cucarella (2000); Mas et al. (2005); Mas, Pérez y Uriel (2007) y elaboración propia.

En esa primera fase, además del capital privado, comenzaron a ser relevantes las aportaciones de otros tipos de capital. Por una parte, la inversión en infraestructuras creció y, dado su bajo nivel de partida, las dotaciones de capital público mejoraron a buen ritmo y dieron respuesta a las crecientes necesidades de servicios de las actividades privadas. Por otra, aunque los bajísimos niveles educativos de partida no significaron un estrangulamiento porque la economía que demandaba mano de obra para expandir sobre todo actividades manufactureras maduras, de nivel tecnológico medio y bajo, y un expansivo sector de la construcción, las mejoras educativas comenzaron a incrementar la disponibilidad de trabajadores más formados, necesarios

para desarrollar nuevas actividades. En cuanto al capital social, el mantenimiento de un ritmo de progreso notable, previamente desconocido, y la estabilidad del marco institucional del franquismo facilitaron el desarrollo de la confianza y la reducción de los costes de transacción, en un contexto de pleno empleo.

Todos estos equilibrios entraron en crisis a mediados de los setenta, como consecuencia de una combinación de circunstancias ya conocidas. El crecimiento débil de la década siguiente se deriva de la pobre aportación de casi todos los factores mencionados. Así, el empleo no cualificado se ve afectado por la continuación de la destrucción de puestos de trabajo en la agricultura y la crisis industrial. Simultáneamente, el empeoramiento de las expectativas frena la inversión privada, que reduce notablemente su contribución al crecimiento, y las dificultades financieras del sector público frenan la inversión en infraestructuras. Esas circunstancias negativas afectan sensiblemente también al capital social, que se destruye como consecuencia de la crisis económica y la incertidumbre política. Sólo la mejora de los niveles educativos continúa su avance, haciéndose perceptible el despegue del capital humano como resultado del reconocimiento cada vez más general de su valor por parte de la sociedad española. Aunque el capital humano reduce su contribución al crecimiento en comparación con el período previo, aporta buena parte del aumento del *output* en un contexto de destrucción de empleo. Asimismo, mantiene su contribución positiva al crecimiento la productividad total de los factores, medida como un residuo, que puede considerarse asociada a los fuertes procesos de reconversión industrial que se producen estos años y al imparable avance de la modernización agraria.

En la nueva etapa de crecimiento que se desarrolla a partir de la entrada en 1986 en lo que hoy llamamos Unión Europea, la contribución al crecimiento de las distintas fuentes es diferente en bastantes aspectos. Por una parte, el empleo cualificado contribuye mucho más, tanto en la segunda mitad de los ochenta como desde mediados de los noventa, porque la creación de empleo permite aprovechar más los recursos humanos jóvenes y mejor instruidos. Por otra, el

capital privado se recupera, aunque no llegan a alcanzarse ritmos de acumulación tan intensos como los anteriores a la crisis del petróleo. En cuanto al capital público, también participa en el relanzamiento de la expansión, mediante tasas de inversión pública muy elevadas. De esta combinación de circunstancias se deriva una mejora de la confianza y el capital social que, en el nuevo marco institucional, vuelve a realizar aportaciones positivas al crecimiento, importantes en la última década.

La evolución de la productividad conjunta de los factores en las últimas dos décadas merece un comentario específico. Durante las mismas, su contribución al crecimiento se debilita sustancialmente, en particular en los períodos de fuerte creación de empleo de la segunda mitad de los ochenta y los noventa. Así pues, la economía española ha logrado crecer de nuevo con vigor en las dos últimas décadas pero no ha conseguido hacer compatible la reducción del paro —su mayor problema de política económica si se consideran las encuestas de opinión pública de esos años—, con la mejora de la productividad. A consecuencia de ello, aunque el desempleo continúa ocupando un lugar destacado entre las preocupaciones de la sociedad —el segundo tras la inmigración—, en los últimos años un número creciente de especialistas considera la productividad el asunto más preocupante de cara al futuro. Ello se debe a que sin mejoras de productividad nuestro crecimiento es meramente extensivo, pues se basa sólo en emplear más trabajo y más capital, pero no en los avances en eficiencia que son la base de las mejoras salariales.

Para identificar con mayor precisión las causas del lento avance de la productividad —y también la ralentización de la acumulación de distintos tipos de capital— se requiere considerar el funcionamiento de la economía con mayor desagregación, pues se trata de problemas muy relacionados con la estructura productiva y la especialización. Ello es debido a que la mejora de la productividad agregada requiere tanto avances de la misma en los distintos sectores como desplazamiento de los factores productivos desde las actividades de bajo nivel de productividad (o lento avance) hacia otras en las que su nivel es

mayor (o su crecimiento más rápido). Según se analizará en la segunda conferencia, estos dos tipos de transformaciones estructurales se plantean en la actualidad con exigencias y oportunidades distintas que en décadas precedentes, como consecuencia de una nueva oleada de cambios tecnológicos e innovaciones y del proceso de integración de los mercados mundiales. En este terreno, los logros de la economía española en los últimos años son modestos debido a que, como se comprobará, su participación en las actividades de mayor nivel tecnológico y superior dinamismo es escasa. Esto representa una debilidad para el futuro del crecimiento español en un contexto en el cual el desarrollo de la sociedad y de las economías está cada vez más basado en el conocimiento.

1.5 Los frutos del crecimiento

Antes de profundizar en esos desafíos futuros en la segunda conferencia, la aproximación agregada al crecimiento desarrollada en esta primera se puede completar con un balance del bienestar logrado en las décadas pasadas. Aunque la primera consecuencia del proceso de acumulación perpetuado durante varias décadas ha sido el incremento del nivel de renta por habitante, hacer de esta variable la referencia central de la evolución de las economías y del éxito o fracaso de las políticas suscita dudas. El origen de las mismas es conocer cuál es su capacidad de reflejar otros aspectos relevantes de la realidad social y sus avances o retrocesos, en particular los referidos a la distribución de la renta y a la igualdad de las oportunidades. En otras palabras, la pregunta que se plantea es si la renta per cápita es capaz de representar aceptablemente el bienestar alcanzado por el conjunto de la población o si, por el contrario, es un indicador equívoco del mismo, por dejar fuera aspectos relevantes o por concentrarse en los valores medios e ignorar otros rasgos de la distribución de la renta y la riqueza.

Es evidente que existen muchas dimensiones de la realidad social que influyen en el bienestar individual y no quedan reflejados con

precisión en un solo indicador sintético de los logros materiales como es la renta media. Por ello, considerar información más detallada permite apreciar otras dimensiones del desarrollo humano. Este objetivo será abordado a continuación brevemente sin entrar en consideraciones más ambiciosas, como las que plantea la literatura reciente sobre las relaciones entre bienestar material y felicidad. La cuestión que aquí se contempla es, fundamentalmente, si otras mejoras esperadas del progreso económico y social, como el aumento de la esperanza de vida o la mayor igualdad de oportunidades, acompañan o no a la mejora de la renta. Si la respuesta es afirmativa, cabe decir que la mejora de la renta y del bienestar son procesos complementarios y el seguimiento de las variaciones de la renta media tiene un valor informativo adicional, pues indican también cambios de bienestar social.

Como vamos a comprobar a continuación, las dimensiones más significativas del bienestar evolucionan en direcciones similares a los aumentos de la renta media, progresando, por lo general, en el mismo sentido que ésta. Esto significa que, si bien existen insuficiencias o problemas de bienestar en las sociedades más ricas, el crecimiento es eficaz para reducirlos. Así sucede, por ejemplo, en aspectos tan relevantes para el *desarrollo humano* —por utilizar una expresión que Naciones Unidas ha popularizado— como la mejora en las oportunidades de acceso a la salud o a la educación y la reducción de las desigualdades de renta o de género. Elegiremos estos cuatro aspectos como referencias para ilustrar empíricamente la validez de la tesis defendida.

1.5.1 Esperanza de vida y salud

El aumento de la esperanza media de vida de los individuos de una sociedad refleja que sus habitantes participan ampliamente del acceso a los servicios sanitarios y de unas condiciones de vida saludables, mejoras ambas factibles gracias al progreso material y científico. Así, en sociedades en las que la renta aumenta, pero está repartida de manera muy desigual, porcentajes elevados de la población no acceden a los servicios que les permitan elevar su esperanza de vida. Por el contrario, cuando la mayor parte o la totalidad de la población vive

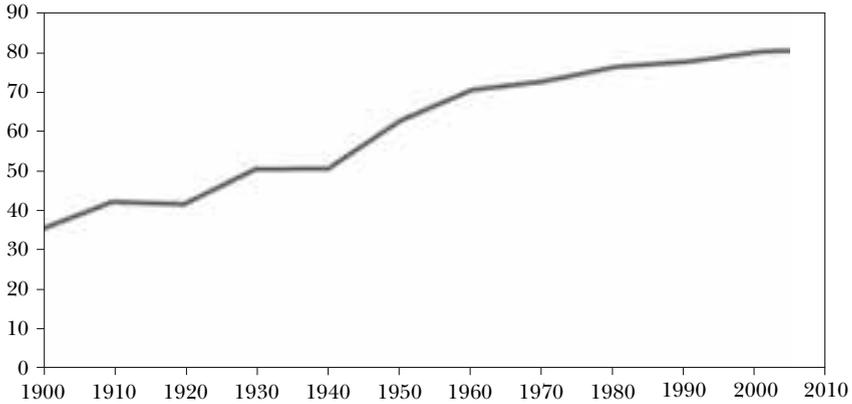
en condiciones más saludables y accede a los diagnósticos y tratamientos médicos que reducen la mortalidad —particularmente en los primeros años de vida y en la vejez—, la esperanza de vida aumenta. En el caso español, los datos no dejan lugar a dudas sobre la importancia de los progresos logrados en el siglo xx: entre 1900 y 2002 la esperanza de vida al nacer se dobló, pasando de 40 a 80 años. Ya en la primera mitad del siglo xx las mejoras fueron sustanciales —lo que indica una cierta autonomía de esta dimensión del bienestar respecto de la evolución de la renta—, pero se consolidaron durante la segunda mitad de la centuria, durante la cual las mejoras más importantes tuvieron lugar entre las personas mayores (gráfico 1.15).

De hecho, la posición de España en comparación con otros países desarrollados es claramente más avanzada en salud que en términos de renta. Aunque ello no depende sólo de las condiciones económicas, pues se asocia también a circunstancias climáticas y culturales, las ventajas ahora existentes no han existido siempre y algunas no quedan reflejadas en los años de vida sino por la calidad de la vida disfrutada. Así pues, esta mejora de bienestar ha sido inequívoca y se deriva del mayor volumen de recursos científicos, técnicos, humanos y financieros disponibles y también de cómo se han distribuido entre la población los frutos del progreso conseguido. En este asunto tan importante, la intervención pública ha sido determinante para que la difusión de los servicios que hacen factibles las mejoras en salud haya sido muy amplia, mucho más igualitaria que otros bienes. No sólo ha sido relevante para ello la ampliación del derecho a la asistencia sanitaria a toda la población y la mejora de los servicios de salud, sino también las inversiones en infraestructuras que han permitido aplicar regulaciones cada vez más ambiciosas en cuanto al equipamiento de viviendas y núcleos de población, la educación en hábitos saludables, etc.

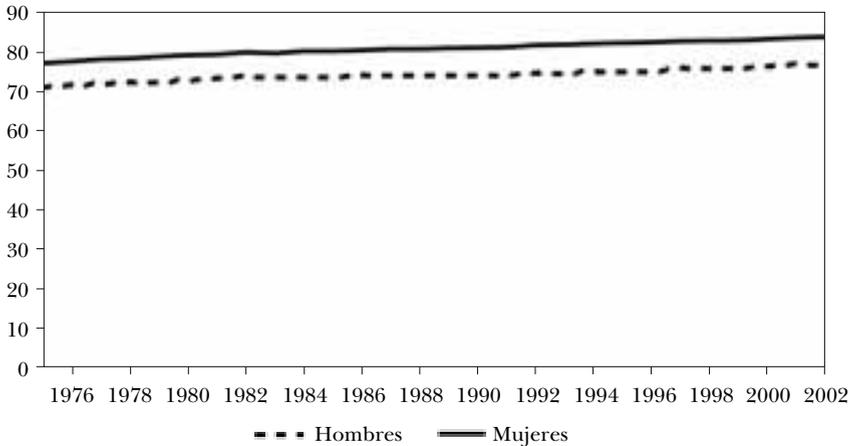
En todos los países desarrollados, la ampliación de la esperanza de vida, el consiguiente incremento del número de personas ancianas, el uso de tecnologías médicas más sofisticadas y eficaces y la mejora de la calidad de vida de los enfermos, personas dependientes y discapacitados van acompañados de un gasto sanitario que crece más

Gráfico 1.15 Esperanza de vida al nacer. España
(años)

a) 1900-2005



b) Por género. 1975-2002



Fuente: INE; Pinilla y Goerlich (2004) y elaboración propia.

rápidamente que la renta. Este hecho es fuente de preocupación por su incidencia directa y sustantiva sobre el equilibrio de las cuentas públicas pero, en cambio, en pocas ocasiones estos gastos son valorados como inversión en salud ni puestos en relación con los benefi-

cios que de los mismos se derivan, como hace años propusiera Becker. Recientemente, este autor ha defendido de nuevo el interés de este enfoque, mostrando cómo proceder al cálculo de lo que ha denominado el *capital salud*. No obstante, mientras las estimaciones del capital humano se han hecho frecuentes, las de capital salud son hasta el momento muy escasas y sin ellas no disponemos de valoraciones económicas de las mejoras en esperanza de vida y en calidad de vida derivadas del mayor gasto sanitario, que nos permitan discutir su justificación o rentabilidad social. Esto significa que es posible que estemos infravalorando algunos de los resultados del crecimiento en términos de bienestar, al no disponer de las mediciones adecuadas para reconocerlos.

1.5.2 Acceso a la educación

La amplitud con la que la población accede a la educación es muy relevante desde la perspectiva de la evolución del bienestar porque constituye una pieza clave para la igualdad de las oportunidades laborales y de participación social. Se ha comentado anteriormente, al hablar del capital humano, que las mejoras en España han sido sustanciales en este sentido, como reflejan la ampliación del período de educación obligatoria y las elevadas tasas de escolarización posobligatoria, lo que no es posible sin que segmentos de población muy amplios participen. De nuevo, en este terreno, la intervención pública ha sido decisiva, tanto por aportar recursos como por definir períodos de escolarización más extensos. Por ambas vías, las políticas educativas públicas han propiciado que todas las familias con miembros en edad escolar en las tres últimas décadas hayan participado en buena medida de la mejora educativa general y, en particular, que las mujeres hayan dejado de estar discriminadas en tan importante ingrediente del desarrollo personal.

Dado que los niveles educativos no universitarios son en su mayor parte obligatorios y que su financiación es pública en gran medida, en esos escalones las políticas de igualdad tienen un amplio alcance. En cambio, uno de los puntos más discutibles de las políticas educa-

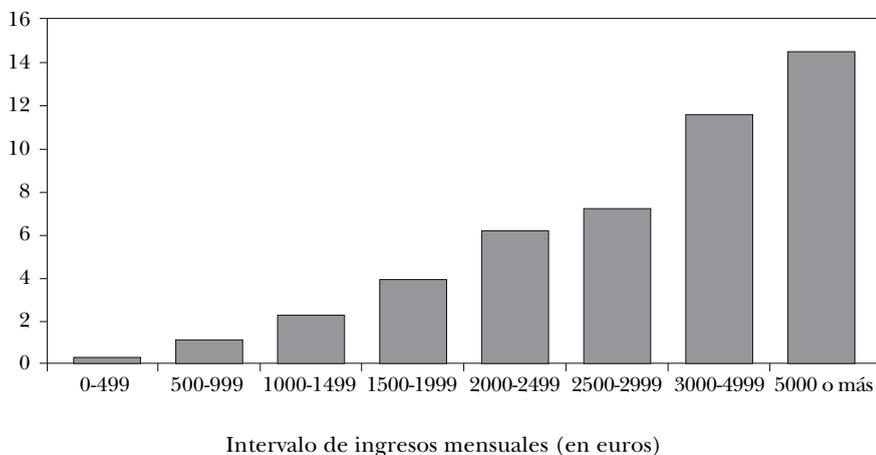
tivas desde esta perspectiva es el criterio utilizado en la financiación de la educación superior, en la que las tasas de escolarización son elevadas, pues superan el 35%, pero distan mucho de alcanzar a toda la población joven. Por esta razón, resulta relevante considerar tanto las modalidades de financiación de la misma como sus beneficiarios.

El modelo existente está basado en tres pilares: peso predominante de las aportaciones públicas directas e incondicionadas a las instituciones universitarias, tasas bajas pagadas por los usuarios de los servicios y becas escasas. El resultado es un sistema universitario de grandes dimensiones, pero insuficientemente conectado con su entorno y que no garantiza la igualdad de oportunidades entre el tercio largo de jóvenes que estudian en la universidad. Así, las familias españolas con mayores niveles de estudios y profesiones más cualificadas y mejor remuneradas tienen mucha más importancia en el conjunto de hogares con universitarios que la que les correspondería por su peso demográfico, mientras sucede lo contrario con las familias de menor nivel educativo y de ingresos (gráfico 1.16). Por tanto, los principales beneficiarios de la financiación pública de este servicio no son los que menos recursos tienen.

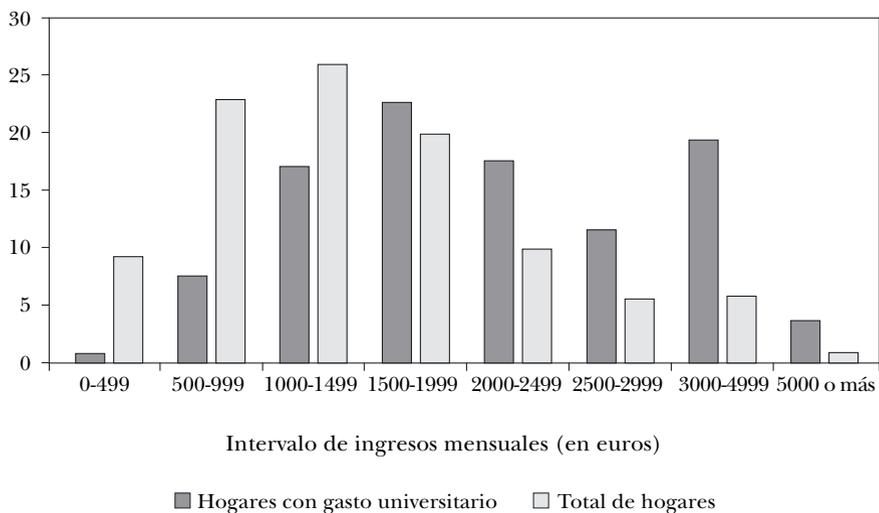
Cada uno de esos tres pilares mencionados es objetable en su configuración actual. El primero porque —aunque afortunadamente comienza a haber tímidas excepciones a este planteamiento en los planes de financiación que han puesto en marcha algunos gobiernos regionales—, en general, predomina la ausencia de incentivos financieros para lograr objetivos de política universitaria que vayan más allá de los criterios de cada universidad. Esto implica una renuncia injustificada a transmitir a las universidades prioridades sociales que éstas deberían atender por ser de gran relevancia actualmente para el desarrollo en general y el crecimiento económico, aunque no coincidan exactamente con los intereses de la comunidad universitaria. El segundo elemento es discutible porque —por más que sea una práctica común en Europa— resulta difícil entender que los estudiantes universitarios (que como titulados obtendrán, como promedio, salarios

Gráfico 1.16 Distribución de los hogares con gastos universitarios, según el nivel de ingresos. 2003
(euros)

a) Porcentaje de hogares con gasto universitario sobre el total de hogares del intervalo de renta



b) Distribución de los hogares, según el nivel de ingresos



Fuente: INE y elaboración propia.

superiores en un 50% al salario medio de los trabajadores) paguen unas tasas que representan menos del 20% del coste de sus estudios. Por más que la sociedad en su conjunto espere beneficiarse de la contribución de los universitarios, no cabe duda de que los beneficios privados serán bastante más importantes que los costes privados y, por ello, se entiende mal que su aportación no sea mayor. La objeción a la escasez de becas es que, en algunos casos, las tasas bajas no bastan para que personas con capacidad intelectual accedan a los estudios en igualdad de condiciones, y así sucede en la actualidad de manera evidente cuando ello requiere movilidad: no son los mejores estudiantes los que se desplazan, sino sólo aquellos cuyas familias pueden financiarles y tienen la percepción de que merece la pena hacerlo.

1.5.3 Desigualdad en renta

Del mismo que el nivel de renta per cápita constituye un indicador sintético del bienestar material medio, se suele considerar que la dispersión de los niveles de la renta disponible por habitante, después de pagar impuestos, es una buena referencia de la desigualdad económica existente. Sin embargo, se debe advertir que esa variable seguramente sobreestima la desigualdad de renta real existente, porque computa el efecto redistributivo de la imposición y las transferencias monetarias, pero no tiene en cuenta la redistribución que opera *en especie* a través del gasto público y la oferta de servicios públicos, potencialmente muy relevante también. La falta de estimaciones sobre el efecto redistributivo de las políticas de gasto explica que las referencias se suelen hacer a la renta disponible, pero no elimina el sesgo interpretativo señalado que ha sido confirmado por los estudios puntuales disponibles.

En sociedades con estados de bienestar desarrollados al estilo europeo, como es actualmente la española, el acceso prácticamente gratuito a un número importante de grandes servicios sociales —y particularmente a la sanidad y la educación, ya comentados— coloca la desigualdad en los niveles de renta realmente disfrutados por debajo de la que mide la renta disponible. Dado que los avances en este terreno son un logro del período vivido en democracia, estas mejo-

ras de la igualdad que medimos con mayor dificultad se han producido en los últimos veinticinco años.

Con las cautelas que se derivan de la advertencia hecha sobre los límites de la medida de la distribución de la renta que podemos calcular, la conclusión que se deriva de los estudios disponibles es que la desigualdad no aumenta en el interior de la sociedad española, pese al incremento de las rentas medias. Al contrario, aunque obviamente existen ricos y pobres, la distancia relativa entre los mismos se reduce, sobre todo gracias a la redistribución que realiza el sistema fiscal a favor de los más pobres, que financian mayoritariamente unas clases medias cada vez más amplias.

Así pues, tendencialmente el bienestar social se ha incrementado tanto por la mejora de los niveles de renta, como por una distribución de la misma más igualitaria. El avance social ha sido impulsado simultáneamente por ambos factores, de manera que las mejoras de bienestar se pueden considerar superiores a las de la renta y no menores. Por tanto, la evolución de la renta por habitante sí puede interpretarse como una medida aproximada del bienestar, pero teniendo en cuenta que, probablemente, infravalora los progresos de éste.

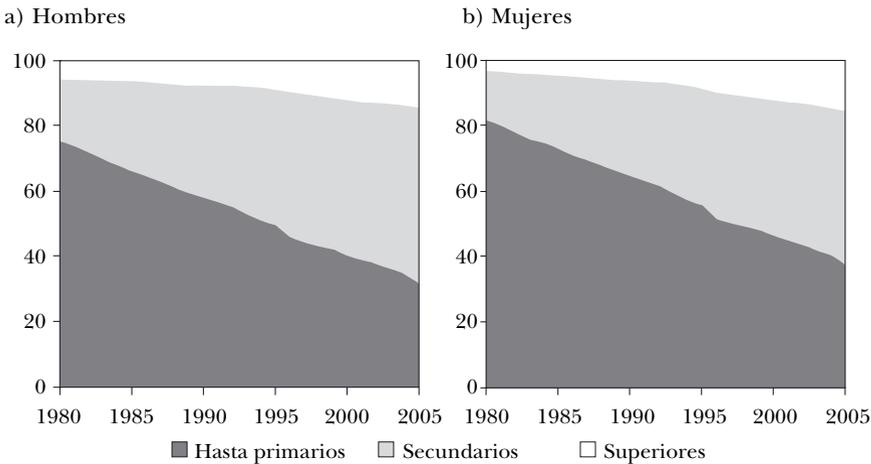
1.5.4 Desigualdad de género

Las medidas de desigualdad y bienestar que hemos considerado hasta ahora no contemplan las diferencias de género. Una mención a las mismas es obligada, tanto por las diferencias existentes en las condiciones de vida y trabajo disfrutadas por hombres y mujeres, como por los cambios que se han producido en España durante este período, claramente asociados al progreso económico. En este ámbito, el desarrollo ha promovido transformaciones radicales que han reducido sustancialmente las injustificables desventajas en oportunidades de educación y empleo padecidas a lo largo de la historia por las mujeres. Por consiguiente, la participación de las mujeres en los frutos del crecimiento ha ido mucho más allá de las mejoras en el nivel de renta de sus familias, al ir acompañadas, por lo general, de avances muy relevantes en la igualdad de géneros.

El primer aspecto que merece un comentario es la transformación revolucionaria que representa la igualdad de acceso a la educación que hoy disfrutan las mujeres de este país. Ha sido lograda plenamente para las generaciones más jóvenes, al mismo tiempo que se han elevado sustancialmente los niveles medios de estudios, aunque sólo cuando alcance a toda la población adulta se habrá puesto fin a una de las causas de desigualdad en las oportunidades y en las capacidades más relevantes e injustificadas. Esto no sucederá hasta que no se complete la transición educativa en curso, es decir, cuando las generaciones que ya no fueron discriminadas alcancen el vértice superior de la pirámide demográfica (gráfico 1.17).

También han participado plenamente las mujeres de las mejoras en salud y esperanza de vida, no existiendo en este terreno desventajas respecto a los hombres. No sólo su esperanza de vida al nacer es mayor, sino que la diferencia con la de los varones se ha ido ampliando con el paso del tiempo.

Gráfico 1.17 Niveles de estudios de la población en edad de trabajar según género. España (1964-2005) (porcentajes)

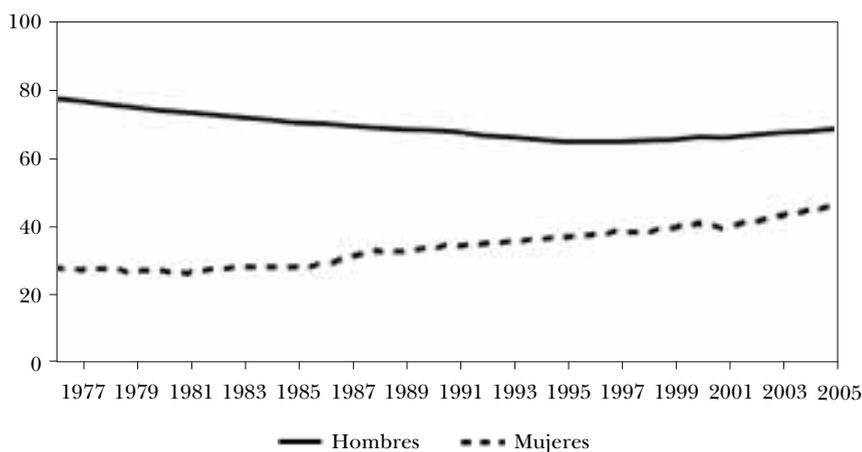


Fuente: INE y elaboración propia.

En cambio, el panorama presenta más claroscuros en lo que se refiere a las oportunidades de empleo y salarios, pues, junto con las luces de los progresos innegables en las tasas de actividad y ocupación, aparecen las sombras del mayor desempleo y la discriminación salarial. El aumento en las tasas de actividad y empleo de las mujeres está claramente asociado a las mejoras de sus niveles educativos, haciéndose muy similares ambas tasas a las de los varones entre los universitarios (gráfico 1.18). Pero el nivel de estudios no elimina los obstáculos adicionales que padecen las mujeres para acceder al trabajo —como demuestra la mayor tasa de paro femenina— ni tampoco la discriminación salarial, situada en 2002 en más de un 30% para cualquier nivel de estudios (gráfico 1.19).

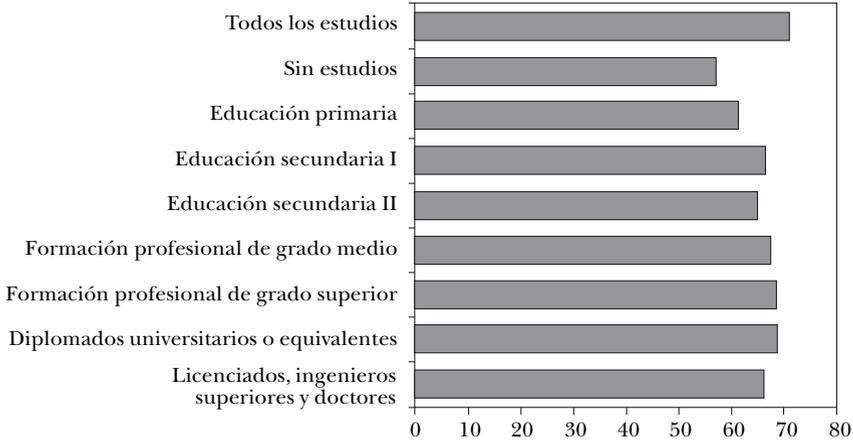
Una valoración sintética de los progresos en el desarrollo de género la ofrece el índice así denominado, elaborado por Naciones Unidas, siguiendo la metodología para la medición del desarrollo

Gráfico 1.18 Evolución de las tasas de actividad por género.
España (1976-2005)
(porcentajes)



Nota: Los datos se refieren al segundo trimestre de cada año. Población de 16 o más años.
Fuente: Mas et al. (2005); Herrero y Soler (2005) e INE.

Gráfico 1.19 Diferencias salariales por género y niveles de estudios
Salario medio de las mujeres sobre salario medio de los hombres. 2002
(porcentajes)

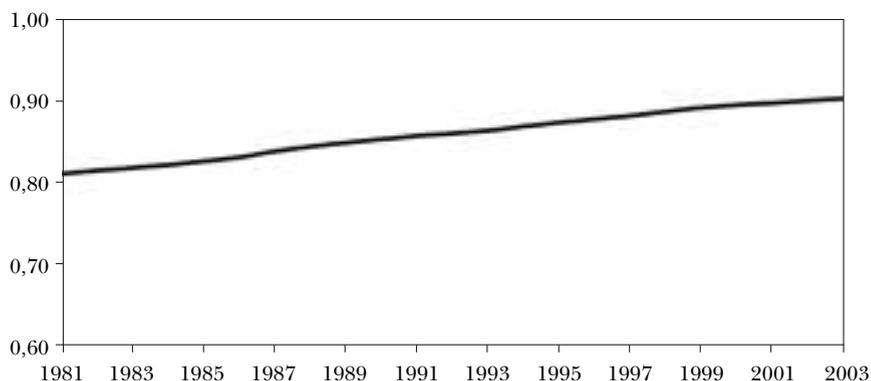


Fuente: INE.

humano. El *índice de desarrollo de género* mide las diferencias entre hombres y mujeres en esperanza de vida, los conocimientos y los ingresos del trabajo, combinando esos tres aspectos del desarrollo humano. El índice debería ser igual a la unidad si no existieran diferencias de género en estos ámbitos, y su distancia a este valor nos informa de que las oportunidades en los mismos no estén igualmente distribuidas entre hombres y mujeres. La evolución de dicho índice para España durante el período 1981-2003 indica que las diferencias de género se han reducido a menos de la mitad de las que existían hace veinte años, pero siguen siendo significativas (gráfico 1.20).

1.6 Conclusiones

La revisión de los resultados del crecimiento español del último medio siglo ofrece un balance general muy positivo, particu-

Gráfico 1.20 Índice de desarrollo de género. España (1981-2003)

Fuente: Mas et al. (2005) y Herrero y Soler (2005).

larmente porque significa el enderezamiento de una trayectoria histórica contemporánea salpicada de fracasos. La transformación de las condiciones productivas en estas décadas ha representado un cambio profundo de las condiciones de vida de los españoles y sus oportunidades de desarrollo humano y bienestar material, lo que constituye un éxito indudable de la acción colectiva del pueblo español.

Las sustanciales mejoras del nivel de renta han sido el resultado de haber sostenido la acumulación de capital de muy distintos tipos, privado y público, humano y social, durante décadas, gracias a un esfuerzo de ahorro de muchos agentes y a una adecuada financiación de la inversión. Así pues, las fuentes de nuestro tardío crecimiento no han sido en términos generales diferentes de las que han permitido el avance del resto de países. Como en ellos, han servido para transformar el tejido productivo y colocar nuestra actual plataforma de generación de bienes, servicios y renta a un nivel mucho más elevado que en cualquier otro período pasado. Además, ese proceso de desarrollo económico ha ido acompañado de mejoras en el empleo, la distribución de la renta y el acceso a los servicios educativos y sani-

tarios de prácticamente toda la población, lo que ha permitido que una parte importante de la misma se considere de clase media y participe de las expectativas de mejora colectivas.

Esta larga experiencia de acumulación y crecimiento se ha desarrollado al mismo tiempo que la economía española se abría cada vez más al exterior y un número mayor de agentes e instituciones se habituaban a considerar las relaciones internacionales como una referencia necesaria de sus decisiones. Esta circunstancia y el progreso conseguido ofrecen en la actualidad un punto de partida objetivamente mucho más favorable para abordar las etapas posteriores de desarrollo que, como es evidente, van a tener lugar en un contexto de creciente integración de la economía mundial.

Una vez revisados los factores que han conducido a tan notables resultados en el pasado, cabe plantearse qué evolución se puede esperar en el futuro y cuáles son las amenazas y oportunidades que pueden influir en la continuidad del proceso de mejora.

Una de las características de la capitalización es que sus efectos más importantes se producen por el lado de la oferta y por ello son de carácter duradero. No obstante, la continuidad de los ritmos de progreso no está garantizada y la posibilidad de lograr objetivos más ambiciosos depende de cuáles sean éstos y cuánto el acierto en el conjunto de las decisiones adoptadas. Los avances dependerán de cómo se concreten las respuestas a los problemas actuales, que son distintos de los del pasado y de cuál sea la capacidad de competir en un escenario internacional cada vez más influyente.

En cuanto a la realización de las expectativas, no es lo mismo aspirar a seguir creciendo que a converger con los más adelantados, avanzando más rápidamente que ellos. La moda de los últimos veinte años ha sido hablar mucho de la convergencia en renta per cápita con Europa como objetivo, prescindiendo demasiado de los detalles y de la factibilidad de esa meta. Más allá de la convergencia estadística que se deriva de la ampliación de la UE a países más pobres, que nos aproxima a la media a consecuencia de la reducción de ésta, la convergencia real no es un objetivo sencillo. Pese a que los

resultados de los últimos años muestren cierta capacidad de aproximación a la renta media de la UE-15, ello es debido tanto al fuerte crecimiento español como el estancamiento de algunas de las principales economías europeas, pues seguimos lejos de la mayoría de las economías más avanzadas y que mejores resultados presentan en la última década.

En todo caso, la convergencia en renta por habitante se ha debido a la mayor capacidad de generar empleo de la economía española. Esa vía de avance ha sido positiva, porque padecíamos un grave problema de paro y nuestra tasa de actividad era y sigue siendo baja. Pero la mejora en el empleo del factor trabajo no ha ido acompañada de la convergencia en eficiencia productiva, como muestra la trayectoria de la productividad por ocupado y la productividad por hora trabajada.

El lento avance de la productividad es uno de los principales motivos de preocupación sobre nuestra trayectoria futura, junto con la pobre competitividad exterior y el lento avance entre nosotros de la sociedad del conocimiento. Estos problemas están relacionados entre sí y su importancia es creciente, debido a su estrecha conexión con el proceso de integración de las economías de todo el mundo que conocemos como *globalización*. De estos temas nos ocuparemos en la segunda conferencia, que se centrará en el período más cercano y reflexionará más sobre las perspectivas de la economía española que sobre su pasado. Para ello propondremos una aproximación más desagregada a las transformaciones que acompañan al crecimiento, pues el enfoque macro que hemos seguido hasta ahora no permite identificar aspectos que son cruciales para comprender la situación actual. Al proceder de ese modo aparecerán en el centro de la escena algunas dimensiones del cambio estructural y la especialización productiva que, en esta primera conferencia, no hemos mencionado, pero que están estrechamente ligadas a las causas de los problemas de productividad y competitividad que padece hoy la economía española.

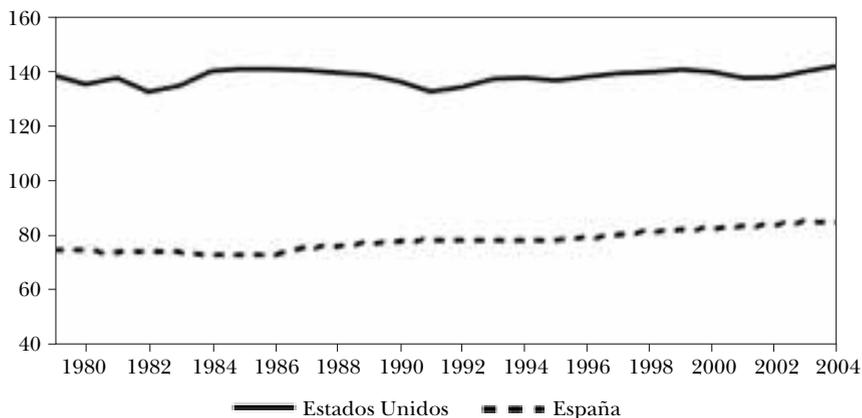
2 Cambio estructural, productividad y competitividad

Esta segunda conferencia va a contemplar el desarrollo español desde una perspectiva distinta de la que proponen los modelos agregados de crecimiento que han servido de guía en la primera y prestará más atención a los cambios estructurales. Sin embargo, el enfoque desagregado que proponen los modelos estructurales nos ayudará a encontrar respuestas a interrogantes que se suscitan al observar la evolución de variables agregadas, como la renta per cápita y la productividad. Por ejemplo, según el gráfico 2.1, al comparar la trayectoria de España respecto a la UE-15 o Estados Unidos se aprecia que convergemos en renta pero, en los últimos años, no lo hacemos en productividad por hora trabajada y debemos preguntarnos a qué se debe ese cambio en el período más reciente. Como veremos, las causas de esta evolución pueden encontrarse en las distintas estructuras sectoriales de las mencionadas economías y en lo que sucede en el interior de sus sectores productivos.

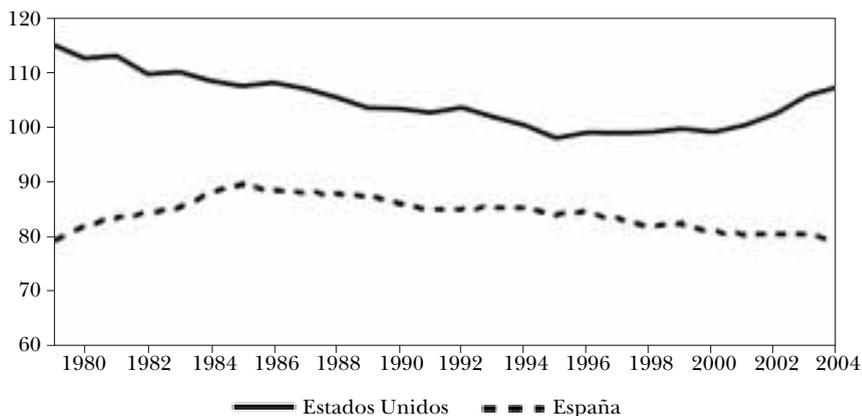
Razonando todavía en términos agregados, debemos recordar que la renta por habitante y la productividad por hora pueden comportarse de manera distinta, porque entre estas dos variables se interponen tres factores: las *horas trabajadas por empleado*, la *tasa de ocupación* de la población activa y el *porcentaje que representan los activos* en el total de la población. En el gráfico 2.2 se representa la posición relativa de España frente a la UE y Estados Unidos durante la última década, según el comportamiento de estas tres variables. Todas ellas han contribuido a la convergencia en renta per cápita, que se ha apoyado en que trabajamos más horas que los europeos y, sobre todo, en que en

Gráfico 2.1 Convergencia en renta per cápita y productividad por hora trabajada
(UE-15 = 100)

a) PIB per cápita (PIB/P)



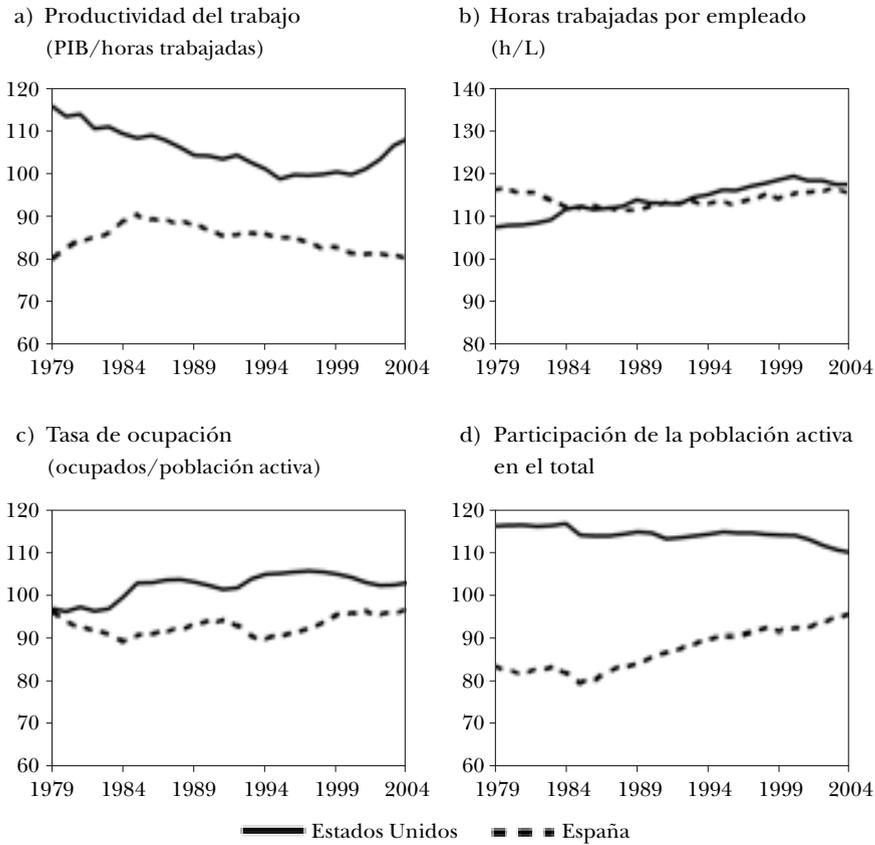
b) Productividad del trabajo (PIB/horas trabajadas)



Fuente: Comisión Europea; Groningen Growth and Development Centre y elaboración propia.

los últimos años hemos intensificado mucho el empleo de trabajo, aumentando la tasa de ocupación y la tasa de actividad, aproximándonos en estos aspectos a la UE y Estados Unidos. En cambio, no

Gráfico 2.2 Condicionantes de la convergencia de la renta per cápita
(UE-15 = 100)



Fuente: Comisión Europea; Groningen Growth and Development Centre y elaboración propia.

hemos conseguido ninguna mejora relativa en términos de productividad; antes al contrario, estamos más alejados en la actualidad de los niveles de productividad por hora trabajada de las citadas economías que hace una década.

