

## Resumen

La economía de Castilla y León, tanto antes como durante la crisis, ha seguido una senda menos favorable que la del conjunto de España. Una de sus consecuencias es el insuficiente nivel de PIB por habitante, que a su vez es el resultado de la baja productividad y de la permanente dificultad para la creación de empleo. Y la falta de empleos está detrás de uno de los problemas más sentidos en la región: la emigración y la consiguiente despoblación. Estas y otras carencias históricas se han agudizado con la crisis y, en consecuencia, se han convertido en algunos de los retos a los que la Comunidad debe hacer frente. En este artículo se muestra el perfil de esos retos y de algunas de las respuestas que se le pueden dar, vistas desde la perspectiva de la Estrategia Europea 2020.

*Palabras clave:* productividad, ocupación, renta, envejecimiento, despoblación, desarrollo sostenible, transición energética, buen gobierno.

## Abstract

The economy of Castilla y León, both before and during the crisis, has followed a less favorable way than in the whole of Spain. One of the consequences is the insufficient GDP per capita, which is the result of the low productivity and the permanent difficulty to create jobs. Besides, the lack of jobs is the cause of one of the worst problems for the region, the emigration, and the subsequent depopulation. This, and other historic lacks have grown with the crisis, and are some of the challenges that the Community has to tackle now. This article explains and clarifies these challenges, and expounds some of the responses that can be given, from the perspective of the Strategy Europe 2020.

*Key words:* productivity, employment, income, aging, depopulation, sustainable development, energetic transition, good governance.

*JEL classification:* R11.

# EL DESARROLLO DE CASTILLA Y LEÓN EN LA PERSPECTIVA DE LA ESTRATEGIA EUROPEA 2020

Ramiro GARCÍA FERNÁNDEZ

Universidad de Valladolid

## I. INTRODUCCIÓN

¿CUÁLES son los retos a los que tiene que hacer frente la Comunidad de Castilla y León para superar las consecuencias económicas y sociales de la crisis, en la que seguimos inmersos, y entrar en esa vía de «crecimiento sostenible, inteligente e integrador» de la que habla la Estrategia Europea 2020 (EE 2020)?

Esta es la pregunta a la que me propongo responder a lo largo del artículo. Para ello es necesario responder previamente a estos tres interrogantes:

1ª. ¿Qué trayectoria ha seguido la economía desde el comienzo del presente siglo y cuáles son los grandes rasgos de la economía de Castilla y León después de los largos años de crisis transcurridos?

2ª. ¿Cuáles son los factores que en mayor medida permiten entender la trayectoria y situación de las variables e indicadores que se analizarán en el interrogante precedente?

3ª. A la vista de todo lo anterior, ¿cuáles son los retos y cuál puede ser el sentido de la estrategia a seguir en la Comunidad Autónoma de Castilla y León para entrar en esa vía de «crecimiento sostenible, inteligente e integrador» por la que la Unión Europea (UE) nos propone transitar?

## II. TRAYECTORIA Y RASGOS ESENCIALES DE LA ECONOMÍA DE CASTILLA Y LEÓN AL FINALIZAR 2014

Para responder a la primera de las preguntas he seleccionado una serie de variables e indicadores, suficientemente conocidos, que pueden ayudar a dibujar una imagen representativa de la trayectoria que ha seguido la economía regional y de algunos de los problemas a los que tiene que hacer frente de cara al futuro. Se trata de los siguientes: PIB, empleo, población, productividad, PIB por habitante, Renta Disponible Bruta de los Hogares (RDBH) por habitante, la proporción de personas en riesgo de exclusión, y seis variables más relativas al mercado de trabajo: las tasas de actividad, empleo y paro, afiliados a la Seguridad Social, pensionistas y la relación cotizantes/pensionistas.

Como parte de la economía nacional, el PIB de Castilla y León ha seguido desde el comienzo del siglo una trayectoria similar a la del conjunto de España, pero con una peculiaridad, crece significativamente menos en la fase expansiva del ciclo, 2000 a 2007 (2,85 frente a 3,56) y en cambio se aproxima más durante la recesión, 2008 a 2014 (-1,16 frente a -0,93). En definitiva en ambas fases el desempeño regional es peor que el nacional (gráfico 1.A)

En el caso del empleo se repite el patrón con algunas diferencias.

Entre 2000 y 2007 la región participa de la creación de puestos de trabajo, con una tasa de variación del 2,3 por 100, muy por debajo del 3,5 por 100 nacional. Y entre 2008 y 2014 las tasas respectivas fueron -2,6 por 100 y -2,4 por 100 (gráfico 1.B).

Dado que las tasas de variación del PIB se han situado por encima de las correspondientes al empleo, la tendencia de la productividad en la región ha sido positiva, en especial a partir de 2006. Y en la medida en que las diferencias relativas entre Castilla y León y España en la evolución del PIB y el empleo son mayores en la segunda de estas variables, la productividad regional se ha ido aproximando a la nacional.

Sin embargo, hay que hacer hincapié en el hecho de que, históricamente, e incluso en el conjunto de los años 2000-2014 las diferencias han sido bien significativas (gráfico 1.C)

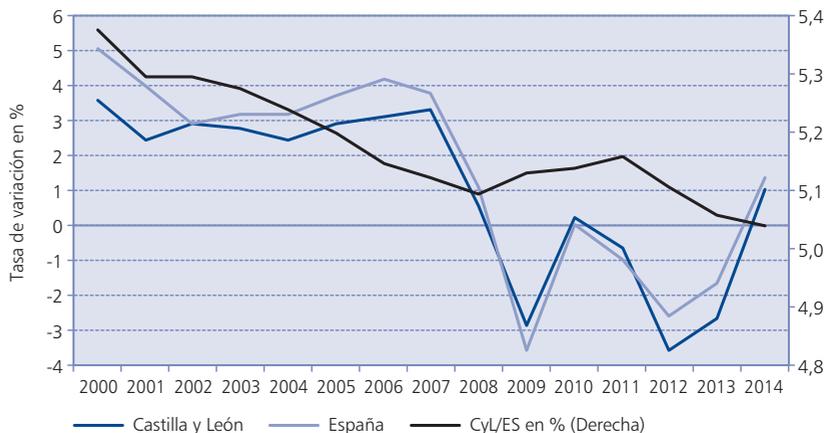
Si bien el análisis de las diferentes vertientes de la dinámica poblacional (temporal, espacial, estructura poblacional) merecen un análisis detenido, dada la naturaleza del repaso que estamos efectuando aquí nos centraremos en exponer las tendencias y resultados más destacados de esas dinámicas.

El número de habitantes había seguido una tendencia descendente desde 1955 hasta 2001. Entre 2001 y 2009 se produce una recuperación mínima, y a partir de este año se retorna a la tendencia descendente (gráfico 2.A). La baja tasa de natalidad, una tasa de mortalidad que desde 1988 supera a la de natalidad, y un saldo migratorio negativo explican esa trayectoria.

