

LA ECONOMÍA DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS EN LA CRISIS

En el segundo trimestre de 2008 alcanza también a España la que pocos meses después numerosos analistas internacionales llamarían la Gran Recesión. Aunque formalmente la economía seguía arrojando tasas de crecimiento levemente positivas, distintos métodos de fechado del ciclo sitúan ya en ese momento el inicio de nuestra más reciente crisis económica. En apenas cinco años el PIB descendería en España un 7 por 100, la destrucción de empleo alcanzaría al 18 por 100 de los ocupados y la tasa de paro se situaría por encima del 26 por 100 de la población activa. Diversos trabajos, publicaciones y monografías han estudiado a fondo la naturaleza y el alcance de la crisis española, sus aspectos diferenciales y sus consecuencias sobre el modelo productivo y el marco institucional, a la vez que se han abierto nuevos espacios de reflexión sobre las reformas que deberían abordarse para configurar una senda de crecimiento y bienestar sostenibles en el tiempo. Como no podía ser de otra manera, el impacto de esta crisis económica ha estado latente en los últimos números publicados de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, si bien en este se ofrece una perspectiva complementaria que sitúa el enfoque de la Gran Recesión en la dimensión regional, tan a tener en cuenta en un país con grandes divergencias territoriales y un sistema político fuertemente descentralizado. El profesor **Eduardo Bandrés** ha sido el encargado de diseñar el sumario así como de coordinar y revisar los contenidos de este monográfico, tarea que desde Funcas se quiere resaltar. A continuación se adelanta el contenido de las diez aportaciones que contiene el presente número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

LA GRAN RECESIÓN NO HA AFECTADO POR IGUAL A LAS REGIONES ESPAÑOLAS

La dinámica recesiva de la economía española, por razón de su intensidad, ha tenido el efecto de aglutinar los ciclos regionales en un único patrón de comportamiento, pero la Gran Recesión no ha afectado por igual a todas las regiones españolas. Ni las condiciones de partida eran las mismas, ni las políticas macroeconómicas y las reformas estructurales aplicadas con carácter general dan lugar a los mismos resultados en territorios con características tan diferentes. Una tercera parte de los españoles reside en tres comunidades autónomas (Andalucía, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana) que desde el inicio de la crisis han perdido en conjunto casi un 10 por 100 de su PIB y un 20 por 100 de sus empleos, y donde la tasa media de paro roza el 33 por 100 de la población activa. En el otro extremo de la distribución, una quinta parte de los españoles vive en otras tres comunidades (Madrid, País Vasco y Navarra) cuyos registros durante la crisis son una caída del PIB en torno al 5 por 100, una pérdida del 13 por 100 del empleo y una tasa media de paro del 19 por 100. La diferencia de rentas deja bien claro el aumento de la desigualdad: el PIB por habitante de estas tres últimas regiones es un 64 por 100 superior al de las tres primeras, 8 puntos más que antes de la crisis.

Un examen más exhaustivo del ciclo regional en España con diferentes indicadores de coyuntura, realizado por **Eduardo Bandrés** y **María Dolores Gadea** (Universidad de Zaragoza), desvela algunas claves sobre el impacto de la Gran Recesión y las diferencias entre territorios. Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Andalucía forman el grupo más castigado por la crisis, con Murcia y Canarias en una posición cercana aunque no muy alejada de las regiones con un impacto intermedio, donde se sitúan Aragón, Cataluña, La Rioja y Baleares. El grupo con menor incidencia de la crisis está formado por el País Vasco, Navarra y Madrid; con Galicia y Castilla y León también incluidas, si bien cercanas al grupo intermedio. Por último, Asturias, Extremadura y Cantabria presentan resultados discrepantes según las series utilizadas. Aunque los vínculos entre las condiciones de partida y el comportamiento de las regiones durante la Gran Recesión son complejos, este artículo pone de manifiesto que las regiones con menor incidencia de la crisis son también las que presentan mayor sincronía con el conjunto, cuentan con un mayor peso industrial, mejor dotación de capital humano, menor tasa de paro antes de la recesión y más apertura exterior. Y lo contrario sucede con las regiones que experimentan un mayor impacto de la crisis.