El patrón de crecimiento basado en la ampliación del volumen de recursos utilizado de capital y trabajo es común a las economías desarrolladas. En nuestro caso, crecer mediante la creación de empleo

nos está ayudando a resolver el grave problema del paro que arrastrábamos desde la crisis de los setenta y está contribuyendo a mejorar la confianza en el sistema económico. Sin embargo, que esta fuente de crecimiento no vaya acompañada de mejoras de nuestra productividad como en el resto de economías y sí de creciente déficit exterior suscita preocupación. Estos dos rasgos indican que no logramos mejorar la eficiencia a la vez que ampliamos el tamaño de nuestra economía y que competimos con dificultad en los mercados mundiales. Cuando eso sucede es más que probable que, aunque crezcamos, acaben por aparecer obstáculos para sostener el avance de variables muy relevantes, como la rentabilidad de la inversión, los salarios y la propia renta per cápita.

Para identificar las causas por las que la productividad española no progresa durante la última década como debiera no basta con observar la trayectoria de los agregados ni atender al perfil cíclico de la economía. Algunas de esas causas son de naturaleza estructural, pues tienen que ver con la especialización productiva, la composición de la inversión y la organización de las actividades productivas. Por tanto, las explicaciones estrictamente macroeconómicas pueden conducir a errores de diagnóstico peligrosos para la orientación y priorización de las políticas, al retrasar medidas estructurales que, por tener sus efectos a largo plazo, son más urgentes.

La importancia de atender a las variaciones que se producen dentro de los agregados para captar aspectos esenciales de la dinámica económica ya fue percibida por los economistas clásicos y reconocida posteriormente en los trabajos de otros destacados especialistas del desarrollo. Por su influencia, merece la pena destacar las contribuciones en el siglo xx de Schumpeter, Von Neumann, Clark, Nurske, Levis, Leontief, Pasinetti o Jorgenson. En sus obras se pueden identificar las causas por las que la evolución de la especialización y el progreso técnico están estrechamente relacionados entre sí y con el devenir de la productividad y la competitividad internacional. Muchos de los factores que destacaron estos autores son hoy día de la mayor relevancia para comprender las transformaciones en las que estamos

inmersos, causadas fundamentalmente por una nueva oleada de innovaciones de gran alcance y por la incorporación de nuevos actores al escenario de la competencia internacional, algunos de los cuales han convulsionado por su enorme dimensión la situación precedente. Es interesante señalar que muchos de los análisis de la globalización y los cambios que la acompañan se basan, en buena medida, en los ingredientes aportados por los teóricos del cambio estructural, debidamente adaptados a las circunstancias actuales.

Nuestro objetivo será valorar la pobre evolución reciente de la competitividad exterior y la productividad de la economía española, así como sus perspectivas futuras, en este nuevo contexto de integración internacional que denominamos *globalización*. La tesis que sostendré es que el lento avance de la productividad y la pérdida de competitividad exterior se deben a que el avance de España es débil en algunas de las direcciones del cambio estructural actual, o al menos no opera a la velocidad que requiere la intensidad a la que se mueve el mundo que nos rodea y con el que competimos. Esas debilidades están frenando la transformación de nuestra especialización productiva requerida por el nivel de desarrollo que hemos alcanzado, y el paso de un patrón de ventajas competitivas, basadas en costes, a otro fundado en la tecnología y el capital humano, más acorde con nuestras actuales dotaciones de factores y mejor adaptado a la competencia global. Advertir las posibles causas de los retrasos que padecemos puede ayudar a señalar los remedios, es decir, las políticas e iniciativas públicas o privadas capaces de impulsar las reformas que han de reforzar el crecimiento, la productividad y la competitividad.

2.1 Crecimiento y transformaciones estructurales

La asociación entre crecimiento y cambios estructurales es antigua y profunda, también en la economía española. Mejoras de renta y bienestar como las logradas en España, en el último medio siglo, sólo se consiguen a través de un proceso de cambio muy complejo que

opera en múltiples direcciones, transformando la estructura de la economía y de numerosas instituciones sociales a la vez que aquella crece. Cualquier persona de mediana edad que haya vivido en este país ha podido percibir a su alrededor esos cambios estructurales en aspectos como la composición sectorial del empleo, la inversión o la producción, la importancia de las relaciones con el exterior, la dimensión y características del sector público o del sistema financiero. Aunque esas modificaciones se producen sin cesar, sus efectos a corto plazo apenas son perceptibles; sin embargo, cuando se consideran con perspectiva histórica y se contemplan acumulados con el paso de los años, se aprecia que acaban por alterar sustancialmente el entramado productivo y el funcionamiento de importantes instituciones sociales, justificando que hablemos de cambios estructurales.

La mayoría de los estudios del cambio estructural comparten tres hipótesis. La primera es que muchas de las transformaciones tienen su origen en el progreso científico y tecnológico. La segunda, que los cambios estructurales no sólo acompañan al crecimiento sino que son muy relevantes para su continuidad, dado que de los mismos dependen las mejoras de productividad que impulsan la acumulación de capital. La tercera, que la velocidad de cambio requerida depende de lo que hagan los demás: si los cambios se producen pero no tienen lugar con la intensidad necesaria y las mejoras productivas son insuficientes, aparecen dificultades para mantener la capacidad de competir, se debilita la capacidad de captar demanda y surgen amenazas para rentabilizar las inversiones y seguir creciendo.

Según la primera hipótesis, uno de los motores del cambio es el conocimiento, cuyos avances generan oleadas de innovaciones como las de las últimas décadas, en las que asistimos a la difusión de los múltiples efectos de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). En este caso no sólo se están transformando muchísimos procesos productivos y apareciendo infinidad de nuevos productos, sino que el acceso a estas nuevas tecnologías está facilitando la participación en la expansión de los nuevos mercados a países hasta hace poco escasamente desarrollados, o al menos a algunas partes o gru-

pos de los mismos. Esto sucede gracias a que las dotaciones de capital humano de esas economías eran mejores que su nivel de renta, y también porque las características de las TIC facilitan su difusión rápida y a distancia, saltando en ocasiones sobre otras carencias estructurales.

La aparición de estos nuevos competidores es muy relevante para la segunda y la tercera hipótesis que acabamos de señalar, que destacan cómo los impactos de los cambios estructurales no dependen sólo de los avances propios sino de los que se producen en el entorno, es decir, de la dinámica de la competencia. De hecho, algunos problemas a los que se enfrenta hoy la economía española se derivan de que en la década más reciente, durante la cual hemos crecido a buen ritmo, se ha producido una aceleración de las transformaciones de la economía mundial en múltiples aspectos, que nos afecta. En buena medida, las transformaciones se derivan del progreso tecnológico, pero también de las circunstancias políticas que se crean con la demolición de distintos muros que limitaron la integración internacional de los mercados durante buena parte del siglo xx. Las nuevas orientaciones de las políticas económicas de países que representan casi la mitad de la población mundial tienen en común el abandono de los modelos de planificación central y la apuesta por los mercados como instrumento de desarrollo. A consecuencia de las mismas, se están incorporando con enorme fuerza a la competencia internacional Rusia y los demás países del Este de Europa, China e India, sin olvidar otras economías de Asia y América Latina.

La combinación por múltiples vías de estos factores de cambio está teniendo efectos extraordinarios, tanto para las economías que emergen como para las más desarrolladas y las que habían comenzado hace unas pocas décadas su desarrollo sostenido, como España. El panorama de la integración económica internacional ha cambiado radicalmente y todos los países se enfrentan a retos de gran magnitud. En ese contexto, pese a que percibimos que no dejamos de cambiar y nuestro crecimiento es visto con envidia por otros países europeos, la dimensión de las transformaciones requeridas hace que sea al mismo tiempo razonable decir que la respuesta de nuestra econo-

mía está resultando insuficiente y no está orientada en la mejor dirección. Así parecen mostrarlo dos indicadores generales de nuestra posición respecto al resto del mundo ya mencionados: el nivel de productividad relativa y el saldo de la balanza comercial. Para identificar por qué se presentan estas debilidades conviene revisar tres aspectos muy relevantes para apreciar cómo se introducen las transformaciones estructurales: los cambios en la composición de la producción, en los *inputs* empleados y en la inversión,

2.1.1 La transformación de la estructura productiva

Uno de los caminos más importantes por los que los cambios en la estructura de la economía influyen en el crecimiento y las mejoras de productividad es el desplazamiento de los factores productivos y de la producción de unos sectores a otros. Al perder peso actividades que poseen menores niveles de eficiencia en favor de otras en las que ésta es mayor, o puede aumentar más rápidamente, la productividad media se incrementa y su ritmo de crecimiento es más elevado. De este modo, el cambio en la estructura del empleo o la inversión que se deriva de una reasignación de factores entre las distintas actividades transforma la composición de la producción e implica una mejora de la productividad agregada y del valor añadido generado en cada sector, que se traduce en mejores salarios y mayores beneficios.

En los primeros estadios del desarrollo contemporáneo, el cambio estructural se asocia a la pérdida de peso de la agricultura en favor de las manufacturas. Ese es el desafío al que se enfrentan hoy los países emergentes, como sucedió también en España a mediados de los años sesenta, cuando era un país predominantemente agrícola en el que el sector primario representaba cerca del 40% de la ocupación y era escasamente productivo. La expansión de las actividades industriales resultó crucial en los años sesenta y setenta, tanto para producir bienes intermedios y de capital que incorporan progreso técnico a todas las actividades —incluida la propia agricultura— como para ampliar de manera sustancial la gama de productos de consumo. Así pues, los grandes ritmos de crecimiento de la productividad y la ren-

ta logrados en la primera fase de crecimiento del último medio siglo se basaron en un desarrollo industrial que permitió desplegar un conjunto de actividades manufactureras previamente inexistentes en España. Gracias a la mayor productividad de las empresas y sectores industriales, a la creciente diversificación de su producción y a los bajos costes salariales, fue posible sostener los incentivos para llevar a cabo una intensa acumulación de capital no sólo en la industria, sino también en otros sectores que igualmente podían modernizarse.

Así, el uso de maquinaria y de fertilizantes permitió la mecanización de la agricultura y una mejora sustancial de los rendimientos por unidad de superficie cultivada. Tuvo lugar asimismo una fuerte sustitución de trabajo por capital y una intensa reducción del empleo agrario —se perdieron más de dos millones y medio de puestos de trabajo—, pero fue acompañada de incrementos de productividad que condujeron a un aumento de la producción, pese al menor número de trabajadores.

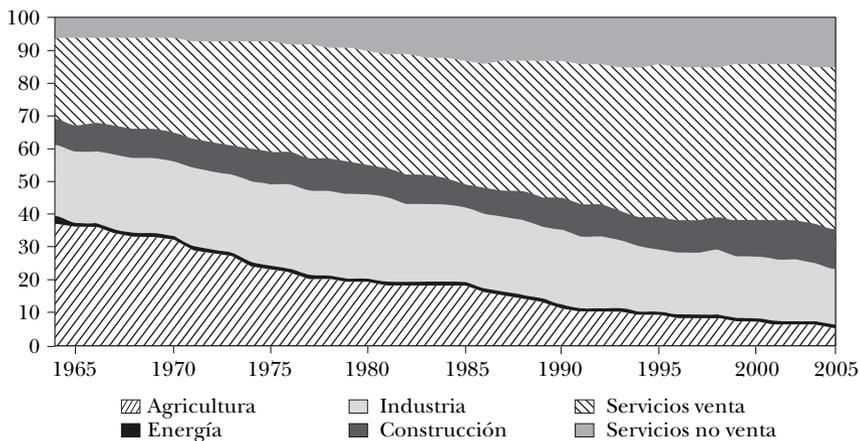
También otros sectores como la construcción y los servicios se fueron modernizando, al tiempo que se capitalizaban sustancialmente y transformaban tanto sus tecnologías como su composición, mediante la aparición de nuevas actividades y la modificación de las características de su producción. Este proceso alcanza, por tanto, a toda la economía y, una vez iniciado, acompaña al desarrollo económico de manera continuada llegando hasta nuestros días, aunque con intensidad y perfiles diferentes en los distintos sectores y subperíodos.

No es sencillo construir indicadores sintéticos que reflejen la intensidad de unos cambios que son muy complejos, y cuya diversidad se capta mejor a escala empresarial y sectorial que macroeconómica. Pero, aunque sea de manera muy simplificada, en la composición del empleo y la producción por grandes sectores se puede observar la importancia de la reestructuración que ha tenido lugar en las últimas décadas (gráfico 2.3).

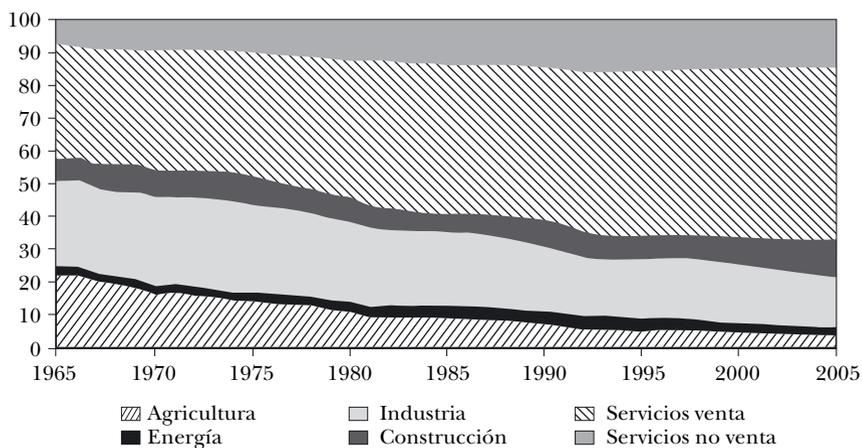
Cuanto mayor es el detalle con el que se consideran los cambios más se constata lo poco que se parece la composición del vector de bienes y servicios que produce actualmente la economía española a

Gráfico 2.3 Estructura sectorial de la economía española (1964-2005)
(porcentajes)

a) Población ocupada



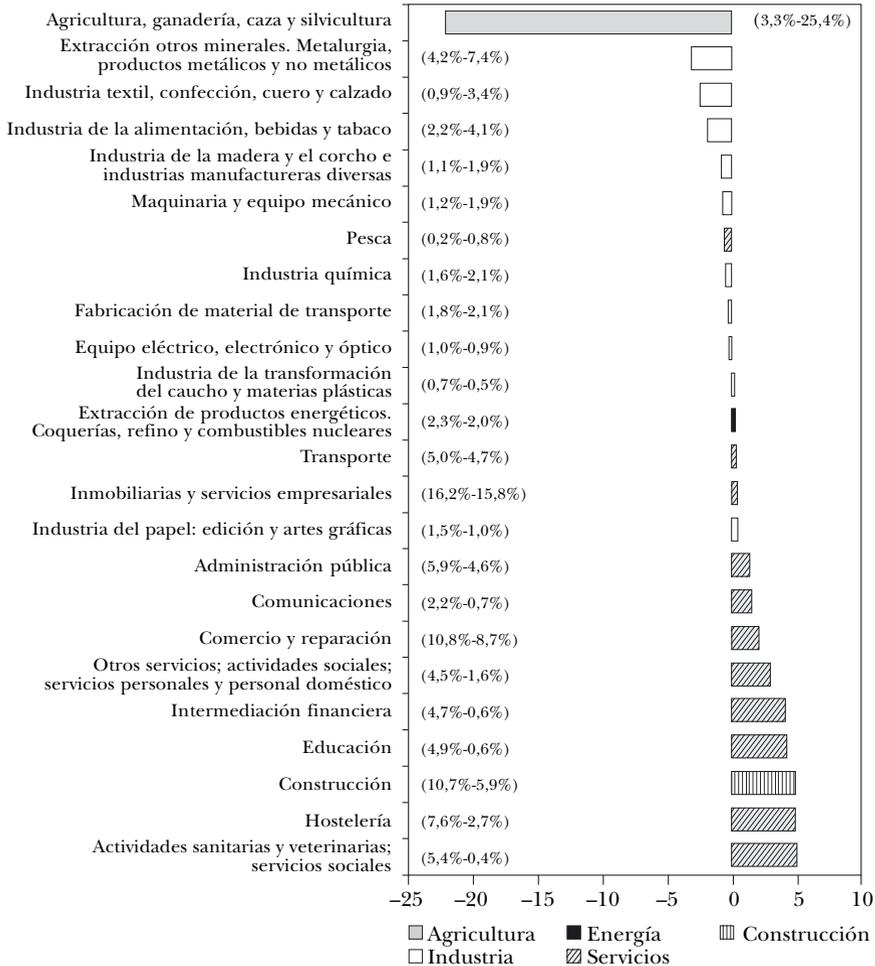
b) Productividad del trabajo (PIB/horas trabajadas)



Fuente: INE; Mas et al. (2005); Uriel, Moltó y Cucarella (2000) y elaboración propia.

la de principios de los sesenta. Así se desprende de la información sectorial desagregada de la contabilidad nacional (gráfico 2.4). Pero es preciso subrayar que no sólo han cambiado las cuantías absolutas

Gráfico 2.4 Cambios en la estructura productiva de la economía española
Variación del peso del sector en el valor añadido total entre 1964 y 2004
(puntos porcentuales. Entre paréntesis, porcentaje del VAB en 2004 y 1964)



Fuente: INE; Uriel, Moltó y Cucarella (2000) y elaboración propia.

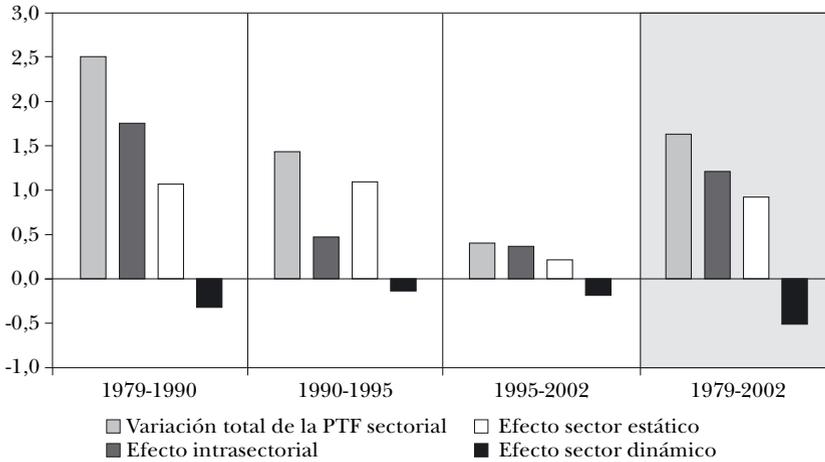
y relativas de la producción de cada sector, sino, sobre todo, la diversidad y características de los productos, que los datos sectoriales no captan pero que están en la memoria de los individuos, en tanto que

consumidores o productores. Ése ha sido el resultado de las respuestas de las empresas a las nuevas demandas de los mercados, debido a tres causas fundamentales: el imparable *progreso tecnológico*, la paulatina *mejora de los niveles de renta* con sus efectos sobre las decisiones de gasto y la creciente *apertura de las economías* a los mercados internacionales.

Para aproximarnos a la importancia de los cambios en la estructura productiva en las mejoras de productividad podemos hacer uso del análisis *shift share*. Mediante esta técnica se pueden descomponer las mejoras agregadas de productividad en tres factores: las ganancias de productividad dentro de cada sector (*efecto intrasectorial*), las mejoras agregadas derivadas del desplazamiento del capital y el trabajo hacia actividades más productivas (*cambio estructural estático*), y el efecto de que la economía esté especializada en sectores en los cuales la productividad crece más o menos rápidamente (*cambio estructural dinámico*).

Los resultados de realizar esa descomposición para España, que presenta el gráfico 2.5, están referidos a la productividad total de los factores (PTF), que constituye un indicador generalmente aceptado de eficiencia productiva, y abarcan un período largo de tiempo. Según los mismos, hasta finales de los años ochenta se aprecia un claro contraste entre la notable y positiva importancia de los dos primeros componentes, y el negativo impacto del tercero. En efecto, para la PTF agregada, en el pasado fue muy positiva la influencia del progreso técnico en todos los sectores (efecto intrasectorial) y de los desplazamientos de la inversión y el empleo hacia actividades más productivas. En cambio, debido a la madurez de muchos de los sectores en los que nos especializamos, la productividad de los mismos no mejoró por encima de la media y, por ello, el *efecto dinámico del cambio estructural* era negativo. Con el paso del tiempo, dado que el segundo factor tiene su efecto en un momento determinado si no se realimenta con nuevas reestructuraciones, el tercer factor ha provocado que la contribución total del cambio estructural (efectos segundo y tercero) a las mejoras de productividad haya sido más modesta, hasta terminar por agotarse.

Gráfico 2.5 Factores de variación de la PTF. España. Análisis *shift-share* (puntos porcentuales)



PTF: productividad total de los factores.

Fuente: Groningen Growth and Development Centre y elaboración propia.

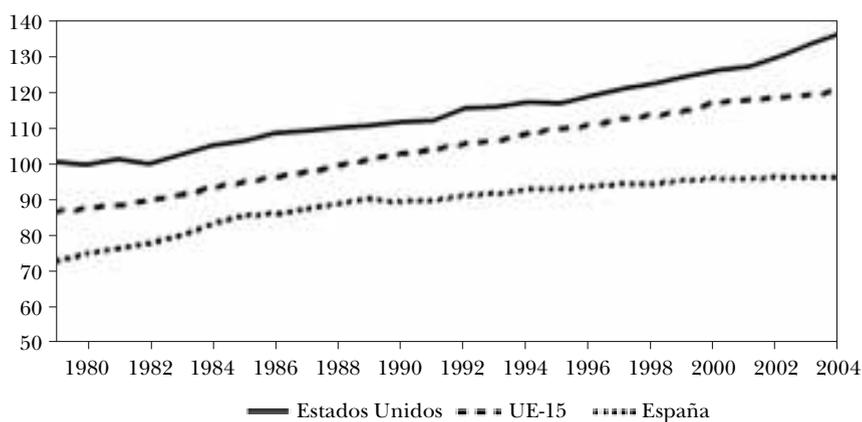
En efecto, en la década de los noventa aparecen dos tipos de problemas: nuestras ganancias de productividad intrasectoriales son mucho menores y el cambio estructural estático se ralentiza a partir de 1995. Esto último es debido a que basamos nuestro mayor crecimiento en estos años en la rápida expansión de sectores tradicionales como la construcción y algunos servicios, es decir, en un cambio estructural orientado hacia actividades de menor nivel de productividad. Al reducirse las mejoras en los dos factores que impulsaban los avances de la PTF, el progreso global de la productividad se frena considerablemente.

Esta evolución de la PTF en los últimos veinticinco años, y sobre todo en los últimos diez, ha de ser valorada comparándola con la de las economías más desarrolladas en ese mismo período de estudio. En la mayoría de ellas el avance en productividad ha sido considerable, de modo que nuestra posición relativa, que ya era baja en el pasado, no ha mejorado (sino todo lo contrario) en el período más reciente

(gráfico 2.6). Así, mientras en décadas anteriores conseguimos diferenciales positivos de productividad agregada respecto a otras economías gracias a cambios estructurales que nos permitieron cierta convergencia, nuestro peor comportamiento en la última década ha supuesto diferenciales negativos y estamos divergiendo en eficiencia productiva con las economías más avanzadas.

Gráfico 2.6 Productividad total de los factores (1979-2004)

a) Estados Unidos en 1979 = 100



b) Estados Unidos = 100

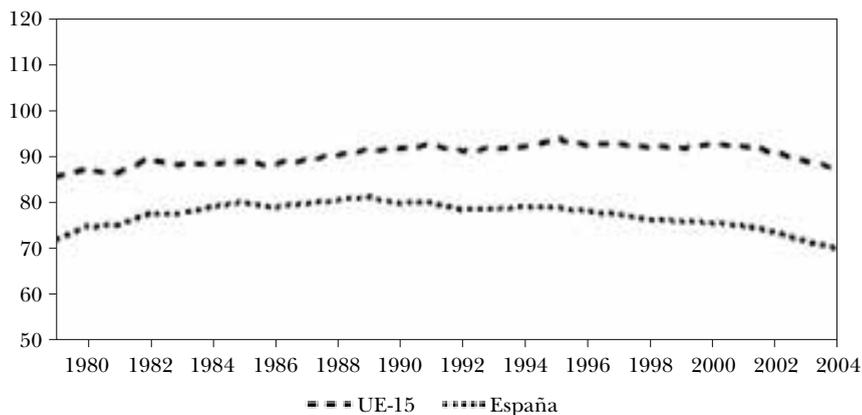
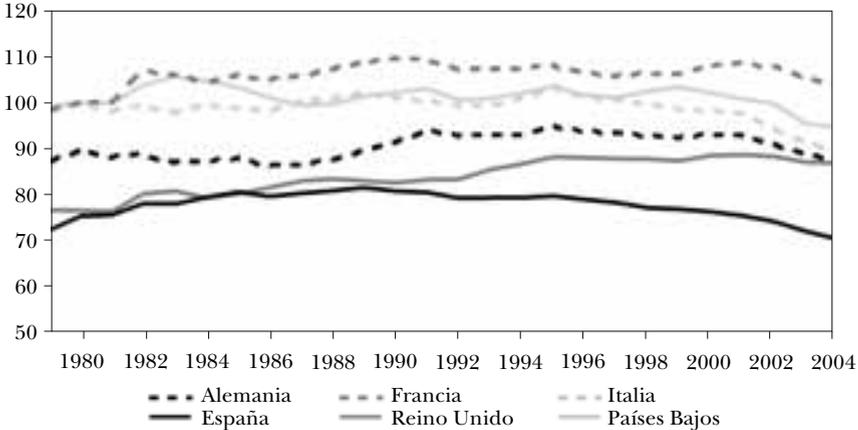


Gráfico 2.6 (cont.) Productividad total de los factores (1979-2004)

c) Estados Unidos = 100



Fuente: Comisión Europea; Groningen Growth and Development Centre y elaboración propia.

El análisis *shift share* indica que en el pasado una fuente destacada de ganancias de productividad en España fue el *cambio estructural estático*, es decir, la reasignación de los recursos productivos hacia sectores industriales que, pese a ser maduros, dada nuestra estructura de partida eran más eficientes que los existentes. En este tipo de cambio están basando ahora sus ventajas los países emergentes. Pero esas ganancias derivadas de la reasignación sectorial de los recursos se producen por una sola vez, de manera que para seguir disfrutándolas es preciso reorientar de nuevo las inversiones hacia otras actividades o conseguir mejoras de productividad intrasectoriales. En ambas líneas de avance se han basado las ganancias de productividad las economías más dinámicas, gracias a la continua modernización de sus actividades y a su especialización en actividades nuevas. Por ambas vías las mejoras de productividad se han hecho mayores durante la última década en algunas economías avanzadas, gracias a la fuerte expansión en la producción y el uso de las tecnologías que más han promovido la aparición de nuevos cambios estructurales, las TIC.

La economía española no está siguiendo ese camino a la misma velocidad. No sólo participa poco de las oportunidades derivadas de la producción de las TIC sino que en el resto de sectores no está avanzando tanto como otros países en el uso intensivo de las mismas. Adicionalmente, padece los efectos del nuevo escenario derivado del surgimiento de países manufactureros emergentes que, gracias a sus bajos costes y a las TIC, están ocupando posiciones a gran velocidad en los mercados de todo el mundo y convirtiéndose en fuertes competidores en muchas actividades maduras en las que España está especializada, e incluso en otras más avanzadas hacia las que deberíamos evolucionar. Por todas estas razones, la trayectoria de nuestra productividad relativa y los saldos de nuestro sector exterior nos indican que nos enfrentamos a importantes desafíos y que la revisión del patrón de especialización productiva española es una necesidad imperiosa. La pérdida de fuerza de las contribuciones a las mejoras de la PTF del efecto intrasectorial advierte que necesitamos contemplar los cambios de especialización no sólo desde una perspectiva sectorial, sino también en el interior de los sectores y de las empresas.

2.1.2 La complejidad y el origen de los *inputs*

Junto a la evolución de la especialización sectorial, con el crecimiento siempre han tenido lugar cambios relevantes en la estructura de las empresas y sectores, como la composición de sus *inputs* y el origen de los mismos y, desde luego, en las tecnologías y las organizaciones. En las últimas décadas la intensidad y velocidad de estas transformaciones no es menor, sino que se pueden apreciar novedades muy relevantes en las decisiones de las empresas en este sentido. Una de las más destacadas se refiere a los cambios observados a la hora de combinar en la producción *inputs* adquiridos en los mercados e *inputs* propios. Las estadísticas empresariales permiten apreciar ya una tendencia relativamente generalizada en las economías desarrolladas a *comprar* más y *hacer* menos, es decir a que el valor añadido pierda peso en el valor total de la producción y los *inputs* intermedios lo ganen. Aunque el peso de los consumos intermedios es muy dispar por sec-

tores —mucho menor en la industria que en los servicios—, esta orientación en basar más la producción en las compras en los mercados se aprecia en casi todos los sectores, y representa un nuevo tipo de cambio estructural con consecuencias muy relevantes.

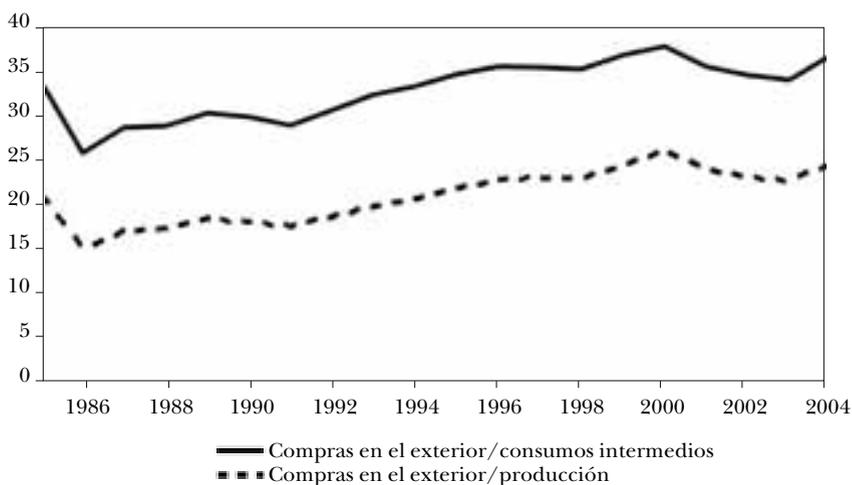
Que el peso de los consumos intermedios sea creciente implica que la interrelación entre las distintas unidades y sectores de la economía a través de los mercados es cada vez mayor y la complejidad de la estructura de los intercambios se va incrementando, a mayor velocidad incluso que el tamaño de las empresas y sectores. Esto pone de manifiesto la mejora en el funcionamiento de los intercambios y el reconocimiento a los mercados y las instituciones económicas actuales de su capacidad de gestionar esa creciente complejidad. Así viene reflejado en la tendencia de muchas empresas, de todos los tamaños, a superar una fase en la que predominaba la preferencia por la integración vertical dentro de grandes organizaciones. Actualmente se considera ventajosa la desintegración de actividades, la subcontratación y la externalización, recurriéndose a los mercados para incorporar a los procesos de producción muchos bienes y servicios que antes se desarrollaban internamente. El aumento enorme de la complejidad de las *cadena de suministro* y su frecuente internacionalización es un reflejo del cambio que se está produciendo, gestionado eficientemente gracias a tres factores: el capital humano entrenado para ello, las TIC y la confianza en los mercados.

El cambio estructural al que nos estamos refiriendo suele ir acompañado de un aumento de los consumos intermedios que provienen del exterior. La tendencia a la intensificación del comercio internacional provoca por lo general un aumento del peso de las importaciones en el PIB, pero tiene un especial alcance la evolución del peso de las importaciones de productos intermedios en el agregado de estos consumos y en relación al valor de la producción. El crecimiento de los consumos intermedios importados refleja una cesión de producción a otras economías que ha de ser compensada mediante exportaciones que conserven o mejoren en términos agregados la capacidad de generación de valor añadido. De otro modo, la

externalización y las cadenas globales de suministros no significan sólo que la actividad pasa de un sector a otro de la propia economía, sino que se transfiere al exterior. La resultante en términos de valor añadido de estos procesos de desintegración depende en cada economía de su especialización en sectores y en actividades concretas, y ésta se basa en sus dotaciones de recursos de capital, tecnológicos y humanos, y en el aprovechamiento de los mismos en el seno de las organizaciones productivas.

No conocemos bien todavía las implicaciones que este tipo de cambios estructurales tienen sobre la productividad, pero sin duda en algunas empresas y sectores es muy importante y en algunas economías también. Por ejemplo, en el caso español se observa que, en los últimos veinte años, la mayor parte del crecimiento de los consumos intermedios se dirige a compras en el resto del mundo (gráfico 2.7), de modo que la externalización de la producción que se lleva a cabo no sólo sale de las empresas, sino del país. Esta circunstancia, unida

Gráfico 2.7 Compras netas al exterior de las empresas no financieras.
España (1985-2004)
(porcentajes)



Fuente: Banco de España (Central de Balances).

al creciente déficit de la balanza de pagos, otorga una dimensión preocupante al cambio estructural que estamos comentando y hace más importante el análisis de lo que sucede en el resto de las relaciones con el exterior. Si el dinamismo de las exportaciones no compensa el impacto sobre las importaciones de los incrementos en precios de las materias primas y de la tendencia que se acaba de comentar, esa mayor dependencia externa es una fuente de dificultades para la mejora de la renta y la productividad, porque se está debilitando nuestra capacidad de generar valor añadido.

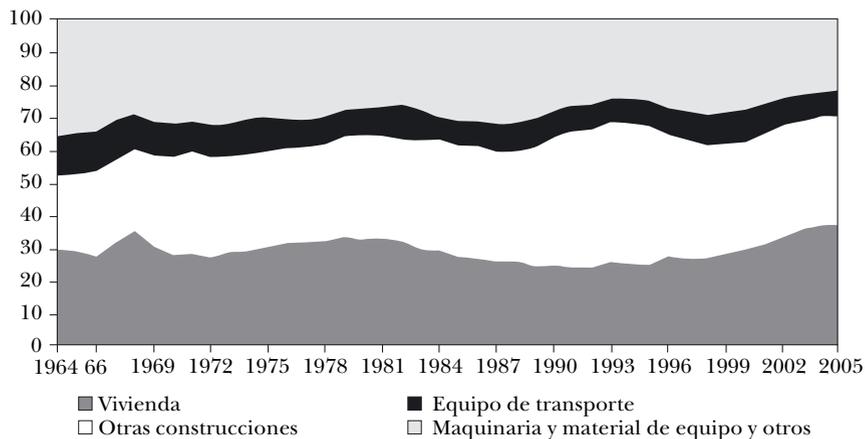
2.1.3 La estructura de la inversión

En la primera conferencia hicimos referencia, desde una perspectiva agregada, al papel clave que la acumulación de capital físico, tanto público como privado, ha desempeñado en el crecimiento. También mencionamos la importancia, cada vez mayor, de otros capitales intangibles. La intensidad de la inversión en los distintos activos y sectores ha sido crucial para modificar la estructura del empleo y la producción, y también para marcar algunos límites a nuestro dinamismo en los años más recientes, sobre todo en el sector privado. Esta es la tercera dimensión relevante del cambio estructural, dado que las decisiones de invertir en unos u otros activos y sectores son cruciales para la orientación y el ensamblaje del resto de las piezas del proceso de asignación de recursos.

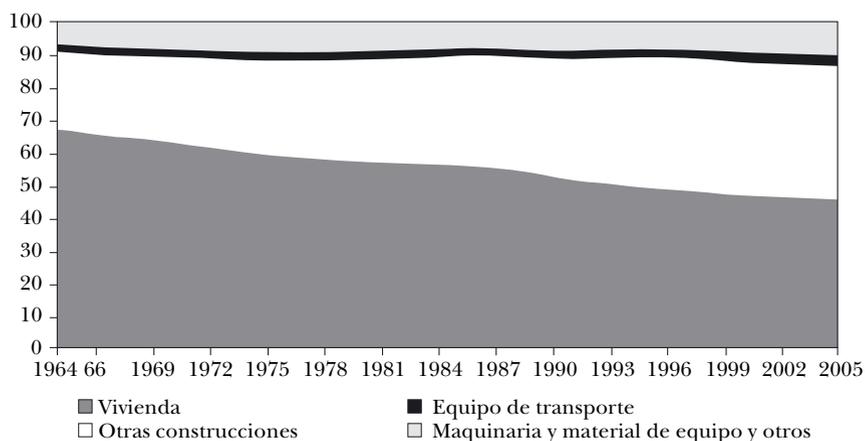
La selección de proyectos por parte de los empresarios pone en marcha todo el mecanismo de producción y determina las oportunidades de empleo de trabajo de mayor o menor nivel de cualificación, la intensidad tecnológica de las actividades y sus características frente a la competencia. Por consiguiente, es muy importante prestar atención a dos direcciones de las transformaciones que se van produciendo en la estructura de la inversión: su composición por tipos de activos y su destino por sectores. La mejora reciente en la disponibilidad de información para contemplar los activos en los que se materializa el proceso de acumulación ha sido sustancial y, gracias a las nuevas series Fundación BBVA-Ivie sobre esta materia, estimadas de acuerdo

Gráfico 2.8 Composición de la inversión real y el *stock* de capital por tipo activo. España (1964-2005)

a) Inversión



b) *Stock* de capital



Fuente: Mas, Pérez y Uriel (2007).

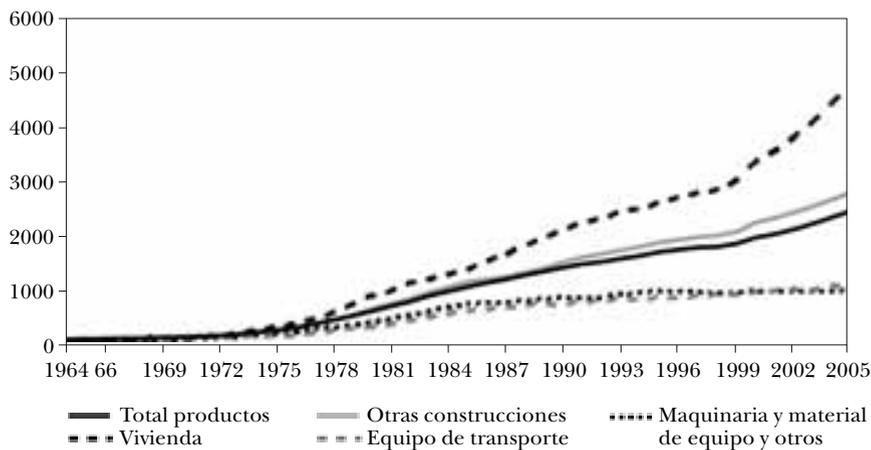
con la metodología de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), podemos realizar una valoración más precisa de esta dimensión del cambio estructural.

No es una novedad que, en España, la inversión en viviendas ha tenido y continúa teniendo un peso considerable —cercano al 30% y no decreciente— (gráfico 2.8). El *boom* de este sector en los últimos años ha reforzado esta tendencia, más intensa que en otras economías. Tampoco es nuevo que, desde mediados de los ochenta, los sectores de servicios han tenido ritmos de inversión más rápidos, superando claramente a las actividades manufactureras en velocidad de acumulación. En cambio, es menos conocido que dentro de la inversión privada no residencial, es decir, la que realizan las empresas, también tienen un peso muy elevado los activos relacionados con la construcción (infraestructuras, locales industriales y comerciales), que representan un porcentaje creciente en la inversión total. Como contrapartida de todo lo anterior, las inversiones en maquinaria, material de equipo y otros productos tienen un peso decreciente en la inversión y, debido a su menor duración, su peso todavía es menor en el *stock* de capital.

El reducido porcentaje que representa la inversión en maquinaria y equipos no deja de ser sorprendente, pero es explicable en buena medida por la coincidencia de dos factores distintos. El primero es la dinámica inflacionista de los activos producidos por el sector de la construcción, que aumenta su coste dentro de los proyectos de inversión; mientras tanto, sucede justamente lo contrario con los precios de algunos activos de maquinaria y equipo, sometidos a una fuerte competencia internacional, en particular en el caso de los relacionados con las nuevas tecnologías (gráfico 2.9). El segundo factor se deriva de la especialización productiva de nuestra economía en actividades cada vez más terciarizadas y, en general, de contenido tecnológico medio o bajo. La permanencia de esta especialización reduce la intensidad de las inversiones en maquinaria y equipo, que es mucho más elevada en las industrias más avanzadas y, en general, en las actividades de mayor nivel tecnológico, como se comprueba en el gráfico 2.10.

La evolución de la composición de la inversión indica que, en España, los cambios de especialización no son suficientemente intensos para modificar sensiblemente la estructura por tipos de activos de los agregados. Tanto cuando se considera el flujo de inversión como el

Gráfico 2.9 Deflatores de la inversión por tipo de activo.
España (1964-2005)
(año base: 1964 = 100)



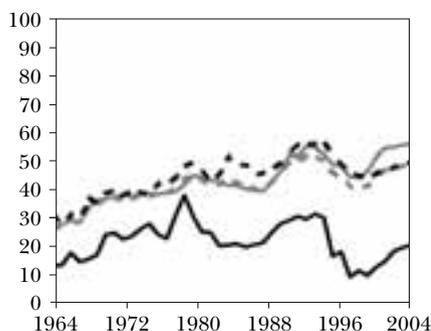
Fuente: Mas, Pérez y Uriel (2007).

stock de capital, los activos más tradicionales, producidos en buena medida por el sector de la construcción, mantienen su peso, o lo incrementan gracias a la fuerte dinámica de sus precios. Así sucede en la mayoría de los sectores, con la excepción de los de mayor intensidad tecnológica.