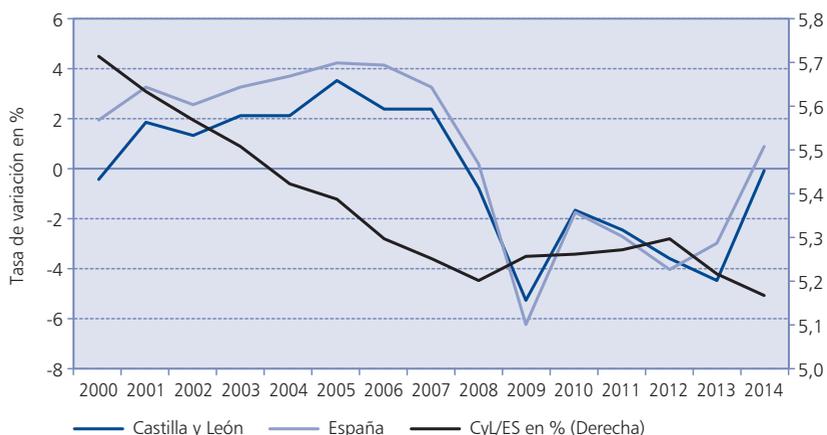
En cuanto a la localización de la población en el territorio,

**GRÁFICO 1**  
**EVOLUCIÓN COMPARADA DEL PIB, EL EMPLEO Y LA PRODUCTIVIDAD.**  
**CASTILLA Y LEÓN FRENTE A ESPAÑA**

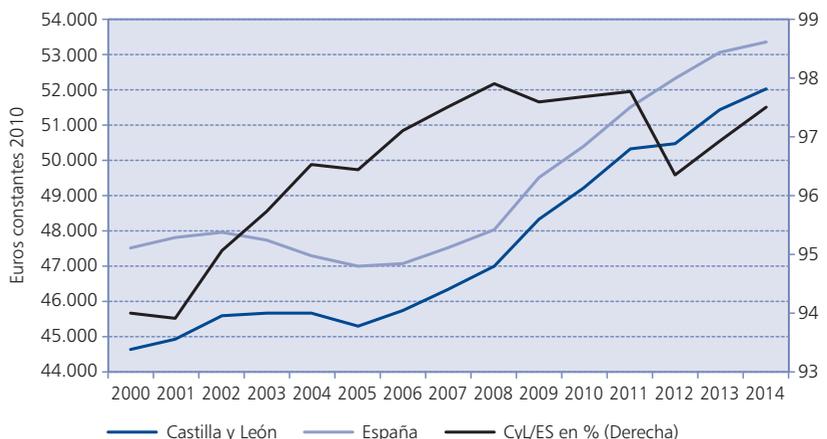
**A) PIB**



**B) Empleo**



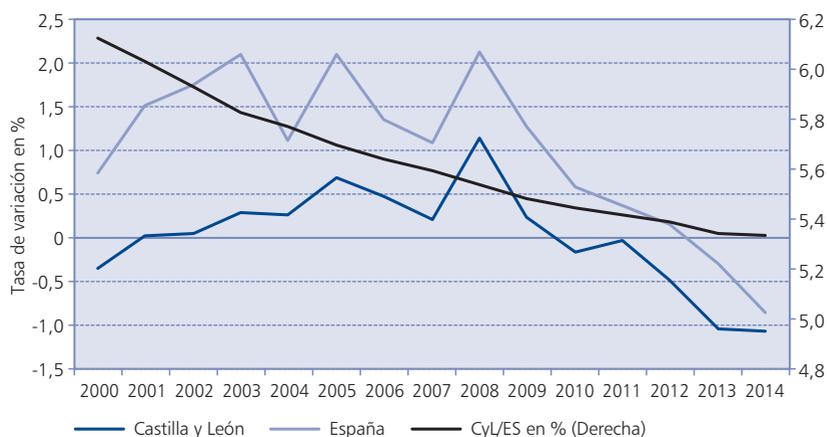
**C) Productividad**



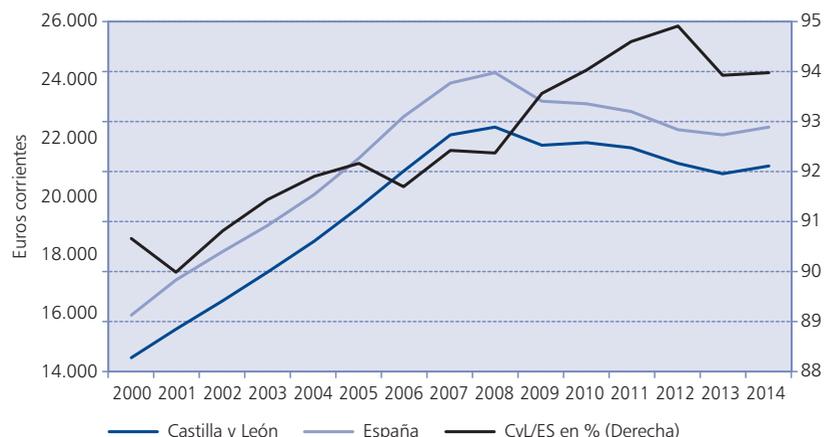
Fuente: Elaboración propia a partir de Contabilidad Regional. Serie homogénea 2000-2014, INE.

GRÁFICO 2  
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN Y NIVELES COMPARADOS DE PIB  
Y RDBH POR HABITANTE

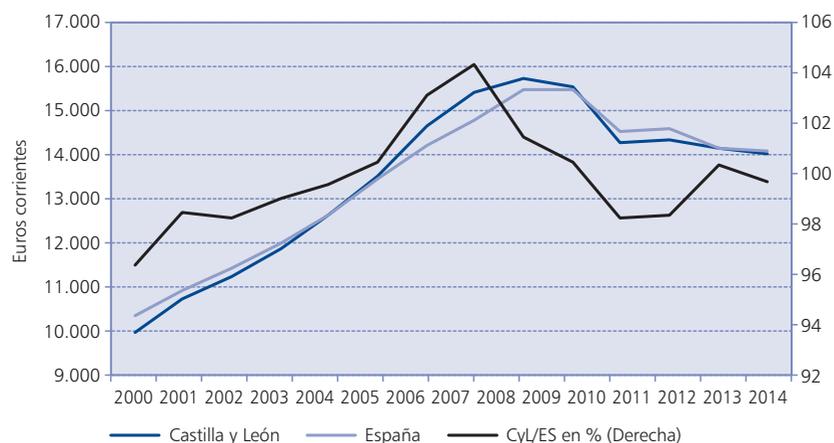
A) Población



B) PIB por habitante



C) RDBH por habitante



Fuente: Elaboración propia a partir de Contabilidad Regional. Serie homogénea 2000-2014, INE.

Castilla y León ha compartido la pauta general de despoblamiento del medio rural y concentración de la población en el entorno urbano, pero con un resultado diferente al nacional. Dos pares de datos ilustran estas diferencias. El primero es que en 2014 los porcentajes correspondientes a la población residente en municipios hasta 2000 habitantes y de 2001 en adelante eran en Castilla y León 25,9 y 74,1. Los valores respectivos para España eran 5,9 y 94,1. Y el segundo es que en 2013, el porcentaje de población residente en áreas metropolitanas era en la región el 55,0 por 100 frente al 68,5 por 100 en España. Y los tamaños medios respectivos eran 154.036 y 375.543 habitantes (Ministerio de Fomento, 2015). La razón de estos resultados dispares es que la mayor parte de los emigrantes del medio rural de Castilla y León no ha tenido como destino las ciudades de la región sino otros lugares de España o del resto del mundo.

Una de las consecuencias más importantes de las dos vertientes precedentes es el fuerte grado de envejecimiento al que ha llegado la población regional. En 2000 el porcentaje de personas de 65 y más años era ya del 22,0 por 100 frente al 16,2 por 100 nacional. Y en 2014 los porcentajes correspondientes eran 23,7 y 18,1.

En resumen, la dinámica poblacional de Castilla y León se caracteriza por un descenso continuado de la población, que se prevé que se acelere hasta perder el 7,8 por 100 de su población entre 2013 y 2023 (INE, 2013), una concentración creciente de la población en los entornos urbanos, pero distante todavía de la existente en el conjunto de España y carente de un área urbana con significación suficiente en el con-

texto español, y un envejecimiento de sus habitantes muy superior a la media nacional.