Más allá de los datos sobre la reciente trayectoria de las economías regionales en España, lo que se descubre es que las fortalezas y debilidades de partida condicionan su comportamiento y determinan, en gran medida, su respuesta ante situaciones críticas como la Gran Recesión. Pero no se trata solo de divergencias a corto y medio plazo. Aun-

que los movimientos del ciclo económico a largo plazo muestran una gran cohesión entre las regiones, algunas se separan significativamente del conjunto, mostrando así tendencias de fondo diferentes, reflejo de la existencia de distintas singularidades territoriales. Es el caso de Extremadura, Asturias, Murcia, Castilla-La Mancha y los dos archipiélagos. De hecho, en casi todas esas regiones, junto con Andalucía, la probabilidad de recesión a lo largo del tiempo es mayor que la media y, en caso de producirse, los resultados en amplitud y duración son especialmente negativos.

El sector de la construcción, y en particular las actividades inmobiliarias, son también una parte fundamental en la explicación del carácter diferencial de la crisis española y del dispar comportamiento de las regiones. En el intenso proceso de capitalización de la economía española de los últimos lustros, la inversión en vivienda fue especialmente importante en las regiones turísticas y en las provincias limítrofes con Madrid. El artículo de **José García Montalvo** (Universitat Pompeu Fabra) muestra que las caídas de la actividad económica y del empleo durante la Gran Recesión han sido más intensas en las regiones que durante la fase de expansión tuvieron una mayor dependencia del sector de la construcción y de las actividades inmobiliarias, y en las que dicho sector terminó absorbiendo una parte inusualmente elevada del PIB regional (Comunidad Valenciana, Andalucía, Murcia, Cantabria). No obstante, en algunas regiones (Castilla-La Mancha) la recesión ha sido más grave que la que correspondería a su nivel de PIB en el sector, mientras que en otras (Baleares, Canarias, Galicia) ha sido menor que la que podría anticiparse a la luz de su dependencia del mismo. Por último, la recesión ha sido más suave en las regiones menos vinculadas a la construcción y actividades inmobiliarias (Madrid, País Vasco, Navarra, Cataluña, Castilla y León).

El fenómeno de la burbuja inmobiliaria se comprueba al indagar el proceso de formación de precios de la vivienda. Entre 2000 y 2007 la evolución del precio en el conjunto de las regiones españolas no se corresponde con sus determinantes fundamentales (renta per cápita, tasa de paro, coste de uso del capital residencial, población joven), sino que son otros factores los que explicarían su comportamiento, como las expectativas de revalorización futuras o las facilidades crediticias. Después, con la llegada de la crisis, esas variables vuelven a ser significativas y el modelo recupera su capacidad explicativa. Pero el ajuste de precios en cada región es mayor allí donde los precios iniciales eran más altos y donde el discurrir de la crisis inmobiliaria ha ido acumulando un mayor número de viviendas por vender.

Sería erróneo, sin embargo, responsabilizar en exclusiva al sector de la construcción de los problemas de fondo de la economía española. La

**LA RECESIÓN HA SIDO
MÁS SUAVE EN
LAS REGIONES MENOS
VINCULADAS
A LA CONSTRUCCIÓN**

singularidad de la crisis española no se define únicamente por la acumulación de un importante desequilibrio sectorial en su estructura productiva. La descomposición de la tasa de crecimiento del PIB desvela, en el trabajo de **García Montalvo**, una notable diferencia del denominado modelo productivo español respecto al de otras economías avanzadas, al basarse principalmente en un elevado peso del factor trabajo y del capital no tecnológico, en detrimento del capital humano y tecnológico. Ello confirma las limitaciones del proceso de crecimiento que se manifiestan a su vez en el comportamiento negativo de la productividad total de los factores (PTF), es decir, en la incapacidad para utilizar con eficiencia los recursos disponibles.

El corolario de todo lo anterior es que las políticas generales para hacer frente a una recesión como la más reciente no son suficientes en determinadas comunidades autónomas. Con independencia del acierto con que se gestionen, las políticas monetaria, fiscal o de rentas, así como las reformas de los mercados de productos y factores, son más eficaces en aquellas regiones que presentan un comportamiento más vinculado al ciclo nacional, pero no están pensadas para resolver los problemas de diacronía ni las perturbaciones idiosincrásicas, porque unos y otras responden a características estructurales que requieren otro tipo de políticas. Se trata de volver la vista, una vez más, a las fuentes del crecimiento, a la dotación de factores productivos y a la eficiencia con que se combinan, pero también a las políticas públicas y a las capacidades de los gobiernos para asignar territorialmente con la mayor eficiencia posible los recursos disponibles.