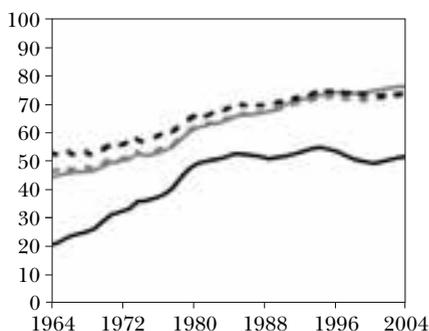
El comportamiento de la composición de la inversión y del *stock* de capital en el conjunto del sector privado indica que el ritmo al que se transforma la estructura productiva no es suficiente para evitar que predomine la tendencia a ganar peso de los activos menos productivos. En efecto, lo que destaca en la trayectoria de los últimos años no es la intensidad de la orientación de la inversión hacia actividades y activos relacionados con la nueva oleada de mejoras tecnológicas que vive la economía mundial, sino el protagonismo del sector de la construcción. Esto sucede porque las decisiones empresariales, tanto del sector real como financiero, están valorando positivamente las expectativas de rentabilidad existentes a corto plazo en esa orientación de

Gráfico 2.10 Composición de la inversión y el *stock* de capital privado, según la intensidad tecnológica de las actividades. España (1964-2005) (porcentajes)

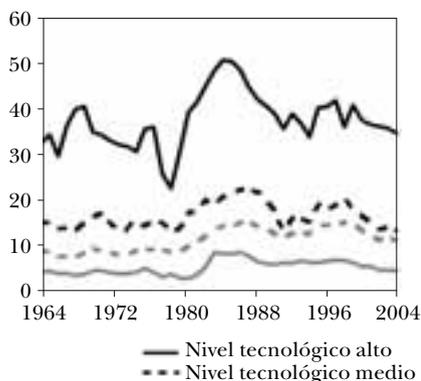
a) Inversión bruta en otras construcciones/inversión no residencial



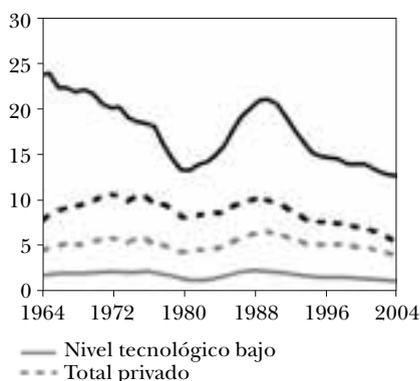
b) *Stock* de capital neto en otras construcciones/*stock* de capital neto no residencial



c) Inversión bruta en activos TIC/inversión no residencial



d) *Stock* de capital neto en activos TIC/*stock* de capital productivo



— Nivel tecnológico alto
 - - - Nivel tecnológico medio
 - · - · - Total privado
 — Nivel tecnológico bajo

Fuente: Mas, Pérez y Uriel (2007).

la acumulación. Sin embargo, parece fuera de duda que la misma no puede ser una fuente de mejoras de productividad de nuestra economía. La razón se encuentra en que esa inversión no promueve con particular intensidad las mejoras de eficiencia, ni el empleo de más capital humano como en cambio hacen otros activos como la maqui-

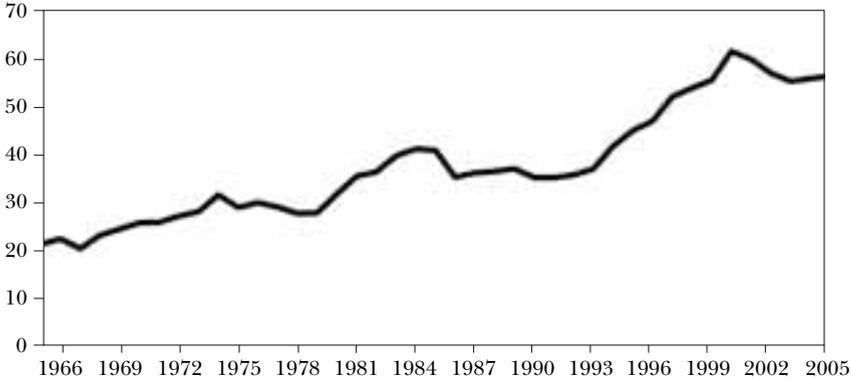
itaria y las TIC. Por tanto, concentrar una parte creciente de la riqueza del país en construcciones impulsa la demanda actual, pero implica renunciar al mayor potencial de generación de renta real futura que ofrecen otros tipos de capital, más vinculados a los procesos de cambio tecnológico y de especialización productiva que prevalecen en la economía mundial y que cada vez estamos más obligados a tener en cuenta para aprovechar las oportunidades derivadas de los mercados más expansivos, la desintegración vertical de actividades y la diferenciación de productos en economías cada vez más abiertas.

2.1.4 La apertura exterior

Si la reestructuración de la inversión y la producción son las vías por la que se reasignan de manera más productiva los recursos, la apertura al exterior tiene al menos tres efectos sobre esas decisiones productivas, que es necesario tener presentes porque induce cambios de comportamiento que, acumulados, también son de naturaleza estructural. Por una parte, la apertura hace factibles nuevas actividades e incrementa la productividad al incorporar a los procesos de producción insumos (bienes y factores) de otro modo no disponibles y permitir adquirirlos más baratos. Por otra, la competencia exterior representa un incentivo para que los productores nacionales introduzcan mejoras y se especialicen en las actividades en las que son más eficientes y competitivos. En tercer lugar, los mercados exteriores amplían y diversifican la demanda potencial y las oportunidades de aprovechar economías de escala y gama.

Es bien conocido que uno de los elementos que marcó el despegue de la economía española a partir de los sesenta fue la paulatina apertura al exterior de sus mercados de bienes, servicios y capitales. La importancia en el PIB de la suma de exportaciones e importaciones pasó de un modesto 10% a finales de los años cincuenta al casi 60% actual (gráfico 2.11). La intensidad del proceso no ofrece dudas, ni tampoco la importancia de pasar de una situación en la cual la demanda interna era atendida prácticamente en su totalidad por productos nacionales a otra en la que un tercio de la misma se im-

Gráfico 2.11 Grado de apertura externa. España (1965-2005)
 $(X + M)/\text{PIB}$
 (porcentajes)



Fuente: INE; Uriel, Moltó y Cucarella (2000) y elaboración propia.

porta del exterior y un porcentaje similar de la producción nacional se exporta a otros mercados.

La enorme ampliación de los bienes y servicios y de las variedades de los mismos que producimos, y a los que actualmente tenemos acceso, ha tenido lugar en buena medida a través de la apertura al exterior. Ésta ha permitido conocer innovaciones o disponer de materias primas o equipos que no éramos capaces de producir hasta una fecha determinada. La orientación de nuestras importaciones de bienes y la permanente desventaja comparativa revelada en bienes primarios e intermedios y en equipos muestra, bien a las claras, la importancia del sector exterior para la transformación de nuestra estructura productiva.

La intensificación de la orientación de la producción española hacia los mercados exteriores tampoco deja lugar a dudas: ha aumentado el peso de las exportaciones en relación al PIB y también la importancia de las mercancías españolas en el comercio mundial. No obstante, nuestra especialización productiva y comercial está marcada por la orientación de la industria hacia manufacturas de contenido tecnológico medio y bajo, cuya demanda no crece a velocidades

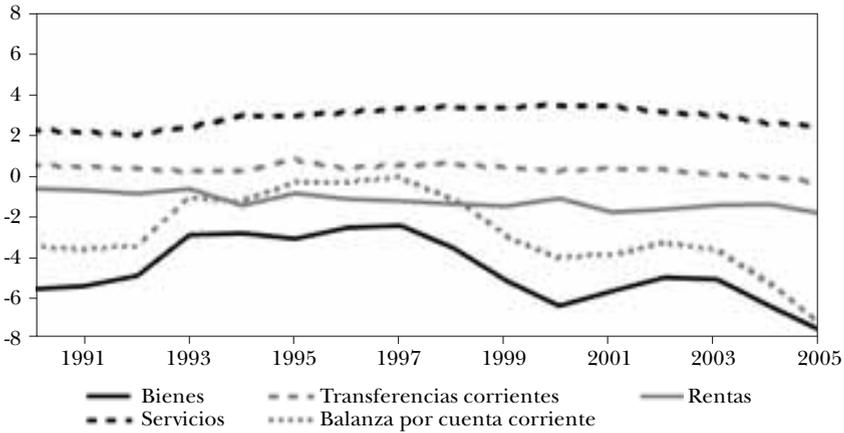
particularmente elevadas y en las que la competencia en precios es cada vez más intensa, lo que genera déficit comercial.

Pese al saldo comercial casi siempre deficitario, la financiación de un flujo creciente de compras de bienes al resto del mundo ha resultado posible gracias a varios factores. El primero, el saldo positivo de la balanza de servicios derivado en buena medida de una potente especialización turística que ha convertido a España en uno de los líderes mundiales en estas actividades, fuertemente demandadas en las últimas décadas. El segundo, un flujo de inversión directa y de capitales que, sobre todo en las primeras décadas de crecimiento sostenido, se produjo por el atractivo que tenían los niveles de costes españoles para la instalación en este país de plantas manufactureras de compañías multinacionales. La menor fortaleza de este flujo de inversión privada en los últimos años ha sido compensada por el saldo neto de transferencias de capital públicas, provenientes de la UE. En tercer lugar, en el período más reciente, la financiación del déficit se ha visto facilitada por la pertenencia al área del euro, que ha eliminado el riesgo de cambio específico de la peseta y sus efectos sobre el desequilibrio exterior. Por esta razón, hoy la financiación del déficit exterior no plantea problemas como antaño ni representa una amenaza directa para la estabilidad macroeconómica, pues la economía española al renunciar a su soberanía monetaria ha pasado a ser, en este sentido, una región dentro del área del euro. Esto no implica que no resulte preocupante, desde la perspectiva de la competitividad, la tendencia del déficit en la balanza comercial y por cuenta corriente española, en especial en los últimos años (gráfico 2.12).

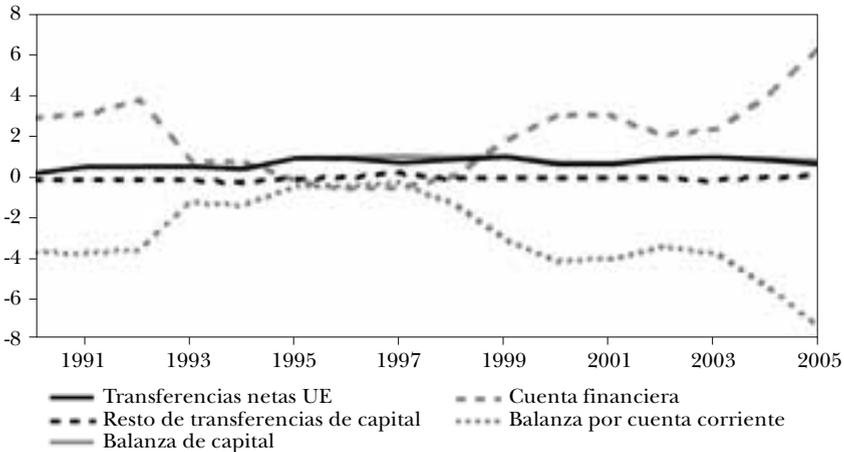
En general, las presiones inflacionistas internas, derivadas tanto de la falta de competencia en algunos mercados como de los incrementos salariales asociados a la mejora de los niveles de renta, han representado pérdidas de competitividad continuadas, recuperadas cada cierto tiempo mediante devaluaciones del tipo de cambio de la peseta. Pero una vez adoptado el euro como moneda se ha renunciado a la autonomía en la política cambiaria, por lo que las ventajas derivadas de la evolución del tipo de cambio sólo se han disfrutado en los

Gráfico 2.12 Balanzas por cuenta corriente y capital
(porcentaje del PIB)

a) Balanza por cuenta corriente



b) Balanza de capital



Fuente: Banco de España (Balanza de pagos).

períodos en los que el euro se ha depreciado por circunstancias que ya no se asocian a nuestro desequilibrio exterior. Por el contrario, en los períodos de apreciación del euro coincidentes con un deterioro

de su competitividad España no recibe alivios como en el pasado por la vía del tipo de cambio, sino que éste refuerza los obstáculos para comercializar sus mercancías.

Este comportamiento desfavorable del tipo de cambio ha predominado en buena parte del último período, pero no ha supuesto problemas de déficit exterior tan graves en otros países del área euro como en España. Una vez más, nuestra especialización productiva resulta relevante para explicar la magnitud de las dificultades en un momento en el que la apertura exterior y la progresiva integración en Europa han confluído con otros procesos que forman parte de la llamada *globalización*. Todo ello contribuye a definir un nuevo escenario en el que los acontecimientos externos son mucho más relevantes que en el pasado para cualquier economía y, desde luego, para establecer la capacidad de competir del patrón de especialización de la economía española.

2.1.5 Luces y sombras del cambio estructural

Desde una perspectiva de largo plazo, no cabe duda de que España ha sido capaz de ir transformando su estructura productiva en las distintas dimensiones mencionadas, logrando que no se estrangulara el crecimiento. Las modificaciones han sido profundas en la composición de la producción, el destino de la misma y los factores empleados. La economía es ahora no sólo más grande, sino mucho más moderna y compleja, está más abierta al exterior y más capitalizada en todas sus actividades. Sin esos cambios estructurales hubiera sido imposible crecer de manera continuada y a unas tasas que, en promedio, son satisfactorias.

Sin embargo, hay aspectos en los que las transformaciones resultan ahora insuficientes, dada la orientación de la economía mundial en los últimos años, la velocidad de cambio de la misma y la aparición de nuevos competidores. Así se percibe en los problemas de productividad y competitividad puestos de manifiesto por la trayectoria de los últimos años, relacionados con la especialización productiva predominante.

La primera manifestación del insuficiente cambio de especialización se refleja en la modesta contribución de muchos sectores al cre-

cimiento de la productividad. La segunda se advierte en que la tendencia a ganar peso de los consumos intermedios en el valor de la producción, en particular los productos intermedios importados, no va acompañada de un refuerzo en el dinamismo del valor añadido. Una tercera, complementaria de la anterior, es la dificultad de lograr ventajas comparativas en los mercados exteriores que permitan compensar el mayor porcentaje de compras netas del resto del mundo. La cuarta manifestación de esas carencias es la lenta reestructuración de la inversión hacia activos más vinculados con el progreso técnico —como la maquinaria y los equipos TIC— y su asignación a sectores tecnológicamente avanzados, manteniéndose, en cambio, el peso de los activos del sector de la construcción y de las actividades en las que la productividad mejora lentamente.

2.2 Cambio estructural y competitividad

Para precisar las relaciones entre el cambio estructural y la competitividad en la actualidad hay que comenzar por advertir que este último término, cuyo significado es claro cuando se aplica a las empresas, resulta ambiguo cuando se refiere a las economías. Se utiliza para referirse a los resultados obtenidos en los mercados exteriores (*competitividad exterior*) pero también a la capacidad de crecer en el conjunto de los mercados internos y externos (*competitividad agregada*). La segunda acepción, más amplia que la primera, es preferida por los organismos internacionales cuando vinculan la competitividad con las mejoras en los niveles de productividad, subrayando el papel clave de ésta en la generación de renta y empleo a medio plazo. Pero la competitividad exterior es más fácil de interpretar con criterios como los que se usan para valorar la capacidad de competir de las empresas, como los precios o las cuotas de mercado.

Pese a que la competitividad exterior tiene un alcance limitado sobre el crecimiento —de hecho, la experiencia española reciente muestra que es posible que una economía crezca y, al mismo tiempo,

presente pobres resultados en el exterior—, la escasa capacidad de competir fuera no es una buena señal para las perspectivas de mejora de la productividad, ni indica fortaleza de posiciones en los mercados internos. Cuanto más abiertas son las economías y mayor su integración, más indicativa es la competitividad exterior de la capacidad de crecer en el futuro, pues una economía cuyas empresas presentan pobres resultados en los mercados internacionales difícilmente podrá mantener su posición frente a los demás países en su propio mercado interior.

Como consecuencia de esta dualidad de significados, la evolución de la competitividad española en los últimos años ofrece imágenes diversas, que pueden resultar paradójicas a primera vista. Por una parte, en términos agregados, el crecimiento español ha sido superior a la media europea y el empleo generado mucho más elevado que en el pasado. Pero el ritmo de avance de la productividad es muy lento, mucho menos intenso que en períodos anteriores, y la contribución de la demanda externa al crecimiento es negativa, indicando un retroceso de la competitividad exterior.

Estos contrastes son más compatibles de lo que parecen, por las siguientes razones. La primera, que el diferencial positivo de crecimiento se logra con respecto a la UE, que no destaca por su ritmo de expansión en estos años, pero no frente a otras áreas dinámicas de América o Asia. En segundo lugar, porque buena parte del crecimiento adicional se debe a la expansión de ciertos mercados interiores, como el de la vivienda y otros servicios destinados a la venta, cuya demanda ha sido intensa pero que realizan una contribución escasa a la mejora de la productividad. Tercero, porque el desequilibrio de la balanza por cuenta corriente ha sido paliado, en parte, por un fuerte superávit en la balanza de transferencias provenientes de los fondos estructurales de la UE, que ha supuesto una fuente de recursos importante para impulsar la demanda de inversión pública.

La manifestación más clara de los problemas de competitividad exterior de España es su creciente déficit comercial, asociado a una tradicional desventaja comparativa en las manufacturas. Esta debili-

dad se ha acrecentado desde que hemos perdido la posibilidad de manejar el tipo de cambio y está relacionada con varios aspectos del cambio estructural que hemos comentado: la estructura productiva, la composición de la inversión y las características de nuestras relaciones económicas con el exterior. Las insuficiencias en estos ámbitos son muy relevantes para explicar las carencias de nuestra capacidad de competir en un nuevo escenario en el que se aprecia, cada vez con más nitidez, la importancia del conocimiento y la tecnología, el avance de la integración europea —en particular, la reciente ampliación a diez nuevos miembros— y la globalización. Un escenario en el que resulta evidente que la competitividad de las empresas y las economías cambia cada día y requiere adaptaciones continuas.

2.2.1 El deterioro de las bases de la competitividad española

Hace al menos dos siglos que la tecnología está impulsando sin cesar la ampliación de las posibilidades de producción de nuevas mercancías y el desarrollo de sus correspondientes mercados. Las grandes oleadas de innovaciones, ligadas a los cambios tecnológicos de mayor calado, como la máquina de vapor, la electricidad, el uso de los combustibles fósiles y ahora las TIC, han sido la causa de la aparición de nuevas oportunidades de negocio y del arrumbamiento de los viejos productos y de las empresas inadaptadas. Las profundas transformaciones de los procesos productivos y las condiciones de vida de las personas derivadas de todo ello conforman el tipo de cambio estructural contemporáneo que Schumpeter denominó *destrucción creadora*.

Debido al atraso en su industrialización, España participó poco en las fases anteriores de esa dinámica de oportunidades y amenazas competitivas que acompañan a los grandes impulsos tecnológicos. El desarrollo de los años sesenta se basó en una combinación de modernización de la agricultura y las manufacturas tradicionales con la implantación en España de industrias ya maduras en otros lugares, asociadas a consumos de masas, para atender una demanda que se expandía con regularidad tanto en nuestro país como en otros de

nuestro entorno y en las que podíamos ser competitivos por nuestros bajos costes en ese momento. El crecimiento de esas actividades fue elevado, pero no a ritmos tan altos como los que tienen lugar en las fases de lanzamiento de algunas innovaciones, como observamos ahora con los ordenadores o la telefonía móvil. Sólo en los servicios turísticos se aprecia, en el caso español, velocidades de crecimiento verdaderamente espectaculares durante bastantes años.

La posición competitiva española se ha basado durante décadas en los menores costes salariales de una economía próxima a los grandes mercados europeos, especializada en manufacturas maduras y servicios turísticos de masas, apoyados por una buena dotación de recursos naturales de sol y playa. El crecimiento relativamente rápido de España no se producía sin tensiones inflacionistas pero, periódicamente, parte del terreno que se perdía en cuanto a capacidad de competir en precios, debido a las alzas salariales y el diferencial de inflación, era recuperado mediante devaluaciones del tipo de cambio. Este mecanismo de ajuste, sin embargo, se ha deteriorado en los últimos años debido a que el tipo de cambio de la peseta ya no opera como instrumento de recuperación de la competitividad y al surgimiento de dos complicaciones más. La primera es la creciente capacidad de otras economías emergentes de ofrecer mercancías similares a las que producimos, con costes y precios mucho más bajos. La segunda, la escasa capacidad tecnológica de España para participar en la producción de los bienes y servicios que conforman la avalancha de innovaciones generadas en la última década por las TIC, en las que se concentra el dinamismo de la demanda mundial.

En esas circunstancias, el problema estructural que representa la mayor inflación española es a la vez más dañino y menos determinante de nuestras dificultades para competir. Es más perjudicial porque no podemos compensar su efecto como en el pasado, pero es menos decisivo porque aunque no tuviéramos inflación padeceríamos también los serios problemas derivados de la irrupción de los nuevos competidores con costes mucho más bajos que los nuestros. Por esta

razón, atajar la inflación es importante pero no es ni mucho menos la solución.

Pese a la relevancia de la inflación diferencial de la economía española y la atención que ésta merece desde hace mucho tiempo en las discusiones sobre nuestra pérdida de competitividad, otras causas relacionadas con los cambios en las condiciones de competencia internacional son probablemente más importantes. Así, el deterioro de nuestra competitividad frente a países más desarrollados no se debe a que nuestro nivel de costes supere el de los países con los que comerciamos más, que son los europeos, sino a las características de nuestros productos. Los precios de esos países continúan siendo mayores pero, por lo general, sus productos son de mayor calidad y gracias a ello pueden encajar mejor costes más elevados y defender sus márgenes en los mercados interiores y exteriores.

Lo que en el lenguaje de los negocios se denomina *generar valor* es la capacidad de producir productos con aquellas características por las que los mercados pagan precios más altos, que permiten soportar salarios más altos sin amenazar los beneficios. Para conseguirlo, en muchos casos se requiere emplear recursos humanos adecuados y aprovechar bien su potencial en la producción de bienes y servicios apreciados por su contenido innovador y su diferenciación. Gracias a estos elementos, un buen número de países más desarrollados que España y con mayores costes se defienden mejor que nosotros en los mercados de exportación, no padecen nuestro desequilibrio exterior y aprovechan mucho más las oportunidades derivadas de la externalización y las cadenas globales de suministros. En nuestro caso, recorrer ese camino requiere un cambio de especialización productiva y sustituir nuestras viejas ventajas de coste por otras palancas competitivas. Estos cambios son urgentes en bastantes sectores y en muchas empresas, porque un buen número de países emergentes producen, cada vez más y mejor, las manufacturas maduras en las que nosotros estamos especializados. Estas economías compiten en precios con enorme ventaja gracias a sus niveles de costes y renta sustancialmente inferiores a los españoles, y lo hacen tanto en nues-

tros mercados interiores como en nuestros principales mercados de exportación, estrechando los márgenes de las empresas manufactureras y planteando, con frecuencia creciente, alternativas de deslocalización o multilocalización de la producción.

En comparación con los nuevos países que se están sumando a las experiencias de desarrollo industrial y crecimiento sostenido —del este de Europa y Asia, fundamentalmente—, las desventajas de España en precios y costes son ahora tan acentuadas o más que las que padecían los países desarrollados respecto a España en los sesenta. En las décadas posteriores esas ventajas sirvieron de base a la expansión de nuestras exportaciones manufactureras y a la especialización que todavía nos caracteriza. Con el paso del tiempo España se ha convertido también en un mercado importador cada vez más grande, en el que venden sus productos muchas economías de mayor nivel de desarrollo, gracias a una especialización complementaria de la nuestra. Las dificultades actuales de España se derivan de que nuestros costes ya no son los que eran, por efecto del desarrollo conseguido y, sobre todo, no son comparables a los de los nuevos países manufactureros. En consecuencia, el patrón de especialización se está agotando y hemos de buscar una nueva posición como hicieron en su día otros países avanzados. Si las actuales perspectivas optimistas de crecimiento mundial se confirman, ese proceso se repetirá durante las próximas décadas en los países emergentes, en los que comienzan a existir clases medias y, con ello, crecientes oportunidades para los productores de todo el mundo. El reto para la economía española es participar de esas oportunidades como país desarrollado, vendiendo productos y servicios acordes con nuestras dotaciones de recursos y nuestros costes, y no las mercancías de bajo precio que los nuevos países manufactureros fabrican con enormes ventajas de costes.

Por consiguiente, lo que importa no es evitar que nuestros salarios se eleven sino que lo hagan sin que las mejoras de productividad compensen el impacto de esas alzas sobre los costes unitarios. En otras palabras, la solución no puede venir de imitar los costes de los menos desarrollados sino la productividad y la especialización de los

desarrollados, sobre todo de aquellos que hacen compatibles salarios más elevados que los nuestros con una posición competitiva sólida en los mercados exteriores. Ello requiere, sin duda, un paulatino pero decidido cambio de especialización productiva hacia bienes, servicios y actividades cuyas demandas cumplan, a ser posible, dos requisitos: una disposición de los consumidores a pagar precios que cubran nuestros actuales niveles de costes y un dinamismo de la demanda que permita generar incrementos de productividad y amortizar las nuevas inversiones. En la actualidad las mercancías que mejor reúnen esas dos características son las intensivas en conocimiento.

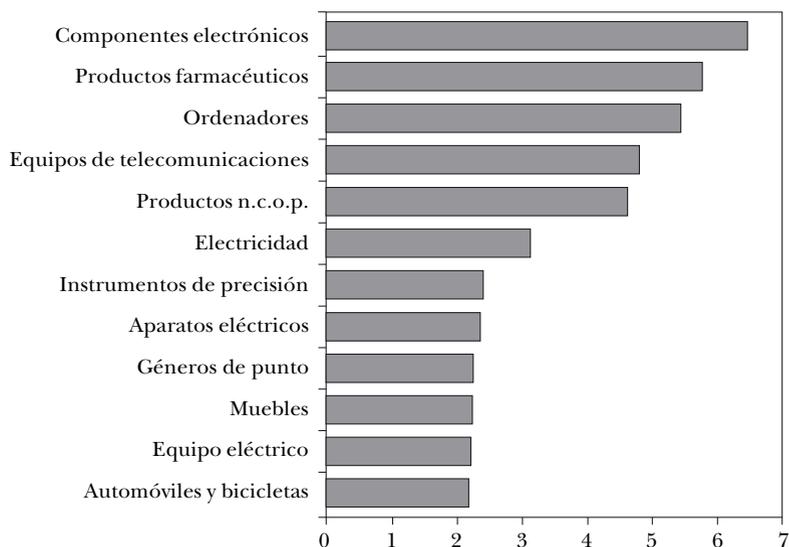
2.2.2 Cambio tecnológico y especialización

La evolución del comercio mundial en los últimos veinte años no deja lugar a dudas sobre las diferencias en el ritmo al que crece la demanda de distintos grupos de productos. El comercio de los productos en expansión ha duplicado su peso en relación al PIB y está formado cada vez más por bienes y servicios, cuyo contenido tecnológico es elevado, derivados del uso cada vez más intenso del conocimiento acumulado. Esas tendencias expansivas se observan en las aplicaciones ligadas a las nuevas tecnologías en sectores como los componentes electrónicos, los ordenadores, los productos farmacéuticos y los equipos de telecomunicaciones. En paralelo, también crece a buen ritmo el comercio de otros productos maduros debido a que la producción de los mismos a precios muy bajos por nuevas economías manufactureras ha intensificado la internacionalización de sus mercados.

Cuando se considera cómo aprovechan los países desarrollados esta dinámica del comercio mundial por sectores, se observa la importancia de la especialización de cada una (gráfico 2.13). Así, la mayoría de las economías que han logrado buenos resultados en el período más reciente se han apoyado intensamente en la producción y exportación de innovaciones ligadas a las TIC, ampliamente demandadas en todo el mundo. Algunos de los casos más destacados son los de Estados Unidos, Irlanda, Finlandia, Singapur y Corea, países en los

Gráfico 2.13 Dinámica de la demanda mundial: productos con mayor crecimiento (1980-2004)

Tasa de variación anual acumulativa en los pesos relativos en el comercio mundial (porcentajes)



Fuente: CEPII-CHELEM (2006) y elaboración propia.

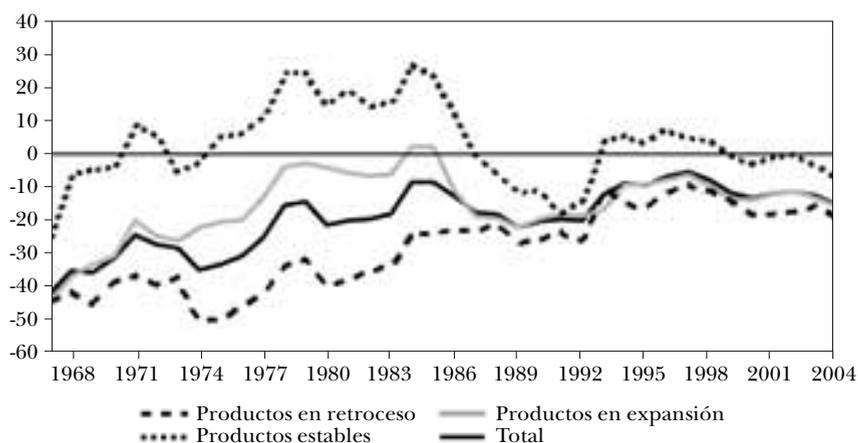
que la intensidad del crecimiento de la demanda de ciertas manufacturas les ha permitido simultanear la creación de empleo con las ganancias de productividad asociadas a una elevada utilización de la capacidad instalada. Otras grandes economías europeas, como Alemania, Francia o Italia, logran también resultados positivos, aunque más modestos, en el comercio internacional de productos en expansión, pese a que en otros aspectos su trayectoria de estos años no es brillante.

El contraste entre la situación española y los países mencionados pone de manifiesto la necesidad de reorientar nuestra estructura productiva para participar de aquellos mercados que se expanden con mayor rapidez. La negativa evolución de la competitividad exterior española es consecuencia de una orientación productiva distin-

ta, que representa problemas de desventaja comparativa muy amplios (gráfico 2.14). En lo que a manufacturas se refiere, apenas se consigue mantener el equilibrio en el saldo en el comercio de *productos estables*, mientras que es permanente la desventaja en los *productos en retroceso*, debido a nuestra dependencia energética. Pero lo más preocupante es la desventaja igualmente duradera en esos *productos en expansión* que cada vez pesan más en el comercio mundial, debida a nuestra pobre especialización en actividades de alto contenido tecnológico, que son las más dinámicas.

Hay razones para pensar que llevar a cabo cambios de especialización drásticos y convertirse en productores en los sectores tecnológicamente más avanzados no será nada fácil. Pero no debe resultar inviable la evolución paulatina de nuestra especialización sectorial actual, pasando a ser usuarios mucho más intensos de las TIC para corregir la debilidad derivada de nuestra insuficiente especialización en productos de mayor contenido tecnológico, calidades altas y pre-

Gráfico 2.14 Ventaja comparativa revelada por grupos de productos, según el dinamismo de la demanda. España (1967-2004)
 $([\text{exportaciones} - \text{importaciones}] / [\text{exportaciones} + \text{importaciones}] * 100)$



Fuente: CEPPI-CHELEM (2006) y elaboración propia.

cios más elevados. Estos se caracterizan, por lo general, por incorporar más innovaciones y mejoras de calidad y diseño por las que el mercado está dispuesto a pagar, en particular los países y los consumidores con niveles de renta más elevados. En muchos casos, para aprovechar esas oportunidades se requiere hacer un uso intensivo del conocimiento acumulado en el capital humano y las TIC, para disponer de la flexibilidad productiva requerida y lograr la calidad demandada por los mercados. En ese sentido, la limitada penetración de las nuevas tecnologías en nuestra sociedad y en el sistema productivo es una restricción para estos cambios de especialización.

Los amplios abanicos de precios existentes en muchos bienes y servicios de un mismo subsector indican a cualquier observador que los costes que pueden soportar los productos de precios altos y bajos son muy distintos. Así pues, producir gamas de calidad bajas representa una restricción más estrecha, sobre todo para un país cuyos habitantes cobran salarios cada vez más elevados y están cada vez más cualificados.

En realidad, en el mundo desarrollado una parte muy importante del comercio es intraindustrial y no interindustrial, es decir, no responde a un patrón de especialización productiva marcado por sectores sino por variedades de productos dentro de un mismo sector. En otras palabras, las economías producen en muchos casos mercancías similares, pero se especializan en variedades distintas (diferenciación horizontal) y, sobre todo, en ciertas gamas de calidad (diferenciación vertical). Los productos de gamas de calidad superior logran precios más elevados que permiten soportar costes mayores y emplear factores más cualificados. Así pues, en países con mayores dotaciones de capital humano o mayor gasto en I+D+i, la especialización en productos de calidad alta es una vía para encajar retribuciones salariales superiores y aprovechar su mayor esfuerzo en desarrollo tecnológico e innovación. La especialización en productos con mayor contenido en capital humano o tecnológico permite también aprovechar mejor algunas ventajas asociadas a la externalización (*outsourcing*) de ciertas fases de los procesos de producción. Las empresas con esa orienta-

ción conservan en su interior (y en el país de origen) las actividades de mayor valor añadido y compran con frecuencia en el extranjero los componentes y fases de producción más estandarizadas. De este modo abaratan los costes asociados a los consumos intermedios, crecientes según comentábamos en apartados anteriores, y refuerzan su capacidad de generación de valor y su productividad.

Si el aumento de los consumos intermedios es consecuencia de la decisión de las empresas de externalizar una proporción mayor de los procesos productivos para concentrarse internamente en aquellos procesos e *inputs* en los que se consideran más eficientes en la generación de valor, el efecto previsible es que la productividad aumente al tiempo que se incrementan las compras de *inputs* en los mercados. Ahora bien, tampoco es descartable que el mayor peso de los consumos intermedios sea una respuesta defensiva al estrechamiento de la capacidad de generar valor de determinados sectores y empresas, a consecuencia de la más intensa competencia. Por tanto, es posible que la desintegración vertical se asocie tanto a mayores como a menores avances de la productividad, dependiendo de las ventajas de cada empresa, sector y economía de retener para sí actividades capaces de generar valor. Para ello resultan decisivos determinados tipos de capital, que permiten innovar más y gestionar mejor la complejidad.

Los datos de comercio exterior indican que el comercio intraindustrial es mayoritario en nuestras relaciones con la UE. Pero las diferencias de precios en los productos que importamos y exportamos apuntan que la mayor parte del mismo responde a una diferenciación vertical, es decir, a la especialización según gamas de calidad. No menos de la tercera parte de los intercambios comerciales españoles con la UE son comercio intraindustrial de calidad, y estos porcentajes superan ampliamente el 40% en el caso de los vehículos, productos químicos, eléctricos o textiles. Según las convenciones utilizadas, por los productos de gama alta se pagan precios superiores a los de gama baja de, al menos, un 35% y en bastantes casos las diferencias son mucho mayores. Así pues, la composición de las exportaciones e

importaciones, en lo que a gamas de calidad se refiere, ofrece una pista muy relevante sobre las debilidades o fortalezas de la especialización de una economía dentro de cada sector.

En el caso de España se observa que, en las exportaciones, los productos de gama media-baja representan el 74% del total. En cambio, en las importaciones las de gama alta alcanzan el 36% (gráfico 2.15). Este patrón predominante, muy complejo en el detalle por productos y países, indica que, debido a nuestra especialización den-

Gráfico 2.15 Comercio exterior español con principales socios comerciales. Gamas de calidad. 2003 (porcentajes)

a) Exportaciones

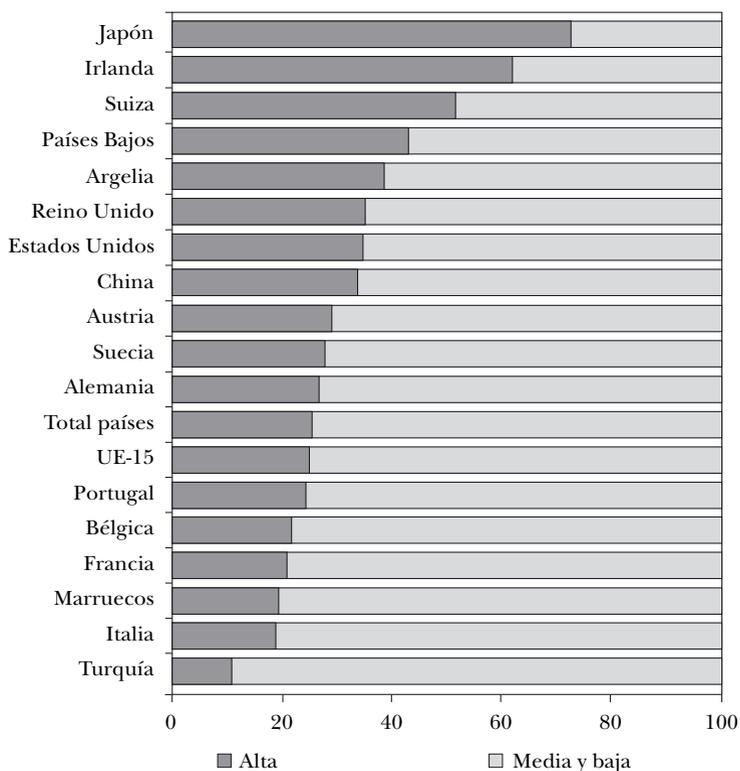
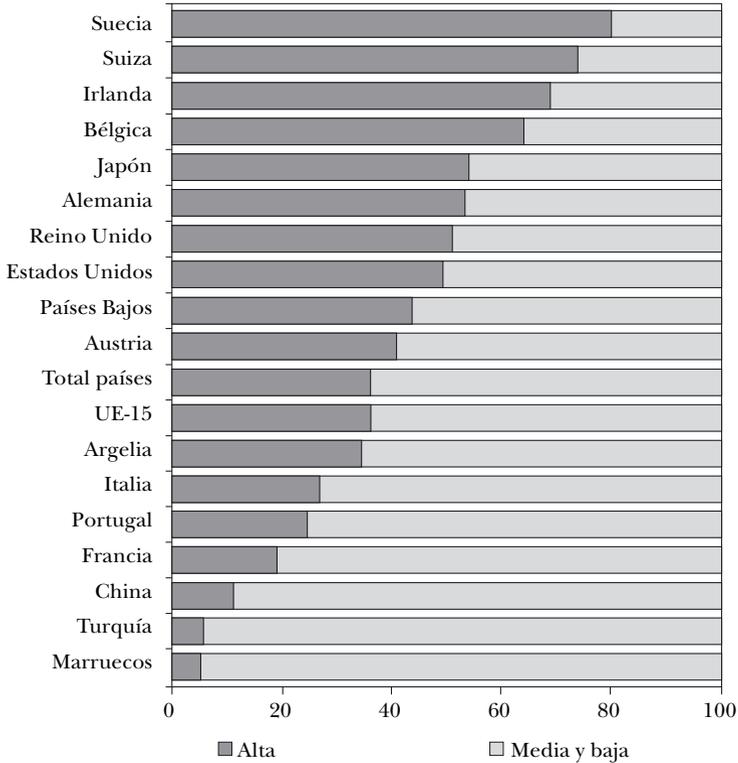


Gráfico 2.15 (cont.) Comercio exterior español con principales socios comerciales. Gamas de calidad. 2003 (porcentajes)

b) Importaciones



Fuente: CEPIL-CHELEM (2006) y elaboración propia.

tro de los sectores en los que estamos presentes, compramos más productos de gama alta y vendemos más de gama baja.

En definitiva, la especialización productiva española presenta en la actualidad dos debilidades que hacen difícil su encaje con los costes y las dotaciones de factores —en particular, de capital humano— que caracterizan a una economía de nuestro nivel de desarrollo. La primera se deriva de una especialización sectorial en la que tienen

poco peso las actividades intensivas en tecnología, cuyas demandas son más dinámicas y ofrecen mejores oportunidades de crecimiento y rentabilización de inversiones. En este sentido, el pobre desarrollo de los sectores productores de TIC en nuestro país representa, sólo por este motivo, una pérdida de oportunidades en la actualidad porque, posiblemente, en el futuro, una vez difundidas estas tecnologías, el crecimiento de esos mercados cuando estén más maduros ya no será tan rápido. La segunda debilidad es consecuencia de una especialización intrasectorial en productos de calidad baja, que generan menos valor añadido porque se pagan a precios menores y en cuyos mercados existe una más intensa competencia, lo cual dificulta soportar la tendencia al crecimiento de los costes que se produce en una economía cuyo nivel de renta aumenta.

2.3 El avance de la integración europea y la globalización

La asimilación de los cambios derivados de la última oleada de desarrollo tecnológico la estamos viviendo en España simultáneamente con la construcción europea y el proceso más general de *globalización*, de manera que en ocasiones sus efectos aparecen entremezclados. Aunque en España la confianza en las ventajas derivadas de la integración en la UE es elevada, algunos aspectos de la situación actual, y en particular los efectos derivados de la ampliación hacia el este decidida en 2004, son también percibidos como parte de los riesgos que acompañan al ritmo de cambio acelerado y a la importancia cada vez mayor del entorno exterior.

La amplia simpatía europeísta de la opinión pública en España se basa en que Europa ha sido la referencia de muchos de nuestros procesos de modernización de los últimos veinticinco años, la mayoría de ellos culminados con éxito. Antes de incorporarnos en 1986 a lo que hoy se llama la UE ya comenzaron a desarrollarse esfuerzos, tanto públicos como privados, que tenían por objetivo la adaptación a unas instituciones que exigían cierta cesión de soberanía en algu-

nas materias, en especial en el ámbito de la política económica, pero de los que se esperaban mejoras materiales, políticas y culturales. Desde la perspectiva que nos interesa, la integración europea ha supuesto la aceptación de las reglas de unos mercados progresivamente más abiertos a la competencia, en los que poco a poco se ha ido haciendo efectiva la voluntad de promover la libertad de movimiento de mercancías, capitales y personas.

2.3.1 La integración como factor de cambio estructural

En conjunto, las adaptaciones que el avance de la integración ha requerido han operado como factores de cambio estructural en distintos aspectos, en ocasiones de gran relevancia, y ahora representan nuevos desafíos.

En primer lugar, por lo que se refiere al movimiento de mercancías, el período de desarme arancelario que se produjo tras la adhesión dio paso a un escenario en el que la mayoría de nuestros flujos comerciales con el exterior no estaban ya condicionados por instrumentos tradicionales de la política comercial como los contingentes o los aranceles. Más adelante, la puesta en marcha y posterior realización de la unión monetaria implicaría también la renuncia a la utilización del tipo de cambio. En paralelo, la libertad de movimiento de factores han modificado las dimensiones de la oferta de trabajo y de capital de manera sensible, haciéndola más elástica.

Así pues, en menos de dos décadas, las empresas españolas han tenido que revisar su competitividad en unos mercados que representan más de las dos terceras partes de sus intercambios con el exterior y dejar de apoyarse en varios parámetros de los que hacían uso hasta principios de los ochenta. Al mismo tiempo, la apertura de los mercados interiores les ha enfrentado en su propio terreno con unos rivales mucho más poderosos. Las transformaciones derivadas de estas nuevas circunstancias son muy profundas, aunque enormemente diversas por sectores. En algunos casos, las empresas españolas han demostrado una notable capacidad de competir; en otros, en cambio, la penetración de los productos y empresas extranjeras es mucho

mayor e indica la insuficiente respuesta dada desde el interior. En general, los indicadores de comercio internacional señalan un fuerte incremento de los flujos comerciales con Europa y una escasa capacidad de las manufacturas españolas de equilibrar, mediante exportaciones, el intenso ritmo de crecimiento de nuestras importaciones de bienes. El saldo positivo de la balanza de servicios ha paliado el desequilibrio por cuenta corriente que, pese a todo, existe. El equilibrio final de la balanza de pagos depende, pues, del saldo de la balanza de capitales.