El PIB por habitante de Castilla y León se ha situado siempre por debajo del nacional. Dado que el valor de este cociente depende directamente de la productividad y de la tasa de ocupación, y que como se ha señalado más arriba la primera alcanza valores inferiores en Castilla y León que en el conjunto de España, y lo mismo sucede con la tasa de ocupación, como se verá más adelante, las cosas no podrían ser de otra manera. Sin embargo, los valores de este indicador se han aproximado a los nacionales, tanto antes del estallido de la crisis como con posterioridad. Este es un hecho positivo, pero teniendo en cuenta que el PIB regional ha crecido menos que el nacional, esta convergencia ha venido esencialmente del lado de la peor evolución de la población regional (gráfico 2.B)

Una trayectoria algo diferente presenta la Renta Disponible Bruta de los Hogares (RDBH) por habitante (gráfico 2.C). Se produce una rápida convergencia hasta 2005, y a partir de este año los valores regionales superan a los nacionales con las excepciones de los años 2010, 2011, y son casi coincidentes en 2013. La razón de esta aparente paradoja, es decir, del hecho de que mientras el PIB por habitante es inferior en Castilla y León la RDBH por habitante es superior, se encuentra en el proceso de redistribución que tiene lugar en el interior del territorio del Estado, en este caso proveniente, en lo fundamental, del sistema de pensiones, asociado al mayor envejecimiento de la población regional que la nacional. La relación entre la RDBH por habitante y PIB por habitante es indicativa del efecto

de la redistribución. La media de esta relación entre 2000 y 2013, se sitúa en Castilla León en el 68,6 por 100 frente al 63,5 de España.

Tanto en el caso del PIB por habitante como en el de la RDBH por habitante, es perfectamente perceptible el efecto de la fase recesiva. Así el PIB regional en términos reales de 2014 se situaba en el 93,8 por 100 del de 2007 y el de España en el 91,2 por 100. Algo parecido ocurre con la RDBH, si bien en este caso las caídas son menos pronunciadas por el efecto compensador de la acción del Estado.

La visión del nivel de renta como indicador de desarrollo, y más cuando nos situamos en la perspectiva del desarrollo inclusivo que propugna la UE, estaría incompleta si no se tuviese en cuenta la cuestión de la distribución. Son diversos los trabajos que muestran la forma en que se ha ensanchado la desigualdad en España, debido fundamentalmente al descenso del empleo, la caída de los salarios (OCDE, 2014d) y la apertura del abanico salarial (OIT, 2014). Esta realidad se puede aproximar aquí a través de la información sobre las personas en riesgo de exclusión social. Castilla y León comparte con el resto de España el crecimiento de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social, así como de sus principales componentes. Incluso en los últimos datos disponibles correspondientes a 2014 se observa un crecimiento (5,3 puntos) muy superior a la media nacional (1,9 puntos). No obstante, el nivel del riesgo de exclusión social ha sido y sigue siendo inferior en Castilla y León (26,1 por 100) que en el conjunto de España (29,2 por 100). Y en la línea de lo señalado respecto a la RDBH por habitante, se

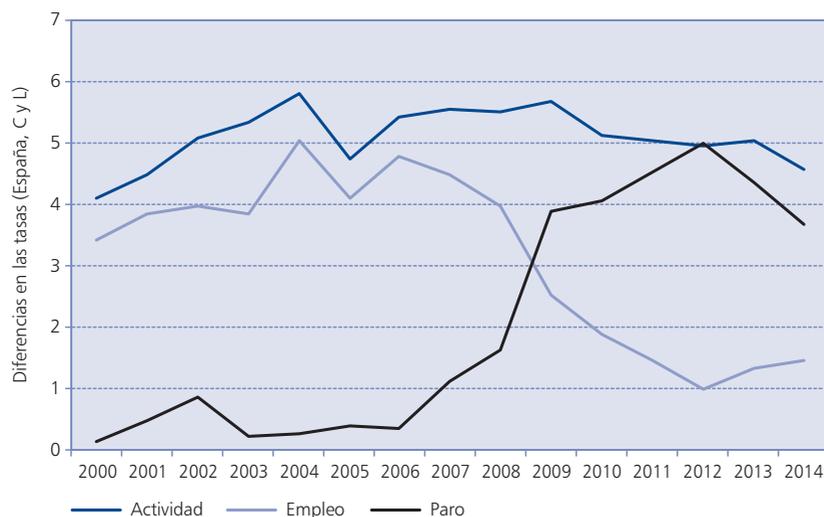
puede presumir que la menor intensidad de este problema se debe al mayor envejecimiento de la población, que se traduce en la mayor proporción de personas que perciben una pensión que, si bien es baja, ha estado asegurada en todo momento.

El último grupo de indicadores enunciado más arriba es el de los relativos, de forma directa o indirecta, al mercado de trabajo.

Castilla y León ha tenido siempre una tasa de paro inferior a la media nacional, si bien no ha estado nunca entre las regiones con valores más reducidos. Pero esa menor tasa de paro ha convivido y convive con una tasa de actividad en torno a los cinco puntos inferior a la media y una tasa de ocupación o empleo, cuyas diferencias respecto a España registran más variación, pero que en la fase alcista del ciclo llegó a superar también los cinco puntos (gráfico 3). Es necesario llamar la atención sobre el bajo valor que la tasa de empleo ha tenido y sigue teniendo, vista en sí misma, respecto a la media nacional y no digamos ya en relación con el objetivo de la EE 2020 según el cual «El 75 por 100 de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada» (el valor regional de este cociente en 2014 era el 62,2 por 100) en la medida en que, como ya se ha recordado, esta tasa junto con la productividad son los determinantes del PIB per cápita.

En relación directa con la trayectoria de las tasas precedentes está la de los afiliados a la Seguridad Social, que muestra de nuevo el recorrido cíclico de la economía regional. Este recorrido sin embargo es completamente diferente del de las personas que reciben una pensión, cuyo crecimiento ha sido continuo (gráfi-

GRÁFICO 3  
DIFERENCIAS EN LAS TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y PARO ENTRE ESPAÑA Y CASTILLA Y LEÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de EPA, INE.

co 4.A) y ha conducido a que en 2014 el 22 por 100 de la población de la región sea pensionista, frente al 18 por 100 en España. Ambas variables nos sirven finalmente para llamar la atención sobre la relación entre afiliados y pensionistas (gráfico 4.B). La situación es preocupante dado que presenta tres notas nada favorables: a) se ha situado siempre por debajo de la media nacional, que no es precisamente la mejor; b) entre 2007 y 2014 ha caído un 16,8 por 100, y c) los valores de los últimos años darían como resultado un hipotético sistema regional de pensiones inviable, con los criterios de financiación hoy vigentes.

Las trayectorias de las variables examinadas, junto con los valores de los indicadores mencionados nos ofrecen una base suficientemente sólida para finalizar este repaso trazando un perfil de la situación de Castilla y León, a modo de conclusión. Y lo

que muestra ese perfil es que estamos ante una región cuyo PIB ha crecido por debajo de la media; que ha tenido una mayor tendencia a la destrucción que a la creación de puestos de trabajo; que en relación con este problema, la falta de empleo, ha perdido población de forma continuada, con la excepción de los años 2001 a 2009; que ha registrado sistemáticamente unas bajas tasas de actividad y de empleo y, en consecuencia, de afiliados a la Seguridad Social, y que, en cambio, la relación afiliados/pensionistas está muy por debajo de la media. La trayectoria de las variables precedentes está detrás de la baja productividad y el bajo PIB por habitante. Y la alta proporción de pensionistas explica porque la situación relativa de la región en comparación con la media nacional es mejor en términos de RDBH por habitante que en términos de PIB por habitante. Al tiempo que las mayores diferencias relativas en la evolución de la

población que en el PIB explican porque se ha estado produciendo una convergencia en ese último indicador.