**PARA EL CRECIMIENTO
ECONÓMICO ES CRUCIAL
LA DOTACIÓN DE
CAPITAL, PERO TAMBIÉN
SU USO (PRODUCTIVIDAD)**

El diagnóstico comienza por las dotaciones de capital. El artículo de **Matilde Mas** y **Francisco Pérez** (Ivie) muestra el intenso proceso de capitalización de la economía española durante la fase de expansión, siendo este proceso común a todas las regiones, aunque con una orientación territorial más volcada en la última década hacia aquellas con menores niveles de desarrollo. Así, el esfuerzo inversor en el primer decenio del siglo ha sido especialmente importante en Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia y Canarias, mientras que Madrid, Cataluña y sobre todo el País Vasco se situaban claramente por debajo de la media nacional.

Con todo, el resultado en términos de capital por habitante coloca en las primeras posiciones a Navarra, Madrid, Aragón, Baleares (por razón de la inversión residencial), Cataluña, La Rioja, País Vasco y Castilla y León, en tanto que en las últimas aparecen Andalucía, Extremadura, Murcia, Galicia, Canarias y la Comunidad Valenciana. Pero lo importante no es solo la dotación de capital, sino la utilización que se hace de la misma, razón por la cual conviene matizar en clave regional la conclusión más general que nos conduciría a detectar determinados

excesos de capacidad. **Mas** y **Pérez** relacionan ambas variables y encuentran que las regiones con mayor nivel de renta per cápita disfrutan también de mayores dotaciones de capital por habitante que la media y, lo que es más primordial, obtienen una productividad de su capital muy elevada, especialmente el País Vasco, pero también Madrid, Cataluña y Navarra. En cambio, regiones como Aragón, Castilla y León o La Rioja poseen dotaciones superiores a la media pero bajas productividades de sus capitales, por lo que más que insistir en procesos de acumulación deberían arbitrarse políticas que hagan posible una utilización más intensiva de sus *stocks* de capital. Por último, en buena parte de las regiones con menores niveles de renta per cápita se produce una doble debilidad, menores dotaciones y baja productividad del capital, especialmente en los casos de Andalucía, Extremadura, Murcia, Comunidad Valenciana y Canarias. Resulta muy revelador comprobar que si se excluye el capital residencial, que tiene un elevado peso relativo en las comunidades turísticas, aparecen cuatro regiones con dotaciones per cápita inferiores a la media, pero con productividades del capital no residencial superiores al promedio nacional (Andalucía, Comunidad Valenciana, Baleares y Canarias), lo que aconsejaría políticas de inversión en activos productivos especialmente centradas en ellas.

En suma, el necesario proceso de desendeudamiento de la economía española y las consiguientes dificultades financieras limitarán la capacidad de inversión en capital físico en los próximos años; sin embargo, el problema no es tanto la ralentización de la inversión sino cómo movilizar los recursos disponibles para utilizar de forma eficiente las dotaciones existentes. El nuevo patrón de capitalización de la economía española debería orientarse, por consiguiente, hacia una composición de la inversión más vinculada a las actividades productivas y con criterios basados en la mejora de la eficiencia y la creación de valor. También, desde la perspectiva territorial, las políticas públicas deberían primar la asignación de las nuevas inversiones hacia aquellas regiones con menores dotaciones y mayor recorrido para aumentar la productividad del capital.

En cuanto al factor trabajo y al capital humano se refiere, el efecto más devastador de la Gran Recesión ha sido, sin duda, el generalizado y vertiginoso aumento del paro en todas las regiones españolas. A mediados de 2013 solo tres de las diecisiete comunidades autónomas tenían tasas de paro inferiores al 20 por 100 de la población activa, mientras que seis años antes únicamente en dos de ellas se superaba el 10 por 100. Sin embargo, dentro de una tónica común de empeoramiento de todas las magnitudes del mercado de trabajo, existen disparidades territoriales muy evidentes con orígenes, sin embargo, diferentes. Tal como puede comprobarse en el artículo de **Enrique**

López-Bazo (Universitat de Barcelona) y **Elisabet Motellón** (Universitat Oberta de Catalunya), hay un grupo de regiones que históricamente han registrado las tasas de paro más elevadas (Andalucía, Extremadura, Canarias) y que durante la crisis han llegado a superar el 30 por 100 de la población activa; pero existe también un segundo grupo que, habiendo disfrutado de un prolongado periodo de expansión, ha sufrido un singular deterioro en los años de la crisis (Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Murcia), situándose asimismo en el límite de esa gravísima cifra del 30 por 100. Las diferencias territoriales no se circunscriben, sin embargo, al desempleo, sino que se extienden también a las tasas de actividad y a los niveles salariales, y aunque durante la fase expansiva hubo una cierta convergencia en las tasas de paro, las disparidades entre regiones se han mantenido igualmente tras el impacto de la Gran Recesión.