Los decididos impulsos a la libertad de movimientos de capitales en la UE a principios de los noventa y las medidas adoptadas para preparar la unión monetaria han tenido efectos muy beneficiosos para la economía española en el plano macroeconómico. El acceso a un mercado financiero más amplio y desarrollado y la mayor estabilidad macroeconómica han reducido sustancialmente los tipos de interés y el coste de uso del capital, facilitando las decisiones de los inversores y compensando en las empresas la evolución menos favorable de otros costes. Sin embargo, en ese nuevo escenario, las entradas de capitales no se han orientado con más intensidad a la inversión directa, apreciándose una débil capacidad de atraer a empresas multinacionales que, en otros períodos, habían sido determinantes para impulsar el desarrollo de nuevas actividades industriales y la canalización de la transferencia de tecnología, promoviendo por esas vías el cambio estructural. En particular, las inversiones directas relacionadas con las nuevas tecnologías han sido muy escasas —a diferencia de lo sucedido en otros países de desarrollo intermedio— y probablemente por ello el avance de los sectores conexos con las mismas en España es muy modesto.

El flujo de inversión procedente del exterior que, en cambio, se ha reforzado en la última década ha sido el dirigido a la adquisición de activos inmobiliarios, sumándose a la demanda interna dirigida al sector de la construcción, ya muy intensa. Este hecho se deriva de varios factores: la eliminación del riesgo de cambio tras la adopción del euro, la importancia de los flujos turísticos, el elevado número de

Europeos retirados residentes en las costas españolas y la fuerte rentabilidad de las inversiones inmobiliarias en los últimos años como consecuencia de las alzas de precios de la vivienda. Sin embargo, la capacidad de estas inversiones de transformar la estructura productiva y reforzar nuestra competitividad a medio plazo es más que dudosa, pues no significa un reforzamiento de las actividades intensivas en conocimiento. Más bien al contrario, su efecto es consolidar la tendencia de la inversión real en España a concentrarse en activos que producen un reducido flujo de servicios productivos y no contribuyen a la mejora de la productividad.

No puede dejar de mencionarse la importancia que, tras la adhesión de España a la UE y sobre todo en los últimos quince años han adquirido las transferencias de capital asociadas a las políticas estructurales europeas. Su alcance no se mide sólo por el volumen de fondos, muy cuantioso, sino también por el destino de los mismos: el mantenimiento de un ritmo intenso de inversión pública, en particular de las actuaciones consideradas más eficaces para promover un efecto positivo y duradero del gasto público sobre el lado de la oferta de la economía. La mejora sustancial de las infraestructuras de transporte y de las instalaciones educativas ha sido posible, en parte, gracias a los fondos estructurales europeos.

2.3.2 Las consecuencias de la ampliación de la UE hacia el este

Sin embargo, las coordenadas del proceso de integración europea de España han sufrido un choque derivado de los cambios de todo tipo que se están produciendo en las economías del este de Europa. Basadas hace poco más de una década en la planificación, el abandono de ese modelo económico y su reciente incorporación a la UE tienen tan amplias repercusiones sobre las perspectivas de la economía española que merecen una reflexión particular.

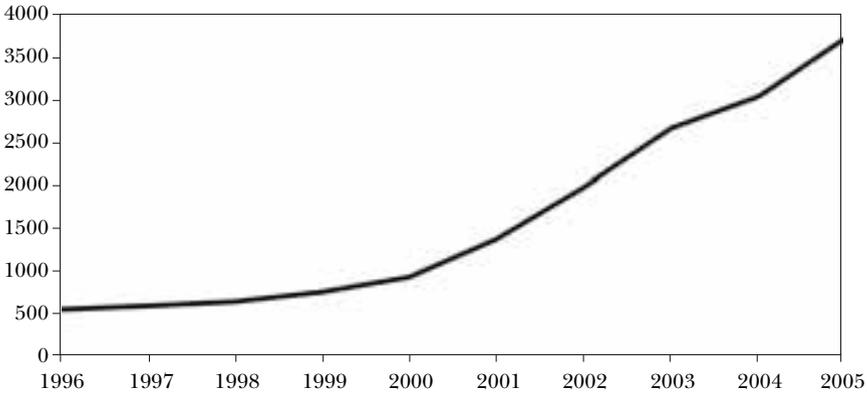
La entrada de diez nuevos miembros en la Unión Europea en 2004 representa la mayor ampliación realizada y constituye una buena noticia desde la perspectiva general de la incorporación de estos pueblos al proyecto continental de desarrollo social y económico.

Desde su perspectiva —como sucediera para España en los difíciles años de nuestra transición a la democracia—, la adhesión a la UE representa una gran oportunidad de consolidar las bases de su crecimiento económico mediante la combinación de apertura de mercados y políticas de modernización, solidaridad y cohesión que viene caracterizando al proyecto europeo. Si —como ha sucedido con la ampliación hacia el sur— los resultados son positivos, estos países representarán nuevas experiencias de crecimiento sostenido y ofrecerán más evidencia de que el desarrollo tardío es posible y que el crecimiento mundial no es un juego de suma cero. Al contrario, el aumento de la renta en esos países expandirá sus mercados, lo que representará oportunidades de negocio para los productores del resto de Europa y del mundo, por no hablar de las ventajas de naturaleza política o social para sus ciudadanos.

Ahora bien, estas buenas noticias van acompañadas de notables desafíos para países como España, puesto que el acceso de los nuevos miembros de la UE influye, como ahora se comentará, en buena parte de las palancas que han potenciado nuestro crecimiento en el inmediato pasado y de las que depende nuestro futuro. Así, estas economías compiten cada vez más directamente con la nuestra en la atracción de inversiones exteriores, privadas o públicas, y en los mercados de numerosos productos. En paralelo, refuerzan el ritmo de crecimiento de su renta per cápita mediante la emigración, facilitada por la libertad de movimiento de personas y trabajadores en el seno de la UE, y que representa flujos de signo contrario a los que operan en España en estos momentos al haberse convertido en una economía receptora de inmigrantes (gráfico 2.16).

La emigración de los países de la Europa del este tiene características similares a la que los españoles realizaron en los sesenta: los individuos se desplazan impulsados por las dificultades asociadas al cambio estructural que se está produciendo en sus economías desde hace diez años, que genera pérdidas abundantes de empleos en la agricultura y reconversiones en la industria. Los emigrantes llegan a España atraídos por salarios muy superiores a los de sus países de

Gráfico 2.16 Población extranjera residente en España (1996-2005)
(miles de personas)



Fuente: INE.

origen y mayores oportunidades de empleo. Sin embargo, hay un rasgo diferenciador de la experiencia española de hace décadas: el nivel de formación de estos emigrantes es muy superior, superando en promedio al de la población española. Así, aunque muchos de los ciudadanos de estos países desempeñen por el momento trabajos que no requieren cualificación, un porcentaje elevado de los mismos poseen importantes dotaciones de capital humano, al menos en lo que se refiere a sus niveles educativos. Esta circunstancia aumenta a medio plazo las posibilidades de estos trabajadores de competir en el mercado de trabajo español, una vez superadas las barreras de la etapa inicial (regularización, ahora facilitada por su condición de comunitarios, idioma, conocimiento del entorno, etc.) y también de retorno, al mejorar su formación sus posibilidades de adaptación a distintas circunstancias. Por consiguiente, como consecuencia de la ampliación europea, a corto y medio plazo se intensificará la competencia en el mercado laboral, y no sólo por los puestos de trabajo menos deseados sino por los que ofrecen características más atractivas y mejores condiciones salariales.

Esta penetración de los inmigrantes, y en particular de inmigrantes cualificados, en las actividades productivas españolas puede ofrecer también oportunidades de intensificar los intercambios comerciales con sus países de origen. Como han señalado algunos estudios que analizan las relaciones entre movimientos migratorios y comercio internacional, es posible que entre ambos fenómenos exista cierta complementariedad en el tiempo, gracias al efecto red que puede producirse a través de la información que transmiten, en ambas direcciones, los emigrantes. Su conocimiento de los países de origen les permite identificar oportunidades de exportar a esos mercados productos del país en el que ahora residen y, al revés, importar de sus países mercancías que allí se producen o para las que existe potencial de producción. No es fácil predecir cuál pueda ser el saldo comercial resultante de este proceso pero, en términos generales, pueden apreciarse ya indicios claros de que el comercio se intensifica y la competencia comercial que se deriva de las economías del este de Europa en los mercados de la UE es muy notable para una economía como la española.

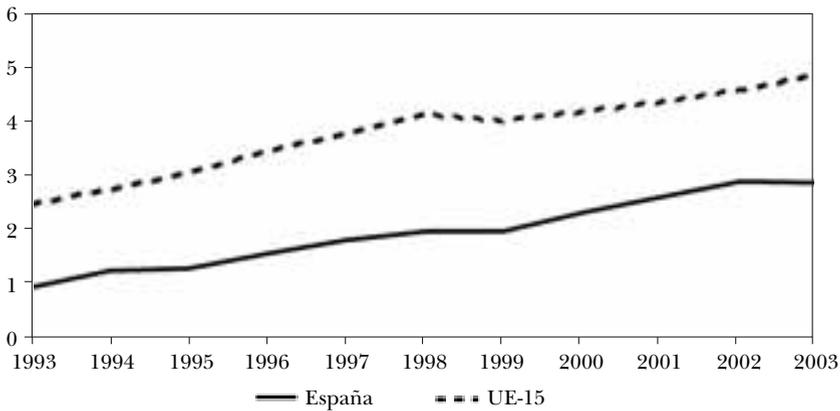
En la situación actual se percibe con nitidez la creciente participación de los países de la ampliación en las exportaciones e importaciones del conjunto de los quince miembros previos de la UE, así como la reducción de la ventaja en el saldo comercial que estos países disfrutaban respecto de los nuevos socios hace apenas cinco años. En el caso español, el peso de los nuevos países miembros en nuestros flujos comerciales es claramente inferior a la media europea, pero también creciente. Asimismo, la ventaja comercial se ha reducido a tal velocidad que la caída de la tasa de cobertura (exportaciones/importaciones) coloca su nivel por debajo de 100 (gráfico 2.17). Si en los años recientes ha sido apreciable la mejora de la posición competitiva exterior de estas economías en los mercados a los que se dirige la mayor parte de nuestra producción —el mercado interior español y el europeo—, la reducción de los costes de transacción derivada de su adhesión a la UE y el avance de las distintas etapas del proceso de integración reforzarán esas tendencias.

El análisis de los cambios en la composición del comercio y de la producción indica que la orientación que va adoptando la estructura productiva de los nuevos socios los convierte en serios competidores nuestros, debido a que las semejanzas con lo que hacemos au-

Gráfico 2.17 Exportaciones, importaciones y tasa de cobertura frente a los nuevos países miembros de la UE (1993-2003)

a) Exportaciones

(porcentaje sobre las exportaciones totales)



b) Importaciones

(porcentaje sobre las importaciones totales)

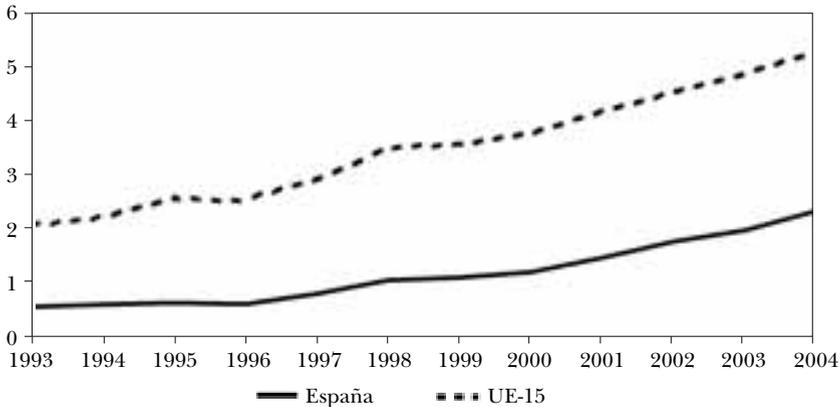
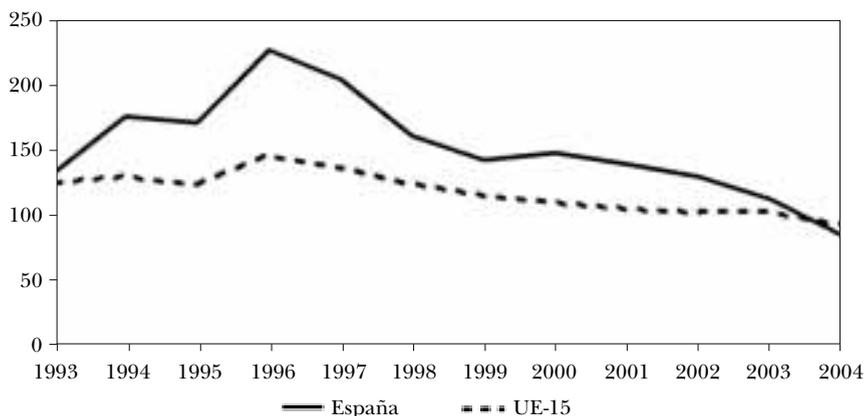


Gráfico 2.17 (cont.) Exportaciones, importaciones y tasa de cobertura frente a los nuevos países miembros de la UE (1993-2003)

c) Tasa de cobertura
(exportaciones/importaciones)



Nota: No se han tenido en cuenta Chipre y Malta.

Fuente: CEPII-CHELEM (2006) y elaboración propia.

mentan y, también, a que se adentran por caminos que nosotros también debemos recorrer. Las industrias más tradicionales están perdiendo peso en sus economías y, gracias a la combinación de bajos costes salariales y notables dotaciones de capital humano, se están especializando cada vez más en producciones de tecnología media-alta, y en particular en las actividades relacionadas con el material de transporte. Como consecuencia de estas transformaciones estructurales, las presiones competitivas que estos países representan para los productores españoles se manifiestan con particular nitidez en ramas que constituyen algunos de los núcleos más dinámicos de nuestra industria, tanto desde el punto de vista tecnológico como por su contribución a la competitividad exterior, como el sector de la automoción.

La reorientación de la estructura industrial hacia las actividades más intensivas en tecnología está siendo más lenta en España que en

el conjunto de países de la UE, tanto los que ya formaban parte de la misma como los nuevos. La mayor capacidad de los países de la ampliación de reestructurar sus actividades en esa dirección se deriva, en primer lugar, de su ruptura con el modelo económico anterior, del que poco esperaban obtener. Pero, además, se ha combinado con una fuerte atracción del capital extranjero, que aprovechó las privatizaciones de empresas públicas para localizarse en esos territorios al identificar potentes incentivos para ello en los costes bajos y las buenas dotaciones de capital humano. Como sucediera en el pasado en España, los intensos flujos de inversión extranjera directa de empresas multinacionales se han convertido, en esta etapa de las economías del este de Europa, en un poderoso instrumento para la difusión de las tecnologías que esas organizaciones controlan y, a través de ellas, de las prácticas empresariales existentes en las economías de mercado más desarrolladas.

En cambio, la debilidad mostrada en los últimos años por la economía española a la hora de atraer inversión directa extranjera —y la aparición de casos de deslocalización relevantes— pone de manifiesto nuestra dificultad para competir en un aspecto que resulta crucial para que el cambio estructural que precisamos avance más rápidamente. En el pasado, la elección del territorio español por un número importante de multinacionales usuarias de tecnologías medias y altas generó polos de desarrollo industrial de gran alcance en la mayoría de las regiones, que absorbieron y desarrollaron trabajo cualificado, e impulsaron las demandas de suministros sometidos a estándares exigentes, las buenas prácticas de gestión y, en algunos casos, la difusión de innovaciones. La falta de continuidad o de dinamismo en esos estímulos externos representados por la inversión extranjera directa se deriva tanto de nuestra trayectoria de costes como del mayor atractivo de otras localizaciones. Estos impulsos son difíciles de compensar por completo por la mayor capacidad empresarial propia actual, sin duda existente. Por tanto, en la medida en la que nuestra posición tecnológica sigue sin ser potente en términos generales, la debilidad de la inversión extranjera directa constituye

una amenaza para nuestro progreso en ese ámbito y para reforzar las posibilidades de orientar la estructura productiva hacia actividades más intensivas en conocimiento que nos permitan, además, aprovechar nuestras mayores dotaciones actuales de capital humano.

Una repercusión adicional e importante de la ampliación de la UE es el cambio de escenario, a partir de 2007, en la asignación de los fondos estructurales entre los distintos países miembros. La incorporación como socios de un nuevo grupo de países periféricos —cuyos niveles de renta son mucho más bajos que los que entraron en 1986 y, desde entonces, se han beneficiado sustancialmente de las ayudas para el desarrollo canalizadas a través del Feder, el Fse y el Fondo de Cohesión— hará que los gastos del presupuesto comunitario se reorienten hacia el este en detrimento del sur. Así sucederá como consecuencia de la aplicación de la misma filosofía prevaleciente hasta ahora, que defiende la concentración de las actuaciones para reforzar las oportunidades de crecimiento de las economías más débiles, por entender que padecen en mayor medida las amenazas de la aglomeración de las actividades económicas en las zonas más prósperas de la UE.

No existen argumentos de mucho peso para oponerse a esa nueva orientación geográfica de los fondos europeos. Pero el problema que se plantea a España, que será el país más afectado, es doble: en primer lugar, que aunque es más rico que los de la nueva periferia sigue situado por debajo de la media de renta de la UE-15; segundo, y sobre todo, que está más alejado de lo que indica su nivel de renta en dotaciones de recursos humanos y tecnológicos que son clave para la actual etapa de crecimiento. Esa nueva situación hará, pues, más difícil mantener el diferencial positivo de crecimiento que se precisa para converger hacia los niveles de renta de los más desarrollados y basarlo, más que hasta ahora, en ganancias de productividad, ya que para mejorar en este sentido y corregir sus debilidades en capital humano o tecnológico dispondrá de menos recursos europeos que en el pasado.

En suma, el devenir de una Unión Europea, cada vez más amplia en sus fronteras pero débil en estos años en cuanto a la ambición de

sus políticas, está representando para España una sucesión de retos muy exigentes. Hasta ahora, las respuestas dadas por la economía española a los desafíos europeos han sido por lo general satisfactorias, en particular las referidas a todo el proceso de convergencia nominal que condujo a la adopción del euro. Pero es preciso llamar la atención sobre los riesgos que en este momento están sobre la mesa, como consecuencia de la entrada de los nuevos socios, pues son de un enorme calado y reclaman mucha energía en las respuestas, sobre todo de los agentes privados que son los que disponen de las palancas más importantes referidas a la competitividad.

En todo caso, ante la tentación de refugiarse en pensar que la ampliación de la UE es una decisión política que nos perjudica, es necesario subrayar que la mayoría de sus implicaciones son sólo casos particulares de las exigencias que se derivan de la combinación de apertura e integración crecientes de las economías y la incorporación al desarrollo de un número cada vez mayor de países en todo el planeta. Es cierto que las singularidades de nuestras relaciones con Europa hacen particularmente relevante lo que está sucediendo en el interior de la UE. Pero esto nos obliga a enfrentarnos con la realidad de una nueva competencia global, de todos modos inevitable, y nos permite participar algo más en las decisiones para la adopción de políticas supranacionales que aspiran a orientar este proceso.

2.3.3 Globalización: los mercados exteriores de la UE

El crecimiento del comercio exterior de las economías en relación con su volumen de actividad y la intensificación de los flujos de capitales, tanto de las inversiones directas como las financieras, son indicadores inequívocos del avance que se va produciendo en la integración entre las economías. Aunque no se dispone de indicadores sintéticos que permitan valorar la densidad de las redes de interrelaciones que se van tejiendo ni precisar la importancia de los distintos enlaces, parece fuera de discusión que en las últimas décadas la tecnología y las relaciones económicas nos están haciendo percibir que cada día es más cierto que formamos parte de un solo mundo.

La interconexión entre distintas partes del planeta en muchos ámbitos en la actualidad no sólo es más frecuente sino mucho más perceptible, teniendo en ello una gran responsabilidad el desarrollo tecnológico de los transportes, las comunicaciones y las tecnologías de la información. Una vez más, como en otras etapas previas de la historia, son los recursos generados por la ciencia y el desarrollo tecnológico los que han puesto en marcha el motor del cambio social y económico que nos conduce a otros estadios de civilización. Lo que distingue a esta etapa que acostumbramos a llamar de *globalización* es la amplitud e intensidad con la que el conocimiento está presente en los avances de la humanidad —incluso cuando se señalan sus carencias— y la proximidad con la que se percibe la existencia de otras realidades antes mucho más distantes. En el centro del proceso de construcción de esta nueva situación se han situado las TIC, que no sólo intervienen de forma decisiva en la generación de conocimiento sino en la velocidad con la que tiene lugar su procesamiento, difusión y utilización productiva.

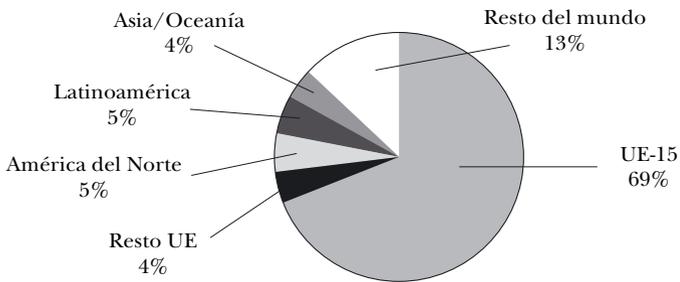
La economía española percibe la globalización, sobre todo, como un cambio del escenario en el que hay que competir. Cuando apenas hemos finalizado la asimilación de la apertura a Europa y mucho menos los efectos de la última ampliación de la UE, ya se hace presente la necesidad de adaptarse a otra nueva situación definida por la relevancia de unas tecnologías en las que no somos fuertes y de unos mercados antes muy poco presentes en el horizonte de la mayoría de las empresas exportadoras españolas, con culturas y lenguas apenas conocidas y en las que emergen rivales poderosos y, en ocasiones, amenazadores. Las economías asiáticas, y en particular China e India por su enorme dimensión y espectacular dinamismo, son las nuevas grandes referencias mundiales de estas transformaciones.

Durante los últimos veinticinco años, el comercio internacional se ha expandido a una tasa media anual acumulativa próxima al 5,5%. En ese crecimiento han sido muy importantes los mercados de los productos más dinámicos y, geográficamente, los mercados de América y Asia, creciendo por debajo de Europa y, sobre todo, África. En

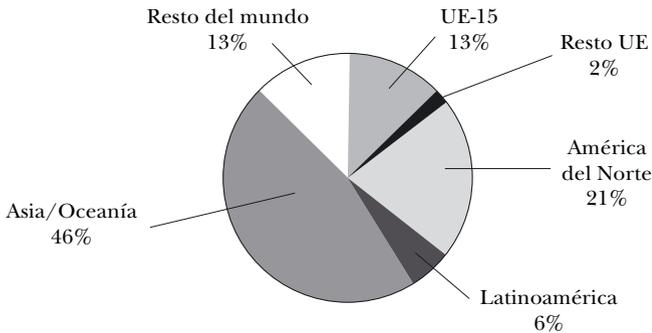
este contexto, un problema al que también se enfrenta la economía española es la reducida importancia que en sus exportaciones tienen muchos de los mercados más expansivos, con un peso muy inferior al de las oportunidades que representan. Con la vista puesta en Europa, la debilidad de los canales de comercialización españoles en muchos países de América, tanto del norte como del sur, y en las economías de las costas del Pacífico es un hecho notable que representa una limitación importante para la mejora de nuestra competitividad (gráfico 2.18). También constituye una seria amenaza la cre-

Gráfico 2.18 Estructura geográfica de las exportaciones españolas y crecimiento económico mundial

a) Peso de cada zona geográfica en las exportaciones españolas. 2004



b) Contribución porcentual de cada zona geográfica al crecimiento del PIB mundial. 1995-2004



Fuente: CEPPI-CHELEM (2006) y elaboración propia.

ciente capacidad de producción de los países emergentes, con trayectorias de fuerte crecimiento durante más de una década y tejidos productivos cada vez más desarrollados. Su presencia ya es percibida en los mercados interiores de la UE por sus efectos sobre la competencia, y en particular en algunos sectores manufactureros tradicionales, como el textil, el calzado y la confección.

La situación del saldo comercial español en la actualidad y los cambios del mismo en los últimos años no dejan lugar a dudas sobre la amplitud de nuestras desventajas competitivas, ni sobre el empeoramiento de las mismas en los distintos sectores y en las diferentes regiones económicas mundiales. Así, por distintos motivos, padecemos déficit tanto en las industrias extractivas como en actividades de nivel tecnológico alto, medio y bajo, y todos los grupos han contribuido al deterioro de la balanza comercial entre 2002 y 2005. Desde la perspectiva geográfica, hemos perdido posiciones en los mercados de la UEM y el resto de la UE-15, en los países de la ampliación, en Asia y en el resto del mundo (gráfico 2.19).

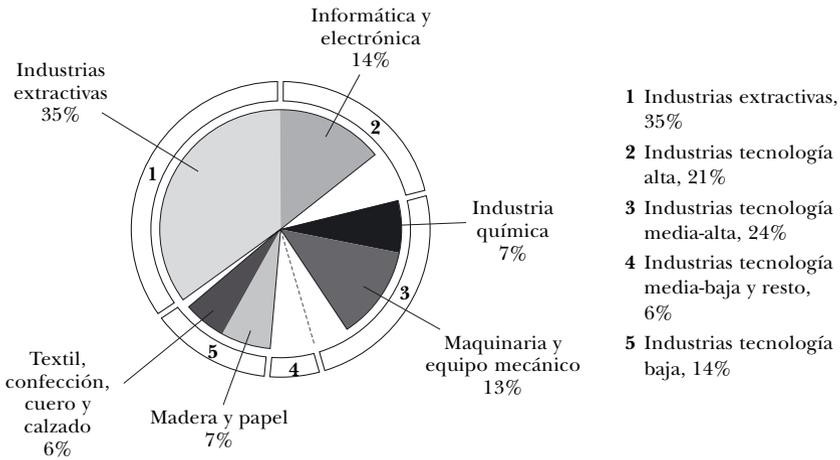
Las posibilidades de mejorar la posición en los mercados exteriores en las actuales circunstancias no pueden ser evaluadas sin atender, una vez más, a los niveles de costes y precios y a la especialización. En cuanto a lo primero, la competencia en precios coloca a España en una posición de neta desventaja frente a los productores de la gran mayoría de los países de Asia y del centro y sur de América, además de los del este de Europa ya analizados. De hecho, los costes son la base de la mayor competitividad demostrada por la mayoría de las economías de esas regiones del mundo que han logrado buenos resultados en los mercados mundiales, como Vietnam, México, China, India, Filipinas o Turquía, y desafían seriamente a los productos españoles en los mercados interiores de Europa y España.

La competencia en precios fue durante décadas nuestro punto fuerte, pero debe ser reiterado que el margen de maniobra ahora disponible en los mercados de mercancías maduras sólo se encuentra en el comercio intraindustrial de calidad. Por tanto, se requiere una especialización en productos de gama alta y en el desarrollo de

ciertas actividades de valor añadido de las cadenas globales de suministros, como el desarrollo y diseño de productos, la logística y distribución y los servicios a los clientes. Así pues, hay que referirse a la especialización como palanca de competitividad no sólo a escala

Gráfico 2.19 Descomposición del saldo comercial y sus variaciones.
España (2002-2005)

a) Estructura porcentual del saldo exterior por industrias



b) Contribución al cambio en saldo exterior entre 2002 y 2005 por industrias

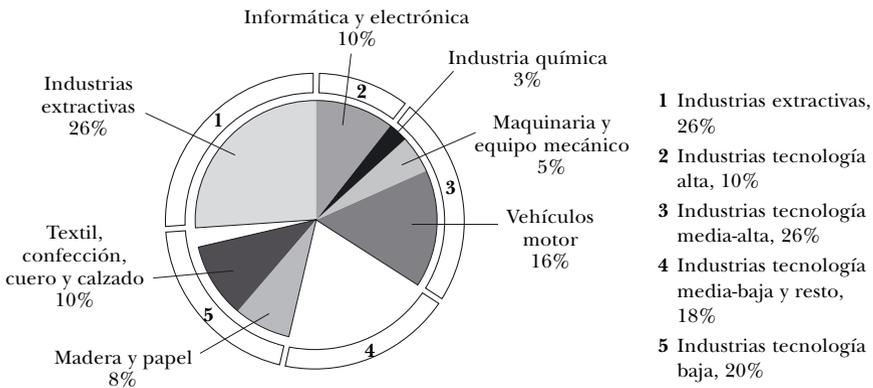
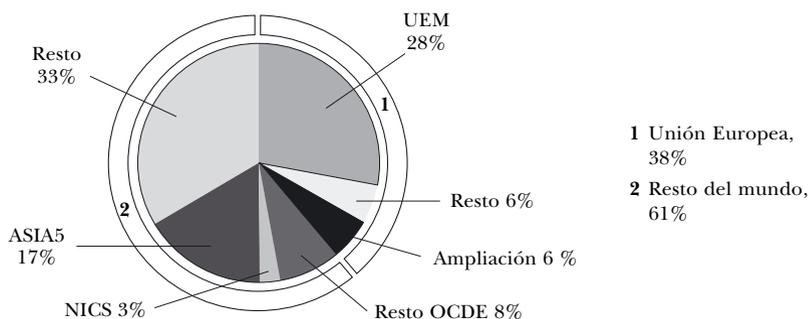


Gráfico 2.19 (cont.) Descomposición del saldo comercial y sus variaciones.
España (2002-2005)

c) Contribución al cambio en saldo exterior entre 2002 y 2005 por áreas geográficas



NICS: Hong-Kong, Corea, Singapur y Taiwan; ASIA5: China, Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia.

Fuente: Banco de España.

interindustrial sino, sobre todo, intraindustrial, considerando las variedades de productos y su calidad, e incluso intraproducto.

Es necesario tomar nota de cuál es la base de la capacidad de competir de economías que poseen niveles salariales y de renta superiores a los nuestros: una combinación de sectores dinámicos, gamas de productos de mayor valor añadido, especialización en actividades generadoras de valor y orientación comercial a mercados geográficos y de productos expansivos. Puesto que un porcentaje importante de los mercados de productos que crecen más rápidamente está relacionado con las nuevas tecnologías, el aprovechamiento de las oportunidades se asocia de manera significativa a la capacidad de producirlas o usarlas para transformar las características de los bienes y servicios.

Algunas economías emergentes también intentan tomar posiciones como productores en ese terreno, pese a su atraso relativo, atraídos además por las dimensiones tan enormes que representan en la actualidad en sus propios países los mercados de bienes y servicios de comunicaciones, informática, etc. y sus fuertes ritmos de crecimien-

to. Por otra parte, gracias al desarrollo, en estas economías están emergiendo también grupos cada vez más numerosos de personas de nivel de renta medio y alto, con capacidad de compra de las gamas de calidad alta de los productos. Así pues, nuestra debilidad en ambos terrenos constituye una limitación para participar de las demandas fuertemente expansivas de esos mercados y representa el riesgo de ser adelantados por algunas economías hoy todavía atrasadas en comparación con la nuestra pero que muestran un enorme dinamismo.

2.4 Relanzar la productividad

El resumen del análisis desarrollado hasta aquí podría ser expresado diciendo que nuestros positivos resultados en términos de competitividad macroeconómica pueden estar retrasando la necesidad de intensificar el cambio estructural que la pérdida de competitividad exterior y el lento avance de la productividad ponen de manifiesto. Aunque la pobre competitividad exterior es muy perceptible para los sectores manufactureros más abiertos a la competencia, afortunadamente no ha llegado a traducirse en una crisis de la economía española, que sigue creciendo y generando empleo a un ritmo elevado. Los factores que han funcionado como contrapeso por el lado de la demanda para que la contribución negativa del sector exterior no resulte más perjudicial son el consumo interno, la caída de los costes financieros y los flujos exteriores de exportaciones de servicios, de inversiones inmobiliarias y de transferencias de capital de la UE. Adicionalmente, la ausencia de un tipo de cambio propio elimina también la restricción que en el pasado existía para financiar un déficit exterior sostenido.

El problema de un crecimiento escasamente apoyado en mejoras de productividad es que, tarde o temprano, limitará los incentivos a invertir, la creación de empleo y las mejoras salariales y de la renta per cápita. El lento avance de la productividad es una característica común a buena parte de las economías europeas durante la última

década, que han revertido en este aspecto la posición de ventaja que disfrutaban respecto a Estados Unidos. Pero la gravedad de las carencias en este ámbito es más acusada en el caso español, en el que no sólo la productividad del trabajo ha progresado lentamente en este período reciente de creación de empleo, sino que ya partía de niveles de productividad por hora trabajada mucho más bajos que la media europea. A pesar de esto último, la PTF llega a presentar variaciones negativas una vez se toman en consideración las mejoras en el capital humano.

Este resultado es preocupante, salvo que se sea debido a errores de medida que no deben descartarse por completo. Así, el *output* puede ser medido de manera imprecisa, por ejemplo, debido a una estimación de la inflación que no descuenta adecuadamente las mejoras de calidad, lo que podría infraestimar el crecimiento real. O por lo que se refiere a los factores, podría ser imprecisa la medida de la cantidad de trabajo a causa del aumento de los trabajadores a tiempo parcial, que sobreestimara el crecimiento del empleo; o del capital, físico o humano, a consecuencia de la débil base empírica de alguna de las hipótesis utilizadas en los complejos métodos de estimación del stock. Pero, más allá de la falta de certeza sobre la magnitud de las deficiencias en la medición, que también pueden darse en otros países, cuando la productividad conjunta de los factores se reduce hemos de concluir que el producto crece menos que los *inputs* de capital y trabajo, es decir, que la eficiencia con la que se desarrolla la producción está siendo menor.

La explicación de este hecho, en principio sorprendente, puede ser de dos tipos. Una es que el proceso de acumulación de capital físico y humano de la economía española no está orientado en los últimos años de manera que permita mejorar la eficiencia, debido precisamente a la composición de la inversión y la producción, y la negativa evolución de la competitividad exterior. En esas circunstancias, la productividad potencial del capital humano y del esfuerzo de inversión en capital físico es menor, es decir, el aprovechamiento del esfuerzo de acumulación se ve limitado por el destino que se da a los

recursos, al utilizarlos en actividades en las que el escaso dinamismo de los mercados y la fuerte competencia en precios impiden generar más valor añadido. La segunda explicación posible es que las inversiones que se están produciendo, sobre todo las basadas en activos intensivos en conocimiento, requieran cierto tiempo para madurar sus efectos; si ese es el caso, éstos aparecerán poco a poco, la productividad repuntará, como comienza a apreciarse en algunas de observaciones parciales más recientes.

Dado que venimos sosteniendo que la causa del lento avance de la productividad es la insuficiente velocidad del cambio estructural hacia activos y actividades más intensivos en tecnología, es necesario reconocer que este retraso en la manifestación de los efectos también se ha planteado durante años en economías en las que el cambio estructural hacia las actividades ligadas a las nuevas tecnologías ha sido mucho más amplio y temprano. Debido a ese retardo, el debate sobre la productividad de las TIC ha sido intenso y algunos destacados economistas, como Solow, se preguntaron hace años por las razones de su escaso reflejo en las estadísticas. Pero es importante señalar que en las economías más avanzadas, y en particular en Estados Unidos, las ganancias de productividad asociadas a las TIC ya son observables en los datos. También en España, algunas investigaciones recientes constatan esas ganancias de productividad en la pequeña parte de nuestro sistema productivo, que es más intensivo en el uso de tecnología.

Así pues, el relanzamiento de la productividad exige la aceleración del cambio estructural en distintas direcciones y muchas de ellas han de tomar como referencia fundamental las nuevas tecnologías. Es evidente que, hasta el momento, nuestra relación con las mismas es insuficiente en comparación con la práctica totalidad de los países desarrollados: apenas somos productores, la penetración de las mismas en las actividades productivas y entre los consumidores es escasa y su presencia es claramente insuficiente en nuestro sistema educativo desde todo punto de vista, desde los contenidos a su empleo por profesores y estudiantes. De todo ello se deriva que no hayamos alcanzado el umbral a partir del cual es relevante el papel de las TIC

en la especialización productiva, tanto entre los sectores como dentro de ellos.

Adoptar la estrategia de reforzar y prolongar el crecimiento mediante la mejora de la productividad, basándose en el cambio de especialización y el uso más intenso de factores intensivos en conocimiento, requiere tener presentes algunos puntos. El primero que los resultados dependen sobre todo de decisiones del sector privado, pero el sector público debe contribuir en algunos aspectos relevantes. La iniciativa privada habrá de cambiar la composición de la inversión real, intensificando su contenido en tecnología y, sobre esa base, reorientando su especialización hacia productos de mayor contenido tecnológico. Es la empresa la que habrá de crear empleos en los que el potencial productivo del capital humano, formado en el sistema educativo, pueda ser aprovechado y reforzado con el capital humano específico acumulado en puestos de trabajo que requieren más alta cualificación y para los que no es deseable un exceso de temporalidad. Pero el sector público también ha de estar activo, como promotor de cambios educativos que faciliten una oferta de recursos humanos abundantes y adecuadamente cualificados para las nuevas actividades, y de un entorno favorable y flexible para unas empresas que, para ser competitivas, han de asumir riesgos mayores en actividades nuevas y dar respuestas rápidas a los continuos cambios de los mercados.

El segundo punto a tener presente es que esta estrategia requiere tiempo para madurar, porque exige múltiples cambios en el interior de las organizaciones y en su entorno, y soportar importantes costes de ajuste. Por consiguiente, se necesita mirar a largo plazo para descubrir la racionalidad y rentabilidad de esta opción, más arriesgada hoy que otras mejor conocidas, cuya rentabilidad a corto plazo puede ser superior, pero que representan otro tipo de riesgo: el de asignar recursos a destinos menos productivos y retrasar un proceso de cambio que parece inevitable.

Porter señala que los fundamentos macroeconómicos de la productividad dependen del desarrollo de organizaciones más sofis-

ticadas en su funcionamiento y forma de competir, y de la calidad del entorno empresarial. Más sofisticación en la gestión exige recursos humanos más cualificados, más y mejor información, mayor capacidad de utilización de la misma mediante un buen aprovechamiento de la tecnología y más capacidad de generar innovaciones. La calidad del entorno empresarial depende de la oferta de factores productivos, la presencia de industrias relacionadas, la exigencia de los rivales y los requerimientos de la demanda local.

Para algunos de estos aspectos el papel del sector público es clave, al menos en tres ámbitos: el *sistema educativo*, las *infraestructuras* de todo tipo, pero en especial de transporte y comunicaciones, y la *regulación*. En cuanto al sistema educativo, su buen funcionamiento es decisivo para que la oferta de recursos humanos cualificados reúna características que faciliten su aprovechamiento posterior. En este sentido, el aprendizaje de idiomas y del uso de las nuevas tecnologías es decisivo para la adquisición de conocimientos y el manejo de importantes volúmenes de información con finalidades distintas a las puramente lúdicas. Por ello, tanto como las dotaciones de equipos, en este terreno son cruciales las actitudes y actividades del profesorado. Según la información disponible, unas y otras constituyen en este momento factores de retraso adicional que pueden lastrar el avance de las TIC durante años en España.

Por lo que se refiere a las infraestructuras, aunque en las de transporte mejoramos desde hace décadas de manera regular, en las de comunicaciones siguen existiendo cuellos de botella en cuanto a disponibilidad y coste de su utilización y ambos son obstáculos para el avance de la penetración masiva de las TIC en hogares y empresas. En la eliminación de esas barreras, el papel del sector público es, desde luego, relevante. En cuanto a las regulaciones (laborales, de creación de empresas, etc.), su importancia se deriva de que inciden de manera significativa sobre las condiciones en las que se desenvuelven las empresas, adoptan sus decisiones y se adaptan al cambio. El diseño adecuado del marco normativo y, sobre todo, el buen funcionamiento de las instituciones que lo aplican son condiciones necesa-

rias para que los costes que pueden generarse en una economía que cambia más rápidamente se mantengan bajo control y no eliminen las ganancias de productividad que la tecnología permite obtener.

2.5 Conclusiones

Actualmente, la economía mundial está viviendo un período marcado por una nueva oleada de innovaciones, derivadas en su mayoría del desarrollo tecnológico, y en particular en las TIC, e intensivas en conocimientos y capital humano. Al mismo tiempo, una segunda característica de estas dos últimas décadas es la aparición de un buen número de nuevos países manufactureros que, después de la abolición de los muros que los mantenían relativamente aislados del comercio internacional a finales de los años ochenta y principios de los noventa, han cambiado de modelo económico, crecen con notable regularidad y elevada intensidad y compiten con éxito en los mercados mundiales gracias a sus bajos costes.

Pese a que la economía española ha seguido creciendo, todos estos cambios en el entorno representan una situación nueva, que afecta profundamente a la capacidad de competir de las empresas y plantea un desafío en muchos terrenos, en particular para las decisiones de inversión. Estas nuevas circunstancias reclaman un cambio de orientación de la acumulación de capital, desde los activos más conocidos y percibidos como seguros hasta los más productivos en la actualidad, pero mucho menos dominados. Sin embargo, el comportamiento de la inversión en los últimos años no se caracteriza por seguir esa nueva dirección, sino por refugiarse en los activos del sector de la construcción y las actividades conexas con los mismos, altamente rentables a corto plazo.

Contemplar el crecimiento de la economía española desde la perspectiva desagregada elegida en esta segunda conferencia, permite apreciar que los problemas de productividad y competitividad que se aprecian en los últimos años tienen su origen en las insuficiencias de

las respuestas a las transformaciones estructurales que son necesarias en este momento, requeridas por los cambios en el entorno y por el nivel de desarrollo que hemos alcanzado. Esos cambios estructurales se plantean en muchos ámbitos: la composición de la producción y de la inversión, la tipología de las actividades, la estructura de las empresas, o la composición de los flujos internacionales de mercancías y capitales.

El punto de partida de la necesidad de abordar esos cambios es doble: liberarse de la insufrible presión que, para un país como España, representan los precios de muchos productos maduros en los mercados internacionales en la actualidad, y aprovechar las oportunidades que ofrecen los bienes y servicios de mayor contenido tecnológico y más innovadores. La lenta recomposición de la inversión y del tejido productivo es la causa de las insuficiencias de nuestras transformaciones estructurales y de la limitada participación de las empresas españolas en esas oportunidades. La permanencia de una estructura de la inversión y los capitales mucho más orientada a los activos del sector de la construcción que a la maquinaria y los equipos, y dentro de éstos a las TIC, significa una rémora para los cambios que las circunstancias de la competencia mundial exigen y mantiene a buena parte de los sectores excesivamente orientados hacia mercados cada vez más tensionados por la competencia internacional.