Todo lo anterior permite sostener la idea de que, en definitiva, estamos en presencia de una economía frágil, donde buena parte del bienestar de su cada día menor número de habitantes es *dependiente* del mejor desempeño económico de otras regiones y del proceso de redistribución de rentas que tiene lugar en el contexto del conjunto del Estado. Podemos decir, en conclusión, que estamos en presencia de una economía que, si se mira de forma retrospectiva, ha participado, sin duda, del proceso de desarrollo general del país pero donde el desarrollo ha sido más débil y su fragilidad económica es manifiesta.

### III. FACTORES DETERMINANTES DE LA DEBILIDAD DEL DESARROLLO EN CASTILLA Y LEÓN

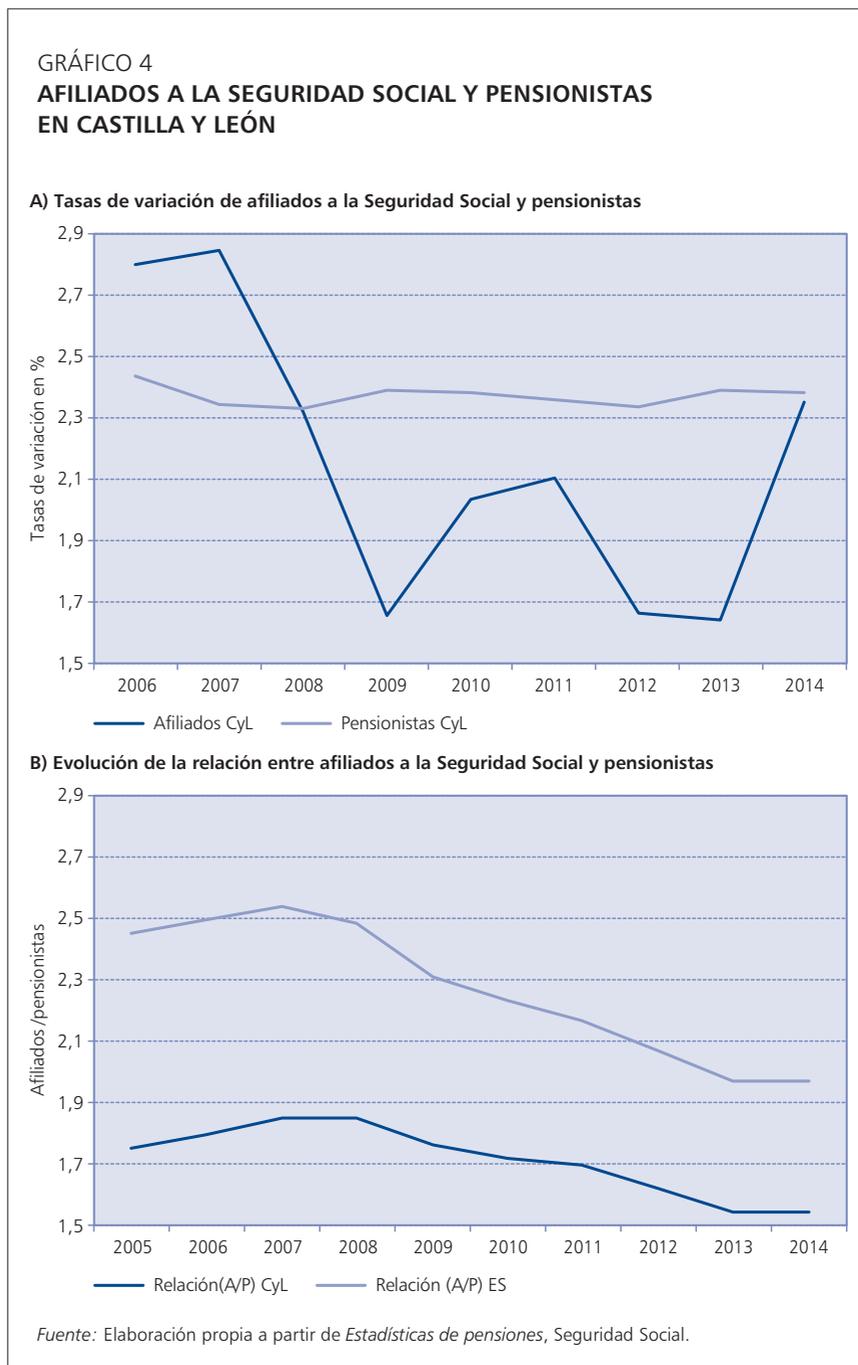
Teniendo en cuenta las conclusiones precedentes podemos reformular de manera más precisa el segundo de los interrogantes presentado en la introducción como: ¿cuál es la explicación de esa debilidad del desarrollo, de la fragilidad de la economía regional y en última instancia de la *dependencia* en el nivel de bienestar?

Dado que de lo que estamos hablando es de la dinámica de una economía regional, en definitiva de la economía de un territorio que forma parte de un Estado más amplio, y que, en consecuencia, su desarrollo económico está muy condicionado por lo que sucede en el conjunto, para dar una respuesta razonable a esta pregunta considero que es

necesario conjugar cinco perspectivas de análisis diferentes pero complementarias. La primera es la histórica. La segunda la concierne a la evolución de variables determinantes del crecimiento. La tercera la relativa a la configuración del sistema productivo. La cuarta la calidad de la gobernanza de la Administración pública regional. Y la quinta es la espacial o geo-económica. En los siguientes párrafos se sintetizan los aportes esenciales de cada una de esas perspectivas.

Desde la perspectiva histórica, lo primero que hay que recordar aquí es que Castilla y León no estuvo entre las regiones en las que se inició la implantación de actividades productivas modernas. Había sido antes y seguía siendo a la altura de la instauración del régimen liberal una región de marcado carácter rural, tradicionalista y «procesional», y la transformación de su sistema productivo y su sociedad hasta el inicio del proceso de cambio acelerado a finales de los años cincuenta del siglo pasado, aunque perceptible, fue escasa. Dos datos evidencian esta realidad: en 1960 el 78,3 por 100 de la población vivía en municipios hasta 2000 habitantes, y todavía el 53,1 por 100 de los ocupados lo estaban en la agricultura.

Es importante tener en cuenta esta realidad, porque la economía y la sociedad de Castilla y León han cambiado mucho desde el Plan de Estabilización de 1959. Pero hay suficientes evidencias de que esa transformación se ha producido en mucha mayor medida como consecuencia de los cambios externos, en definitiva, de la tracción que ejercían sobre ella el crecimiento acelerado de las actividades industriales y de servicios de los grandes centros urbanos, y la emigración



rural, estimulada por la demanda de trabajadores en las ciudades, que como resultado de la acción de grupos sociales internos, con el mínimo de capacidad para adoptar las innovaciones que se estaban produciendo a escala mundial y no digamos ya para generarlas internamente.