**LA EDUCACIÓN INFLUYE
EN EL MERCADO DE
TRABAJO Y MÁS CUANDO
EXISTE RECESIÓN**

En la búsqueda de explicaciones a la persistencia de dichas diferencias territoriales, **López-Bazo** y **Motellón** formulan una hipótesis basada en las desiguales condiciones de las regiones españolas en cuanto a sus niveles educativos. La simple exploración de los datos sugiere la existencia de una relación positiva entre educación y participación en el mercado de trabajo, y negativa entre educación y tasa de paro; del mismo modo que se observa que los salarios medios son más elevados en las regiones donde el nivel educativo de los trabajadores es más elevado. Sin embargo, las relaciones no son tan directas como a primera vista podría pensarse, existiendo una gran heterogeneidad territorial en cuanto al efecto de la educación sobre las tasas de actividad y de paro y sobre los salarios. El impacto del nivel educativo sobre la tasa de paro es menor en las etapas de expansión que en las de recesión, aunque algo más elevado en las regiones con mayor desempleo. Con la crisis, la educación adquiere mayor relevancia en el mercado de trabajo, tanto mayor cuanto más alta es la tasa de desempleo regional. Así, en regiones como Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y Comunidad Valenciana, el efecto de las políticas de inversión en capital humano a través de la educación sobre la tasa de paro es mucho mayor que en Navarra, La Rioja, País Vasco o Asturias. Por consiguiente, es importante tomar en consideración esta diversidad territorial para mejorar la efectividad de las políticas laborales y de estímulo a la educación.

Las consecuencias de la crisis sobre las oportunidades de empleo, la renta y el bienestar se han extendido por todo el país, pero las significativas diferencias entre regiones han afectado también a la naturaleza e intensidad de los movimientos migratorios. La Gran Recesión ha detenido el proceso de convergencia en renta per cápita de las regiones españolas, invirtiendo el signo hacia una mayor divergencia a partir del año 2008, tal y como suscriben **Asier Minondo** (Deusto

Business School), **Francisco Requena** y **Guadalupe Serrano** (Universidad de Valencia). En el periodo de expansión económica las migraciones interiores, impulsadas por el movimiento de extranjeros, favorecieron el proceso de convergencia, aunque su impacto es muy moderado: las regiones con menores niveles de renta per cápita fueron emisoras netas de migrantes a la vez que obtuvieron tasas de crecimiento mayores en su PIB per cápita, mientras que aquellas con mayores niveles de renta per cápita fueron receptoras netas de migrantes y crecieron menos que las anteriores. En cambio, durante la Gran Recesión las tasas de migración interior se reducen, especialmente entre el colectivo de población extranjera, limitando el alcance positivo de los movimientos migratorios sobre la convergencia en renta per cápita. En estos años de crisis, las tasas netas regionales de migración interior de los españoles se aproximan a cero, con la única excepción de Castilla-La Mancha (por razones más vinculadas al diferencial de precios de la vivienda con Madrid que a la actividad económica de la región). Pero el colectivo de extranjeros sigue arrojando tasas netas migratorias positivas en las regiones con más renta per cápita y menos paro, que ahora son las menos afectadas por la recesión (País Vasco, Navarra), mientras que en las regiones más castigadas por la crisis, que partían también de menores niveles de renta per cápita, que tienen más desempleo y crecieron más en el pasado (Extremadura, Castilla-La Mancha, Murcia), la tasa neta migratoria de los extranjeros continúa siendo negativa.

