

3.2. PRIMERA PONENCIA: EL SECTOR PÚBLICO Y LA RIQUEZA DE LAS REGIONES

JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ PÁRAMO

Tengo que agradecer a los organizadores de este 4º Congreso de Economía Regional de Castilla y León, el haber querido contar con mi intervención en estos cursos, que ya son conocidos en todas partes porque ya se han establecido con solidez. Comentaba hace un momento que llegar a la cuarta edición es algo que señala que se ha dado con un producto para durar, y mi agradecimiento tiene que ser doble porque yo, les confieso, no soy un especialista en economía regional, mi agradecimiento se va a convertir a partir de aquí en disculpa, porque no soy especialista en estas cuestiones, y de forma sobrevenida, disculpa también porque después de la exhibición que acabamos de presenciar hace unos minutos, algo de D. Enrique Fuentes Quintana, que es orgullo de esta región y bandera de nuestra profesión. Quién no ha sido alumno de D. Enrique Fuentes por una u otra vía. Mi papel en esta sesión, pues, queda severamente condicionado, y si a esto añadimos limitaciones de tiempo, me parece que tengo que entrar en materia lo más rápidamente posible, con todo, mi esperanza es que, así como cuando yo escucho a no especialistas en un tema que me interesa, muchas veces el oírles es algo que me hace dudar o me reafirma en mis convicciones, quizás las reflexiones que en voz alta voy a hacer aquí, ante ustedes que son especialistas en economía regional, pues les lleven bien quizás a poner en duda algún punto de vista o quizás lo más probable a reafirmarles en sus convicciones, yo creo que aunque éste sólo fuese el valor añadido, sería suficiente, o al menos eso espero y confío en su indulgencia.

El título del tema de mi charla: «El Sector Público y las riquezas de las regiones», es lo suficientemente amplio y complejo como para que tenga que acotar desde el principio las cuestiones a las que me voy a referir. Y por concretar mucho esta acotación, yo quiero dar respuesta esencialmente a dos interrogantes que me preocupan como economista, no como

especialista en Hacienda Pública y por supuesto, no como especialista en economía regional que no lo soy.

El primer interrogante es: ¿convergen los niveles de renta y riqueza de las regiones?, ¿existe un patrón de convergencia en los niveles de renta y riqueza de las regiones? Y si existe, ¿a qué se debe este proceso?

Esta pregunta es una pregunta relevante que se están haciendo en los últimos años muchos economistas que no han tenido nunca nada que ver con la economía regional y uno se pregunta por qué los macroeconomistas se interesan ahora por estos problemas, gente a la que no le importa en concreto cuestiones regionales. Pues uno cuando escarba da con dos razones:

- En primer lugar, cada vez son más abundantes las bases de datos comparativos de tipo internacional o interregional, por lo cual uno tiene datos a los que mirar.
- Y en segundo lugar, la teoría del crecimiento económico que se había quedado estancada allí por principios de los sesenta, ha experimentado un resurgir impresionante.

Uniendo estas dos piezas, nos encontramos con que buena parte, o una gran parte de la profesión está volcándose ahora en cuestiones regionales, entendidas en sentido de comparaciones de crecimiento entre países, regiones, provincias y unidades, todavía de nivel menor, y quizás mi aproximación al problema tiene más que ver con esto último, que con otro tipo de razones.

-¿Por qué la pregunta es relevante para hablar del Sector Público? Pues yo creo que es extremadamente importante saber si existen tendencias naturales a la convergencia a la hora de valorar el papel que el Sector Público puede jugar. No es lo mismo que haya fuerzas naturales que impulsan a la convergencia, en cuyo caso el Sector Público podría actuar como coadyuvante, o como agente que elimina obstáculos a esta convergencia que encontrásemos que el patrón es el de divergencia donde hay clubes de convergencia, países que tienen aire en una dirección y países que tienen aire en otra dirección.

Los factores que hay detrás de la convergencia o de la divergencia son variadísimos. D. Enrique Fuentes a la hora de hablar de la Comunidad de Castilla y León ha hecho referencia, yo diría que a todos, porque él es exhaustivo en todos los temas que toca, realmente los determinantes del crecimiento de un país él ha sido enfático en la educación, y la educación tenemos que ponerla en primer lugar, pero hace falta también que haya un volumen de población importante en las regiones para que éstas crezcan, el factor trabajo y hace falta capital físico. Y hacen falta infraestructuras.