Si bien es cierto que esta reflexión se sitúa lejos de los ejercicios de contabilidad del crecimiento, parece que hay pocas dudas respecto al hecho de que, sea cual sea la situación de partida, el resultado en términos de crecimiento y desarrollo a partir de un momento determinado

está directamente relacionado con la acumulación de capital físico, tecnológico, humano, y la difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

Por lo que se refiere al *stock de capital físico*, los trabajos del IVIE ponen de manifiesto tres características de interés. La primera es que ha crecido por debajo de la media española en todo el periodo 1995-2011, lo que ha conducido a la pérdida de peso en el contexto nacional. La segunda es que, aun así, la dotación de capital por habitante supera a la nacional, pero esto se debe al peso de las infraestructuras, relacionado con la gran superficie regional. Y la tercera es que las menores dotaciones relativas se dan en los «equipos de transporte y activos TIC». (AA. VV., 2014)

En relación con el complejo campo de la *tecnología y la innovación*, ámbito en el que se sitúan muchas de las claves del desarrollo de cualquier sociedad, y sin olvidar que las vías de acceso a la tecnología y a la innovación son variadas, lo cierto es que la generación interna de innovaciones está directamente relacionada con los recursos que los agentes locales dedican a las actividades de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), lo que a su vez condiciona las posibilidades de que se cree un sistema de ciencia-tecnología que pueda resultar efectivo. Pues bien, el gasto en I+D+i en relación con el PIB toma su valor más alto en 2008 (1,32 por 100) descendiendo desde ese momento hasta el 1 por 100 en 2013. Por lo tanto, estamos muy alejados del objetivo de 3 por 100 del PIB recogido en la EE 2020. Y al igual que ocurre en el conjunto de España la distribución del gasto entre los

diferentes agentes del sistema muestra un déficit manifiesto del gasto empresarial. Estos recursos alimentan un sistema de ciencia y tecnología, del que se puede decir que, efectivamente, son reconocibles todos sus componentes, entre los que destacan las ocho universidades con que cuenta la región, pero que padecen un grave problema de esclerosis.

Sobre el *capital humano*, si lo aproximamos mediante el indicador clásico de número de años de estudio concluidos de la población activa, se puede decir que se mantuvo durante muchos años por debajo de la media nacional, algo directamente relacionado con la existencia de esa sociedad rural y el predominio de la actividad agraria. Pero a medida que se ha ido produciendo la convergencia en la estructura productiva, el nivel formativo de la generalidad de la población y en concreto de la población activa se ha ido aproximando al nacional, y la situación actual es muy parecida. En concreto, en 2013 estaba en 12,2 frente a los 12,0 de España (IVIE, 2015).

En este ámbito la EE 2020 marca dos objetivos. El primero situar las «tasas de abandono escolar prematuro por debajo del 10 por 100», y el segundo que «al menos un 40 por 100 de las personas de 30 a 34 años de edad deberán completar estudios de nivel terciario». El valor del primero de los indicadores para Castilla y León en 2014 era 16,8 por 100. Y sobre el segundo no se dispone de una información precisa, pero según la EPA, solo el 25,6 por 100 de la población total tenía educación superior en ese mismo año, por lo que es poco probable que estemos cerca del objetivo para el grupo de edad indicado. Por lo tanto, tam-

bién en este caso el camino por recorrer es largo.

En cuanto a la implantación de la *sociedad de la información*, la lectura del abanico de indicadores disponibles para observar este fenómeno, en relación con los diferentes agentes (hogares, empresas, E-administración) lo que pone de manifiesto una vez más es que Castilla y León participan de los cambios que se están produciendo, y por tanto en este caso de la penetración de las tecnologías y el empleo por parte de los diversos grupos de usuarios de las herramientas puestas a su disposición. Pero aquí como en otros campos las debilidades salen a la luz en términos de: menor alcance de las redes de banda ancha, en concreto de las de fibra óptica; menor proporción de hogares o empresas que disponen de los medios adecuados; la frecuencia con la que los utilizan (accesos a Internet por particulares, disponibilidad de web a efectos de comercio electrónico por parte de las empresas...) El único campo en el que la región no está rezagada es en el relativo a la E-administración.

En relación con la estructura de la producción y del empleo ya se ha mencionado más arriba que Castilla y León en 1960 seguían teniendo un sistema productivo centrado en la agricultura. Desde ese momento se va produciendo un lento proceso de convergencia hacia un modelo más parecido al nacional. No obstante, todavía se observan diferencias como el mayor peso del sector agrario y de las actividades extractivas, un valor algo superior a la media de las industrias manufactureras y un peso claramente inferior de los servicios. Estas diferencias son importantes porque lo que sucede es que en la región tienen más peso relativo

actividades que se caracterizan por su baja productividad y poca capacidad de generación de empleo, como la agricultura, y algunas ramas de la industria y los servicios. A todo esto hay que añadir que la estructura empresarial se caracteriza por la existencia de un tejido empresarial en el que prácticamente el 53 por 100 de las empresas carecen de trabajadores asalariados.

Sobre la *calidad de la gobernanza*, y sin olvidar la compleja distribución de funciones y competencias, entre las administraciones que operan en la región, debe quedar claro que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su Artículo 70, establece que la competencia en materia de desarrollo económico corresponde a la Junta de Castilla y León. En mi opinión esa atribución lleva aparejadas dos obligaciones principales. La primera es la de elaborar y poner en práctica un proyecto de región. En definitiva, poner sobre el papel dónde estamos y a dónde queremos llegar, los medios que precisamos y la forma de obtenerlos. Algo fundamental en una Comunidad formada por nueve provincias, carentes históricamente de algún tipo de conciencia y de proyecto común. En la práctica este proyecto de región compartido por todos los agentes, se puede decir que ni se ha propuesto, ni elaborado, ni está en la agenda de las autoridades regionales.

Y la segunda es desplegar un modelo de gobernanza que responda mínimamente a los principios del buen gobierno. Sobre esto puede decirse que en Castilla y León han estado presentes, en mayor o menor medida, el conjunto de malas prácticas que en los últimos años han llegado a los tribunales de justicia en toda España, prácticas que encajan

dentro de lo que con arreglo a la terminología de Acemoglu y Robinson (2013) pueden considerarse como *extractivas*.

El quinto de los aspectos a mencionar para comprender la dinámica de cualquier territorio es el relativo a lo que se puede denominar el potencial del territorio desde la perspectiva de la localización de actividades, provengan estas de agentes internos o externos. En relación con esto hay que destacar cuatro características de la región.

La primera es la ya comentada de un territorio muy extenso, con una baja densidad de población (27 habitantes por km<sup>2</sup>) y un poblamiento disperso. La segunda es que si bien se trata de una región accesible, en términos relativos el grado de accesibilidad desde los principales centros de negocios europeos y mundiales es bajo, entre otras cosas porque desde los cuatro aeropuertos existentes, en la actualidad se puede ir a muy pocos sitios. La tercera que la región en general se sitúa fuera de los grandes ejes de desarrollo de la Península Ibérica. Y la cuarta que carece de áreas metropolitanas importantes. Con sus 409.395 habitantes, Valladolid se sitúa en el puesto decimonoveno de la clasificación de áreas metropolitanas españolas, con lo que la generación de externalidades derivadas de la aglomeración es insuficiente. En resumen, la *posición* no es un factor que, en términos relativos, juegue a favor de Castilla y León.

#### IV. RETOS, OBJETIVOS Y ESTRATEGIA PARA REFORZAR EL DESARROLLO DE CASTILLA Y LEÓN

La tercera pregunta planteada en la introducción es: ¿cuáles son

los retos y cuál puede ser el sentido de la estrategia a seguir en la Comunidad Autónoma de Castilla y León para entrar en esa vía de «crecimiento sostenible, inteligente e integrador» por la que la Unión Europea nos propone transitar?