Habida cuenta que los movimientos migratorios presentan una estrecha relación con la actividad económica y el empleo, **Minondo, Requena** y **Serrano** concluyen que las características de los migrantes en relación con el resto de la población activa son similares antes y después de la Gran Recesión. Los activos que presentan mayor probabilidad de iniciar un contrato de trabajo en una región diferente son los extranjeros, los más jóvenes, los de mayor nivel educativo y los que ya estaban trabajando con anterioridad. Con la llegada de la crisis, sin embargo, aumenta el diferencial en la probabilidad de migrar entre los jóvenes y los hombres, se mantiene el que existía en relación con el nivel educativo (a mayor educación, más probabilidad de emigrar), y se reduce el que había entre españoles y extranjeros y entre los que estaban trabajando y los que no lo estaban.

El saldo de la Gran Recesión es, en todo caso, incuestionable en sus consecuencias sobre el bienestar y la pobreza, pero las diferencias entre regiones adquieren, de nuevo, una especial relevancia. El artículo de **Carmen Herrero** (Universidad de Alicante), **Ángel Soler** (Ivie) y **Antonio Villar** (Universidad Pablo de Olavide) propone a tal efecto un nuevo índice de desarrollo humano y un indicador de pobreza económica, a partir de la agregación de distintas variables. El primero

LA GRAN RECESIÓN HA DESPLAZADO A LAS CLASES MEDIAS HACIA LA POBREZA

alcanza su mejor resultado en 2007, pero a partir de ese momento la caída de la renta de las familias y el aumento de la desigualdad arrastran hacia abajo dicho índice de desarrollo, a pesar de la mejoría relativa en el indicador de salud y, sobre todo, en el de educación. A su vez, el índice de pobreza económica también obtiene su mejor registro en 2007/2008, pero el aumento de la brecha relativa de pobreza (mayor proporción de pobres y menor renta media de estos) y de la tasa de paro de larga duración lo conducen a una senda de deterioro que se manifiesta de forma clara a partir del año 2009. Sin duda alguna, los efectos de la Gran Recesión han supuesto un retroceso sobre el desarrollo humano y un empeoramiento de los niveles e intensidad de la pobreza: ha caído la renta de los españoles, han aumentado la desigualdad y la pobreza material, y el paro de larga duración ha ampliado el grado de exclusión social.

La geografía del desarrollo y la pobreza presenta, sin embargo, diferencias más que notables entre las regiones españolas, en correspondencia con el alcance y gravedad de la Gran Recesión en cada una de ellas. El índice de desarrollo humano propuesto por **Herrero, Soler y Villar** cae sobre todo en los dos archipiélagos, Murcia y la Comunidad Valenciana, mientras que en otras dos regiones muy afectadas por la crisis, Andalucía y Castilla-La Mancha, desciende muy poco en la primera e incluso sube levemente en la segunda, debido en ambos casos a la gran mejoría de sus indicadores educativos. Las comunidades de la cornisa cantábrica (Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco) son las que presentan una evolución menos negativa dentro del contexto de empeoramiento general. El índice de pobreza económica, en cambio, presenta una trayectoria con algunas singularidades. El aumento de la pobreza y la exclusión en regiones con un gran impacto de la crisis, como la Comunidad Valenciana, Murcia, Canarias o Baleares, se extiende también a regiones en las que aquella ha tenido una incidencia menor, como Aragón, La Rioja, Madrid y Cataluña. Como señalan los autores, más que un empeoramiento de los que ya eran pobres antes de la crisis, lo que se ha producido es un deslizamiento de las clases medias hacia la pobreza, aumentando el grado de desigualdad y la polarización social.

En esta misma línea, el artículo de **Fernando Rubiera, Elena Lasarte y Esteban Fernández** (Universidad de Oviedo) explora la hipótesis de que la incidencia de la pobreza en las regiones ricas sea superior a la que se deduce de los análisis básicos, debido a los mayores costes de la vida. Su propuesta se sustenta en el hecho de que los patrones de consumo y, por tanto, la composición de la cesta de la compra varían con el transcurso del tiempo de forma diferente en cada región, de manera que el índice con el que habría que deflactar los datos de gasto familiar, que sirven de base para el cálculo de las tasas

de pobreza, debería tener en cuenta este hecho. A tal efecto, ofrecen una alternativa al IPC —el cual no toma en consideración dichos cambios en las preferencias de los sujetos— estimando cómo varía en cada región el volumen de gasto que sería necesario para alcanzar el mismo nivel de utilidad del año de referencia. Los resultados muestran que los incrementos del coste de la vida han sido mayores que los que se obtienen con el IPC, siendo más elevados en las regiones con mayor renta per cápita. En consecuencia, el porcentaje de hogares en riesgo de pobreza, que había alcanzado su valor mínimo en 2008, crece sin pausa durante los años de la crisis, confirmando de nuevo la diferente exposición de las regiones. Se dibuja así un mapa de la pobreza en el que además de Canarias, Baleares, Comunidad Valenciana y Murcia, que ya lideraban el *ranking* con el enfoque estándar de medición, aparecen ahora también en las primeras posiciones Cataluña, Andalucía y, en menor medida, Navarra, Madrid, Galicia y Aragón.