Como comentábamos, hay una poderosa razón para impulsar los cambios productivos a los que nos referimos: nuestro nivel de desarrollo lleva asociados costes salariales cada vez menos compatibles con una especialización en productos maduros y gamas de bajo precio. En los últimos años, la percepción general de que este problema existe es mayor, porque ha emergido un importante número de economías, algunas de ellas de grandes dimensiones, capaces de producir con costes mucho más bajos las mercancías de numerosos sectores en los que estamos especializados, produciendo sobre todo gamas de calidad bajas.

Aunque el control de costes y precios siempre será una ayuda, las diferencias salariales de España con las economías del este de Europa o de Asia son tan impresionantes que el esfuerzo por controlar los

salarios y la inflación no bastará para solucionar los problemas. En cambio, está probado en la experiencia de los países desarrollados que existen otras soluciones, que vienen practicándose desde antiguo: revisar la especialización, para elegir aquellos productos y gamas de las que podemos disponer en la actualidad y en el futuro de ventajas comparativas. La evidencia empírica enseña que los costes salariales de otros países, más elevados que los españoles, y la competitividad son compatibles. Para ello se requiere que los productos posean características que sean apreciadas por los mercados y se reflejen en precios mayores, y que las actividades en las que se especialicen los trabajadores y empresas del país dentro de la cadena mundial de suministros de un producto sean las más generadoras de valor y mejor retribuidas.

A nivel agregado, generar más valor añadido en términos reales y aumentar la productividad de los factores son dos maneras de referirse al origen de la mayor capacidad de retribuir a los distintos tipos de capital y al trabajo. La primera expresión es más utilizada en el mundo de los negocios y la segunda por los economistas, pero para que observemos mejoras de la productividad a escala agregada habremos de conseguir generar más valor por hora trabajada a escala microeconómica.

El desafío al que se enfrenta la economía española es lograr que sus actividades productivas ofrezcan, a la vez, mayores oportunidades de empleo y mejor retribución a los factores productivos, atrayéndolos a localizarse en su territorio. Hasta ahora, siempre hemos tenido dificultades para mejorar a la vez el empleo y la productividad. Para conseguirlo es necesario aumentar la eficiencia y producir bienes y servicios de demanda fuerte y con las características que más valoran los mercados actualmente: las innovaciones de base tecnológica y la diferenciación por la calidad, el diseño, la calidad de servicio y unas positivas imágenes de marca.

Para mejorar nuestra situación hemos de adoptar perspectivas globales y no mirar sólo a Europa, por la misma razón que hace años entendimos que no era suficiente contemplar el mercado interior

español. El campeonato de la competitividad es en la actualidad una competición mundial, y concentrar la atención demasiado en ámbitos menores puede sesgar la visión de la situación. Además, la geografía del desarrollo mundial exige tener muy presente que países que reúnen a casi la mitad de la población mundial se están incorporando al crecimiento sostenido y en ellos existen mercados de dimensiones descomunales que no podemos ignorar.

Conducir las empresas y las economías en este mundo mucho más amplio, de interacciones más frecuentes y más rápidas entre puntos muy distantes geográficamente, exige mucha más capacidad de comprender y gobernar la complejidad, y para eso son imprescindibles dos herramientas: las tecnologías de la información y las comunicaciones y el capital humano. Para disponer de ellas en la cuantía adecuada se requiere continuar el proceso de acumulación de capital, pero introduciendo cambios en muchas direcciones: ampliando y recomponiendo paulatinamente la importancia de los distintos activos acumulados, dando más peso a los equipos y a las TIC; mejorando la eficiencia en el uso de las nuevas tecnologías, mediante el empleo de más capital humano adecuadamente preparado para ello; reestructurando muchas empresas y creando otras nuevas, para concentrar las actividades en las fases de la producción más acordes con nuestro nivel de desarrollo; reestructurando las instituciones educativas, para que preparen mejor los recursos humanos para las actuales demandas del mercado de trabajo y los familiaricen con las nuevas tecnologías, convirtiendo a los recursos humanos en el primer factor del cambio, etc.

No es imaginable un cambio en el proceso de acumulación como éste, que debe conducir sobre todo el sector privado, si el esfuerzo inversor no se realimenta mediante buenos resultados. Esta exigencia de incentivos es aplicable al capital físico y también al capital humano. En cuanto al primero, el atractivo de las altas rentabilidades del sector de la construcción está siendo, a la vez que la fuente, una enorme acumulación de recursos potencialmente disponibles para otros proyectos, un obstáculo objetivo que retrasa el ritmo de cambio

estructural necesario. En el ámbito del capital humano, una vez superada la etapa en la que las mejoras se producen mediante la ampliación de la escolarización obligatoria, los incentivos para que los individuos sigan invirtiendo en formación habrán de reforzarse a través de las oportunidades de empleo y los mejores salarios que pueden ofrecer las actividades que necesitan incorporar más conocimiento y más capacidad de aprender. Al mismo tiempo, los incentivos para las empresas han de venir de la efectiva productividad de los recursos humanos más cualificados, que se puede lograr cuando son empleados en actividades cuyos mercados ofrecen posibilidades reales de generar valor.

La parte más difícil del cambio que se precisa corresponde a los empresarios y al sistema financiero. De ellos depende la reorientación de las apuestas por el futuro que constituyen sus proyectos de inversión y, naturalmente, no es sencillo optar por nuevas alternativas de largo plazo frente a las tradicionales, todavía rentables a corto plazo y mejor conocidas. Pese a todo, si no se asumen individual y colectivamente esos riesgos será menos probable que la economía española repita trayectorias de éxito como las que ha logrado en algunas etapas del pasado reciente y ofrezca a las generaciones más jóvenes oportunidades de mejora como las que nosotros hemos disfrutado. Ese es, por consiguiente, el reto de la siguiente etapa de acumulación de capital —sería mejor decir de *los capitales*, para subrayar la importancia de la diversidad— frente al que nos encontramos.

Pero la dificultad del objetivo no lo hace inalcanzable. Prueba de ello es que otros países lo consiguen, que existen entre nosotros ya numerosas iniciativas concretas de empresas y empresarios que han comenzado a recorrer ese camino y, lo que es más interesante, que algunas regiones destacan por la intensidad con la que avanzan en esa dirección y constituyen referencias de buenas prácticas. Este último aspecto, el de la dinámica del crecimiento regional, será el tema de la tercera conferencia.

3 Desarrollo regional, financiación y solidaridad

Esta tercera conferencia considera un aspecto del crecimiento que recibe atención desde hace muchos años, pero ha ganado peso en los últimos tiempos en la agenda de los especialistas académicos y de los gestores, y entre la opinión pública: la evolución de la localización de la actividad, la renta y el empleo sobre el territorio. En el caso español, el aumento del interés por el desarrollo regional se asocia a la relevancia que han adquirido las comunidades autónomas. Su protagonismo en los últimos veinticinco años ha hecho que algunas de las mejoras que acompañan al crecimiento aparezcan estrechamente vinculadas al proceso de descentralización política de este período.

Pero la geografía del crecimiento recibe también mucha atención en el resto de Europa y del mundo, combinándose con frecuencia cada vez mayor la perspectiva global y local del desarrollo. En Europa, este interés se percibe de manera muy clara en el discurso político oficial, según el cual la construcción europea aspira a avanzar de manera que no se concentren las ventajas sólo en algunas regiones. Precisamente para evitar ese riesgo, y atender a la elevada sensibilidad por los hechos diferenciales dentro de algunos estados miembros, la UE considera la *cohesión territorial* un objetivo central de sus políticas.

Otra manifestación del interés por los efectos territoriales del crecimiento en el mundo es el debate sobre las consecuencias de la globalización y el reparto de sus beneficios y costes. Al hilo del mismo se han reabierto viejos interrogantes referidos a por qué los dis-

tintos espacios económicos concentran más o menos población o riqueza, por qué crecen a ritmos distintos y convergen o divergen entre sí en renta per cápita. Como señala Krugman, en buena medida la economía internacional es, como disciplina, un caso especial de la geografía económica y, por tanto, guarda estrechas relaciones con la economía regional.

El objetivo de esta conferencia es analizar el desarrollo de las regiones españolas en las últimas cuatro décadas, pero sobre todo en el período en el que existen las comunidades autónomas, es decir, desde la Constitución Española de 1978. En la mayor parte de ese período coinciden dos grandes cambios institucionales: el reconocimiento de nacionalidades y regiones y la fuerte descentralización del sector público durante el desarrollo del Estado de las Autonomías; y la integración de España en lo que hoy llamamos Unión Europea. Este segundo cambio es relevante para nuestros propósitos porque la integración ha ido acompañada de una potente presencia de la política regional europea en España, que ha reforzado la importancia de la perspectiva territorial en las políticas de crecimiento y el propio papel de las comunidades autónomas.

Puesto que en esta conferencia vamos a prestar atención a los cambios políticos e institucionales de la segunda mitad del medio siglo que estamos analizando, es adecuado subrayar que uno de los logros actuales del desarrollo español es haberse consolidado en democracia y haber contribuido a consolidar la democracia. Esto significa, por una parte, que se ha confirmado nuestra capacidad de crecer en un régimen de libertades, capaz de dar soluciones a problemas colectivos —como el territorial— y resolver conflictos muy diversos en el marco de un estado social y democrático de derecho. Pero, por otra, la democracia ha supuesto añadir al crecimiento un desarrollo mucho más amplio del estado de bienestar típicamente europeo, en ámbitos tan relevantes desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades como la educación, la sanidad, el seguro de desempleo o los servicios sociales. La otra cara de la moneda es que nada de esto es posible sin el incremento de recursos fiscales que proporciona el cre-

cimiento; así pues, la sólida recuperación del crecimiento, después de los años en los que coincidieron crisis económica y transición política, ha sido decisiva para la definitiva legitimación social de la democracia española.

En todas estas dimensiones de la relación entre desarrollo económico y democracia, la experiencia de España y sus regiones, sin excepción, se sitúa ya en un estado más avanzado que la mayoría de los países que se han incorporado a la senda del crecimiento continuo en las últimas décadas y nos desafían con fuerza en los mercados mundiales. En muchos de ellos está pendiente todavía tanto la confirmación de su desarrollo cuando logren realizar con éxito una transición política que los convierta en democracias consolidadas, como la construcción de un estado de bienestar que garantice el acceso de la mayor parte de la población a oportunidades esenciales derivadas del crecimiento.

La tesis central de esta tercera conferencia es que el desarrollo español, en el sentido amplio que estamos comentando, ha alcanzado a todas las regiones garantizando su crecimiento, aunque sin lograr la convergencia en renta per cápita entre ellas. Las políticas regionales han ofrecido resultados en el primero de los aspectos, pero no han alcanzado un objetivo tan ambicioso como la convergencia que, pese a su dudoso realismo, sigue proponiéndose. Tampoco parece que la convergencia vaya a ser un resultado probable en el próximo futuro, pues existen razones para pensar que las fuentes del crecimiento refuerzan en la actualidad la posición de algunas regiones avanzadas, mejor dotadas de factores intensivos en conocimiento que son claves para impulsar la productividad y la capacidad de aglomeración.

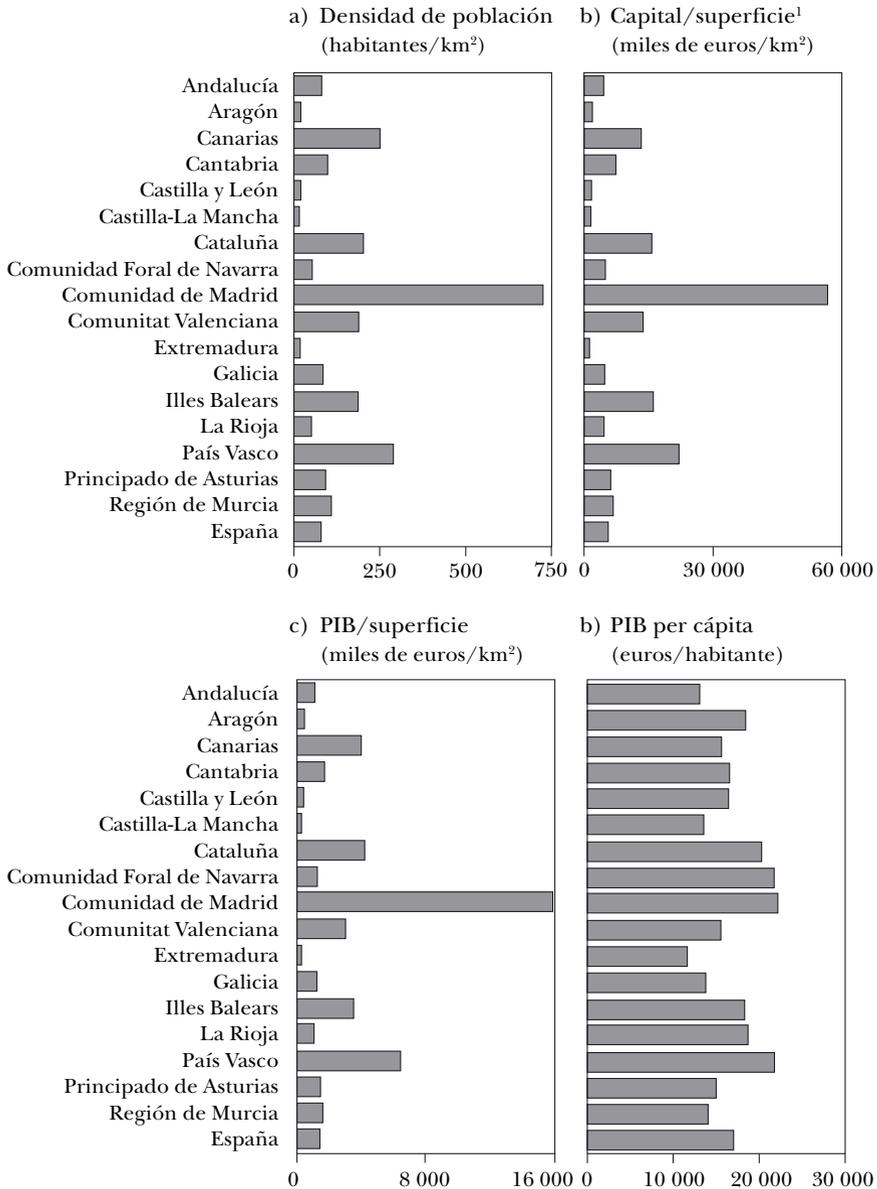
Esta mezcla de buenos resultados y expectativas defraudadas está en el fondo de buena parte de los debates sobre economía y política regional en España y, en términos más generales, sobre política territorial. Desde mi punto de vista, objetivamente hay argumentos para ver la botella medio llena y medio vacía. Dada la posibilidad de contemplar diferentes perspectivas de los problemas, al analizarlos conviene ser consciente de que es muy difícil que los esfuerzos por orde-

nar los debates resulten concluyentes. De hecho, los temas regionales siguen suscitando apasionadas e interesadas tomas de posición no sólo de los ciudadanos en general y de los políticos, sino también de buena parte de los economistas que se ocupan de ellos. Ese es el caso, por ejemplo, de las discusiones permanentemente abiertas sobre las desigualdades regionales y sus causas, el alcance y la efectividad de la política de solidaridad interterritorial, el conflicto entre eficiencia agregada y cohesión regional, la suficiencia y la equidad en la financiación de los gobiernos regionales, etc. A todos ellos nos referiremos, pese a todo, a continuación.

3.1 Crecimiento y territorio: conceptos básicos

Desde cualquier punto de vista, la regla que caracteriza la localización de la población y la actividad económica sobre el territorio es la desigualdad. Así sucede en el mundo y lo mismo pasa dentro de España, sea cual sea el ámbito territorial considerado: regional, provincial o local. Los recursos humanos o de capital no se localizan homogéneamente, ni la producción tampoco; se concentran más en unos lugares que en otros, presentando las distintas variables consideradas una variada gama de densidades.

Si se toman como unidades territoriales de referencia las comunidades autónomas, sus densidades de población, de capital y de renta por kilómetro cuadrado presentan una importante dispersión, según se aprecia en el gráfico 3.1. Las desigualdades en renta entre los territorios son menores que las diferencias en la densidad con la que se localizan las actividades sobre los mismos. Pero la mayor densidad de las dotaciones de factores o de actividad de una región no implica siempre un mayor nivel de renta per cápita de la misma. Compárense, por ejemplo, desde esta doble perspectiva la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco, o Aragón y la Comunitat Valenciana, para comprobar que una mayor densidad de actividad no implica un superior nivel de renta.

Gráfico 3.1 Localización de población, capital y renta por comunidades autónomas (2005)¹ Datos referidos a 2004.

Fuente: Fundación BBVA (2000); INE y elaboración propia.

La heterogeneidad de perfiles regionales suscita diversas preguntas. Algunas de ellas se refieren a las causas que explican la distinta capacidad de los territorios para atraer recursos y crecer en volumen de actividad; otras, en cambio, a las razones que explican su capacidad de lograr mejores niveles de renta. Otros interrogantes se orientan a identificar si las ventajas o desventajas de los territorios son permanentes o no. Por ejemplo, son interesantes las preguntas acerca de la irreversibilidad (o no), de los procesos de concentración y dispersión de actividad, la divergencia (o convergencia) en rentas, o el empeoramiento (o mejora) de localización relativa y la accesibilidad de una región.

En las últimas dos décadas se ha producido una notable revitalización del interés por todos estos problemas, tanto desde la perspectiva de la economía regional, la economía internacional y la geografía económica, como de la economía del crecimiento. Este interés es la consecuencia natural de la interdependencia creciente de las economías, que promueve la comparación de las mismas. Para esta tarea ha sido muy importante contar con contribuciones analíticas que ayudan a explicar mejor las fuerzas que favorecen la concentración (los rendimientos crecientes) y las que impulsan la dispersión (la reducción de los costes de transporte y, más en general, de los costes de transacción y coordinación a distancia). Los esfuerzos teóricos y empíricos han sido muy notables y gracias a las aportaciones recientes de muchos economistas —entre los que cabe destacar a Krugman, Fujita, Venables—, comprendemos y medimos mejor muchas nociones relacionadas con la localización, la aglomeración de actividades, la accesibilidad, las ideas de centro y periferia, o de accesibilidad.

También ha sido relevante para mejorar el conocimiento de las economías regionales disponer de bastantes más experiencias de crecimiento y más abundante información sobre las mismas. Además, las TIC han ayudado mucho a generar, procesar y difundir información sobre estas materias, y gracias a ellas se ha hecho más fácil el trabajo de los investigadores en estos temas.

El estudio del crecimiento regional en España es un caso paradigmático en este sentido, pues la combinación de mejoras estadísticas, facilidad de acceso a la información y utilización de los avances analíticos por investigadores adecuadamente cualificados ha permitido dar un gran salto adelante en la calidad y cantidad de los estudios disponibles. La regularidad con la que han contribuido a ello, con sus bancos de datos y publicaciones, algunas instituciones públicas (como el INE en su etapa más reciente) y privadas (como la Fundación BBVA, Funcas y el Ivie) ha sido decisiva. Esto y el esfuerzo e interés de numerosos investigadores estimulados, sin duda, por la relevancia social y política de los temas regionales, han hecho posible que hoy dispongamos de datos y análisis sobre el crecimiento regional comparables con los de cualquier país, si no mejores.

3.2 La generalización del crecimiento regional en España

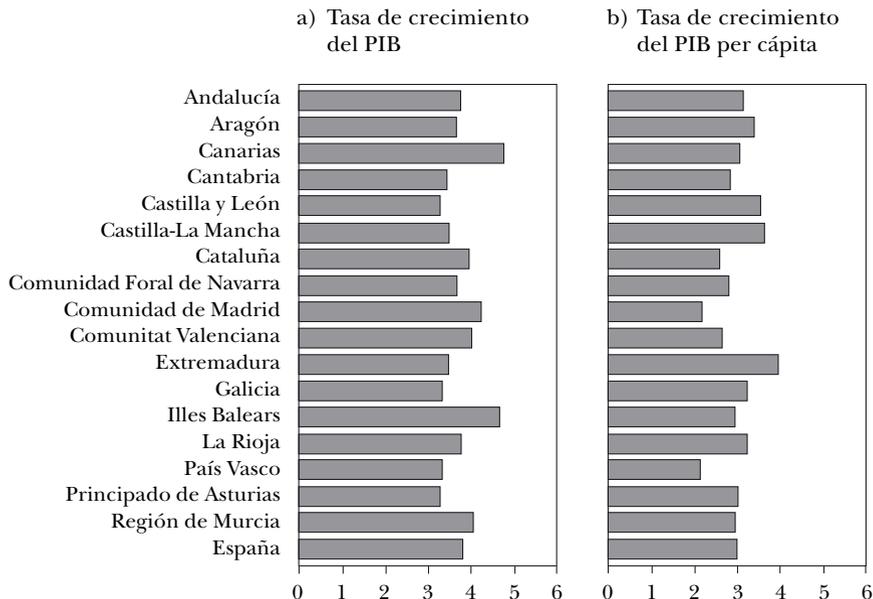
Del crecimiento de una región, el aspecto que merece más atención es la comparación de la trayectoria de la misma con el resto de territorios. Este interés responde al papel que las posiciones relativas frente a los otros desempeñan en los mecanismos de afirmación identitaria de las colectividades y también a la importancia que para la felicidad humana parece tener la *comparación social*, según destacan Layard y otros estudiosos de la psicología económica. Así, aunque podría pensarse que, objetivamente, lo más importante para la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de una región es su propia evolución temporal, la comparación con los demás territorios y la evolución de las desigualdades son considerados aspectos fundamentales.

Desde el punto de vista de su propio desarrollo a lo largo del tiempo, el progreso de cualquiera de las regiones españolas en el último medio siglo no ofrece lugar a dudas. La producción y renta de todas ellas han crecido, sin excepción, a tasas promedio superiores al 3% anual acumulativo (gráfico 3.2). Dado que los ritmos de crecimiento

demográfico han sido mucho menores, el incremento de la producción ha permitido que la renta por habitante de las regiones españolas se multiplicara, en 50 años, por una cifra situada entre 3 y 7, según los casos.

Para hacerse una idea de lo que estos cambios significan se puede señalar que la región más pobre, que era y sigue siendo Extremadura, tenía en 1955 una renta per cápita en términos reales de un poder de compra similar a los de Egipto o Marruecos en la actualidad. Gracias a su participación en el proceso de crecimiento, la renta per cápita extremeña es hoy siete veces superior, situándose por encima de los 14 000 €, un nivel equivalente al de Madrid de los años setenta.

Gráfico 3.2 Crecimiento del PIB y del PIB per cápita (1955-2005) por comunidades autónomas (porcentajes)



Fuente: Fundación BBVA (2000); INE y elaboración propia.

Este avance no impide que las diferencias de renta por habitante sigan siendo importantes en la actualidad, como se observaba en el gráfico 3.1. Por más que las diferencias sean explicables por los distintos puntos de partida y los diferentes ritmos de crecimiento en el PIB per cápita, la persistencia de las mismas, en ésta o en otras variables, es la base de la percepción que en muchas regiones existe de que padecen problemas. Pero, antes de referirnos a esas desigualdades, cuya valoración está inevitablemente impregnada de elementos subjetivos, merece la pena prestar atención a los factores que han permitido que el crecimiento de las regiones haya sido sostenido y general, un resultado objetivo del último medio siglo que lo diferencia de lo que sucedía en el pasado, cuando algunas regiones permanecían estancadas durante décadas.

3.2.1 Las bases del crecimiento sostenido

El desarrollo de las regiones españolas no se ha basado en fuentes distintas de las de otros países. A diferencia de lo que afirmaba un eslogan de la propaganda oficial del franquismo en los años sesenta, no hemos sido diferentes, al menos en lo que se refiere a los factores que ha impulsado el crecimiento sostenido de los territorios. Éste se ha basado en una potente acumulación de capital privado y público en todos ellos, acompañada de un amplísimo proceso de cambio estructural y de importantes mejoras de productividad.

Cellini y Soci han llamado *competitividad territorial* a ese atractivo de los territorios que les permite inducir la localización de activos productivos sobre los mismos de manera duradera. La base de la que arranca esa competitividad puede ser muy diversa: ventajas en las dotaciones de recursos naturales de diverso tipo, aglomeraciones de población que atraen a los productores, ventajas de costes debidas a la abundancia de ciertos factores, elevada productividad de los factores más escasos, ventajas tecnológicas, fiscales o de localización estratégica, etc. Pero, por lo general, el desarrollo sólo se consolida cuando los factores se combinan de manera favorable durante largos períodos de tiempo. Ningún factor sostiene sólo el proceso si otros no

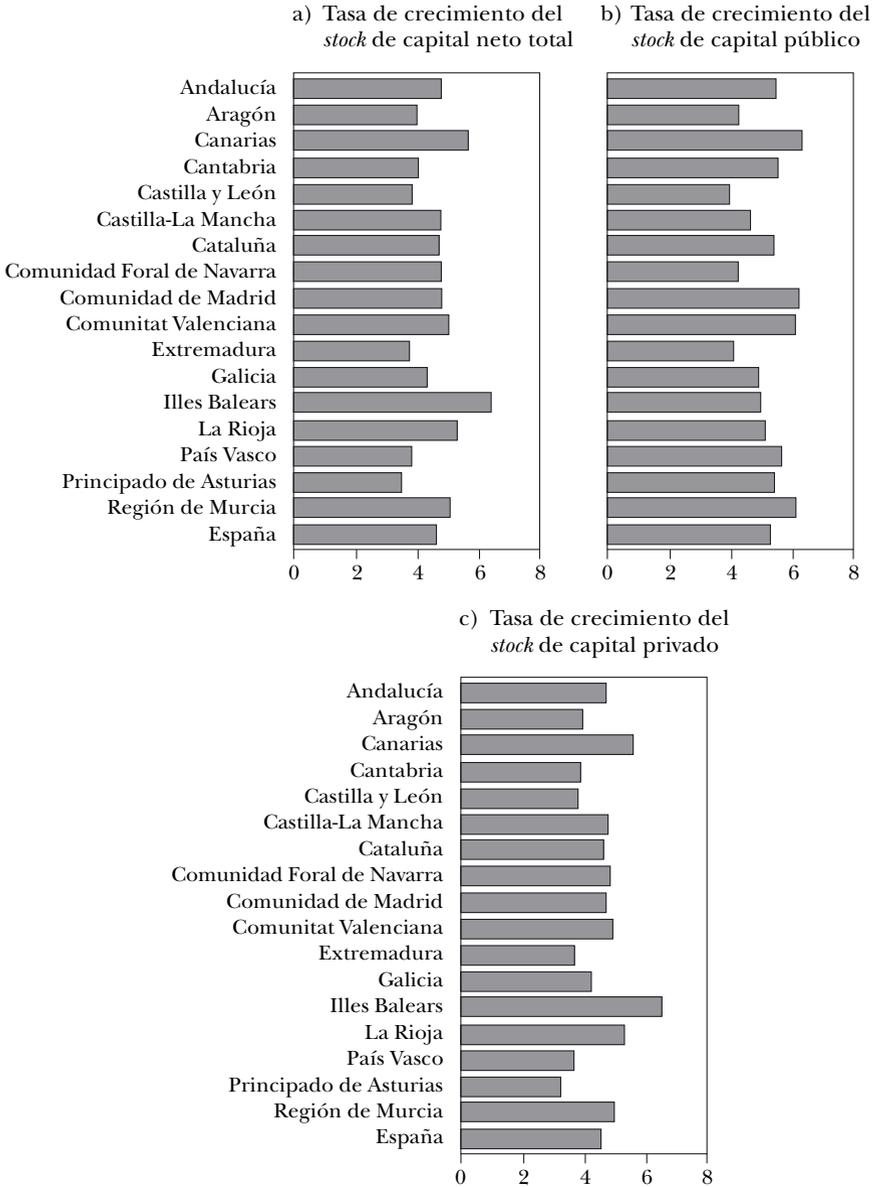
le acompañan y, por eso, no existen garantías de prosperidad permanente si las fuentes de crecimiento no se renuevan y refuerzan, adaptando la posición de las regiones —que, por lo general, son economías muy abiertas a la competencia con otros territorios— a las condiciones del entorno.

En el caso español, un aspecto en el que todas las regiones se han mostrado competitivas es su capacidad de atraer y acumular capital, privado y público, y también de formar capital humano. La acumulación de capital generalizada ha sido sin duda, por distintas razones, la clave de arco que ha sostenido la arquitectura del desarrollo regional español, pues en ella se han apoyado otros muchos cambios que acompañan al crecimiento sostenido. Como hemos señalado en las anteriores conferencias, nuestras limitaciones en los últimos tiempos para impulsar la acumulación de nuevos tipos de capital intensivos en conocimiento, hoy más relevantes que en el pasado, pueden estar suponiendo la mayor debilidad de modelo de cara al futuro.

Dado que el volumen del capital privado es mucho más importante que el público, en las décadas pasadas ha resultado decisivo que en todas las regiones se realizaran inversiones privadas intensas en los grandes sectores productivos. Incluso en las regiones que han tenido menos capacidad de acumulación, la tasa de crecimiento de su capital privado ha superado el 3% promedio en un período de 40 años. En algunas de las localizaciones más atractivas el ritmo de capitalización fue mucho mayor, como en Illes Balears, donde la tasa de acumulación superó el 6% (gráfico 3.3).

Todos los sectores productivos de las regiones se capitalizan. Las inversiones agrícolas permitieron la mecanización y modernización de las distintas agriculturas y las inversiones industriales hicieron posible el desarrollo de núcleos manufactureros en todas las regiones, en algunos casos los primeros de su historia. La formación bruta de capital en el sector de la construcción acompañó en todos los territorios al intenso proceso de urbanización y en algunos de ellos estuvo muy reforzada por el desarrollo turístico. Junto con todas ellas, las inversiones en los servicios sostuvieron la continuidad del proceso

Gráfico 3.3 Crecimiento del *stock* de capital (1964-2004) por comunidades autónomas (porcentajes)



Fuente: Mas, Pérez y Uriel (2007) y elaboración propia.

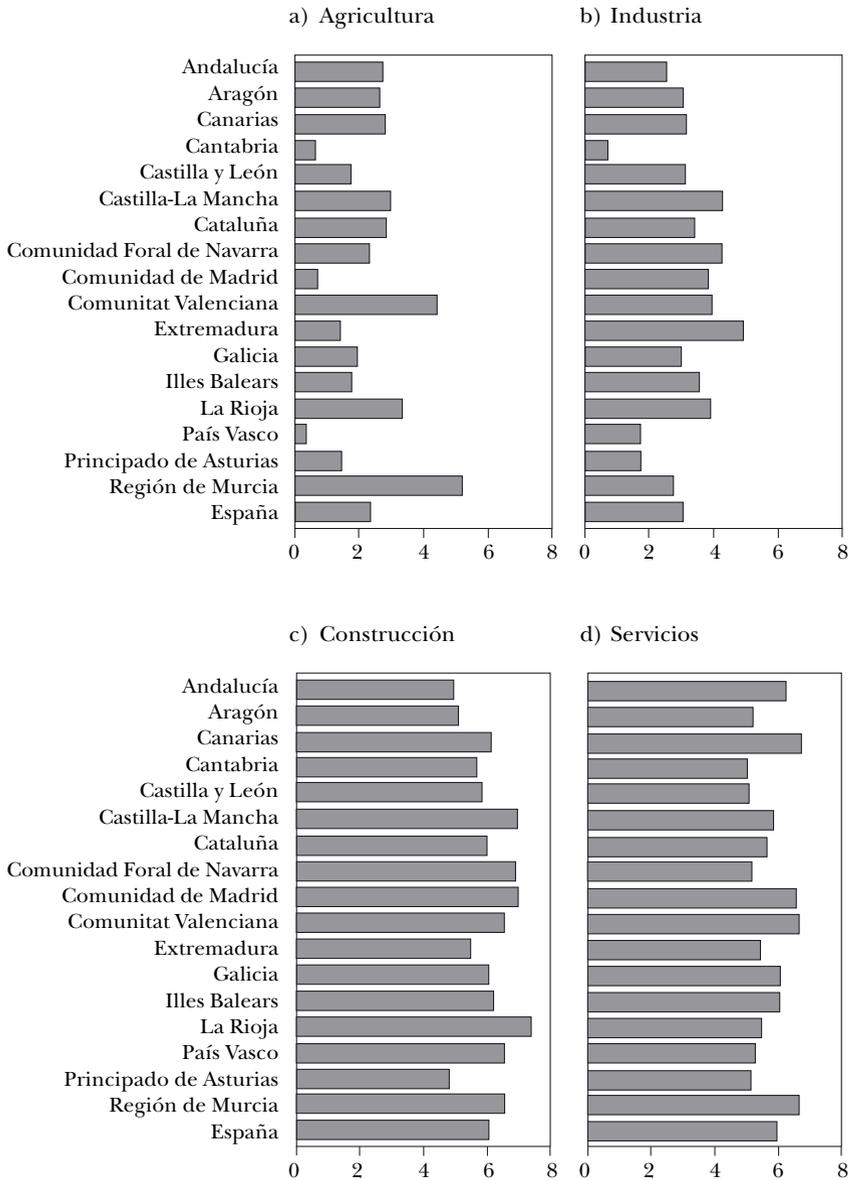
y lo dotaron de la amplitud e intensidad necesarias para transformar el conjunto de los sectores productivos regionales (gráfico 3.4).

Aunque las tasas de crecimiento hayan sido dispares por territorios y sectores, la magnitud de la acumulación de capital ha sido notable en todos los casos y en ella se ha basado el crecimiento de la producción y la productividad del trabajo. Esto fue posible porque las dotaciones de capital por trabajador mejoraron sustancialmente en todas las actividades, sobre todo hasta mediados de los noventa. El aumento de la relación capital-trabajo tuvo lugar gracias a la rápida acumulación de capital productivo y, también, debido a la destrucción de empleo en la agricultura y luego en la industria, sobre todo en algunas regiones que han padecido problemas crónicos de desempleo que han llegado hasta la actualidad.

Los incentivos más poderosos para que la acumulación de capital privado se sostuviera con tanta intensidad y generalidad en las primeras décadas fueron el favorable contexto de la economía internacional; una abundante oferta de trabajo y los bajos salarios españoles en comparación con los de la Europa entonces desarrollada. Adicionalmente, en las regiones mediterráneas, muchas de ellas atrasadas en los años cincuenta, la excelente dotación de recursos naturales de sol y playa favoreció el despegue de una actividad que contaría con una fuerte demanda en las décadas posteriores: el turismo de masas.

El marco institucional en el que ese proceso de crecimiento comenzó no permitía ninguna participación de las regiones en la gobernación del mismo: era un estado unitario muy intervencionista en lo económico, en el que la ausencia de libertades se reflejaba también en la negación de las aspiraciones de autogobierno de algunas nacionalidades. Pero tanto el marco político como la cultura tradicional dominante al principio se adaptaron, poco a poco, a los cambios que se iban produciendo en las condiciones materiales. De hecho, la apertura paulatina logró evitar los riesgos que podían estrangular el proceso de desarrollo, cuyas ventajas fueron pronto percibidas por la población a través de las mejoras en las condiciones de vida. La transición a la democracia a finales de los setenta, coincidente en el

Gráfico 3.4 Crecimiento del *stock* de capital privado (1964-2000) por sectores y por comunidades autónomas



Fuente: Mas, Pérez y Uriel (2007) y elaboración propia.

tiempo con una larga crisis económica que duró prácticamente diez años, representó un cambio de escenario institucional decisivo y el alumbramiento del Estado de las Autonomías, en el que el protagonismo de las comunidades autónomas en las políticas de desarrollo regional ha sido muy relevante.

3.2.2 Daños colaterales: emigración y desempleo

Pese a que todas las regiones han crecido y se han capitalizado, en muchas de ellas el ritmo de expansión de las actividades y la creación de empleo no fueron suficientes en algunos períodos para ofrecer expectativas de progreso en el propio territorio a una parte de la población, que se vio obligada a emigrar. Esta vía de ajuste fue intensa, duradera y dolorosa durante bastantes años; tanto es así que hasta

Gráfico 3.5 Crecimiento de la población y saldos migratorios (1955-2005) por comunidades autónomas

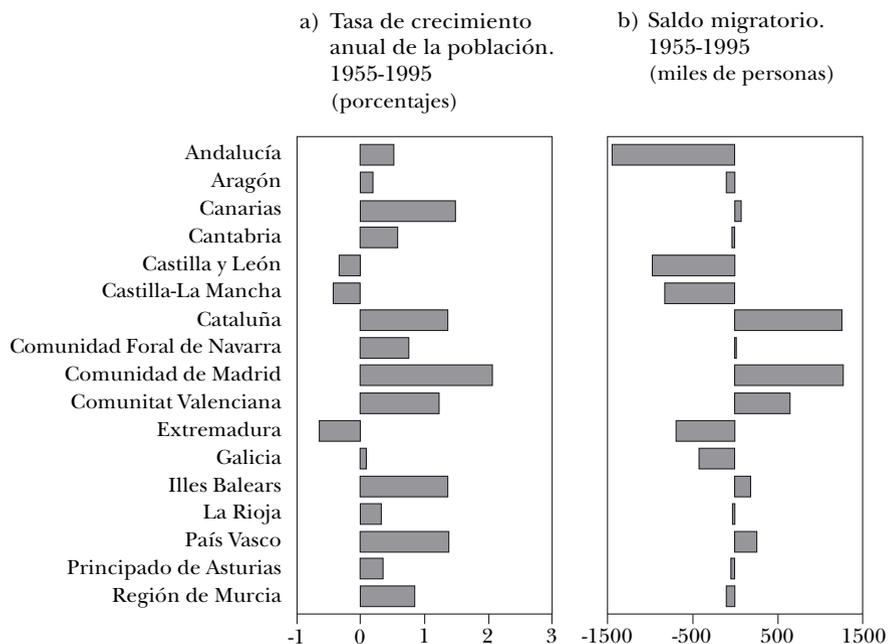
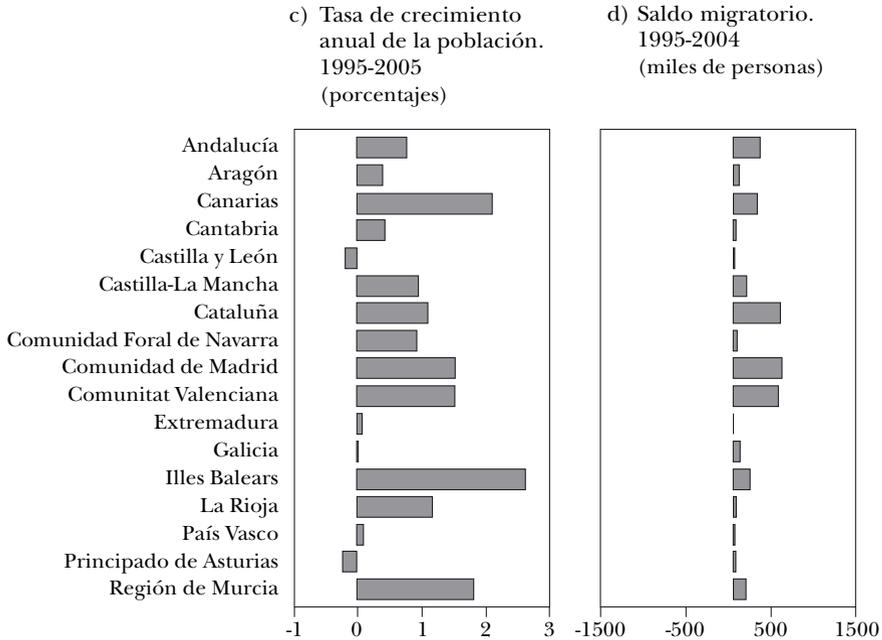


Gráfico 3.5 (cont.) Crecimiento de la población y saldos migratorios (1955-2005) por comunidades autónomas



Fuente: INE y elaboración propia.

los años noventa más de la mitad de las regiones presentaban década tras década saldos migratorios negativos y, como consecuencia de ello, reducciones de población en algunos casos (gráfico 3.5).

Hasta mediados de los setenta, la emigración de las regiones que perdían población fue en parte absorbida por otros territorios españoles, sobre todo por Cataluña, la Comunidad de Madrid, la Comunitat Valenciana y el País Vasco. Pero 1,3 millones de personas salieron fuera de España y hubieron de enfrentarse a entornos más extraños, con lenguas y culturas diferentes. Los costes personales que soportaron los emigrantes fueron muy importantes, sobre todo los que se dirigieron a Europa. La mayoría de ellos eran personas sin estudios, que no conocían el idioma de los países de destino ni po-

seían más cualificación profesional que la adquirida en sus ocupaciones agrícolas. Pero, a cambio, sus regiones de origen se vieron beneficiadas por dos vías: la reducción de la carga demográfica que soportaban sus atrasadas economías agrícolas, y la recepción de importantes remesas de fondos privados transferidos desde el exterior. Ambas circunstancias facilitaron, sobre todo en los años sesenta y setenta, los cambios estructurales y culturales que el desarrollo exigía.

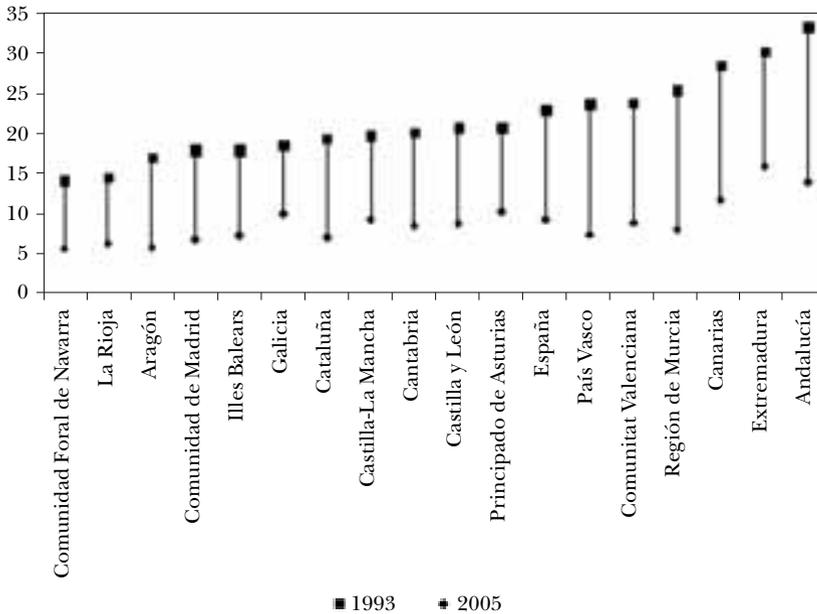
La situación en este sentido se ha dado la vuelta en la última década, durante la cual todas las regiones reciben saldos migratorios positivos de distinta magnitud, derivados en su mayor parte de la fuerte inmigración proveniente del exterior. Ello ha contribuido de manera relevante a reforzar el crecimiento demográfico de la mayoría de las regiones y a convertir las variaciones negativas de población en excepcionales (Principado de Asturias y Castilla y León).