Teniendo en cuenta los problemas y debilidades descritos, considero que el gran reto y el objetivo prioritario de la economía y la sociedad de Castilla y León debe ser lograr un mayor grado de *autonomía*, en el sentido de conseguir que el bienestar de sus ciudadanos esté cada día más en función de su capacidad de generación de ingresos y menos en función de los mecanismos de redistribución de rentas que operan en el interior del Estado o de la Unión Europea. Este reto es apremiante en la medida en que el sistema de ideas actualmente dominante en relación con la redistribución, con manifestaciones como la negativa a la constitución de unión fiscal en la UEM y el auge de los nacionalismos y secesionismos (una de cuyas reivindicaciones explícitas es la de reducir la transferencia de recursos a otros territorios), está teniendo como resultado la reducción al mínimo posible de los mecanismos de redistribución entre los ciudadanos y/o territorios más ricos y los ciudadanos y/o territorios más pobres. En estas circunstancias, sin esa ganancia de *autonomía*, las tendencias detectadas, como falta de empleo, emigración, despoblación y de envejecimiento, se agravarán.

Dado que la insuficiente capacidad de generación de rentas está directamente relacionada con la baja productividad y la baja tasa de ocupación, la estrategia a seguir en Castilla y León para ganar autonomía tiene que

utilizar todos aquellos instrumentos que permitan la mejora de la productividad y el incremento del empleo. A continuación se exponen los seis ejes de actuación que en función de lo expuesto hasta aquí y de los objetivos de la EE 2020 considero que ofrecen más posibilidades para la región.

Antes de entrar en esa exposición, hay que recordar que el margen de actuación, sea cual sea el ámbito político del que estemos hablando (nacional, regional o local) está fuertemente condicionado por las tendencias y procesos que tienen lugar a escala global, y que en definitiva se manifiestan en cada territorio en forma de oportunidades que los agentes locales deberían intentar explotar, o de amenazas que deberían procurar contrarrestar. Ese conjunto de fuerzas se pueden agrupar en cinco grandes apartados: a) Las limitaciones y perturbaciones de la realidad física, con problemas esenciales como la escasez de agua dulce, y los relativos a la energía y el cambio climático; b) Las deficiencias en la arquitectura institucional, tanto en la eurozona como en España, que constituyen una de las vertientes de la actual crisis y de los obstáculos para solucionarla; c) La economía basada en la inteligencia, entendida como el recurso creciente al conocimiento, la tecnología, la información y el emprendimiento, fenómenos sin duda positivos, pero que pueden acarrear amenazas para los territorios en los que estos recursos son más escasos; d) La existencia de un mundo cada día más abierto, pero más competitivo y que si de un lado ofrece oportunidades para los territorios donde se localizan empresas competitivas y/o recursos de interés, genera otras tantas amenazas para aquellos con pocos recursos que ofrecer y con empresas más débiles;

e) Los cambios poblacionales y sociales, entre los que se pueden destacar el envejecimiento de la población en los países más desarrollados y el formidable proceso de urbanización y formación de áreas metropolitanas de enormes dimensiones (Banco Mundial, 2009) que deja a su alrededor territorios vacíos, algo evidente en Castilla y León.

### 1. Reformar la arquitectura institucional de la UE y del Estado español

Simplificando algo las cosas, puede afirmarse que el único ámbito de todo el proceso de construcción de la Unión Económica y Monetaria (UEM) que funciona razonablemente es el de la integración comercial. Por el contrario, algo tan crucial en el contexto de una unión monetaria como la integración financiera, con la unión bancaria a la cabeza, sigue en construcción y las controversias sobre su configuración definitiva siguen abiertas (García, 2015). La unión fiscal ni está ni se la espera. La avalancha de refugiados ha evidenciado la fragilidad de Schengen. El órdago de Cameron para mantenerse en la Unión cuestiona su integridad. Y podrían citarse otros elementos del edificio de la Unión que presentan graves daños estructurales.

Visto todo esto desde otra perspectiva puede decirse, que para cualquier región de la UE el avance en la senda del desarrollo resultaría más fácil si existiese un marco institucional claro, estable y respetado por todos. Y en lo concerniente a la Unión Monetaria que fuese funcional con los requisitos para su correcto funcionamiento. En el caso de las regiones con economías más frágiles, que precisan en mayor

medida de mecanismos de redistribución, esto resulta fundamental, entre otras cosas, porque, en el corto plazo, es poco lo que pueden hacer por sí mismas para mantener o mejorar el nivel de bienestar.

En el caso de España, la intensidad de la crisis económica, y sus consecuencias en términos de pobreza, la corrupción, la escasa inteligencia de muchos gobernantes y los nacionalismos secesionistas, han evidenciado que tenemos problemas institucionales fundamentales a solucionar. La reconsideración del pacto constitucional de 1978, el modelo fiscal y el de financiación de las comunidades autónomas, son algunos de ellos. De todos estos problemas el fundamental es el tributario. Y esto es así porque en España, en mayor medida que en toda la OCDE, la reducción de las tasas máximas de los impuestos personales (OCDE, 2014a), junto con la admisión de la «optimización fiscal agresiva», que ha conducido a que gran parte de las empresas multinacionales paguen impuestos mínimos en los países en los que obtienen los beneficios, ha reducido la capacidad redistributiva de los estados, que a su vez conduce al aumento de la desigualdad, y «cuando la desigualdad de los ingresos se eleva, el crecimiento cae» (OCDE, 2014b). La propia OCDE (2014c) ha propuesto un plan para hacer frente a este problema.

La reforma de la arquitectura institucional europea y española no es algo que esté directamente al alcance de los agentes políticos de una región. Pero no es menos cierto que la dirección en la que terminen moviéndose las cosas estará en relación con la claridad de las ideas y la inteligencia de quienes representen a la región en esas instancias y de su capaci-

dad de presión sobre quienes toman las decisiones finales. Por lo tanto, parece claro que este es un campo en el que hay trabajo que hacer.

## 2. Gobernar mejor en Castilla y León

No obstante lo anterior, sería por una parte ingenuo y por otra irresponsable que los agentes políticos, económicos y sociales de cualquier región pensasen que la solución a sus problemas tiene que venir esencialmente del exterior. En el ámbito institucional Castilla y León tienen retos específicos muy importantes, entre los que cabe destacar dos.

El primero es poner fin a las prácticas de mal gobierno que han estado presentes aquí como en el resto de regiones y que constituyen una lacra para el desarrollo, en la medida en que generan incentivos perversos, ineficiencia y una asignación de recursos inadecuada.

El segundo reto de la Comunidad en este ámbito es reorganizar el modelo de gestión del territorio. Reto que encadena dos objetivos principales. El primero el de prestar unos servicios públicos adecuados y el segundo el de movilizar económicamente el territorio.

El origen de este reto tiene que ver con tres características de la región ya mencionadas y que se pueden enunciar en los siguientes términos. Castilla y León tienen: a) una superficie de 94.226 km<sup>2</sup>, el 18,7 por 100 del territorio nacional; b) un modelo de poblamiento constituido por más de 6.000 localidades, distribuidas en 2.248 municipios, la inmensa mayoría de los cuales pierden población y en conse-

cuencia umbrales de demanda para una prestación eficiente de servicios públicos y privados. Pero entre ellos quedan suficientes núcleos intermedios, la mayoría antiguos centros comarcales, que siguen siendo viables; y c) la mayoría de esos pequeños municipios padece una insuficiencia de ingresos para la adecuada prestación de los servicios públicos.