Como puede verse, el análisis territorial de la crisis económica en España pone de relieve que, dentro de un ciclo común de recesión que afecta a todas las regiones, existen también diferencias más que notables entre ellas. Y de igual modo que el examen de su comportamiento durante la crisis desvela importantes problemas estructurales en algunas de ellas, también debe señalarse que las condiciones de partida no son la única explicación de las disparidades en el desempeño económico de las regiones. Habrá que referirse, por tanto, al papel que han jugado los agentes públicos y, en particular, los gobiernos de las comunidades autónomas en el proceso de crecimiento, así como a las limitaciones financieras a que se enfrentan en el contexto de la crisis actual.

La hacienda de las comunidades autónomas es el reflejo de la coyuntura económica de cada momento. Durante la fase de expansión, el notable crecimiento de los ingresos públicos se vio acompañado por un correlativo aumento de los gastos, que crecieron a un ritmo muy por encima del PIB nominal, a pesar de lo cual se produjo una cierta mejoría en la salud financiera de las comunidades autónomas y se comprimió el peso de la deuda tanto en relación con el PIB de cada región como con los ingresos no financieros. En el artículo de **Santiago Lago** (Universidad de Vigo) y **Xoaquín Fernández Leiceaga** (Universidad de Santiago de Compostela) se subraya que, con la llegada de la crisis, la quiebra en la tendencia creciente de los ingresos no dio lugar en un primer momento a un ajuste equivalente de los gastos, introduciendo a las comunidades autónomas en una dinámica de déficit y endeudamiento que solo con posterioridad sería corregida.

Durante los dos primeros años de crisis, 2008 y 2009, los errores de previsión, el mecanismo de anticipos del sistema de financiación

autonómica y las expectativas de aumento de los ingresos ante la negociación de un nuevo modelo indujeron a los gobiernos autonómicos a considerar como transitorio el desacoplamiento entre ingresos y gastos, cubriendo el desajuste mediante la anticipación de ingresos futuros a través del endeudamiento. Sin embargo, **Lago** y **Fernández Leiceaga** destacan también que, en último término, las decisiones políticas fueron determinantes de la situación de cada comunidad autónoma, puesto que no todas tuvieron el mismo comportamiento financiero. El desplome de los ingresos a partir de 2010 y los compromisos asumidos por el Estado en materia de déficit obligaron a la realización de severos ajustes por el lado del gasto, insuficientes en todo caso para mantener el equilibrio presupuestario y que no han sido capaces de contener el aumento de la deuda pública autonómica. El comportamiento asimétrico de los gobiernos regionales se salda con una deuda acumulada respecto a los ingresos no financieros, donde las comunidades del arco mediterráneo (Comunidad Valenciana, Cataluña, Baleares, Murcia) junto con Castilla-La Mancha, con un destacado dinamismo demográfico, muy castigadas por la crisis y en ocasiones con graves problemas de control del gasto, se sitúan a la cabeza de todas las demás.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEBEN CONTRIBUIR A LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA Y DEL EMPLEO