Pese al alivio demográfico derivado de los movimientos migratorios, en todas las regiones el desempleo ha sido muy elevado durante largos períodos. En 1993, en la mayoría de comunidades el paro superaba el 20%. Aunque en la actualidad se ha reducido sustancialmente (gráfico 3.6), en algunas como Andalucía y Extremadura es un problema crónico, pues sigue siendo alto después de la intensa creación de empleo que ha tenido lugar en la década más reciente. Esto significa que en esas regiones, pese al avance de sus dotaciones de capital, el sistema productivo no es de dimensión suficiente para ofrecer un puesto de trabajo a toda la población activa. Eso redundará negativamente en el nivel de renta de sus habitantes al incrementar el peso de la población dependiente (inactiva o parada), y reduce la capacidad de retener a los recursos humanos más cualificados, los más dispuestos a moverse en busca de mejores oportunidades.

3.2.3 Generalización de las transformaciones estructurales

Los cambios en las dotaciones de capital y trabajo suelen ir acompañados de modificaciones en la estructura productiva y en otros muchos aspectos de la vida social y económica. Estas transformaciones se producen sin cesar en todas las economías que crecen y algu-

Gráfico 3.6 Tasa de desempleo por comunidades autónomas
(1993 y 2005)
(porcentajes)



Fuente: INE y elaboración propia.

nas son tan relevantes que cambian la fisonomía de los países. Así ha sucedido en las regiones españolas en el último medio siglo, pues todas se han transformado profundamente. La percepción de estos cambios es evidente en lo que se refiere a las condiciones de vida y trabajo de sus habitantes, las ocupaciones que desempeñan y el hábitat en el que se desenvuelve la población.

De los cambios en la estructura de ocupaciones merece la pena destacar dos transiciones sucesivas de gran alcance: la pérdida de peso del empleo agrícola, primero, y del empleo industrial después. Como complemento de las mismas se observa un empleo cada vez más amplio y heterogéneo en los servicios públicos y sobre todo privados. En algunas regiones, el empleo terciario ha crecido tanto que

en ciertos períodos ha sido capaz de absorber el que se destruía en otras actividades. Pero en otros casos no ha sido así, planteando el cambio estructural un problema de paro que, en algunos casos, ha sido y sigue siendo grave, con las comprensibles reticencias y reacciones ante las transformaciones del entramado productivo.

Las mayores concentraciones de empleo en la agricultura se producen al principio del período considerado, en los años cincuenta, cuando el sector primario representaba en regiones como Galicia, Extremadura y Castilla-La Mancha más del 50% de la ocupación total (gráfico 3.7). La caída en el porcentaje de empleo agrícola ha sido muy intensa, hasta reducirse en la actualidad claramente por debajo del 10%, incluso en las regiones en las que estas actividades siguen siendo relativamente más importantes.

Gráfico 3.7 Tasa de ocupación en la agricultura y porcentaje de población en hábitat urbano por comunidades autónomas (porcentajes)

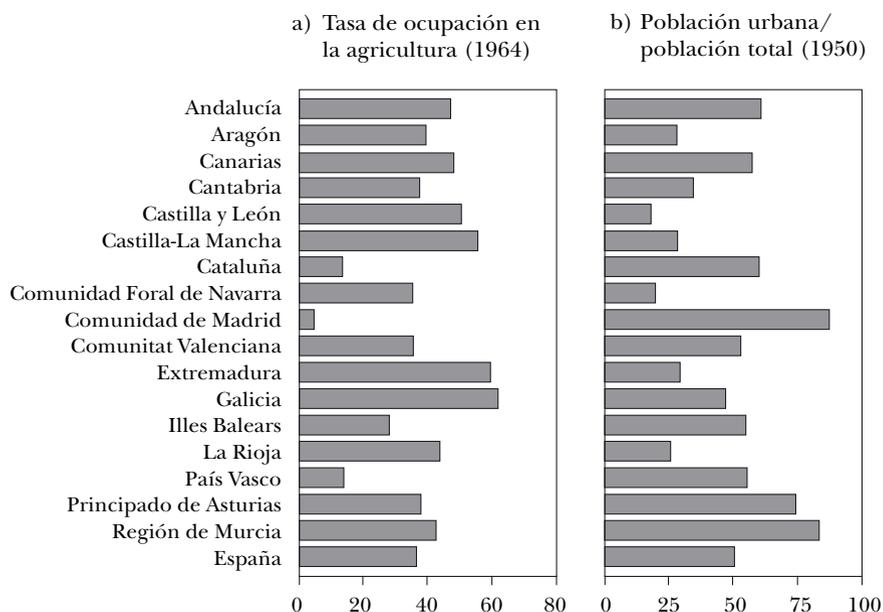
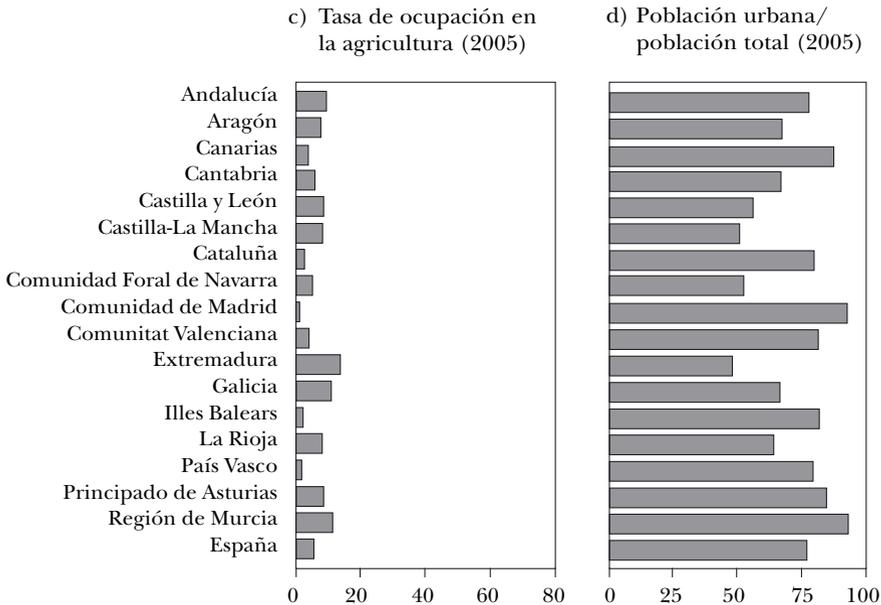


Gráfico 3.7 (cont.) Tasa de ocupación en la agricultura y porcentaje de población en hábitat urbano por comunidades autónomas (porcentajes)



Nota: Población urbana = población residente en municipios de más de 10 000 habitantes.

Fuente: INE; Mas et al. (2005) y elaboración propia.

Las consecuencias de este cambio han sido múltiples y una de las más importantes es que la población que vive en hábitats rurales representa ahora un porcentaje pequeño. Por el contrario, la que vive en hábitats urbanos ha crecido sustancialmente en todas las regiones, hasta suponer en la actualidad porcentajes superiores al 75%, por lo general. Esto ha facilitado la mejora de oportunidades de acceso a los servicios públicos —y, en particular, a la educación y la sanidad— y ha promovido cambios culturales modernizadores muy relevantes en el ámbito familiar y para el desarrollo social, educativo y laboral de la mujer.

El segundo cambio de la estructura ocupacional de muchas regiones se produce en el empleo industrial. Se trata de un proceso de ida

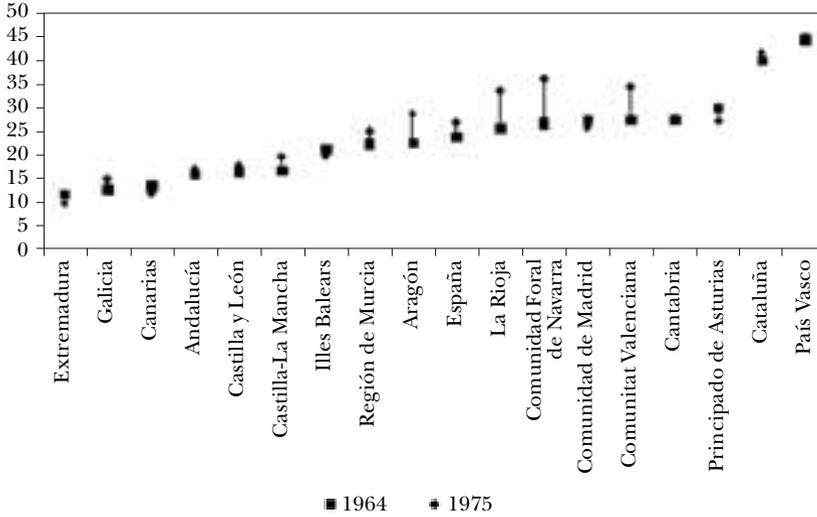
y vuelta, pues comenzó con un incremento tardío del peso de las actividades manufactureras en el empleo de las regiones en los años sesenta y la primera mitad de los setenta, que finaliza con una década de crisis en la que se destruye empleo industrial con intensidad. En los últimos veinte años, recuperado el crecimiento tras los ajustes necesarios y la adhesión a la UE, la integración internacional y la fuerte competencia de economías emergentes han planteado un nuevo escenario para las manufacturas. En él, la ocupación industrial no ha logrado ya mejoras porcentuales perceptibles ni duraderas en el empleo de las regiones. Al contrario, en muchas comunidades (gráfico 3.8) (Cataluña, País Vasco, Illes Balears, Comunidad de Madrid, Comunidad Foral de Navarra, Cantabria, La Rioja y Comunitat Valenciana) presenta importantes retrocesos que en parte son genuinos y en parte están asociados al proceso de desintegración vertical de muchas empresas industriales. Al seguir esa estrategia organizativa, las empresas externalizan algunos de los servicios que consumen, pasando los empleos correspondientes a computar en el sector terciario en lugar de en la industria.

La pérdida de peso del empleo industrial en algunas regiones ha sido sustancial, con retrocesos de hasta el 30%. Pero además, en los últimos años se producen reducciones en términos absolutos en ciertas zonas industriales o comarcas de distintas regiones. En algunas, como Cataluña y la Comunitat Valenciana, los problemas afectan a distritos industriales especializados en manufacturas de consumo maduras, como el textil, el juguete o el calzado. En otros casos, los problemas los padecen algunos enclaves en los que se encuentran localizadas grandes empresas —por ejemplo, de automoción— que deciden reducir su actividad en esas plantas para localizarla en países de menores costes, con efectos añadidos sobre el tejido de proveedores de la zona.

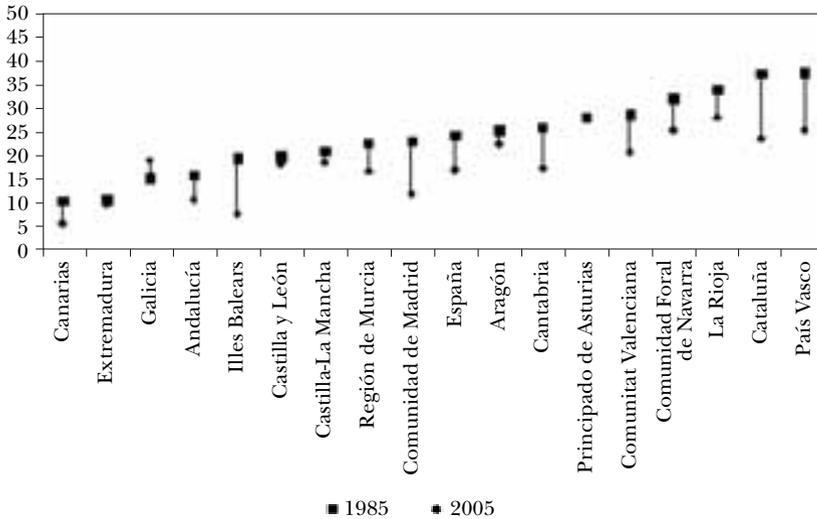
El denominador común a los problemas de *desindustrialización* o *deslocalización* actuales es que el desarrollo industrial de la mayoría de las regiones a partir de los sesenta se basó en una especialización en productos maduros de contenido tecnológico medio y bajo, apoyada

Gráfico 3.8 Tasas de ocupación en el sector industrial por comunidades autónomas (porcentajes)

a) 1964-1975



b) 1985-2005



Fuente: INE; Mas et al. (2005) y elaboración propia.

en ventajas de costes. Como hemos analizado en la segunda conferencia, esta estrategia competitiva se enfrenta hoy a una durísima competencia internacional de otros países, muy difícil de resistir, y plantea la necesidad de acometer nuevos cambios estructurales capaces de reorientar la especialización en la totalidad de las regiones.

Una preocupación derivada de estas recientes experiencias negativas es si la industria de cualquiera de las regiones españolas está llamada a representar un porcentaje del empleo tan residual como la agricultura, que se sitúa actualmente en promedio por debajo del 5%. Dadas las diferencias de salarios entre cualquier territorio español y los países manufactureros con los que competimos, es posible que así sea, sobre todo si la especialización industrial no se modifica. Si esto sucediera, la destrucción de empleo sería notable, aunque mucho menor que la que tuvo lugar hace algunas décadas en el sector agrícola y, por tanto, menos difícil de asimilar. Además, su efecto neto dependería de la capacidad de sustituir empleo manufacturero por otras ocupaciones ligadas a actividades asociadas a las propias empresas industriales, desde el diseño a la logística.

La deslocalización de actividades manufactureras plantea también otro interrogante: el efecto que de ello pudiera derivarse para el avance de la productividad, teniendo en cuenta que tradicionalmente la industria ha sido el sector más intensivo en el uso de maquinaria y en la difusión de las mejoras tecnológicas. Sin embargo, la valoración de esos riesgos en la actual etapa de terciarización de las economías regionales debe hacerse con cuidado. No sirven los enfoques demasiado generales porque el sector servicios es muy grande y muy heterogéneo, de modo que hay que distinguir entre distintos tipos de terciarización. Tampoco sirven las valoraciones clásicas acerca de la productividad en los servicios, pues mientras algunas ramas siguen respondiendo a los perfiles tradicionales de escaso progreso técnico que identificó Baumol hace años, otras ya no se comportan así. De hecho, algunas ramas de servicios a las empresas, financieros o logísticos presentan niveles de productividad tan altos como los de la industria y elevadas tasas de progreso técnico, asociadas por lo general

al uso intensivo de capital humano y activos TIC. Como Jorgenson ha destacado, una de las diferencias de la productividad en Estados Unidos es, precisamente, que aumenta mucho en algunos servicios, entre los que se cuentan algunos en los que aquí la productividad crece poco, como la distribución comercial, profundamente afectada también por el uso de las TIC y la revolución de las cadenas de suministro, así como por las regulaciones. El efecto positivo de este tipo de terciarización ya se observa en algunas regiones españolas, como la Comunidad de Madrid, donde esas actividades tienen un peso mayor, aunque se necesita mayor investigación empírica sobre estos temas.

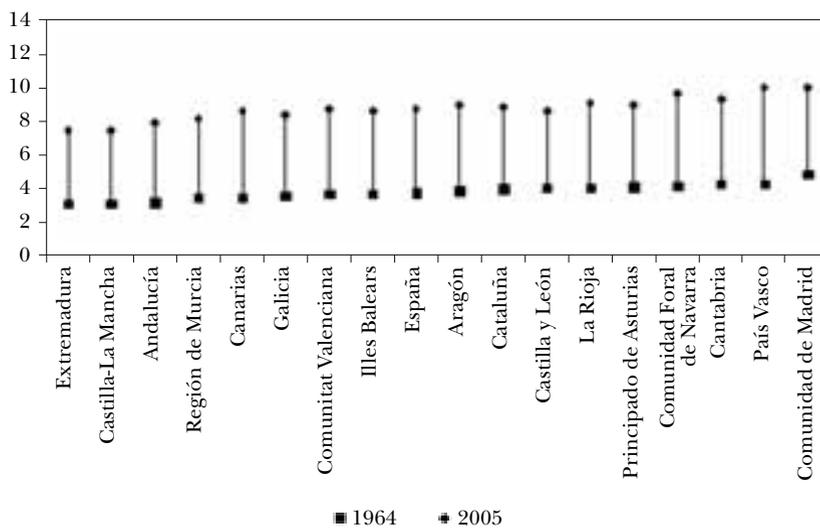
3.2.4 Mejoras de cualificación

Otro aspecto en el que la transformación estructural de las regiones ha sido general es la mejora de las dotaciones de capital humano, como consecuencia de la ampliación continuada del acceso a la educación. Este proceso, que recibió un primer impulso de las políticas diseñadas por los tecnócratas del tardofranquismo, fue fuertemente reforzado con la llegada de la democracia y el desarrollo del Estado de las Autonomías, al comprometerse en las mejoras educativas tanto el Gobierno Central como los gobiernos regionales, conforme iban recibiendo competencias en esta materia. La ampliación efectiva de los ciclos obligatorios supuso un impulso más importante de los años de estudio en las regiones más atrasadas desde el punto de vista educativo, situadas en el centro y el sur (gráfico 3.9). La ulterior mejora de las tasas de matriculación en los niveles postobligatorios en todas las regiones indica que el aprecio de las familias por la educación ha aumentado en todos los territorios.

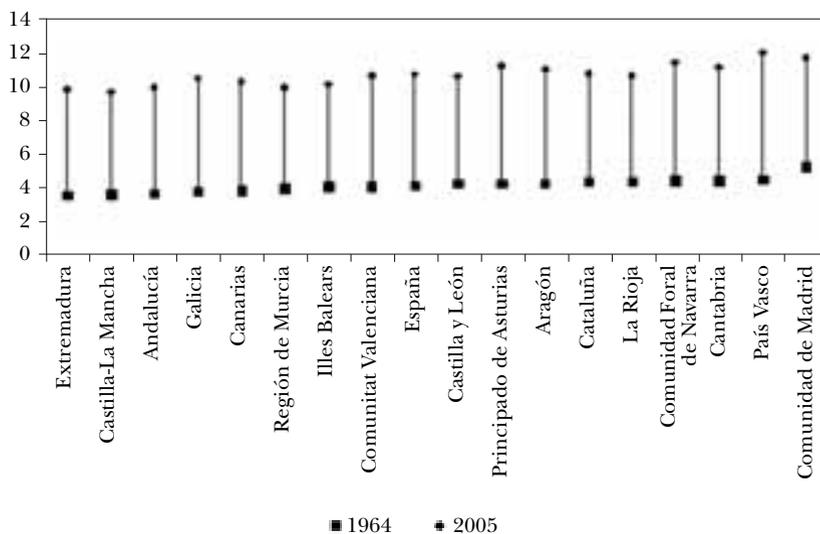
Las mejoras educativas han permitido a todas las regiones disponer de una oferta de capital humano cada vez más abundante, necesaria para llevar a cabo las transformaciones de la estructura productiva sin estrangulamientos debidos a la falta de recursos cualificados. La población con más nivel educativo está más activa en un porcentaje mayor y se ocupa con más facilidad, de modo que la formación

Gráfico 3.9 Años medios de estudios de la población en edad de trabajar por comunidades autónomas (porcentajes)

a) Población en edad de trabajar



b) Población ocupada



Fuente: INE; Mas et al. (2005) y elaboración propia.

lleva en si misma algunas semillas que favorecen su aprovechamiento, siempre que el funcionamiento del mercado de trabajo lo permita. Por esta razón, las mejoras de cualificación suelen ser más intensas entre la población ocupada que en el conjunto de la población, y así ha sucedido en todas las regiones españolas, en las que actualmente la inmensa mayoría de los ocupados posee al menos estudios medios.

Estos efectos de la inversión en formación sobre la actividad son particularmente importantes para explicar la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Conforme ha mejorado su educación en todos los territorios, poniendo fin a una discriminación secular, la presencia de las mujeres en las distintas ocupaciones se ha ido incrementando, aunque todavía existen sesgos importantes en muchos ámbitos.

Las comunidades autónomas son menos heterogéneas en la actualidad que en sus años medios de estudio, pero siguen existiendo diferencias significativas entre ellas, sobre todo en el porcentaje de población con educación superior, un dato relevante para responder a los retos que presenta el desarrollo de la sociedad del conocimiento. En la actualidad, en todas las regiones un porcentaje de los ocupados cercano o superior al 20% posee estudios universitarios. Esa proporción es mayor en los cuadros directivos de las empresas y del sector público. Pese a todo, no se puede ignorar que las disparidades en este sentido entre los territorios son notables, como se puede apreciar en el gráfico 3.10, y también son relevantes dentro de ellos entre los distintos sectores, destacando en el empleo de universitarios los servicios públicos y también los privados. La Comunidad de Madrid, el País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra sobresalen por la intensidad en el empleo de universitarios en el sector privado, como consecuencia de su orientación productiva y del tamaño de sus empresas.

Merece la pena destacar de nuevo hasta qué punto ha cambiado el perfil de las actividades terciarias en relación con las industriales. Hoy son las primeras las que más capital humano emplean no sólo en términos absolutos, sino relativos, en todas las regiones. Así pues, el debate sobre la especialización productiva y la productividad debe-

rá mirar cada vez más en esa dirección, evitando tener como referencia viejos clichés industrialistas hoy superados.

3.2.5 Mejoras en las infraestructuras

Otro factor de producción muy relevante para el desarrollo regional, en el que la acumulación también ha sido intensa en todas las regiones, es el capital público. Como en el caso del capital humano, el esfuerzo en este ámbito ha sido compartido en las últimas décadas por todos los niveles de Gobierno (Central, Autonómico y Local) y desde finales de los ochenta los tres han recibido una aportación financiera sustancial de la UE, en particular las comunidades autónomas que son las que protagonizan la parte mayor de la inversión pública.

Gráfico 3.10 Tasas de ocupación de los universitarios (2005) por sectores y comunidades autónomas (porcentajes)

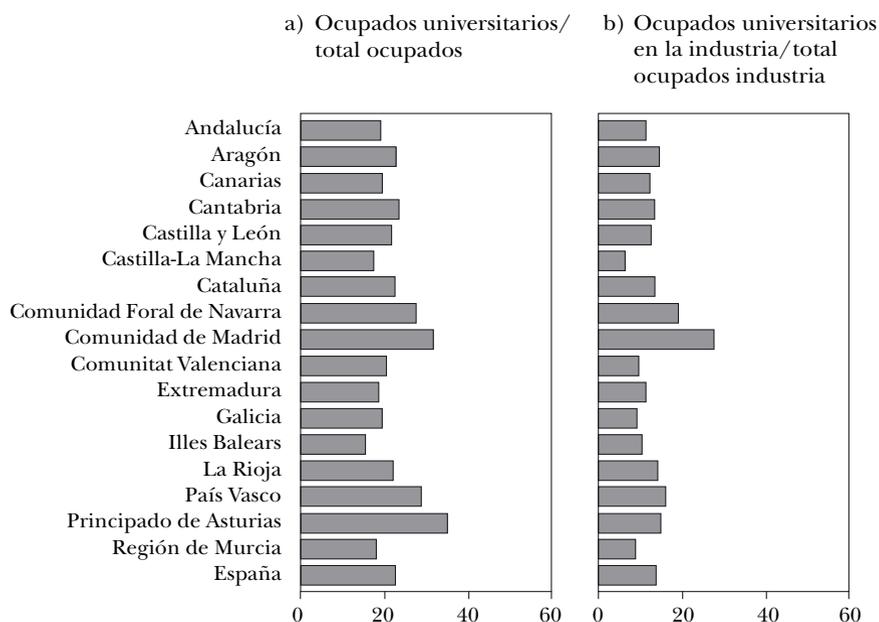
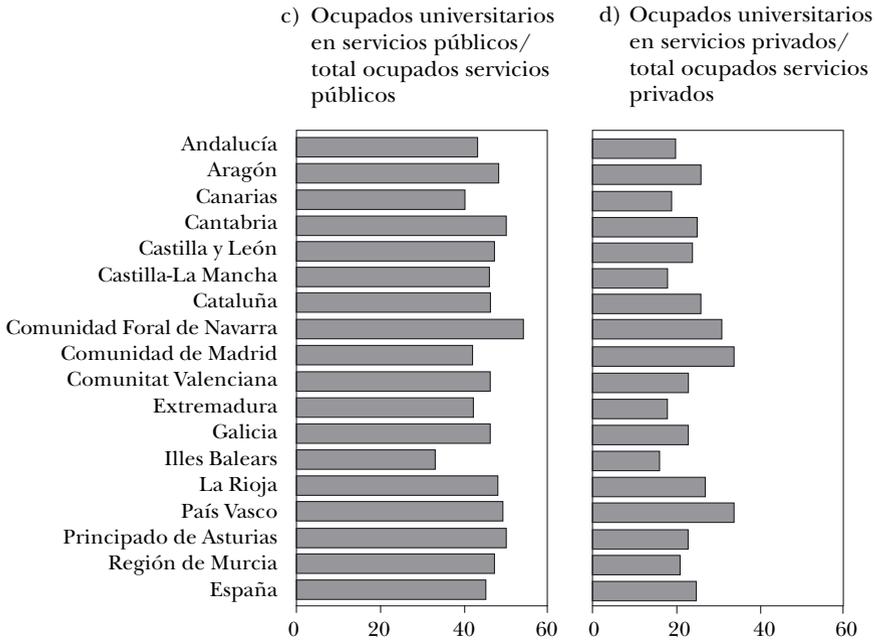


Gráfico 3.10 (cont.) Tasas de ocupación de los universitarios (2005)
por sectores y por comunidades autónomas
(porcentajes)



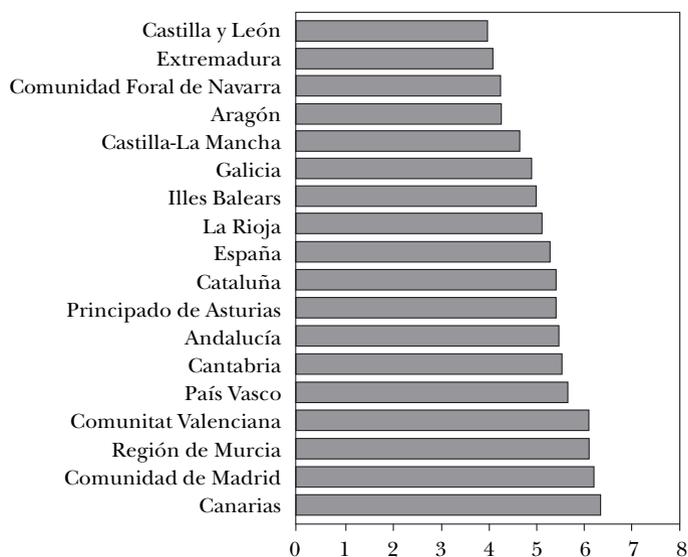
Fuente: INE; Mas et al. (2005) y elaboración propia.

En este caso, los ritmos de acumulación han sido elevados en todos los territorios pero algunas de las mejoras más sustanciales las han disfrutado regiones atrasadas (como Andalucía) o que padecían insuficiencias muy notables de infraestructuras (como Canarias, la Comunidad de Madrid, la Región de Murcia o la Comunitat Valenciana), cuyas tasas de crecimiento del capital público han sido muy elevadas (gráfico 3.11). Esas carencias graves, que limitaban en el pasado las posibilidades de desarrollar actividades productivas modernas en numerosos puntos de España, han dejado de existir en la mayoría de los casos. Al apostar decididamente los distintos niveles de gobierno por mejorar las condiciones de la oferta mediante la inversión en infra-

estructuras, el nivel de desarrollo de la región ha dejado de ser en la mayoría de los casos un obstáculo para contar con buenas dotaciones de capital público. De hecho, las dotaciones de capital público por habitante y en relación al PIB son a veces mayores en regiones atrasadas (Extremadura; Castilla-La Mancha, Castilla y León) que en otras más desarrolladas (Comunidad de Madrid, Cataluña e Illes Balears).

En definitiva, los datos indican muy claramente que el desarrollo regional ha alcanzado en España a todos los territorios, transformando las condiciones de vida y de trabajo y mejorando las oportunidades de sus habitantes. Las palancas en las que esas mejoras se han apoyado han sido las típicas de los procesos de crecimiento que tienen éxito: la acumulación de capital en múltiples direcciones (inversión privada, inversión pública y capital humano) y las transformaciones de la estructura de sus actividades para hacerlas más modernas y produc-

Gráfico 3.11 Tasa de crecimiento del capital público (1964-2004)
(porcentajes)



Fuente: Mas, Pérez y Uriel (2007) y elaboración propia.

tivas. A través de esos procesos, en todas las regiones se han logrado mejoras de renta y bienestar notables, predominan actualmente entre la población los estudios medios, las ocupaciones terciarias y la vida urbana, y se disfruta de un amplio acceso a los servicios públicos.

Esta ampliación de las oportunidades en todos los territorios no equivale a la desaparición de las desigualdades regionales y, mucho menos, las individuales. De las desigualdades entre territorios nos ocuparemos a continuación porque las distintas posiciones relativas definen el punto de partida de lo que podría denominarse *el problema regional* dentro de cualquier espacio económico. Como veremos, las percepciones negativas no se limitan a las regiones que están más atrasadas en el contexto español. También las más avanzadas se comparan con otros territorios —en particular, con los más desarrollados de Europa o de cualquier otro lugar del mundo— y reclaman atención cuando consideran que están desfavorecidas en algún sentido.

3.3 Diferencias territoriales

Hemos constatado que las regiones españolas comparten una probada capacidad de progresar, pero no son homogéneas. Ni eran iguales en sus posiciones de partida ni han avanzado al mismo ritmo, ni alcanzado similares resultados. Como se observaba al principio de esta conferencia, la heterogeneidad se manifiesta, en primer lugar, en la distinta densidad de población, capital y actividad localizada en cada territorio pero, sobre todo, en la diferente capacidad de generar renta y empleo. Este asunto es crucial desde la perspectiva de las comparaciones regionales y analizar estas diferencias será el objetivo de este apartado.

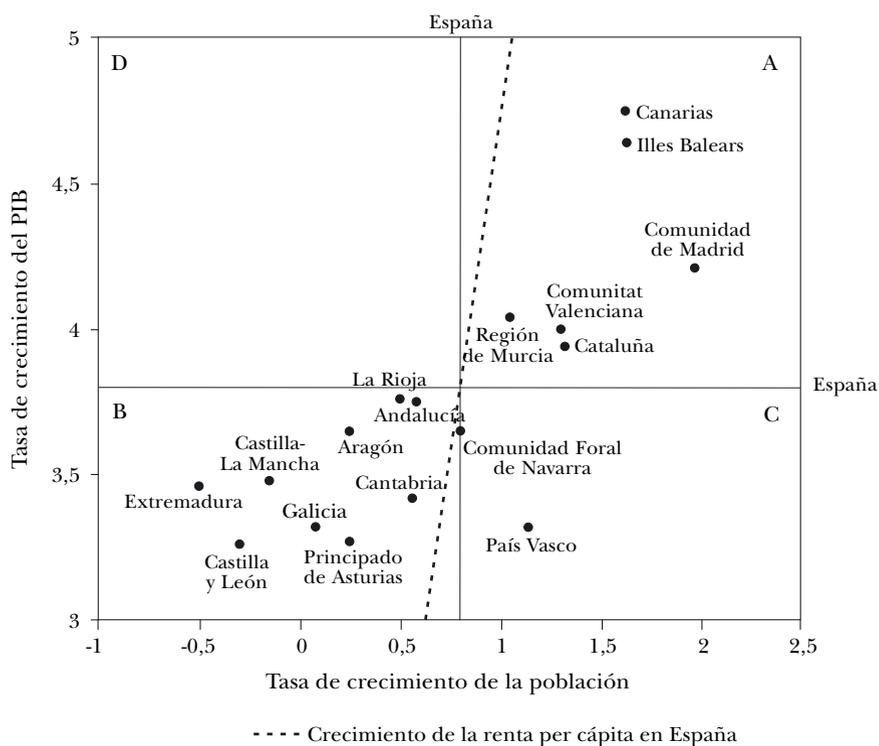
3.3.1 Renta per cápita: numerador y denominador importan

Las diferencias regionales en niveles de renta por habitante, pese a que se han reducido, son todavía importantes. Las comunidades más ricas (Comunidad de Madrid, Comunidad Foral de Navarra y País

Vasco) casi doblan el nivel de ingreso por capital de las más pobres (Extremadura y Andalucía). Para explorar las causas de esas diferencias es interesante constatar que, en las trayectorias de las regiones, las variaciones de renta per cápita responden tanto a dinámicas de la producción como de la población, muy dispares entre sí en ocasiones.

Para observar la forma de combinarse estas dos variables podemos apoyarnos en los gráficos 3.12 a 3.14, en cuyos ejes se representan las tasas de crecimiento de la población y el PIB, así como una línea horizontal y otra vertical que indican las medias españolas en el pe-

Gráfico 3.12 Tasa de crecimiento del PIB y de la población (1955-2005)
(porcentajes)



Fuente: Fundación BBVA (2000); INE y elaboración propia.

río correspondiente a cada gráfico. Estas dos líneas perpendiculares dividen el gráfico en cuatro espacios (A, B, C, D) en los que se agrupan las regiones en función de su crecimiento en población o renta por encima o por debajo de la media. En el gráfico se representa también una recta discontinua con pendiente positiva, que une el origen de coordenadas con el punto en el que se intersectan las dos líneas que representan las tasas de crecimiento de España. La pendiente de este vector indica la intensidad del crecimiento de la renta per cápita. Si se dibujaran también los vectores correspondientes a cada una de las regiones se comprobaría que los que quedan a la izquierda del que representa a España tienen mayor pendiente, correspondiendo a territorios cuya renta por habitante crece por encima de la media debido a la combinación de tasas de crecimiento del PIB y la población. No es necesario trazar cada uno de los vectores para identificar esos casos, pues basta observar cuáles son las regiones que quedan a la izquierda de la línea de puntos. Por la misma razón, las regiones que quedan a la derecha del vector que representa a España son aquellas cuyas tasas de crecimiento del PIB per cápita es inferior a la media.

Consideremos desde esta perspectiva, en primer lugar, el crecimiento en el conjunto del período 1955-2005 (gráfico 3.12). A la vista de los resultados cabe distinguir tres situaciones:

- a) La mayor parte de las regiones con crecimiento de la renta y la población por encima de la media española se han situado por debajo de la media nacional en las mejoras en los niveles de renta per cápita. Así sucede en las comunidades autónomas situadas en la zona A del gráfico 3.12, como Canarias, Illes Balears, la Comunidad de Madrid, la Comunitat Valenciana, Cataluña y Región de Murcia. Debido a que la inmigración en esos territorios ha sido intensa, el crecimiento de su renta per cápita se ha visto frenado pese al fuerte ritmo de expansión de su producción.
- b) En una situación inversa se encuentran las comunidades autónomas con tasas de crecimiento del *output* y la población por deba-

jo de la media nacional (zona B del gráfico 3.12). Pese a ello se sitúan a la izquierda del vector que presentan la tasa de crecimiento de la renta per cápita de España, de modo que han logrado crecimientos regionales superiores a la de la media nacional en esta variable. En algunos de estos casos, los movimientos migratorios son de signo negativo —y sus emigrantes se dirigen hacia las zonas con mayor dinamismo económico, aliviando su carga demográfica— y en los otros el crecimiento de la población ha sido muy bajo. En este grupo se encuentran La Rioja, Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia y el Principado de Asturias.

- c) La Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco son casos singulares en la caracterización que se presenta. Estas dos comunidades autónomas muestran crecimientos del PIB inferiores a la media nacional y crecimientos de la población similares o por encima de ésta. Se sitúan en la zona C del gráfico que, en términos de evolución relativa de la renta per cápita es similar a la A.

Por último, obsérvese que la zona D del gráfico está vacía: no hay regiones que crezcan por encima de la media en producción en el conjunto del período, pero por debajo de la media en población. Cabría pensar, a la vista de ello, que si los territorios avanzan rápidamente en renta per cápita no se debilitan demográficamente; pero si se consideran los subperíodos más recientes se comprueba que esa hipótesis no resulta confirmada. Conviene hacerlo porque las diferencias de comportamiento de la renta y población de las regiones han sido notables por subperíodos. La importancia de las diferencias se observa si se distinguen tres fases, 1955-1975, 1975-1995 y 1995-2005, en la que la posición relativa de las regiones se visualiza en los gráficos 3.13 y 3.14.

En el período que va de 1955 a 1975, que en promedio es de fuerte crecimiento de la producción, la población y la renta per cápita, se observa una correspondencia casi perfecta entre las zonas donde crece la actividad por encima de la media y el dinamismo demográfi-

co es mayor: las comunidades forales, la Comunidad de Madrid y la parte más cercana a Europa del arco mediterráneo y los archipiélagos. Las diferencias con los rasgos del conjunto del período ya comentados son el más fuerte crecimiento de la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco.

El segundo período, 1975 a 1995, está formado por una década de crisis (1975-1985) y otra de recuperación del crecimiento (1985-2005) que se remata con una intensa recesión. En promedio la renta crece poco y la población también; la mejora de la renta por habitante se

Gráfico 3.13 Crecimiento del PIB y de la población (1955-1995) por comunidades autónomas (porcentajes)

a) 1955-1975

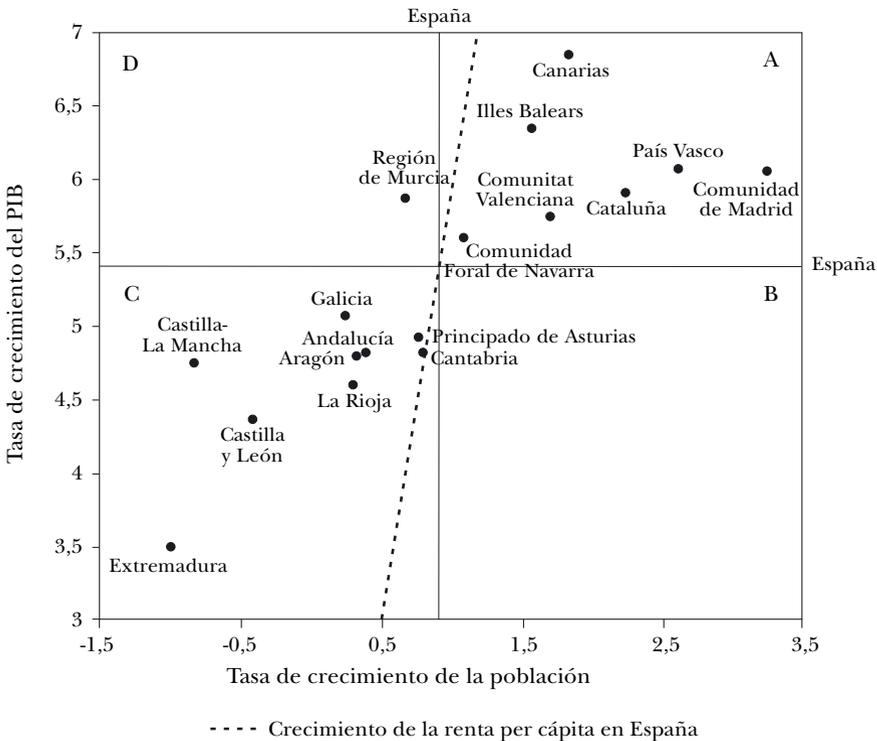
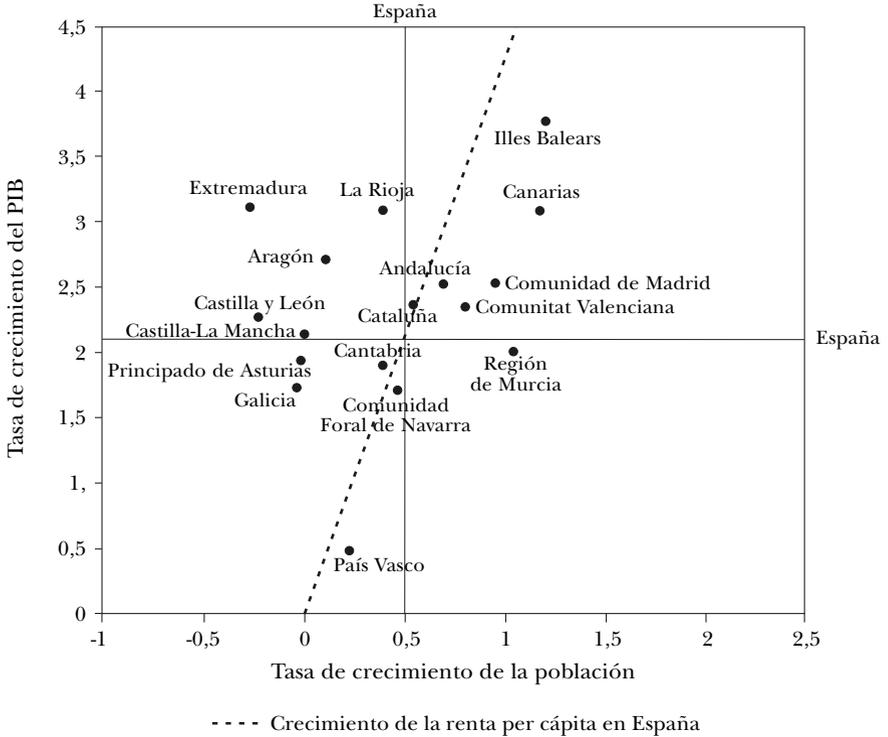


Gráfico 3.13 (cont.) Crecimiento del PIB y de la población por comunidades autónomas (porcentajes)

b) 1975-1995



Fuente: Fundación BBVA (2000); INE y elaboración propia.

ralentiza. Por regiones, el crecimiento de la producción se frena sobre todo en la cornisa cantábrica, y se eleva en términos relativos en regiones como Castilla y León, Extremadura y Aragón, que crecen por encima de la media; conviene advertir que ese mayor crecimiento de la renta por habitante de algunas regiones se debe a su negativa dinámica poblacional, situándose en la zona D del gráfico. En cambio, conservan su dinamismo económico y demográfico la Comunidad de Madrid, Cataluña, la Comunitat Valenciana, Illes Balears y

Canarias, a las que se suman la Región de Murcia y Andalucía, aunque prácticamente todas ellas crecen por debajo de la media en renta per cápita.