Si bien es cierto que el despoblamiento del medio rural es difícilmente evitable, dadas las ventajas de localización que presentan los entornos urbanos, derivadas de la variedad de externalidades positivas asociadas a la aglomeración, no es menos cierto que: a) en esos núcleos de población existe un patrimonio que no es razonable perder; b) se asientan en un territorio que contiene diversidad de recursos, especialmente renovables, que en el contexto de las preocupaciones por la sostenibilidad no parece sensato ignorar; c) en ese mismo espacio se asientan las producciones agrícolas y ganaderas que nutren la industria agroalimentaria.

La pregunta, y se trata de una pregunta fundamental en Castilla y León, es: ¿cómo se puede hacer compatible la utilización de ese importante potencial presente en el territorio, con la creación de un contexto vital en el que las personas encuentren que es posible y en el que merece la pena vivir?

La clave parece estar en reforzar la funcionalidad de esos núcleos intermedios en términos económicos y de dotación de servicios públicos y privados. Y hay razones para pensar que la estrategia con más posibilidades de éxito pasa por dotar a las cabecezas comarcales, o de los distritos rurales que la Junta está terminando de definir, de las infraestructuras sociales y productivas

necesarias, y al mismo tiempo utilizar esos distritos como áreas de referencia para poner en marcha planes estratégicos, con la participación de todos los agentes públicos y privados presentes, orientados al desarrollo económico. Dicho de otra forma, el enfoque no puede ser únicamente el de la prestación de los servicios públicos, el enfoque debe ser el de la movilización económica del territorio. Porque sin esta movilización y la creación de nuevos empleos la población seguirá haciendo bien en buscarse la vida en otros lugares.

## 3. Reforzar los determinantes del desarrollo inteligente y la creación de ventajas competitivas

Se ha recordado previamente que dos de las fuerzas que están marcando la evolución de las economías y sociedades actuales se derivan del empleo creciente de la inteligencia y la existencia de un mundo cada día más abierto a toda clase de intercambios, y que se trata de dos procesos que para cada territorio concreto pueden convertirse en oportunidades o amenazas. El que se decanten en uno u otro sentido depende en buena medida de las estrategias y decisiones que adopten los agentes económicos y sociales presentes en el territorio.

Castilla y León tienen debilidades claras en estos dos frentes. En el de la economía basada en la inteligencia porque la escasa inversión en I+D+i, la fragilidad de su sistema de ciencia y tecnología, la insuficiente difusión de la sociedad de la información, y su incapacidad para retener el capital humano que forma derivan en una escasa capacidad in-

novadora. Y en el de los intercambios internacionales porque su excesiva concentración en el sector de la automoción evidencia las dificultades de la mayor parte de las empresas para competir en los mercados internacionales. La consecuencia no puede ser más evidente. Si Castilla y León quiere aumentar su productividad y generar empleo, y a partir de aquí mejorar sus capacidades de generar rentas, tiene que hacer un esfuerzo para mejorar su capacidad de innovación y paralelamente aumentar las ventajas competitivas de las empresas aquí asentadas.

Los listados de actuaciones a desplegar en los ámbitos de la innovación y la creación de ventajas competitivas están ampliamente difundidos, pero en el caso concreto de Castilla y León se puede señalar que es especialmente necesario: a) el aumento de los recursos, tanto públicos como privados dedicados a la I+D+i; b) la mejora del sistema de ciencia y tecnología; c) la retención de capital humano que se forma en la región, fomentando su contratación por las empresas; d) la inversión en tecnologías de la información y comunicaciones, en particular en redes de alta capacidad; e) la mejora de algunas infraestructuras (la autovía del Duero es el ejemplo más citado); f) el aumento de tamaño de las empresas y de su nivel de internacionalización, entre otras cosas fomentando su inserción de las cadenas globales de suministro; g) la mejora de las condiciones de acceso al crédito.

#### 4. Consolidar las actividades que ya funcionan bien

Al lado de debilidades evidentes y de los problemas que arrastran muchos de sus sectores pro-

ductivos, hay otros que tienen fortalezas que deben consolidar. Y esta consolidación constituye una de las tareas ineludibles de los responsables directos de las empresas que operan en esos sectores y de las administraciones públicas sobre el terreno.

Las dos joyas de la corona, hablando en términos industriales, son el sector del automóvil y el agroalimentario. El primero atravesó en los primeros años de la crisis una situación muy delicada, pero el esfuerzo de empresas y sindicatos para crear un marco laboral competitivo en términos internacionales ha logrado situar de nuevo al sector en unas condiciones muy favorables. Se trata de un sector dominado por empresas multinacionales, pero a su sombra se ha fortalecido un interesante tejido empresarial, de fabricantes de diferentes componentes, algunos de capital local, que han convertido a la región, en concreto al eje Valladolid-Palencia-Burgos, en un nodo significativo dentro de la automoción europea.

Por lo que se refiere al sector alimentario, hunde sus raíces en la existencia de una agricultura que continúa en esa secuencia interminable de transiciones, siempre al borde de la desaparición por la baja rentabilidad, pero finalmente en pie porque sigue siendo la única forma de vida posible para parte de los habitantes del medio rural. Es un sector que mantiene diversidad de orientaciones productivas, variedad de productos y excelente calidad en muchos de ellos. Sobre esta base se asienta una industria alimentaria que tiene sus principales pilares en los derivados cárnicos, los productos lácteos, la industria azucarera, galletas y un sector vitivinícola que, de estar cercano a la extinción al comienzo de los años

ochenta, se ha convertido en referente del buen hacer y la calidad.

En un mundo que se debate entre el hambre de todavía demasiados millones de personas y la aspiración de otros muchos millones de acceder a una alimentación sana y de calidad, el sector agroalimentario, difundido en todo el territorio regional y en el que existe una gran diversidad de empresas, exige mantener una estrategia permanente con tres objetivos esenciales: garantizar la permanencia de las actividades agrícolas y ganaderas fortaleciendo su rentabilidad; asegurar la sanidad y calidad de los alimentos y ampliar la presencia en los mercados internacionales.

#### 5. Aprovechar las grandes oportunidades abiertas en torno a la sostenibilidad

Posiblemente el cambio climático es el principal reto que tiene ante sí la comunidad internacional y, sin duda, «representa una amenaza apremiante y con efectos potencialmente irreversibles para las sociedades humanas» (Naciones Unidas, 2015), pero las estrategias que se están diseñando para hacerle frente pueden constituir una oportunidad para el desarrollo de nuevas actividades productivas y la creación de empleo.

El objetivo de la EE 2020 sobre cambio climático y sostenibilidad de «reducir un 20 por 100 las emisiones de gases de efecto invernadero, ahorrar un 20 por 100 de energía y ampliar el uso de las renovables hasta el 20 por 100» y el conjunto de actuaciones y estrategias diseñadas para hacerle frente, como la de transición hacia una economía baja en carbono (Comisión Europea, 2011) y la de bioeconomía ofre-

cen grandes oportunidades. Se trata de un ámbito de actuación con muchas vertientes, pero en el caso concreto de Castilla y León hay tres que ofrecen especiales posibilidades: a) el aumento de la generación de energías renovables; b) la política de desarrollo urbano sostenible y c) la bioeconomía.