En el momento presente, el objetivo prioritario de las políticas públicas no puede ser otro que contribuir a la incipiente recuperación de la actividad económica y del empleo. Pero los atisbos de finalización de la recesión en los últimos meses de 2013 y las mejores perspectivas para 2014 no parecen contar con el suficiente vigor como para generar un proceso de creación de empleo con la entidad que requiere una tasa de paro como la actual. El escaso margen de maniobra del gobierno central y de los gobiernos autonómicos, atezados por las obligaciones de consolidación fiscal asumidas con la Unión Europea, y la limitada efectividad de las tradicionales políticas activas de empleo obligan a explorar nuevos caminos en los que las políticas de promoción empresarial pueden desempeñar un papel muy relevante. El artículo de **Emilio Congregado** y **Mónica Carmona** (Universidad de Huelva) trata de obtener guías que orienten el diseño de estas políticas para optimizar su impacto sobre la creación de empleo, a partir de la evidencia que se obtiene de los efectos del autoempleo (como mejor *proxy* del factor empresarial) sobre las tasas de paro, considerando las diferencias entre las regiones. En situaciones de recesión, la caída de las oportunidades de empleo asalariado puede inducir la conversión de trabajadores en empresarios más «por necesidad» que «por oportunidad», dando lugar a tejidos empresariales poco dinámicos formados en su mayor parte por trabajadores autónomos. Es preciso distinguir, por tanto, entre los trabajadores por cuenta propia que a su vez son empleadores y aquellos otros autónomos que no son empleadores. Pero además, resulta muy relevante comprobar si la

intensidad del sector empresarial en la creación de empleo depende del nivel alcanzado por el paro en cada región.

Los resultados obtenidos por **Congregado** y **Carmona** concluyen que la efectividad de las políticas de promoción empresarial dirigidas a aumentar el autoempleo, como estrategia para combatir el paro, depende de la tasa de desempleo regional. En particular, con los niveles de paro existentes en la actualidad, el fomento del empleo autónomo no tendría efectos significativos sobre la tasa de paro en ninguna región: estaríamos en presencia de los denominados autónomos «por necesidad». En cambio, los estímulos que tienen por objeto aumentar la tasa de empleadores respecto a la población activa sí son efectivos para combatir el paro en todas las regiones, aunque lo son mucho más en aquellas con mayores tasas de desempleo: se trata de emprendedores que detectan oportunidades con rentabilidad en regiones muy afectadas por la crisis donde los niveles salariales suelen ser menores. En consecuencia, los esfuerzos deberían dirigirse a promover nuevos empleadores en las regiones con mayores tasas de paro (Andalucía, Canarias, Extremadura, Castilla-La Mancha, Murcia y la Comunidad Valenciana), pues es allí donde los recursos destinados a tales políticas tendrían una mayor efectividad.

**SE DEBE INTENSIFICAR
LA PROMOCIÓN
DE NUEVOS
EMPLEADORES,
EN ESPECIAL DONDE
LA TASA DE DESEMPLEO
ES MAYOR**

En esta tónica general de exposición de las regiones a la crisis vale la pena destacar también aquellos aspectos que han reducido la vulnerabilidad de algunos territorios sobre la base de sus capacidades y políticas. Este es el caso del País Vasco, cuyo «modelo de crecimiento» presenta rasgos diferentes de la media nacional y, por supuesto, de las regiones más castigadas por la crisis. Como es bien conocido, el crecimiento del PIB per cápita en España durante la fase de expansión se sustentó principalmente en el aumento de la tasa de empleo, con un registro muy mediocre del crecimiento de la productividad. En cambio, como puede verse en el artículo de **María José Aranguren, Mikel Navarro** e **Iñaki Peña** (Instituto Vasco de Competitividad), en el País Vasco el aumento de la tasa de empleo estuvo acompañado por un crecimiento de la productividad muy superior a la media nacional. De igual modo, con la crisis, el fuerte ajuste del empleo ha elevado la productividad aparente del trabajo en el conjunto de España, mientras en el País Vasco el empleo ha caído menos y la productividad también ha crecido a tasas más bajas.

En el ejercicio previo de *benchmarking* regional a escala europea, tomando como base una serie de indicadores económicos y de innovación, esta comunidad autónoma comparte grupo con otras treinta regiones entre las que figuran Navarra, Aragón y Cataluña. Dicho grupo se caracteriza por unas determinadas condiciones de partida entre las que destacan, en comparación con el promedio nacional, un

**IMPULSAR LA INVERSIÓN
EN I+D Y LAS AYUDAS Y
LAS MANUFACTURAS DE
TECNOLOGÍA MEDIA-ALTA
HA DADO BUENOS
RESULTADOS**

PIB per cápita elevado, un empleo más cualificado, un sector industrial potente y una mayor capacidad de innovación.