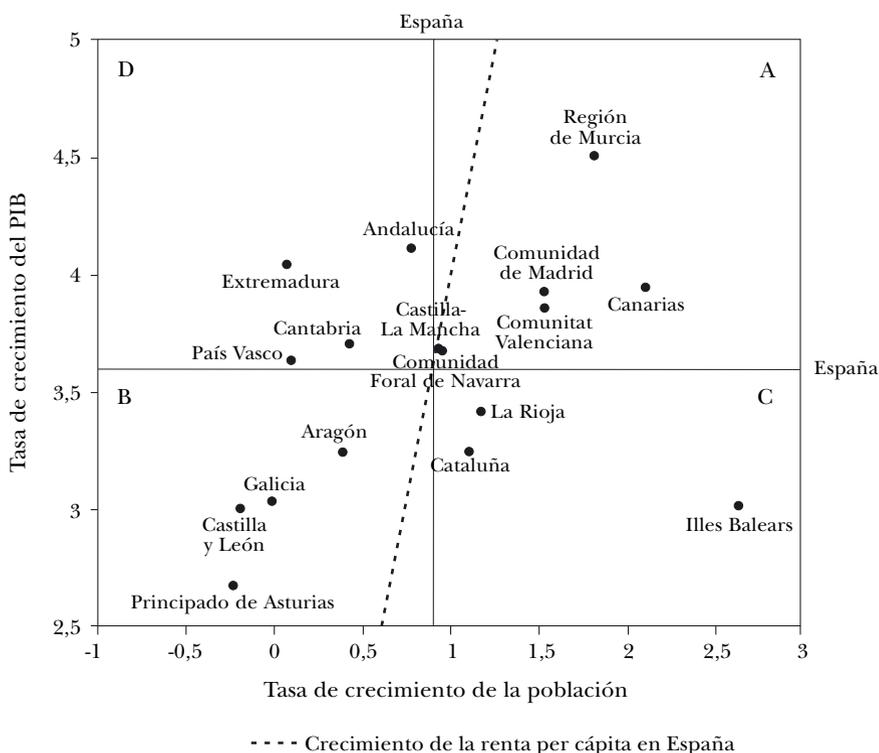
En la última década, 1995-2005, el crecimiento demográfico se dispara, por efecto sobre todo de la inmigración exterior, pero la producción crece también fuertemente y la renta por habitante vuelve a mejorar a buen ritmo. La posición de las regiones se diferencia más en su dinámica productiva y demográfica como refleja la dispersión del gráfico 3.14, en el que aparecen regiones en todos los cuadrantes.

En la zona A, siguen apareciendo las comunidades más dinámicas en términos de crecimiento económico y de población, pero la mayoría de ellas se sitúan claramente a la derecha de la línea de puntos. Así, en la Comunidad de Madrid, la Comunitat Valenciana, Canarias y la Región de Murcia, el dinamismo de la producción no ha sido suficiente para alcanzar un crecimiento de la renta per cápita similar al de España, debido fundamentalmente al mayor crecimiento de la población. A la inversa, las comunidades autónomas que se sitúan en la zona B del gráfico, Aragón, Galicia, Castilla y León y el Principado de Asturias, han crecido en renta per cápita por encima de la media nacional, pero no por crecer a una tasa mayor su producción, sino porque la población ha crecido por debajo de la media o ha decrecido.

Cataluña, Illes Balears y La Rioja se han situado en la región C, creciendo en renta per cápita por debajo de la media nacional al presentar incrementos de la población por encima de la media y un crecimiento de la renta por debajo de la media. Por último, en este subperíodo también aparecen comunidades autónomas en la región D, en la que se combina el crecimiento de la renta por encima de la media y un aumento de la población por debajo de la media, aunque siempre positivo. Estas comunidades son Cantabria, el País Vasco, Andalucía y Extremadura.

La información que ofrecen los gráficos indica que la asociación entre los ritmos de crecimiento de la población y de la producción era más estrecha en las dos primeras décadas que posteriormente.

Gráfico 3.14 Crecimiento del PIB y de la población (1995-2005) por comunidades autónomas (porcentajes)



Fuente: Fundación BBVA (2000); INE y elaboración propia.

Los mapas 3.1, 3.2 y 3.3 muestran de otro modo las similitudes y diferencias de las dinámicas de la producción y la población. Las correlaciones entre ambas variables existen, pero no son perfectas y en las décadas más recientes son bastante dispares. La mayor regularidad en la capacidad de crecer en las dos variables se percibe en la Comunidad de Madrid y el arco mediterráneo, que han representado los focos de aglomeración de población y actividad más estables. Pero otras regiones destacan sólo por su capacidad de atraer actividad, pero no de aglomerar población. En realidad, los procesos de con-

Mapa 3.1 Crecimiento de producción y población (1955-1975)

a) Tasa de crecimiento medio del PIB



b) Tasa de crecimiento de la población



□ Por debajo de la media nacional
 ■ Por encima de la media nacional

Fuente: Fundación BBVA (2000); INE y elaboración propia.

Mapa 3.2 Crecimiento de producción y población (1975-1995)

a) Tasa de crecimiento medio del PIB



b) Tasa de crecimiento de la población



- Por debajo de la media nacional
- Por encima de la media nacional

Fuente: Fundación BBVA (2000); INE y elaboración propia.

Mapa 3.3 Crecimiento de producción y población (1995-2005)

a) Tasa de crecimiento medio del PIB



b) Tasa de crecimiento de la población



□ Por debajo de la media nacional
 ■ Por encima de la media nacional

Fuente: Fundación BBVA (2000); INE y elaboración propia.

centración o aglomeración son complejos y, en el caso español sólo han recibido hasta el momento explicaciones muy parciales.

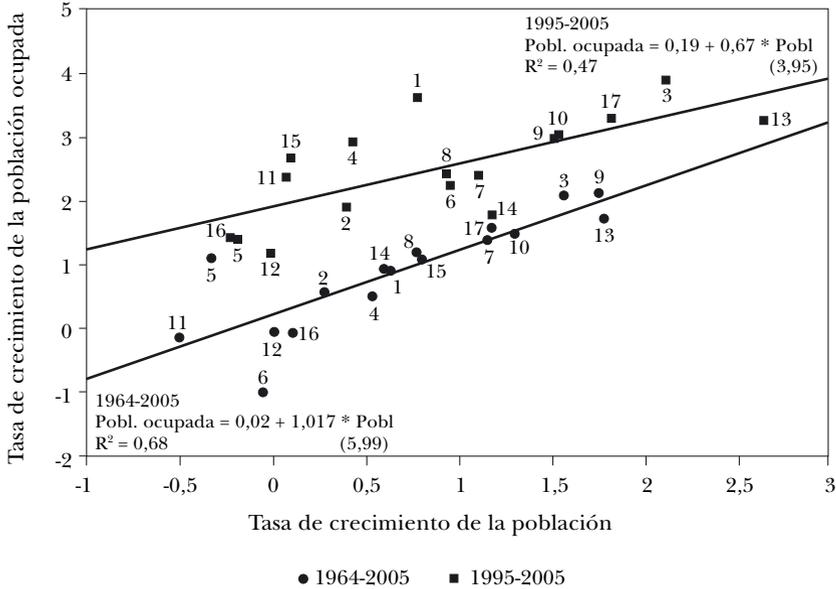
3.3.2 Capacidad de crear empleo y crecimiento demográfico

Una vez hemos advertido que la evolución demográfica regional es muy distinta y su incidencia en la dinámica de las diferencias de renta per cápita muy relevante, como se acaba de comprobar, consideremos la asociación entre creación de empleo y crecimiento demográfico. La relación entre ambas variables es estrecha y positiva, siendo más intensa la creación de empleo en las regiones en las que más crece la población. Esto no es sorprendente, si se tiene en cuenta que uno de los factores determinantes de la creación de empleo es la existencia de concentraciones de población a las que prestar servicios que requieran proximidad.

En el pasado, en algunas regiones españolas ha habido experiencias de pérdidas simultáneas de población y de empleo. Pero en la última década, tras profundos ajustes de los mercados de trabajo, se crea abundante empleo en la mayoría de regiones coincidiendo con una etapa de práctica generalización del crecimiento demográfico (gráfico 3.15). Durante ese período se comprueba que los procesos de aglomeración de población en las distintas regiones están estrechamente asociados a la intensidad de la creación de empleo, siendo mal conocida la importancia relativa de las dos posibles direcciones de causalidad. Así, es razonable pensar que, en un contexto de movilidad creciente, las oportunidades que ofrecen los mercados de trabajo locales o regionales son determinantes fundamentales de la capacidad de atraer población. Pero también puede considerarse que es la existencia de concentraciones de población la que induce la localización de actividades, sobre todo terciarias, ligadas a la prestación in situ de servicios a los residentes.

De hecho, esta asociación es un ejemplo de los mecanismos acumulativos que caracterizan los procesos de aglomeración espacial de actividad que estudia la geografía económica, y sobre los cuales necesitamos en España mayor evidencia empírica. Algunos territorios

Gráfico 3.15 Crecimiento de la población y la ocupación por comunidades autónomas (porcentajes)



- | | | |
|----------------------|------------------------------|---------------------------|
| 1 Andalucía | 7 Cataluña | 12 Galicia |
| 2 Aragón | 8 Comunidad Foral de Navarra | 13 Illes Balears |
| 3 Canarias | 9 Comunidad de Madrid | 14 La Rioja |
| 4 Cantabria | 10 Comunitat Valenciana | 15 País Vasco |
| 5 Castilla y León | 11 Extremadura | 16 Principado de Asturias |
| 6 Castilla-La Mancha | | 17 Región de Murcia |

Fuente: Mas, Pérez y Uriel (2007) y elaboración propia.

atraen actividades con más facilidad porque sus concentraciones de población son grandes o crecientes y localizarse cerca de los consumidores presenta ventajas de costes para ciertas empresas. En otros casos, en cambio, las ventajas de aglomeración se asocian a la existencia previa de núcleos de producción —tanto especializados como diversificados— de los que se derivan las economías externas a la empresa pero internas a la industria, que caracterizan a los distritos industriales marshallianos y a los *clusters* de Porter. Nada impide que

ambos mecanismos se refuercen mutuamente, como parece que sucede en numerosas áreas metropolitanas.

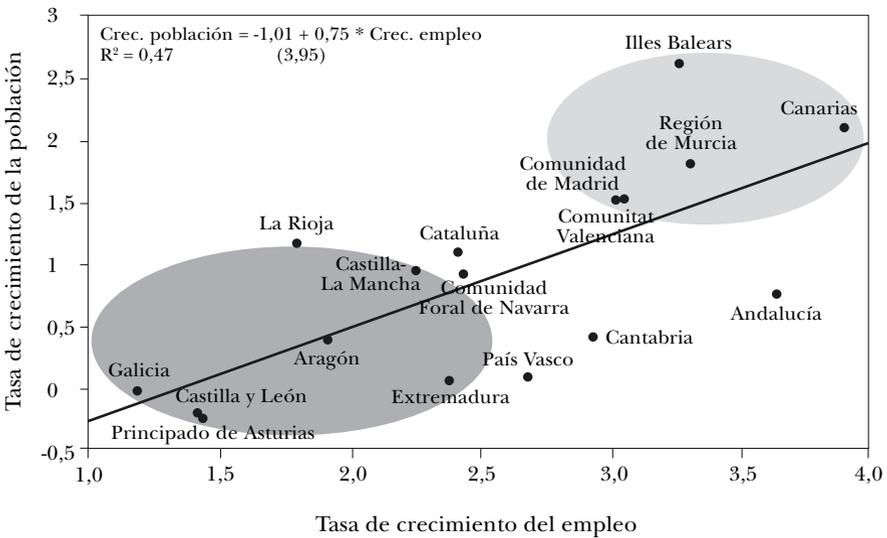
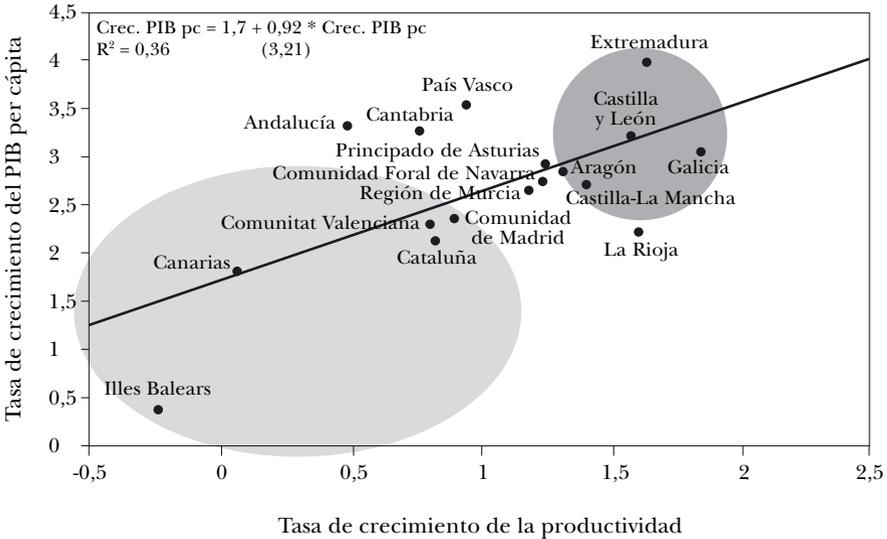
3.3.3 Productividad y especialización

En las regiones situadas en la zona A de los gráficos 3.12 a 3.14, el crecimiento de la producción es elevado pero la rápida aglomeración de población actúa como un freno al crecimiento de su renta por habitante. Esta circunstancia merece un comentario adicional, porque hay regiones con núcleos urbanos de tamaño mediano y grande que atraen mucha población, aunque sus niveles de renta y sus ritmos de mejora en esta variable no sean los más elevados. La explicación de esta capacidad de atracción puede encontrarse en la combinación de procesos acumulativos como los señalados con los incentivos a los que responden las migraciones, que en estos años son fundamentalmente internacionales.

Desde esta perspectiva, el atractivo de los niveles de renta y salarios de cualquiera de las regiones españolas es notable para los inmigrantes que vienen de países de África, América Latina o el este de Europa. Para ellos, las diferencias salariales con cualquier lugar de España son siempre elevadas y la variable decisiva para acudir a una u otra región es la creación de empleo y, en particular, la demanda de trabajo en actividades que pueden desarrollar los inmigrantes en sus primeros años de estancia aquí. Por tanto, las regiones que ofrecen empleos accesibles en ocupaciones iniciales poco cualificadas (agricultura, construcción, hostelería, servicios personales) son las más atractivas para estas personas. Por eso se dirigen con intensidad hacia territorios en los que abundan actividades que no se caracterizan por su elevado nivel tecnológico ni alta productividad, pero que constituyen puertas de entrada favorables en el mercado de trabajo español.

Así pues, mientras entre el comportamiento del empleo y la población regional en la última década la correspondencia es notable, sin embargo, en muchas de las regiones donde la población y el empleo crecen más rápidamente la renta per cápita y la productivi-

Gráfico 3.16 Crecimiento del PIB per cápita, la productividad, el empleo y la población (1995-2005) por comunidades autónomas (porcentajes)



Fuente: Fundación BBVA (2000); INE y elaboración propia.

dad crecen poco. Esta combinación de circunstancias se puede apreciar en el gráfico 3.16, con la ayuda de los sombreados que indican dónde se sitúan algunas comunidades en términos de los pares de variables. Las regiones que en uno de los gráficos aparecen en la parte superior derecha en el otro se sitúan en la zona inferior izquierda, y viceversa. En realidad, este gráfico complementa algunos anteriores en los que se apreciaba el freno que para el ritmo de mejora de la renta de algunas regiones representa su carga demográfica. Ahora podemos advertir que se trata de regiones que no sólo son dinámicas demográficamente sino que crean mucho empleo, pero no por ello mejoran más rápidamente ni su renta ni su productividad.

3.3.4 Desigualdades regionales y convergencia

Llegados a este punto es imprescindible considerar si el complejo proceso de localización, cambios estructurales y crecimiento de las regiones que estamos revisando conduce, o no, a la convergencia real entre comunidades autónomas. En las últimas décadas, la mayor abundancia de información estadística ha popularizado el seguimiento de las posiciones relativas de las regiones en renta per cápita, la distancia de cada región a la media y la convergencia o no hacia la misma.

Es conveniente advertir que, desde la perspectiva de las regiones, el logro de un resultado de convergencia no siempre es valorado como positivo. Para una región que converge desde abajo hacia la media es bueno hacerlo, pero cuando la posición de la región está por encima de la media se aspira a mantener y ampliar la diferencia. Probablemente por eso, algunas regiones situadas por encima de la media en el contexto español contemplan objetivos de convergencia distintos —por ejemplo, converger con la media europea o con los territorios situados a la cabeza de la UE—, cuyo logro representa una mejora de su posición relativa.

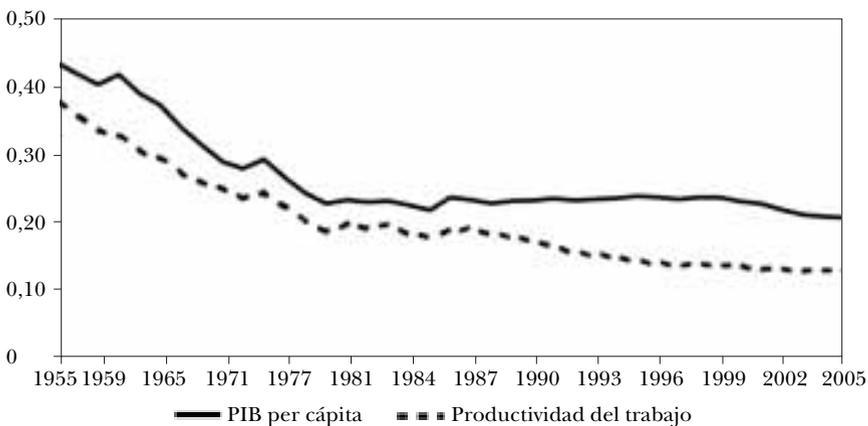
Por su parte, los analistas abordan la cuestión de la convergencia prestando atención preferente a indicadores de evolución de la desigualdad regional más globales, valorando la trayectoria de un conjunto de regiones con instrumentos que se han hecho populares

entre los especialistas, como la convergencia β (que se logra si las regiones que parten de niveles más bajos crecen más) o la convergencia σ (que equivale a reducción de la dispersión de rentas).

Los resultados de convergencia σ , que muestra el gráfico 3.17, indican que la convergencia regional fue más intensa en los años en los que contribuyeron a la misma los fuertes movimientos migratorios interregionales de las décadas iniciales que cuando los desplazamientos de población entre regiones se estancaron. Dado que las migraciones internacionales más recientes han considerado también atractivas a regiones que en el pasado expulsaban población, como Andalucía o Castilla-La Mancha, no han contribuido tanto a la convergencia en renta mediante el alivio de la carga demográfica.

En el conjunto del período, la convergencia regional ha sido muy importante en los últimos cincuenta años, pues las diferencias se han reducido a la mitad. Pero ha permanecido estancada durante más de veinte años, coincidiendo con la mayor parte del desarrollo de la España de las Autonomías, y sólo en los primeros años del siglo XXI ha progresado de nuevo. En cambio, la convergencia en productivi-

Gráfico 3.17 σ -Convergencia (1955-2005) por comunidades autónomas



Fuente: Mas et al. (2005); Mas, Pérez y Uriel (2007); INE y elaboración propia.

dad del trabajo ha avanzado con mayor regularidad, incluso en las últimas dos décadas, situándose las diferencias en apenas la tercera parte de las que existían hace cincuenta años. Por tanto, puede decirse que, actualmente, las regiones son más parecidas entre sí en sus niveles de productividad que en los niveles de renta por habitante.

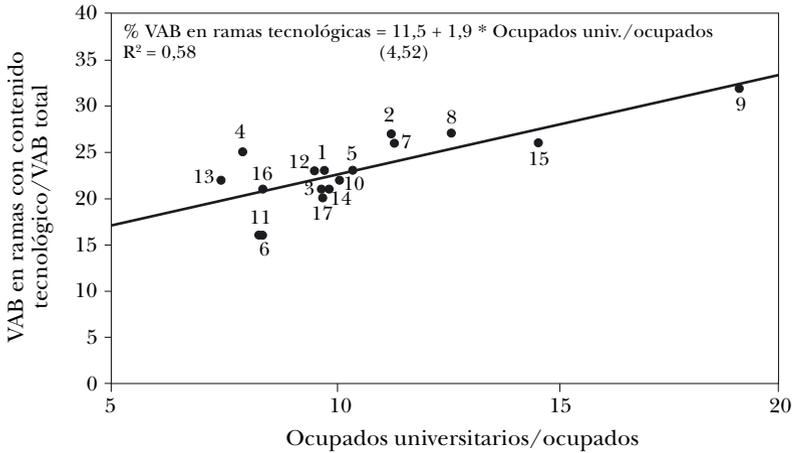
Posiblemente, que los niveles de productividad y salariales de las regiones hayan convergido bastante —sobre todo si los salarios se comparan una vez corregidos por las diferencias de cualificación de los trabajadores—, ha contribuido al estancamiento de la convergencia en renta. Esto se debe a que, con menores diferencias salariales y mayor desarrollo del estado de bienestar en todas las regiones, los incentivos a emigrar de una región a otra se reducen, excepto para aquellas personas que esperan obtener de esa costosa decisión ventajas claras.

Además, las menores diferencias de productividad indican que una parte importante de los sistemas productivos regionales, formada por las actividades más tradicionales, se ha hecho más homogénea. La causa de las diferencias de productividad que, pese a todo, permanecen, se puede buscar en dos direcciones: las ventajas de especialización que algunos territorios conservan en ciertas ramas y las dotaciones de algunos factores productivos cada vez más relevantes, sobre todo intangibles, que están ofreciendo a algunas regiones ventajas para el desarrollo de nuevas actividades.

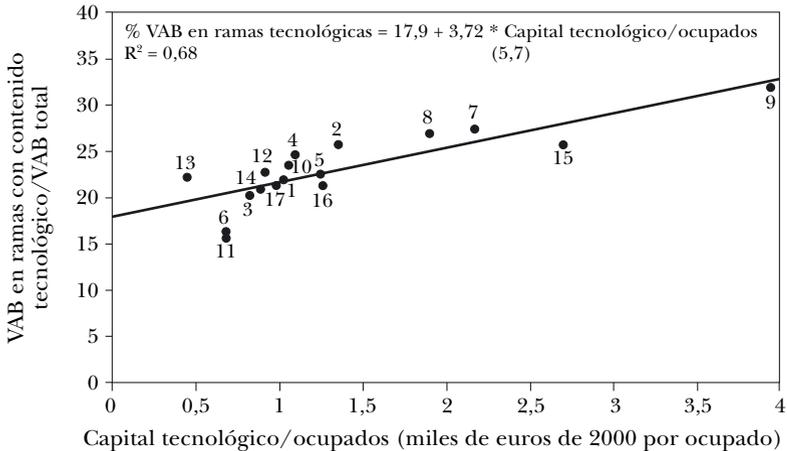
En cuanto a lo primero, aunque en toda España domina una orientación de la especialización productiva hacia actividades de perfil tecnológico medio o bajo, la intensidad con la que eso sucede a escala regional es variable. Algunas regiones están bastante más orientadas hacia las actividades de mayor contenido tecnológico, emplean claramente más capital humano y utilizan su mayor dotación de capital tecnológico, resultante de la acumulación de gasto de I+D (gráfico 3.18). Así sucede en los casos de la Comunidad de Madrid, sobre todo, y también en Cataluña, el País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra. Dado que las actividades de mayor contenido tecnológico generan mayor productividad, la especialización de las regiones más

Gráfico 3.18 Especialización en actividades de contenido tecnológico y capital humano y tecnológico (2003) por comunidades autónomas

a) Especialización en ramas con contenido tecnológico y ocupados universitarios/ocupados



b) Especialización en ramas con contenido tecnológico y *ratio* capital tecnológico/ocupados



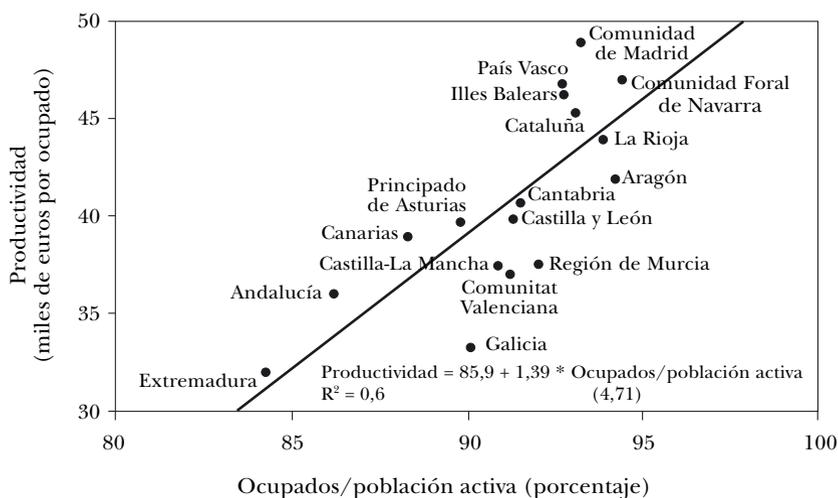
- | | | |
|----------------------|------------------------------|---------------------------|
| 1 Andalucía | 7 Cataluña | 12 Galicia |
| 2 Aragón | 8 Comunidad Foral de Navarra | 13 Illes Balears |
| 3 Canarias | 9 Comunidad de Madrid | 14 La Rioja |
| 4 Cantabria | 10 Comunitat Valenciana | 15 País Vasco |
| 5 Castilla y León | 11 Extremadura | 16 Principado de Asturias |
| 6 Castilla-La Mancha | | 17 Región de Murcia |

Fuente: INE y elaboración propia.

desarrolladas se convierte en un factor de aglomeración de actividad de este tipo que favorece a esos territorios más avanzados y dificulta la convergencia.

La especialización en actividades de mayor contenido tecnológico fomenta el empleo de capital humano, de modo que las regiones (y sobre todo los municipios) con esa orientación productiva ofrecen más oportunidades a los titulados y funcionan como focos de atracción de la población más cualificada. Estos territorios se distinguen, además de por su especialización, por las elevadas tasas de ocupación de sus habitantes y por una media de edad menor, unos mayores salarios, un mayor dinamismo de las nuevas actividades y del ritmo de cambio de las demandas sociales y económicas. La distinta intensidad de muchas de estas transformaciones en los territorios impulsa nuevas diferencias interregionales y frena la convergencia, pues mientras las regiones más dinámicas soportan menos población dependiente y

Gráfico 3.19 Productividad del trabajo y tasa de ocupación (2005) por comunidades autónomas



Fuente: INE y elaboración propia.

su población activa es más productiva, en las regiones más atrasadas se suman los efectos negativos de la menor productividad y la menor tasa de ocupación, resultante de una tasa de paro mayor y una menor tasa de actividad (gráfico 3.19).

3.4 Convergencia, política regional y solidaridad

La dificultad con la que avanza la convergencia conduce de manera natural a preguntarse por los resultados de la política regional que la propone como un objetivo fundamental. No obstante, al considerar el papel de la política regional en el desarrollo de las regiones españolas durante los últimos veinticinco años es imprescindible tener presente tanto distintas interpretaciones del término como la simultaneidad de varios cambios institucionales de gran importancia: la aparición de las comunidades autónomas, el desarrollo de un estado de bienestar moderno en España y la integración en Europa.

El primero de estos cambios institucionales es relevante porque, en el Estado de las Autonomías que diseñó la Constitución de 1978 para buscar un nuevo equilibrio entre las diferentes ideas de España y dar respuesta a las distintas percepciones históricas y sentimientos identitarios, los gobiernos regionales asumieron, entre otras importantes funciones, la de fomento del desarrollo económico en su territorio. El segundo, porque las comunidades autónomas han recibido competencias en servicios como la educación y la sanidad, que son básicos en el estado de bienestar y para el funcionamiento de la solidaridad interregional. El tercero, porque la UE ha considerado la política regional una pieza central de su modelo de crecimiento y cohesión territorial, otorgando a los gobiernos regionales un papel destacado en el diseño de las estrategias de desarrollo.

Como resultante de estas circunstancias, la política regional es entendida de varias formas. En sentido amplio, se entiende como sinónimo de política de los gobiernos regionales; de manera más res-

tringida, circunscrita a las políticas de desarrollo diseñadas por cada comunidad autónoma en el marco de las directrices europeas de crecimiento. Cuando la perspectiva es la primera, los indicadores de resultados de la política regional han de prestar atención preferente a los niveles de los servicios públicos en las distintas regiones, y la valoración de la solidaridad interregional basarse en la igualación del acceso a los mismos. En cambio, en el segundo enfoque es habitual tomar como referencia variables macroeconómicas, como la trayectoria de la renta y el empleo, y considerar que la solidaridad debe reflejarse en la convergencia en renta.

Es cierto que en los resultados de ambos planteamientos inciden de manera relevante los recursos y las decisiones de gasto público, pero no sólo del Gobierno Regional, sino de otros niveles de gobierno. En primer lugar, porque las restricciones financieras de los gobiernos regionales dependen del sistema de financiación autonómica y del acceso a los fondos europeos, dos vías a través de las cuales operan importantes transferencias de nivelación vertical. Pero, además, no se pueden olvidar los importantes efectos territoriales de las políticas de gasto del Gobierno español, sobre todo en materia de infraestructuras. Por otra parte, conviene tener presente que en el caso de la convergencia en renta, el papel que puede desempeñar el sector público es importante, pero limitado.

No distinguir los dos alcances de la política regional mencionados introduce confusión en los debates sobre la solidaridad interregional que se producen con frecuencia en el Estado de las Autonomías. Así, para los que consideran que la convergencia en renta debería ser la principal prueba de que operan mecanismos eficaces de solidaridad interregional, a la vista del escaso avance de la convergencia niegan la existencia de solidaridad entre los territorios. Sin embargo, este punto de vista convierte una condición suficiente en necesaria y exagera la capacidad de la política regional de cambiar la situación de las regiones. De hecho, la solidaridad interregional opera significativamente en ámbitos muy relevantes para la igualación de las oportunidades —por ejemplo, garantizando el acceso a los servicios

públicos en condiciones similares en todos los lugares—, pero otros factores, que operan en el ámbito privado, pueden promover la divergencia e impedir que se logre una reducción de la dispersión de rentas, pese a los criterios de actuación pública y los esfuerzos de la política regional.

3.4.1 Estado de bienestar y convergencia

Ciertamente, la primera impresión que se desprende del gráfico 3.17 es que el desarrollo del Estado de las Autonomías significó un estancamiento de la convergencia en renta per cápita, que ha tardado veinte años en avanzar de nuevo. En efecto, la coincidencia temporal de ambos hechos es notable, pero la relación causal de uno sobre otro no puede establecerse fácilmente, pues el estancamiento de la convergencia es un resultado de muchas circunstancias. Entre las mismas cabe destacar algunas muy importantes, que poco tienen que ver con la descentralización que ha tenido lugar en España, como la creciente integración internacional, la sustitución de saldos de distinto signo en los flujos migratorios interregionales por fuertes saldos positivos derivados de la inmigración internacional y el reforzamiento de las ventajas de algunas de las regiones más adelantadas, como la Comunidad de Madrid, el País Vasco, Cataluña o la Comunidad Foral de Navarra, para atraer a su territorio capitales y actividades generadores de más valor añadido.

Pero en esos mismos años, en los que la convergencia en renta se estanca, se ha desarrollado mucho más ampliamente el estado de bienestar en todas las regiones, financiándose parte de las mejoras de los servicios públicos mediante transferencias que han beneficiado más a los territorios más atrasados, nivelando las diferencias previamente existentes en el acceso a la sanidad, la educación o los servicios que proporcionan las infraestructuras públicas de transporte, urbanas o culturales y recreativas.

En este contexto, el estancamiento de la convergencia en renta puede considerarse un fracaso, si se entiende que indica frustración de las expectativas de reducir el atraso relativo de las regiones más

Pobres. Pero la valoración es distinta si se entiende que la convergencia se ha detenido porque ha dejado de ser en buena medida el resultado de un ajuste demográfico en las regiones más atrasadas, gracias al progreso general y al desarrollo de políticas públicas en particular. Así, las oportunidades de empleo, las condiciones de vida y el bienestar de todas las regiones han mejorado lo suficiente como para frenar la emigración desde las más desfavorecidas, promover el retorno de los que las abandonaron o atraer a los nuevos inmigrantes de otros países.

Esta evolución no está exenta de problemas. Las llegadas recientes de inmigrantes a algunas regiones que mantienen tasas de paro elevadas indican que los salarios de ciertas actividades resultan atractivos para habitantes de otros países, aunque no lo sean para los españoles de la región. Este último comportamiento, que mantiene bajas las tasas de ocupación en algunos territorios, se ve afectado sin duda por el desarrollo del estado de bienestar en España, coincidente en el tiempo con el del Estado de las Autonomías aunque no sólo resultante de las actuaciones de éstas. Los subsidios de paro, las rentas sociales mínimas, la sustancial mejora de servicios públicos básicos como la educación y la sanidad, ahora accesibles casi gratuitamente en todas las regiones, han elevado los ingresos mínimos (monetarios o en especie) que los ciudadanos consideran garantizadas en todos los territorios. Estas políticas de solidaridad han tenido una doble dimensión, personal y territorial, contribuyendo a frenar la movilidad de grupos sociales que en el pasado alimentaron la emigración en ciertas regiones, pero mejorando las condiciones de vida y la igualdad de oportunidades en las mismas, aunque sea a costa de incrementar su carga demográfica.

Este resultado, relevante para la evolución de la convergencia, puede ser interpretado positivamente si se tiene en cuenta que ha reducido los costes sociales asociados al desempleo elevado, la emigración y las desigualdades en origen. Pero no tan positivos si se considera que, al mismo tiempo, ha frenado los incentivos a realizar esfuerzos individuales que favorecen el empleo y la movilidad, y a tra-

vés de ellos la inclusión social y laboral y el logro de la convergencia a la que se aspira.

En todo caso, el mismo desarrollo del estado de bienestar que ha frenado la convergencia ha requerido para su desarrollo la existencia de fuertes flujos financieros interregionales, que operan a través tanto del gasto del Gobierno Central como de las transferencias de nivelación de éste a las comunidades autónomas que forman parte del modelo de financiación autonómica.

3.4.2 La financiación autonómica

Para las políticas regionales, en cualquier sentido que se entiendan, y para la solidaridad interterritorial, el sistema de financiación autonómica es una pieza clave, pues la restricción presupuestaria de las comunidades autónomas depende sustancialmente del mismo. El sistema funciona de acuerdo con un modelo de reparto de fuentes de financiación y reconocimiento de necesidades, revisado aproximadamente cada cinco años, que marca una envolvente financiera de gran importancia para determinar los recursos disponibles por los gobiernos regionales. Junto a ello, en muchas comunidades han sido muy importantes los fondos recibidos de la UE a través de los sucesivos *marcos de apoyo comunitario* y los correspondientes *programas operativos*, y también son relevantes los acuerdos de cofinanciación de actuaciones específicas, pactados con el Gobierno Central bilateralmente.

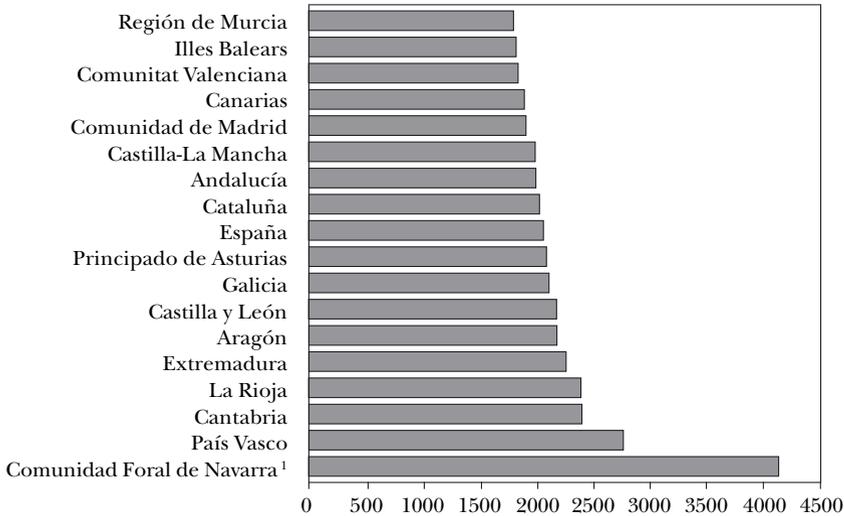
El punto de partida de la financiación a las comunidades autónomas recién creadas fue transferir a cada una de ellas un monto de recursos equivalente al *coste efectivo* que venía representando para la Administración Central las competencias que la comunidad asumía en cada momento. Este criterio es equitativo si se supone que un Gobierno unitario presta servicios de manera homogénea en los distintos territorios. Sin embargo, en España se comprobó al ponerlo en práctica que el volumen de recursos por habitante que el Estado gastaba en las regiones antes de existir las comunidades, era muy desigual. Este resultado evidenciaba una de las implicaciones de la falta de transparencia de las actuaciones públicas durante el franquismo:

las desiguales ofertas de servicios públicos existentes en las regiones antes de llevarse a cabo la descentralización. Esto sucedía no sólo entre las comunidades comunes y las forales (que, como es sabido, disfrutaban privilegios que suponen recursos por habitante superiores en un 50% a las primeras), sino también entre las comunidades de régimen común, presentando rasgos geográficos que podrían interpretarse en base a antecedentes históricos tan antiguos como el Decreto de Nueva Planta.

El diseño de los posteriores modelos de financiación intentó resolver los problemas de inequidad detectados, considerando básica la población de cada comunidad para determinar sus necesidades de financiación y el volumen de recursos que debía tener garantizados. Aunque el sistema siempre reconoció cierto papel a otros indicadores de necesidad o de mayor coste unitario en la provisión de los servicios (superficie, renta per cápita, insularidad, dispersión de la población, estructura por edades), la financiación por habitante se convirtió en la referencia central. A esta regla subyace un criterio de solidaridad interregional muy nítido: que las regiones con menor capacidad fiscal no tengan menor capacidad de gasto per cápita. Pese a ello, las diferencias de financiación per cápita han sido y son más importantes de lo que parecía derivarse de la filosofía de los modelos, como puede apreciarse en el gráfico 3.20. Lo que sucede en realidad es que los criterios del modelo no se aplican en la práctica.

Las desigualdades observadas no responden tampoco a las diferencias de capacidad fiscal, pues es evidente que no disponen de más recursos las comunidades más ricas. La razón del resultado observado es de otra naturaleza: los pactos políticos en base a los cuales se aceptan los nuevos sistemas de financiación establecen *modulaciones* que desvirtúan *de facto* la aplicación de los principios del modelo. El fundamento más frecuente de esos pactos es la capacidad de preservar su *statu quo* que poseen las comunidades más favorecidas por la posición inicial, gracias a la fuerza que les otorga su negativa a aceptar las reformas si su ventaja no se mantiene y el deseo del Gobierno Central de consensuar ampliamente el nuevo modelo.

Gráfico 3.20 Recursos por habitante de las comunidades autónomas (2003)
(euros por habitante)

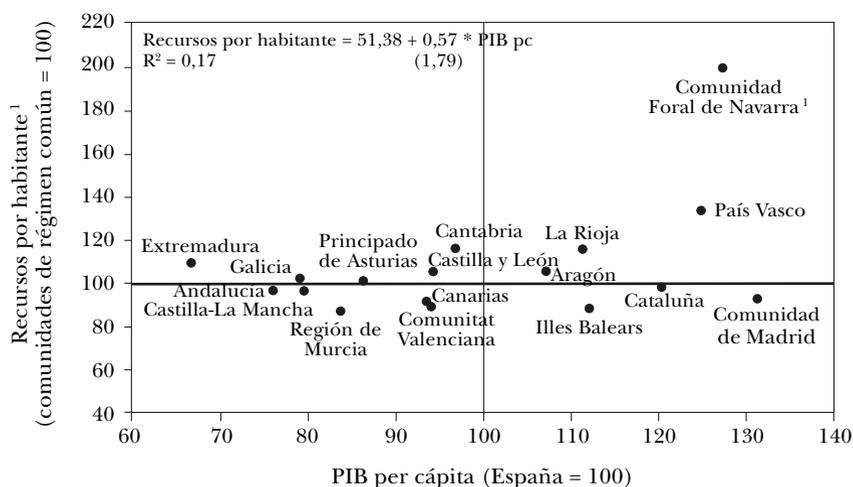


¹Ingresos no financieros de los presupuestos consolidados de las comunidades autónomas para la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco.

Fuente: INE; Ministerio de Economía y elaboración propia.

Así pues, la situación es confusa porque los criterios declarados tienen una apariencia de equidad que no se corresponde con la elevada dispersión de financiación per cápita, incluso entre regiones con similar nivel de renta. Además, el *ranking* de los niveles de financiación no significa un refuerzo del criterio de solidaridad que representa la igualdad per cápita. Si así fuera, el gráfico 3.21 debería mostrar una línea de tendencia decreciente, en la que la financiación se redujera al aumentar la renta, y es fácil observar que no es así, incluso después de eliminar el efecto altamente distorsionador de las comunidades forales.

Las críticas a la diferencia de recursos por habitante disponibles por las comunidades autónomas se fundamentan, por tanto, en tres razones. La primera que no responden a verdaderos indicadores de necesidad, sino al peso del *statu quo* antes de la descentralización y al

Gráfico 3.21 Recursos por habitante de las comunidades autónomas y PIB per cápita en 2003

¹ Ingresos no financieros de los presupuestos consolidados de las comunidades autónomas para la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco.

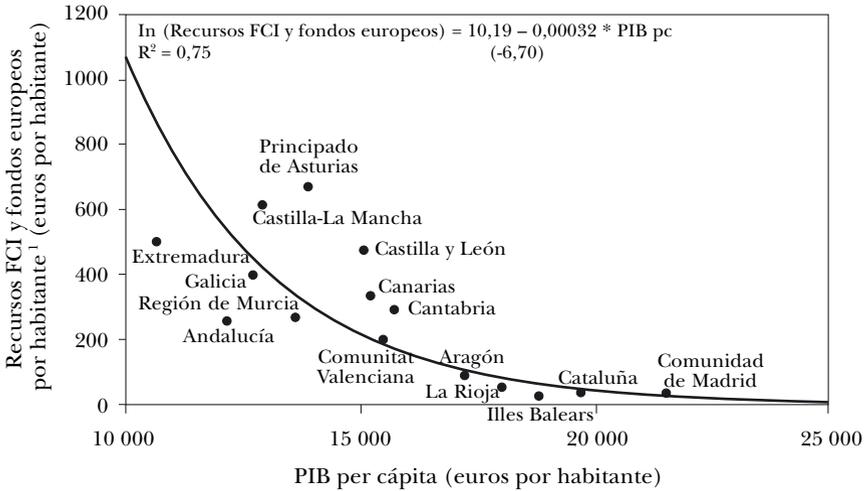
Fuente: INE; Ministerio de Economía y elaboración propia.

poder de negociación política en el momento de ser aprobado cada modelo. La segunda, que es discutible, que las regiones con mayor nivel de renta y capacidad fiscal deban recibir menos recursos, dado el tipo de servicios públicos a financiar y el coste de proveerlos en distintos territorios. La tercera, que la distribución de recursos existente no responde a una regla que refuerce la solidaridad con las regiones más pobres, entre las cuales existen diferencias poco explicables.