Pero todo esto no sirve si no hay además otros factores, como por ejemplo, la capacidad gerencial. Si una región tiene gente educada, capital físico y capital humano, pero no tiene capacidad de identificar proyectos, valorar estos proyectos, gerenciarlos para al final obtener un Valor Añadido, esta región no crecerá.

La capacidad gerencial es uno de estos factores que normalmente pasan desapercibidos a la hora de contar factores de crecimiento. Otro en el que D. Enrique Fuentes ha insistido es la apertura al exterior. La apertura al exterior es fundamental porque permite las migraciones de

factores de producción entre regiones o entre países, y hace que allí donde las rentas son bajas, se produzcan migraciones hacia el exterior, por lo que por la ley de la productividad marginal decreciente, las rentas tienden a igualarse, la apertura al exterior permite también a las regiones comercializar, permite que las señales de precio se transmitan, permite también que fluya el avance tecnológico, o sea que el grado de apertura al exterior es un factor fundamental, una economía cerrada nunca es tan dinámica como una economía de las mismas características que es abierta al exterior y está forzada a competir.

Y en último lugar de esta lista breve yo situaría las políticas públicas, y fíjense que soy un especialista en Hacienda Pública y quizá el sesgo natural mío hubiera sido ponerlo en primer lugar o en el pelotón de cabeza, porque honestamente creo que las políticas públicas dentro de este conjunto de factores juegan un papel siempre secundario. Políticas públicas que pueden ser de tipo macroeconómico, que garantizan una mezcla equilibrada de políticas económicas y estabilidad nominal sin la cual la economía en su conjunto no puede crecer, y por tanto tampoco sus regiones; políticas «macro» por una parte y luego políticas microeconómicas donde tenemos toda la gama de políticas industriales, laborales, etc., y políticas de orientación claramente regionales, es decir, definidas según cierto territorio.

Si ha de valorarse el papel de estas políticas, responder a la primera cuestión es fundamental, si crecen, si hay leyes que impulsan a la convergencia. La evidencia, por sintetizar mucho las cosas, de la que se dispone, y es una evidencia que ha florecido en un plazo brevísimo (yo diría tres o cuatro años), y para el caso de España hasta donde yo alcanzo en mi conocimiento, pues está todavía en mantillas, tiende a apuntar lo siguiente: cuanto más heterogénea es la muestra de regiones de países que uno estudia, cuanto más amplia es, menos tiende uno a encontrar convergencia, por el contrario, cuanto más homogénea es esta muestra, una muestra homogénea sería regiones de un país, o provincias de una región, más fácil es que encontremos que hay convergencia regional hacia un nivel de producción per cápita a largo plazo común, y esto tiene una explicación clara: cuanto más homogénea es un área geográfica, más parecidas son las preferencias de la gente que vive en ella, tanto más homogéneas son las propensiones al ahorro, que son las que determinan el ritmo de acumulación de capital, más homogénea es la tecnología disponible en esa región, más fácil es que dentro de esa región los factores de producción se muevan, emigren de un sitio a otro buscando un mayor salario, un mayor rendimiento del capital.

Es más fácil que regiones próximas o que forman parte de un mercado único, tengan un volumen de comercio importante, es decir, que comercien sin enfrentarse a más barreras que las naturales y es más fácil, por último, que los procesos de especialización funcional del trabajo, donde hay partes o regiones que, para entendernos, se inventan, y otras regiones que producen en masa hagan sentir sus efectos dentro de ese área.

Éstos son factores de convergencia, todos los que acabo de enumerar, pero también hay elementos de divergencia, que en muchos casos pueden explicar por qué hay regiones que sistemáticamente son pobres y de las que no cabe esperar que prosperen nunca, mientras que hay bloques de regiones que son ascendentes en la evolución de su producto, para empezar la heterogeneidad de las preferencias o de la tecnología son factores determinantes de la falta de convergencia. Cuando las tasas de ahorro no son iguales, cuando hay barreras a la amabilidad,

cuando la tecnología disponible en las regiones es completamente diferente, es difícil esperar convergencia, porque éstos son los factores de los cuales crece la producción.

Luego, también existen economías de escala en la producción. Hay áreas o zonas geográficas donde la concentración se concentra tratando de aprovechar determinadas economías de escape, fenómenos de polarización de la producción.