Como señalan **Aranguren, Navarro y Peña**, es necesario tomar en consideración las estrategias y políticas públicas desarrolladas, que permiten construir las ventajas competitivas de cada región. De hecho, frente a las políticas de devaluación interna basadas en la reducción de los costes laborales unitarios, el País Vasco mantiene el pulso inversor en I+D (en la primera posición de las regiones españolas) con especial protagonismo por parte del sector empresarial privado frente al menor peso relativo del gasto público. También cabe destacar, por una parte, la apuesta por la industria como base para el impulso de la competitividad de su economía, con notables progresos en la diversificación sectorial y en la formación de *clusters*, buscando así la especialización en manufacturas de nivel tecnológico medio-alto; y por otra, la continuidad en el tiempo de las políticas horizontales de formación de activos específicos, como la innovación, el capital humano, las infraestructuras físicas y los activos institucionales. El proceso, sin embargo, no ha estado exento de problemas y presenta limitaciones financieras que ponen en cuestión su sostenibilidad y aconsejan una revisión de la estrategia existente, con la vista puesta en la mejora de la eficiencia y en el aprovechamiento de los resultados por parte de los distintos sectores productivos.

La principal enseñanza que se obtiene de los trabajos que forman este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA es que la perspectiva regional es un factor relevante para realizar un buen diagnóstico de la Gran Recesión en España y para la recomendación de políticas específicas que mejoren la eficacia de las de carácter más general. Lo que se pone de manifiesto, por una parte, es que hay un grupo de regiones cuyo comportamiento cíclico muestra signos de diacronía con el conjunto incluso en el largo plazo, de modo que las políticas macroeconómicas y las reformas estructurales de alcance nacional pueden no ser suficientes para revertir la dinámica recesiva, por no afrontar los problemas de fondo de sus economías. Por otra parte, también se detecta que las regiones más afectadas por la crisis no solo son tributarias de un desequilibrio productivo con prolongadas secuelas sobre el conjunto de la economía, sino que además presentan debilidades estructurales que obstaculizan los efectos de las políticas generales. En un contexto de acentuada escasez de recursos públicos para implementar políticas de estímulo al crecimiento, es preciso concentrar bien los esfuerzos en aquellos factores y territorios con mayor impacto sobre la productividad, porque también es ahí donde mejor pueden combatirse los devastadores efectos de la Gran Recesión sobre la pobreza y la exclusión social.

El proceso de acumulación de capital debe orientarse hacia aquellas regiones con dotaciones inferiores a la media nacional y que ofrecen una mayor productividad de este factor productivo, mientras que en aquellas con mejores dotaciones la prioridad ha de ser promover una utilización más intensiva y eficiente de la capacidad disponible. En cuanto a la educación, como inversión en capital humano, ha de tenerse en cuenta que la magnitud de sus efectos sobre el desempleo es mucho mayor en las regiones con altas tasas de paro, mientras que en otras apenas altera la probabilidad de participar en el mercado de trabajo y encontrar un empleo. La promoción empresarial puede ser, asimismo, una herramienta útil para combatir el desempleo, pero no todas las regiones ofrecen la misma respuesta en un momento de crisis como el actual: allí donde la tasa de paro es más elevada, existen más posibilidades para que la promoción de la actividad emprendedora tenga un efecto significativo sobre la creación de puestos de trabajo. Por último, algunos ejemplos aislados revelan la importancia de perseverar en aquellas políticas que han resultado ser un mejor protector frente a la crisis, como la apuesta por la innovación y las nuevas tecnologías en aquellos sectores que pueden contribuir a aumentar la competitividad territorial. Naturalmente, las recomendaciones de carácter general son una buena guía para orientarnos, pero es imprescindible desagregar el análisis tanto como sea posible para ser verdaderamente eficientes en las políticas. Así, por ejemplo, habrá que determinar con cuidado en qué clase de activos debe priorizarse la acumulación de capital físico, o en qué niveles y tipos de enseñanza deben concentrarse los esfuerzos presupuestarios si se quiere afrontar con acierto el problema del desempleo de los jóvenes, o cómo redefinir el cuestionado registro de estímulos a la inversión empresarial y de políticas activas de empleo para promover la actividad emprendedora y la creación de empleo.

En una crisis internacional que ha transitado de forma desigual por los países de la Unión Europea y que ha llegado a poner en tela de juicio la continuidad del euro, el análisis de las características regionales de la Gran Recesión es, sin embargo, de gran utilidad para comprender mejor los hechos y ofrecer respuestas eficientes que nos permitan superar la actual situación y sentar las bases de una economía más competitiva.