El sector energético ha sido uno de los pilares de la economía regional durante muchos años. Sus bases tradicionales han sido la minería del carbón y la del uranio, en su momento, y su transformación en combustible nuclear, las centrales térmicas, hidroeléctricas, y la nuclear de Garoña. Los cambios operados en la política energética y los avances tecnológicos han modificado en parte la configuración del sector. La minería del carbón está en plena crisis, ya no se extrae mineral de uranio, aunque existe un polémico proyecto de reapertura de la mina salmantina, y Garoña lleva cerrada más de dos años. Estas *pérdidas* mantienen a las autoridades y a otros agentes regionales en una *fase de negación*, lo que les está impidiendo aplicarse en el aprovechamiento de las nuevas oportunidades. Su gran superficie, la existencia de recursos hídricos, y fundamentalmente viento y radiación solar, hacen de Castilla y León un territorio privilegiado para la captación de energías renovables. En el caso del viento esto ya es una realidad puesto que Castilla y León es la comunidad con más potencia instalada, pero donde el potencial por explotar es todavía muy grande y está disponible en todo el territorio.

Por lo que se refiere a la política de desarrollo urbano sostenible, comprende una amplia gama de actuaciones posibles, como la captación de energía en los edificios, la rehabilitación ge-

neral y energética de los mismos, la creación de auténticas redes de carril bici, la organización de mejores sistemas de transporte público, la implantación de vehículos eléctricos... Se trata de actuaciones que se pueden cofinanciar con diversos fondos europeos y que no se hacen solas. Requieren la adopción de una estrategia regional adaptada a las directrices de la UE y la voluntad de ejecutarla sin pérdida de tiempo, porque recursos financieros existen y nunca han estado tan baratos. Todas estas actuaciones, al tiempo que contribuyen a hacer frente al cambio climático constituyen una de las fuentes de incremento de la producción y del empleo de mayor potencialidad.

La estrategia europea de bioeconomía referida a «la economía que realiza un uso inteligente de los recursos biológicos y renovables de la tierra...» (Comisión Europea, 2012) constituye una llamada a aprovechar no solo los recursos ligados a la agricultura convencional, sino al conjunto de los recursos biológicos, algo fundamental en una región en la que el 50 por 100 del territorio tiene la consideración de forestal.

## 6. El desarrollo inclusivo

Tal y como se ha expuesto en la primera parte, una de las secuelas de la crisis ha sido el aumento de personas en riesgo de exclusión, hasta alcanzar el 26,1 por 100 en 2014. Para comenzar esto significa que esas personas no alcanzan el 60 por 100 del nivel medio de ingresos por unidad de consumo, y lo que acompaña este dato son situaciones de carencia de empleo, imposibilidad de hacer frente a gastos imprevistos, las dificultades para una correcta alimentación, o la

denominada pobreza energética. Si se suma a esto las familias que han perdido la vivienda, y fenómenos más generales como el deterioro de muchos servicios públicos (entre ellos uno fundamental como la sanidad, con su manifestación más evidente de aumento permanente de las listas de espera) pone de manifiesto que la Comunidad tiene ante sí el que tal vez sea el reto más urgente, el de evitar que las personas afectadas por todos estos problemas pasen del riesgo de exclusión a ser excluidos efectivos.

El concepto de desarrollo *inclusivo* no parece que sea muy compatible con ese 26,1 por 100 de personas en riesgo de exclusión social. Y hay que recordar que la propia EE 2020 establece como objetivo que «El número de europeos que viven por debajo de los umbrales nacionales de pobreza debería reducirse en un 25 por 100, rescatando así a más de 20 millones de personas de la pobreza». Hasta ahora en España y en Castilla y León nos estamos moviendo en la dirección contraria.

## V. CONCLUSIONES

La trayectoria de variables como el PIB, el empleo, la población, la afiliación a la Seguridad Social... ponen de manifiesto que la economía de Castilla y León ha seguido una senda menos favorable que la de la economía española.

La región también presenta valores inferiores a la media nacional en PIB por habitante, como consecuencia de su inferior productividad y tasa de ocupación. Sin embargo, su nivel relativo de RDBH por habitante se sitúa por encima del correspondiente al de PIB por habitante,

gracias a la redistribución de renta entre las regiones más ricas y las menos ricas, del que la región se ve beneficiada debido a una de sus debilidades, el envejecimiento poblacional. Estos hechos revelan la debilidad relativa del desarrollo de Castilla y León y su *dependencia* de esas transferencias para mantener el nivel de bienestar.

Esa debilidad se puede entender como el resultado conjunto de cinco fenómenos: el retraso en su incorporación a los procesos de industrialización; la insuficiente acumulación de capital físico, tecnológico y humano; el excesivo peso relativo de sectores de baja productividad; las carencias de la gobernanza regional y el hecho de que de su posición y su sistema urbano generan externalidades insuficientes para la atracción de inversiones.

Sumando a lo anterior el hecho de que nos movemos en un entorno en el que la redistribución entre las personas y los territorios más ricos y los menos ricos parece gozar cada día de menos partidarios entre quienes toman las decisiones, el reto fundamental al que debe hacer frente Castilla y León es el de mejorar

su grado de autonomía en la generación de rentas, mejora que pasa por el aumento de la productividad y de la tasa de actividad. A ello pueden contribuir las seis líneas de actuación propuestas: Reforma de la arquitectura institucional de la UE y del Estado español; Gobernar mejor en Castilla y León; Reforzar los determinantes del desarrollo inteligente y la creación de ventajas competitivas; Consolidar las actividades que ya funcionan bien; Aprovechar las grandes oportunidades abiertas en torno a la sostenibilidad, y haciendo frente a su reto más urgente, la reducción de la proporción de personas en riesgo de exclusión.

#### BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (2014), *El stock y los servicios del capital en España y su distribución territorial en el periodo 1964-2012 (CNAE-2009)*, IVIE. <http://www.ivie.es/es/banco/stock/banco2.php#a1>
- ACEMOGLU, D., y ROBINSON, J.A. (2013), *Por qué fracasan los países*, Ed. Deusto
- BANCO MUNDIAL (2009), *Una nueva geografía económica*, Ed. BM
- Comisión Europea (2010), *Estrategia Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020 final.
- (2011), *Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050*, COM (2011) 112 final.

— (2012), *La innovación al servicio del crecimiento sostenible: una bioeconomía para Europa*; COM (2012) 60 final.

GARCÍA, R. (2015), *Castilla y León. Imaginando futuros*. [http://www3.uva.es/docyl/asignaturas/a\\_a827/documentos/CASTILLA\\_Y\\_LEON\\_IMAGINANDO\\_FUTUROS.pdf](http://www3.uva.es/docyl/asignaturas/a_a827/documentos/CASTILLA_Y_LEON_IMAGINANDO_FUTUROS.pdf)

INE (2013), *Proyección de población a corto plazo 2012-2023*. <http://www.ine.es/prensa/np813.pdf>

IVIE (2015), *Capital Humano en España y su distribución provincial*. <http://www.ivie.es/es/banco/caphum/caphum.php>

MINISTERIO DE FOMENTO (2015), *Atlas estadístico de las áreas urbanas*. [http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/DIRECCIONES\\_GENERALES/ARQ\\_VIVIENDA/SUELO\\_Y\\_POLITICAS/Atlas/](http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/Atlas/)

NACIONES UNIDAS (2015), *Convenio Marco sobre el Cambio Climático*. <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/109s.pdf>

OCDE (2014a), *Top Incomes and Taxation in OECD Countries: Was the crisis a game changer?* <http://www.oecd.org/social/OECD2014-FocusOnTopIncomes.pdf>

— (2014b), *Inequality and Growth*. <http://www.oecd.org/social/Focus-Inequality-and-Growth-2014.pdf>

— (2014c), *Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios*.

— (2014d), *Rising inequality: youth and poor fall further behind*. <http://www.oecd.org/social/OECD2014-Income-Inequality-Update.pdf>

OECD Publishing, Paris DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207813-es>

OIT (2014), *Global Wage Report 2014 / 15 Wages and income inequality*, Ed. OIT.