Esta última afirmación no significa que los instrumentos financieros de la política regional en España no respondan a criterios de solidaridad. En primer lugar, los confusos resultados del modelo de financiación no perjudican a las regiones pobres en general. En segundo lugar, hay que advertir que los datos hasta ahora comentados no contemplan recursos importantes de política regional compensatoria, dedicados a financiar con mayor intensidad las políticas de oferta de las regiones más atrasadas, como el Fondo de Compensación Interte-

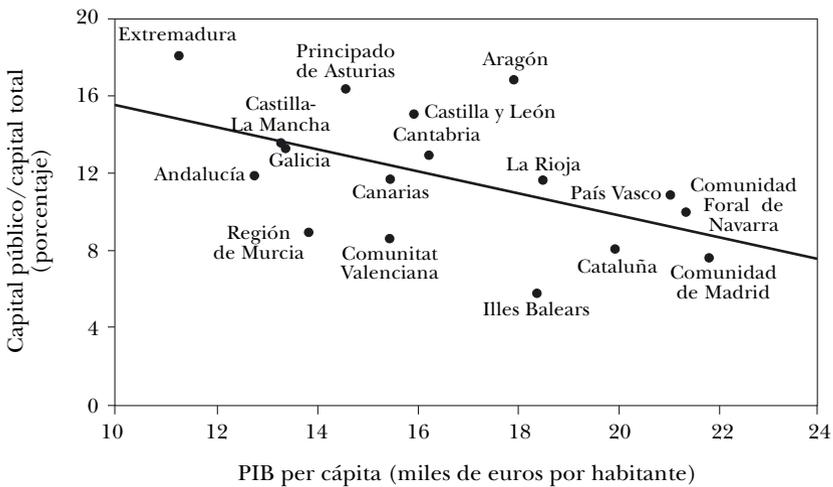
Gráfico 3.22 Distribución de recursos para política regional compensatoria

a) Recursos del FCI y fondos europeos por habitante y PIB per cápita. 2002

¹Datos no disponibles para Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco.

Fuente: INE; Ministerio de Economía; Ministerio de Administraciones Públicas y elaboración propia.

b) Peso del capital público en el capital total y PIB per cápita. 2004



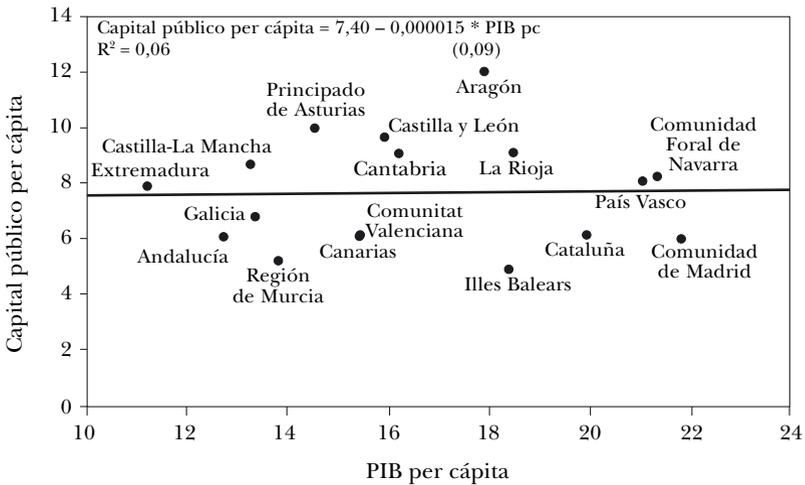
Fuente: Mas et al. (2005); Mas, Pérez y Uriel (2007); INE y elaboración propia.

rritorial (FCI) y, sobre todo, los Fondos Estructurales Europeos o el gasto de la Administración Central en infraestructuras públicas o en gasto social.

Los recursos de la política regional europea y del FCI sí se distribuyen con un criterio compensatorio de las diferencias de renta muy definido, como se comprueba en el gráfico 3.22. Lo mismo sucede cuando se consideran las dotaciones de capital público de las regiones: tanto el peso del capital público en el capital total de cada región como la dotación de capital público por habitante resultan mayores cuanto menor es el PIB per cápita, de manera que el nivel de renta no puede considerarse una rémora para disponer de más infraestructuras (gráfico 3.23).

En definitiva, no se puede negar que la financiación de las regiones responde a criterios de solidaridad, puesto que las comunidades con menor nivel de renta disponen en muchos casos de más recursos

Gráfico 3.23 Capital público per cápita y PIB per cápita (2004) por comunidades autónomas (miles de euros por habitante)



Fuente: Mas, Pérez y Uriel (2007); INE y elaboración propia.

públicas que las más desarrolladas. Pero las reglas que explican la asignación de recursos a unas y otras regiones son confusas o no se aplican según los criterios con los que han sido diseñadas. Esto hace que la confianza en los sistemas de financiación se resienta y su racionalidad sea puesta periódicamente en entredicho, no contribuyendo al definitivo asentamiento del marco normativo del Estado de las Autonomías.

3.4.3 Descentralización fiscal y solidaridad

Esta oscura situación de las reglas de reparto ha ido entremezclándose, con el paso del tiempo, con el proceso de descentralización fiscal, buscando las comunidades con mayor capacidad fiscal, al reclamar corresponsabilidad, ganar autonomía financiera y mejorar sus insuficiencias.

Una vez trancurrada una fase de enorme resistencia por parte del Gobierno Central y de la mayoría de las comunidades a desarrollar esta dimensión básica de un estado descentralizado, el avance de la corresponsabilidad fiscal ha sido muy amplio, hasta llegar algunas comunidades en la actualidad a depender sólo de sus ingresos tributarios. No cabe duda de que se han dado pasos en la dirección correcta, aunque se trata por el momento de una corresponsabilidad más formal que real, pues la mayoría de los ingresos dependen de bases tributarias territorializadas y la implicación de las comunidades en las decisiones fiscales sustantivas y en la gestión ha sido mucho menor.

La solidaridad necesaria para la financiación de las competencias autonómicas más importantes —como la educación, la sanidad, la vivienda y los servicios sociales— no ha sido puesta en discusión por el avance de la corresponsabilidad fiscal en ningún momento, aunque en algunas ocasiones el tono del debate político puede hacer pensar lo contrario. Tampoco ha sido mejorada, pues para ello se requeriría aplicar sin modulaciones el modelo a las comunidades autónomas de régimen común y hacer participar seriamente en las cargas generales derivadas de la solidaridad a las comunidades forales en las sucesivas aprobaciones de los conciertos de éstas con

el Estado, pues su singularidad no tiene por qué representar privilegios financieros. Pese a estas limitaciones, el hecho de que muchas de las comunidades completen la financiación de sus necesidades mediante transferencias de nivelación de la Hacienda central evidencia que la descentralización fiscal se apoya en los mecanismos de solidaridad interterritorial existentes, con las virtudes y defectos que se han comentado.

3.4.4 Los recursos para política de desarrollo regional

Volvamos al desarrollo regional y las políticas orientadas a ese objetivo específico, en un estado descentralizado como el nuestro. Es importante insistir en que, en términos generales, el gasto público en España es bastante más abundante en las regiones con menor nivel de renta. Ello se debe, en parte, a que algunos de esos gastos son uniformes en todos los territorios, como los salarios de muchos funcionarios, las pensiones o los subsidios, y representan un mayor porcentaje del total cuando el nivel medio de renta es menor. Pero, sobre todo, la mayor presencia pública es consecuencia de lo expuesto sobre la financiación autonómica y la importancia de las políticas compensatorias, canalizadas a través de las inversiones públicas y de distintos fondos de desarrollo, subvenciones y subsidios.

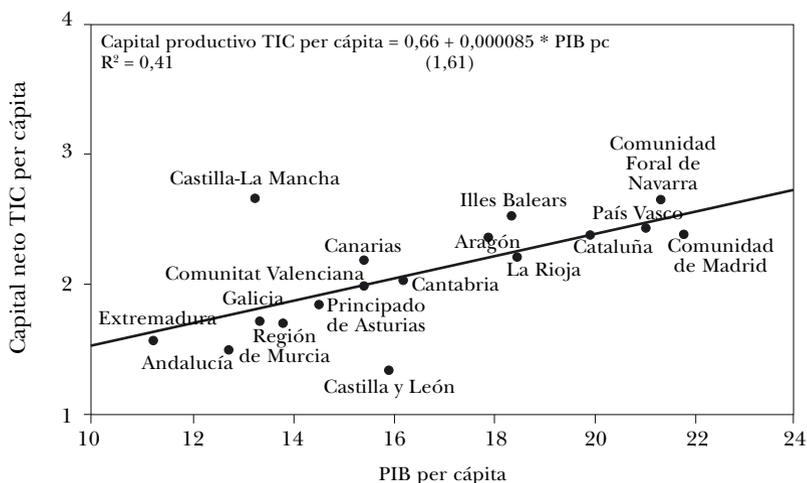
Así pues, los territorios con menor nivel de renta no han dispuesto de menos recursos para sus estrategias de desarrollo regional, sino de más. Por tanto, cabe preguntarse de nuevo sobre la eficacia de esas políticas en relación con los objetivos de crecimiento y de convergencia. La respuesta es distinta en cada uno de ellos: las políticas de oferta desarrolladas parecen contribuir a sostener el crecimiento, pero no parecen ser capaces, por lo general, de alcanzar el objetivo más ambicioso de reducir las diferencias relativas y converger. Las razones por las que esto sucede pueden ser de dos clases. La primera, que lograr diferenciales que permitan converger es difícil cuando el resto de regiones, y la media de las mismas, también crecen. La segunda, que durante las dos últimas décadas las políticas regionales han apostado mucho por ciertos factores de oferta, como las

infraestructuras, sin duda relevantes y necesarios, pero quizás insuficientes para dinamizar la actividad económica y contrarrestar la capacidad de acumular otros factores que poseen las regiones más desarrolladas.

La importancia cada vez mayor de los activos relacionados con la generación de conocimiento —como el capital humano y tecnológico, los activos TIC o el capital empresarial— representa un nuevo reto para el diseño de las políticas regionales. De momento, coloca en desventaja a las regiones más atrasadas y, en general, sobre todo a aquellas cuya especialización es más tradicional y sus dotaciones de recursos menos abundantes en los factores más decisivos actualmente. En algunos de los indicadores de dotaciones de capital ligado al conocimiento el atraso de las regiones pobres es mucho mayor que en otros aspectos más tenidos en cuenta. Dado que sobre la mayoría de estos factores ya hemos ofrecido información, sólo añadiremos ahora dos nuevos datos que indican la importancia de las diferencias regionales en las dotaciones de capital en nuevas tecnologías y en gasto en I+D (gráficos 3.24 y 3.25). Como se puede comprobar, las diferencias en estos aspectos son mucho mayores entre las regiones que en otras variables a las que se presta más atención, pero que no condicionarán tanto el crecimiento futuro.

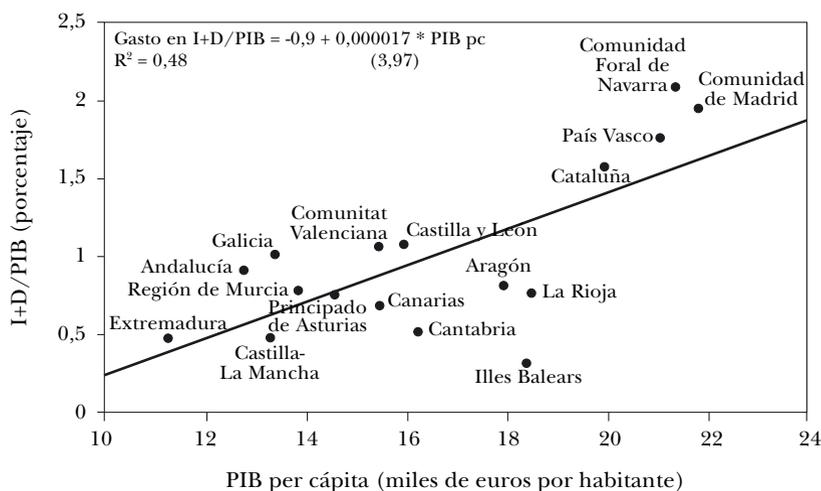
Este problema va más allá de lo que indican las diferencias entre regiones dentro de España, pues las debilidades en el contexto internacional de todas las regiones españolas en este tipo de recursos son superiores a lo que indican nuestros niveles de renta per cápita o de capital en infraestructuras. Así, por ejemplo, mientras en PIB per cápita y productividad por ocupado muchas regiones alcanzan la media de la UE-25, el gasto en I+D y el gasto en tecnologías de la información no llegan al 60% de la media europea. El atraso es, pues, importante; más todavía si se tiene en cuenta que Europa no ocupa una posición demasiado avanzada en este sentido. Tomar nota del mismo implica aceptar la necesidad de revisar el enfoque de las políticas de desarrollo regional y contemplar el futuro del mismo desde una perspectiva no sólo española o europea, sino global.

Gráfico 3.24 Dotaciones de capital productivo TIC per cápita y PIB per cápita (2004) por comunidades autónomas (miles de euros por habitante)



Fuente: Mas et al. (2005); Mas, Pérez y Uriel (2007); INE y elaboración propia.

Gráfico 3.25 Gasto en I+D/PIB y PIB per cápita (2004) por comunidades autónomas



Fuente: Mas et al. (2005); Mas, Pérez y Uriel (2007); INE y elaboración propia.

3.5 Las regiones ante el nuevo escenario competitivo

En efecto, la importancia de las debilidades en ciertos factores se debe a que el avance del proceso de integración europea, la ampliación de la UE hacia el este y la globalización han situado a las regiones españolas ante un escenario competitivo muy distinto del existente cuando ingresamos en la UE y mucho más exigente.

Las últimas ampliaciones de la UE, en 2004 y 2007, van a provocar el desplazamiento de los esfuerzos de cohesión territorial hacia los países del este de Europa y el abandono de un buen número de regiones españolas de su condición de región *Objetivo 1*, para integrarse en el grupo de *competitividad y empleo*.

Este cambio, explicable por la voluntad de la UE de seguir concentrando las ayudas de solidaridad en las regiones más pobres, va a ser más brusco de lo esperado, por la decisión adoptada, simultáneamente, de reducir el porcentaje del PIB dedicado al gasto público europeo. Esto sucede a pesar de que las necesidades de las políticas a desarrollar parecen ahora mayores, dado que las desigualdades internas de la UE han aumentado sustancialmente y existe la necesidad de impulsar en todos los territorios las políticas de crecimiento orientadas al desarrollo de los objetivos de las agendas de Lisboa y Gotemburgo.

Pero ya es un hecho que, para las regiones españolas que cambian de grupo a los efectos de la obtención de recursos europeos, las reducciones de fondos en el siguiente período serán sustanciales: es probable que se sitúen en cifras próximas o superiores al 50%. Afectarán sobre todo a su disponibilidad de recursos para inversión, un gasto en el que los recursos de la UE han sido muy relevantes, pues han llegado a representar el 40% de la financiación disponible por los gobiernos regionales para formación bruta de capital, resultando decisivos para la mejora de infraestructuras de transporte y equipamientos educativos. Por ello, son dos las preguntas que cabe plantearse. La primera, si esos fondos que ahora se reducen no serán ya necesarios para mejorar las condiciones de oferta de estas economías,

en particular en lo que se refiere a las dotaciones de capital más decisivas para la nueva competitividad (capital humano, TIC, I+D+i). La segunda, si fueran necesarios y los recursos ya no llegan de Europa, de dónde pueden obtenerse a partir de ahora.

La primera cuestión tiene que responderse atendiendo a la situación de las fuentes del crecimiento de las regiones y a las condiciones del nuevo escenario competitivo, de las que hemos hablado sobre todo en la segunda conferencia. En este sentido, las regiones españolas se enfrentan, como el conjunto de España, a un problema generalizado de pobres mejoras de productividad, más acusado en las regiones con especializaciones más maduras, como son las del arco mediterráneo, volcadas en los últimos años en un crecimiento extensivo muy apoyado por el sector de la construcción. Su orientación productiva resulta, además, problemática por otra razón: su estructura industrial está seriamente amenazada por la fuerte competencia de nuevas economías manufactureras que compiten con bajos costes, dentro y fuera de Europa.

La respuesta a esa doble debilidad ha de consistir en impulsar un cambio de especialización, reforzando las dotaciones de los factores en los que se basan las actividades cuya productividad es mayor y crece más, es decir, las de mayor contenido en tecnología y capital humano, de conocimiento, en suma. Esto requiere, en primer lugar, un cambio de perspectiva de los inversores privados; pero, también de las políticas de oferta regionales, que deben estar específicamente orientadas a reforzar esos factores, como propone la UE en la estrategia de Lisboa y en las prioridades marcadas por la nueva etapa de los fondos estructurales.

En cuanto a la segunda cuestión, dado que a partir de 2007 las regiones españolas van a recibir menos recursos europeos, España debería hacer un esfuerzo interno en este terreno mucho mayor, para que la inversión del conjunto del sector público orientada al logro de esos objetivos no resulte menor que hasta ahora. Esta referencia debería tenerse en cuenta en el nuevo modelo de financiación autonómica y en la reforma de los instrumentos de política regional pro-

pios, como el FCI, cuya cuantía y diseño son completamente insuficientes para asumir tareas como las que se plantean. Aunque su debilidad se haya notado menos hasta ahora gracias a los fondos europeos, no abordar en el nuevo escenario sus limitaciones significará hacer todavía menos probable la convergencia interregional y la competitividad.

3.6 Conclusiones

La generalidad del crecimiento en todas las regiones es uno de los resultados destacables del desarrollo español de las últimas décadas. La práctica totalidad de las regiones crecen con notable continuidad, pese a que las diferencias en sus niveles de renta y en sus ritmos de crecimiento son importantes. Como consecuencia de esas diferencias en la velocidad de crecimiento, hasta mediados de la década de los setenta tuvo lugar un notable proceso de convergencia en las rentas per cápita. Sin embargo, en la mayor parte del período en el que se ha desarrollado el Estado de las Autonomías no se observa un avance de la convergencia, ni generalizado ni continuado. En cambio, en estos años las regiones se han aproximado en otros aspectos, como la productividad por ocupado o el acceso a los servicios públicos.

El nuevo marco institucional descentralizado derivado de la Constitución de 1978, una vez asentado, ha impulsado el desarrollo en muchos ámbitos y se ha demostrado compatible con la continuidad y generalidad del crecimiento. Las comunidades autónomas han convergido en los últimos veinticinco años en las oportunidades que dependen del sector público, gracias a la solidaridad interregional que financia un acceso más igualitario a los servicios y las políticas de inversión pública impulsoras del crecimiento en las regiones más atrasadas. También han convergido las regiones en la productividad de sus sistemas económicos y, en la última etapa, en todas se ha generado empleo, poniéndose fin a un largo período de movimientos migratorios interregionales que favorecieron la convergencia, pero represen-

taron elevados costes para un número muy importante de ciudadanos de los territorios más pobres en las décadas de los sesenta y setenta.

Pese a todas estas mejoras, la convergencia en los niveles de renta en la España de las Autonomías ha sido muy modesta, por dos razones. Por una parte, las políticas de bienestar permiten el mantenimiento de mayor población dependiente (inactiva y parada) en las regiones más atrasadas, lo cual frena las migraciones interregionales y la convergencia en renta. Por otra, las regiones ricas mantienen, pese a todo, ventajas en cuanto a su nivel de productividad y mayor capacidad de desarrollar procesos de aglomeración de capital humano, tecnológico y empresarial, factores que impulsan la productividad, crean empleo y reducen el peso de la población inactiva en las mismas, favoreciendo la divergencia.

A la vista de estos hechos puede decirse que la experiencia demuestra que todas las regiones tienen oportunidades de mejora, pero que al mismo tiempo parece poco probable que la convergencia en rentas entre las regiones sea un resultado general en el futuro. Aunque no es descartable que algunas regiones atrasadas en términos relativos progresen más rápidamente que la media, otras es mucho más probable que crezcan pero no converjan. Así ha sucedido en el pasado y es probable que, en el futuro, los obstáculos a la convergencia sean todavía mayores, pues en los próximos años todas las regiones habrán de enfrentarse a un conjunto de cambios que pueden afectar a su ritmo de crecimiento, en un escenario internacional muy exigente, con nuevas condiciones y nuevos actores.

En realidad, los desafíos a los que se enfrenta España, de los que hemos hablado largamente en la segunda conferencia, lo son también para cada una de sus regiones. Para algunas de ellas, cuyos núcleos industriales han sido más importantes y en general más orientados a la producción de manufacturas maduras, la competencia de los nuevos competidores del este de Europa y Asia es ya un serio problema, manifestado con intensidad en determinadas zonas en forma de pérdidas de empleo y deslocalización o multilocalización de empresas.

El balance agregado de las respuestas regionales en estos años está siendo positivo en términos de renta y empleo, por el efecto conjunto de la expansión de algunos sectores tradicionales (construcción, hostelería, comercio) y, en menor medida, por la paulatina expansión de nuevas actividades. Muchas de estas últimas nos son industriales sino terciarias, y se caracterizan por impulsar el uso de las TIC y emplear más capital humano, destacando en este ámbito las empresas financieras, las de comunicaciones, las de artes gráficas y comunicación audiovisual y algunos servicios a las empresas. Sin embargo, los resultados son todavía pobres en conjunto desde la perspectiva de la productividad, aunque el dinamismo de las actividades tradicionales y las nuevas es muy diferente entre regiones. Así, la mayor importancia de las nuevas actividades está suponiendo un refuerzo del crecimiento de regiones como la Comunidad de Madrid, el País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, con mayor capacidad de aglomeración de capital humano y tecnológico, más rápida especialización en actividades generadoras de valor añadido y mejores perspectivas de productividad. Por el contrario, en otras regiones el predominio del crecimiento basado en los viejos motores es mucho mayor, acentuándose los riesgos de dependencia de actividades poco productivas como consecuencia de su más lento cambio de especialización y la mayor dificultad para convertirse en centros que atraen a los factores intensivos en conocimiento.

El desarrollo de estrategias para reforzar las bases de una nueva competitividad, como las propuestas en la Agenda de Lisboa, exige replantear seriamente elementos básicos de la política regional puesta en práctica hasta ahora. Así, son necesarias reformas decididas en las políticas de inversiones públicas, en el modelo de financiación autonómica y en los instrumentos financieros destinados a reforzar los fondos dedicados a las políticas de oferta en las regiones más atrasadas.

En primer lugar, se requiere revisar con cuidado si las inversiones en infraestructuras físicas deben seguir siendo la gran referencia de las políticas de desarrollo, absorbiendo tantos recursos públicos como

hasta ahora, o deben dejar más espacio para las inversiones en otros tipos de capital. Si la respuesta a esta pregunta es afirmativa, tanto las políticas de oferta como las de solidaridad habrán de prestar más atención, a partir de ahora, a las desigualdades existentes en las dotaciones de TIC o de capital humano, muy importantes en magnitud y por su relevancia en este momento.

En segundo lugar, es necesario revisar una vez más el modelo de financiación autonómica para mejorarlo decididamente en varias direcciones: hacer que refleje en la práctica los principios de necesidad y solidaridad en los que, teóricamente, se inspira; desarrollar los compromisos de estabilidad para que, al mismo tiempo que se garantiza el equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo y se controla el endeudamiento, los gobiernos regionales puedan financiar sus inversiones a partir de ahora en un contexto de fuerte reducción de las transferencias de capital europeas, en particular las inversiones dedicadas a reforzar los capitales intangibles que han de impulsar el crecimiento.

En tercer lugar, dada la segura reducción de fondos europeos, es necesario discutir cuál debe ser el papel y la importancia de la política regional compensatoria española a partir de 2007. Una vez la política regional europea pierda buena parte de su intensidad entre nosotros, en muchas de las comunidades autónomas será necesario definir y financiar políticas de oferta propias, más potentes que hasta ahora y orientadas a acumular nuevos tipos de capital. Si los instrumentos de programación y financieros no se desarrollan, es más que probable la aparición de brechas entre regiones que no son deseables, ni por su incidencia en el crecimiento a medio plazo, la productividad y la competitividad, ni por sus efectos sobre la cohesión territorial.

Bibliografía

Como se ha indicado en la introducción, estas conferencias se basan en buena medida en las publicaciones del autor sobre los temas tratados, aunque dado el estilo expositivo utilizado no se han citado en el texto ni esos trabajos ni los del resto de autores mencionados. Por ello, al elaborar estas referencias bibliográficas con el fin de documentar las fuentes utilizadas y ofrecer al lector interesado una guía de lecturas adicionales se ha optado por ofrecer una selección de las publicaciones del autor, agrupadas en siete temas. En la bibliografía y notas de las mismas puede encontrar el lector las referencias precisas que aquí se omiten por el carácter de este texto.

En cada uno de los apartados aparecen referencias marcadas con un asterisco (*). Se trata de publicaciones recientes sugeridas como primera profundización en cada uno de los temas, dado el carácter menos técnico de estos trabajos o de alguna parte de los mismos.

Por último, en el apartado 8 se ofrece el listado de las fuentes estadísticas utilizadas en los numerosos gráficos que acompañan al texto.

1 Capitalización y fuentes del crecimiento

GOERLICH, FRANCISCO, MATILDE MAS, y FRANCISCO PÉREZ. «Las fuentes de crecimiento sostenido en España y los países del G7 (1970-1999)». *Moneda y Crédito* 214, Segunda Época (2002): 133-176.

MAS, MATILDE, JOAQUÍN MAUDOS, FRANCISCO PÉREZ, y EZEQUIEL URIEL. «Capital público y productividad en las regiones españolas», *Moneda y Crédito* 198 (1994): 163-206.

—. «Infrastructures and productivity in the Spanish regions», *Regional Studies* 30.7 (1996): 641-649.

- MAS, Matilde, Francisco PÉREZ, Lorenzo SERRANO, Ezequiel URIEL, y Ángel SOLER. *Capital humano. Metodología y series históricas 1964-2001*. Valencia: Fundación Bancaja, edición en CD-Rom. 2002. <http://www.ivie.es/pub/caphum/chaef.php> *
- MAS, Matilde, Francisco PÉREZ, y Ezequiel URIEL. «Estimation of the stock of capital in Spain», *The Review of Income and Wealth* 46 (1) (marzo 2000): 103-116.
- . *El stock y los servicios del capital en España (1964-2002). Nueva metodología*. Madrid: Fundación BBVA, 2005. *
- . «Capital stock in Spain, 1964-2002. New estimates». En Mas, M., y P. Schreyer (eds.): *Growth, capital and new technologies*, Madrid: Fundación BBVA, 2006.
- PÉREZ, Francisco. «El crecimiento del capital de la economía española». *Papeles de Economía Española* 100 (2004): 31-49.
- PÉREZ, Francisco (dir.), Vicente MONTESINOS, Lorenzo SERRANO, y Juan FERNÁNDEZ DE GUEVARA. *La medición del capital social. Una aproximación económica*. Madrid: Fundación BBVA, 2005. *

2 Cambio estructural, productividad y competitividad

- MARTÍNEZ, José Antonio, Matilde MAS, Joaquina PARICIO, Javier QUESADA, Francisco PÉREZ, y Ernest REIG. *Economía española 1960-1980: crecimiento y cambio estructural*. Madrid: Ed. Blume (Traslate to Japanese by Shinhyoron, Ed. Tokyo, 1987), 1982.
- MAS, Matilde, y Francisco PÉREZ (dirs.). *Capitalización y crecimiento (1970-1997): una perspectiva internacional comparada*. Madrid: Fundación FBBVA, 2000.
- PÉREZ, Francisco (dir.) et al. *La competitividad de la economía española: inflación, productividad y especialización*. Barcelona: La Caixa, 2004.
- PÉREZ, Francisco. «Productividad, capitalización y especialización». En: «Productividad y competitividad de la economía española», *Información Comercial Española* 829 (2006): 27-47.
- PÉREZ, Francisco (dir.), Joaquín MAUDOS, José Manuel PASTOR, y Lorenzo SERRANO. *Productividad e internacionalización. El crecimiento español ante los nuevos cambios estructurales*. Madrid: Fundación BBVA, 2006. *

3 Financiación del crecimiento

- FERNÁNDEZ DE GUEVARA, Juan, Joaquín MAUDOS, J., y Francisco PÉREZ. «Market power in European banks». *Journal of Financial Services Research* 27, núm. 2 (2005): 109-137.
- MAUDOS, Joaquín, José Manuel PASTOR, y Francisco PÉREZ. «Competition and efficiency in the Spanish banking sector: the importance of specialisation». *Applied Financial Economics* 12 (2002): 505-516.
- MAUDOS, Joaquín, y Francisco PÉREZ, F. «Competencia versus poder de monopolio en la banca española». *Moneda y Crédito* 217 (2003): 139-166.
- . «Convergencia, integración y competencia en los mercados financieros europeos». *Papeles de Economía Española* 101 (2004): 114-136.
- PASTOR, José Manuel, Francisco PÉREZ, y Javier QUESADA. «The opening of the Spanish Banking System, 1985-98». En: Clasessens, Stijn, y Marion Jansen (eds.). *The Internationalization of financial services. Issues and lessons for developing countries*. The World Bank, Ámsterdam: Ed. Kluwer, 2000: 283-329.
- PÉREZ, Francisco. «Cambios en el sistema bancario y transformaciones de la economía española». En: Pérez, J., C. Sebastián, y P. Tedde (eds.). *Estudios en homenaje a Luis Ángel Rojo* (2 vols.). Vol. I. *Políticas, mercados e instituciones económicas*. Madrid: Editorial Complutense, 2004. *

- PÉREZ, FRANCISCO, JOQUÍN MAUDOS, y JOSÉ MANUEL PASTOR. *Sector Bancario Español (1985-1997): Cambio estructural y competencia*. Alicante: CAM, 1999.
- PÉREZ, FRANCISCO, y JOSÉ MANUEL PASTOR. «La financiación privada de infraestructuras: problemas y modalidades». *Perspectivas del Sistema Financiero* 62 (1998): 1-52.
- PÉREZ, FRANCISCO, y JAVIER QUESADA. «La eficiencia del sistema bancario español en la perspectiva europea». *Moneda y Crédito* 195 (1992): 137-183.

4 Educación, capital humano y bienestar

- MAS, Matilde, y FRANCISCO PÉREZ. «El gasto de las comunidades autónomas: estructura y preferencias». *Información Comercial Española* 712 (1992): 51-57.
- MOLTÓ, María Luisa, FRANCISCO PÉREZ, y EZEQUIEL URIEL. «Efectos redistributivos del gasto en educación». En: «Políticas de bienestar y desempleo». III Simposio sobre la igualdad y distribución de la renta y la riqueza. Vol. II. Madrid: Fundación Argentaria, 1999.
- MORA, JOSÉ GINÉS, JORDI PALAFOX, y FRANCISCO PÉREZ. *Capital humano, educación y empleo*. Valencia: Fundación Bancaja, 1995.
- . «The financing of Spanish public universities». *Higher Education* 30 (1995): 389-405.
- PÉREZ, FRANCISCO. Comentarios a Calonge, S., y Manresa, A. «Consecuencias redistributivas del Estado de Bienestar en España: un análisis empírico desagregado». *Moneda y Crédito* 204 (1997): 55-65.
- . «Las universidades en la sociedad del conocimiento: la financiación de la enseñanza superior y la investigación». En: Hernández, Juan (dir.): *La Universidad española en cifras (2004)*. Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas. Madrid: Observatorio Universitario, 2004: 43-64. *
- PÉREZ, FRANCISCO, y LORENZO SERRANO. «Capital humano y patrón de crecimiento sectorial y territorial: España (1964-1998)». *Papeles de Economía Española* 86, núm. «Capital Humano y Bienestar Económico» (2000): 20-40. *
- URIEL, Ezequiel, María Luisa MOLTÓ, FRANCISCO PÉREZ, JOAQUÍN ALDÁS, y VICENT CUCARELLA. *Las cuentas de la educación en España y sus comunidades autónomas: 1980-1992*. Madrid: Fundación Argentaria, Colección Economía Española, 1997.

5 Desarrollo regional

- MAS, Matilde, JOAQUÍN MAUDOS, FRANCISCO PÉREZ, y EZEQUIEL URIEL. «Disparidades regionales y convergencia en las comunidades autónomas». *Revista de Economía Aplicada* vol. II (1994): 129-148.
- MAS, Matilde, FRANCISCO PÉREZ, y EZEQUIEL URIEL. *El stock de capital en España y su distribución territorial (1964-2002)*. Madrid: Fundación BBVA, 2005.
- PÉREZ, FRANCISCO. «Los desequilibrios regionales en España: una revisión de la información económica 1964-1994». En: Cabero, V., y J.I. Plaza (coords.). *Cambios regionales a finales del siglo XX*. Salamanca: Universidad de Salamanca, 1997: 43-66.
- . «La ampliación y su impacto regional en España». En: Hay, J. (comp.). *Desafíos. La Unión Europea ante su ampliación*. Madrid: Siddharth Mehta Ediciones, 2003: 185-215. *
- PÉREZ, FRANCISCO, FRANCISCO J. GOERLICH, y Matilde MAS. *Capitalización y crecimiento en España y sus regiones 1955-1995*. Madrid: Fundación BBV, 1996.
- PÉREZ, FRANCISCO, y LORENZO SERRANO. *Capital humano, crecimiento económico y desarrollo regional en España (1964-1997)*. Valencia: Fundación Bancaja, 1998.

- . «Capital humano, crecimiento económico y desarrollo regional en España (1964-1997)». *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms* 24 (1998): 69-86.

6 Convergencia

- GOERLICH, FRANCISCO, Matilde MAS, y Francisco PÉREZ. «Concentración, convergencia y desigualdad regional en España». *Papeles de Economía Española* 93 (2002): 17-36. *
- . «Crecimiento y convergencia en la Unión Europea». En: Jordan, José M^a (coord.): *Economía de la Unión Europea*, 5^a edición. Ed. Thomson-Civitas, (2005): 145-166. *
- MAS, Matilde, Joaquín MAUDOS, Francisco PÉREZ, y Ezequiel URIEL. «Growth and convergence in the Spanish provinces». En: Armstrong, H.W., y R.W. Wickerman (eds.). *Convergence and divergence among European regions*. Londres: Pion, 1995: 66-88.
- . «Public capital and convergence in the Spanish regions». *Entrepreneurship and Regional Development* (Taylor and Francis Ltd) 4, vol. 7 (1995): 309-327.
- . «Public capital, productive efficiency and convergence in the Spanish regions». *The Review of Income and Wealth* series 44, núm. 3 (1998): 383-396.
- TORTOSA, Emilio, Francisco GOERLICH, Matilde MAS, y Francisco PÉREZ. «Growth and convergence profiles in the Spanish provinces». *Journal of Regional Science* 45, núm. 1 (2005): 147-182.

7 Financiación autonómica

- MONASTERIO, Carlos, Francisco PÉREZ, José Victor SEVILLA, y Joaquim SOLÉ. *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1995.
- PÉREZ, Francisco. «Financiación y déficit con dos niveles de gobierno: comportamientos estratégicos». *Investigaciones Económicas* XIII, núm. 1 (1989): 85-114.
- . «La financiación de las comunidades autónomas: corresponsabilidad fiscal». *Papeles de Economía Española* núm. 52/53 (1992): 199-214.
- . «Corresponsabilidad fiscal y financiación autonómica». *Perspectivas del sistema financiero* núm. 51 (1995): 79-105.
- . «La reforma de la financiación autonómica». En: *Estado de Bienestar y Autonomías en el año de Maastricht*, Círculo de Empresarios (1996): 271-302.
- et al. *La cesión parcial del impuesto sobre la renta a las comunidades autónomas*. Granada: Ed. Comares, 1997.
- . «El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: eficiencia y equidad». En: A. Castells, y N. Bosch (eds.). *Desequilibrios territoriales en España y Europa*. Barcelona: Ed. Ariel, 1999.
- . «Corresponsabilidad fiscal a nivel regional». *Papeles de Economía Española* 83 (2000): 100-117. *
- . «La financiación del estado autonómico: una lectura de veinte años de descentralización». En: A. Cucó, J. Romero, y J. Farinós (eds.). *La organización territorial del Estado, España en Europa: un análisis comparado*. Valencia: Universidad de Valencia, 2002: 41-66. *

8 Fuentes estadísticas

- BANCO DE ESPAÑA. *Balanza de Pagos*. Madrid. Disponible en Internet en <http://www.bde.es/estadis.htm> (consulta: 10 de junio de 2007).
- . *Central de Balances*. Madrid. Disponible en Internet en <http://www.bde.es/estadis.htm> (consulta: 10 de junio de 2007).

- . *Estadística de Aduanas*. Boletín estadístico. Madrid. Disponible en Internet en <http://www.bde.es/estadis.htm> (consulta: 10 de junio de 2007).
- CENTRE D'ETUDES PROSPECTIVES ET D'INFORMATIONS INTERNATIONALES. *Comptes Harmonisés sur les Echanges et l'Economie Mondiale (CHELEM)*. París: CEPPII, 2006.
- COMISIÓN EUROPEA. *Annual macro-economic database (AMECO)*. Disponible en Internet en http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/annual_macro_economic_database/ameco_en.htm (consulta: 10 de junio de 2007).
- FUNDACIÓN BBVA. *Renta Nacional de España y su distribución provincial 1995. Avances 1996-1999*. Bilbao: Fundación BBVA, 2000.
- . *Renta Nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea. Años 1955 a 1993 y avances 1994-1997*. Bilbao: Fundación BBVA, 1999.
- FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS. «Coyuntura económica: luces y sombras». *Cuadernos de Información Económica* 197, núm. marzo-abril (2007).
- GRONINGEN GROWTH AND DEVELOPMENT CENTRE. *Total Economy Database*. Groningen: GGDC, 2006. Disponible en Internet en <http://www.ggdc.net/index-dseries.html> (consulta: 10 de junio de 2007).
- GOERLICH, Francisco J., Matilde MAS (dirs.), Joaquín AZAGRA, y Pilar CHORÉN: *La localización de la población española sobre el territorio. Un siglo de cambios. Un estudio basado en series homogéneas (1900-2001)*. Bilbao: Fundación BBVA, 2006.
- GUMBAU, Mercedes, y Joaquín MAUDOS: «Technological activity and productivity in the Spanish regions». *The Annals of Regions Science*, 2006.
- HERRERO, Carmen, y Ángel SOLER: «Renda i desenvolupament humà». *Informe econòmic i social de les Illes Balears*. Mallorca: Caixa de Balears, 2005.
- INE. *Contabilidad Nacional Trimestral de España. Base 1995*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, 2005. Disponible en Internet en <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm> (consulta: 10 de junio de 2007).
- . *Contabilidad Nacional Trimestral de España. Base 2000*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, 2006. Disponible en Internet en <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm> (consulta: 10 de junio de 2007).
- . *Contabilidad Regional de España. Base 1986*. Serie 1980-1996. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, 1997. Disponible en Internet en <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm> (consulta: 10 de junio de 2007).
- . *Contabilidad Regional de España. Base 1995*. Serie 1995-2004. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, 2005. Disponible en Internet en <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm> (consulta: 10 de junio de 2007).
- . *Contabilidad Regional de España. Base 2000. Serie 2000-2005*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, 2006. Disponible en Internet en <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm> (consulta: 10 de junio de 2007).
- . *Encuesta continua de Presupuestos Familiares*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, 2005. Disponible en Internet en <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm> (consulta: 10 de junio de 2007).
- . *Encuesta de Estructura Salarial*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, 2004. Disponible en Internet en <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm> (consulta: 10 de junio de 2007).
- . *Encuesta de Población Activa*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística. Disponible en Internet en <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm> (consulta: 10 de junio de 2007).
- . *Estadística sobre las Actividades en Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (I+D)* (anual). Madrid: Instituto Nacional de Estadística, 2002-2004. Disponible en Internet en

- <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm> (consulta: 10 de junio de 2007).
- *Evolución de la Población entre los Censos de 1970 y 1981*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, 1999. Disponible en Internet en <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm> (consulta: 10 de junio de 2007).
 - *Evolución de la Población entre los Censos de 1981 y 1991*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, 1999. Disponible en Internet en <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm>
 - *Evolución de la Población entre los Censos de 1991 y 2001*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, 2005. Disponible en Internet en <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm> (consulta: 10 de junio de 2007).
 - *Explotación Estadística del Padrón*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, 2006. Disponible en Internet en <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm> (consulta: 10 de junio de 2007).
 - *Indicadores Demográficos Básicos*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, 2005. Disponible en Internet en <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm> (consulta: 10 de junio de 2007).
 - *Movimiento Natural de la Población*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, 2005. Disponible en Internet en <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm> (consulta: 10 de junio de 2007).
 - *Proyecciones de población calculadas a partir del Censo de 2001*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, 2005. Disponible en Internet en <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm> (consulta: 10 de junio de 2007).
- MADDISON, Agnus. *Monitoring the World Economy 1820-1992*. París: Centro de estudios y desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 1995.
- MAS, Matilde, Francisco PÉREZ, Ezequiel URIEL, Lorenzo SERRANO, y Ángel SOLER. *Capital humano. Series 1964-2004*. Valencia: Fundación Bancaja, 2005. Disponible en CD-ROM.
- MAS, Matilde, Francisco PÉREZ, y Ezequiel URIEL. *El stock y los servicios del capital en España y su distribución territorial (1964-2005). Nueva metodología*. Bilbao: Fundación BBVA, 2007.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. *Informe sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía*. Madrid: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas, 2004.
- *Liquidación de Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Madrid: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas, 2005.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA. *Anuario de Estadística Universitaria* (anual). Madrid, Curso 1984/1985-Curso 1993/1994.
- *Estadística Universitaria* (anual). Madrid, Curso 1994/1995-Curso 2004/2005.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. *Annual National Accounts*. París: OCDE. <http://www.oecd.org/statsportal> (consulta: 10 de junio de 2007).
- PÉREZ, Francisco (dir.), Lorenzo SERRANO y Juan FERNÁNDEZ DE GUEVARA. *Estimación del capital social de las regiones y provincias españolas (v. 2.0). Actualización y mejoras en la base de datos*. Documento de trabajo, 2007 (en prensa).
- PINILLA, Rafael, y Francisco J. GOERLICH: *Esperanza de vida en España a lo largo del siglo XX*. Documento de trabajo. Bilbao: Fundación BBVA, 2006.
- URIEL, Ezequiel, María Luisa MOLTÓ, y Vicent CUCARELLA. *Contabilidad nacional de España. Series enlazadas 1954-1997 (CNEe-86)*. Bilbao: Fundación BBV, 2000.

Nota sobre el autor

FRANCISCO PÉREZ GARCÍA, licenciado y doctor en Economía por la Universidad de Valencia, es catedrático de Análisis Económico en dicha universidad y director de investigación del Ivie (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas) desde su creación. Sus campos de especialización son la economía financiera (banca y finanzas públicas), el crecimiento económico, la economía regional y la economía de la educación. Ha publicado 28 libros y más de un centenar de artículos en revistas especializadas, nacionales e internacionales.