Existen también barreras diferenciales a la absorción de innovación tecnológica que muchas veces tienen que ver con la actitud de los gobiernos, pero no es igualmente permeable la innovación en unas regiones que en otras, aquellas que más fácilmente incorporan la innovación son las que tienden más a crecer. Barreras diferenciadas explican crecimientos distintos y posiblemente convergencia.

Y por último hay que referirse a las externalidades geográficas, es decir, la disponibilidad de mercados eficientes de trabajo en las proximidades de la producción, o la existencia de mercados financieros, o de conocimiento especializado al que poder recurrir, o canales de fluidos de información, pues producen externalidades geográficas que no se difunden por igual entre regiones, y estos factores podrían explicar divergencia.

Una vez hecha esta taxonomía más larga de lo que debiera haber sido, la pregunta concreta es: ¿convergen las regiones o las provincias españolas? Los desarrollos teóricos más recientes entienden por convergencia dos cosas distintas. Si hablamos de convergencia vamos a definir qué es esto.

Por convergencia se entiende una situación, en términos técnicos, de regresión a la media, es decir, una situación en la que las regiones más pobres crecen a tasas mayores que las regiones más ricas, de manera que en un cierto punto del horizonte larguísimo se igualarán las producciones. Esto es un concepto de convergencia. Uno diría, las regiones convergen si se observa que aquellas que eran más pobres en la situación inicial crecen más rápidamente a lo largo del tiempo. Éste es un primer concepto, y un segundo concepto de convergencia más simple es el basado en una medida elemental de dispersión. Se reduce a lo largo del tiempo la desviación típica de la renta per cápita o de una transformación de la renta per cápita, por ejemplo, el logaritmo de la renta per cápita tiene la ventaja de que nos libera de unidades de medida y podemos obtener comparación internacional.

Pues bien, para el caso español, analicemos el período 1955-1989.

En el gráfico aparecen representados el valor añadido per cápita real de las provincias españolas en el año 55, (es un año suficientemente lejano en el tiempo) y en el eje de la izquierda las tasas de crecimiento de ese Valor Añadido real entre el 55 y el año 89, es decir, prácticamente hasta 1990. Entonces, si nos fijamos en este gráfico y en la línea de regresión que une un poco estos puntos, parece que puede decirse que las provincias españolas han tendido a manifestar convergencia en el sentido primero que expresaba antes. Sí que parece que cuanto más atrás estaba en el punto de partida una región en el año 55, la tasa de crecimiento ha tendido a ser mayor, mientras que si en el año 55 se trataba de una provincia relativamente rica, esta provincia ha tendido a crecer relativamente menos. Estadísticamente o económicamente esta relación es significativa, es decir, que podemos confiar que esta

línea realmente representa algo estadísticamente significativo, respuesta a la primera pregunta. Parece que hay convergencia en el sentido de regresión a la media.

Hay algo más que se puede decir respecto de esto, y es que hay por tanto fuerzas naturales que llevan a las provincias a confluir en niveles de renta, pero esta convergencia es extraordinariamente lenta, es decir, demasiado lenta para poder confiar en las fuerzas naturales de la movilidad y los rendimientos decrecientes. Esta velocidad se estima en torno a un 2% al año, y esto implica, por poner un ejemplo, que la distancia que hay entre la provincia más rica y la provincia más pobre, al dividirse por dos esa distancia, hemos de esperar unos treinta años, una velocidad demasiado pequeña para lo que uno desearía, y es que si las fuerzas que llevan a la convergencia fueran más rápidas en operar, no tendríamos que esperar décadas para observar disminuciones tan significativas de crecimiento.

Pero hay otra cosa de la evidencia reciente de la que me he visto incidentalmente envuelto, se detecta también y es llamativo, y es que precisamente en los años en los que la política regional fue más intensa en España y estuvo más sistematizada, que fueron los años del desarrollo, los años de los planes de desarrollo del 64, aquí aparece hasta el 77, daría igual que hubiéramos cortado en el 75, porque en los años del desarrollo económico, fíjense la dispersión tan enorme que se produce, es decir, antes teníamos una cierta concentración y decíamos hay convergencia, ahora a la vista de este gráfico, sería difícil establecer que hay convergencia, la línea de regresión tiene pendiente negativa, pero estadísticamente no es significativa esa pendiente, luego para sorpresa, de lo que uno esperaría, al menos, de antemano, en los años de mayor intensidad de la política regional no hubo convergencia mayor.

Cuando analiza uno estas cuestiones, es decir, uno puede detenerse aquí o puede tratar de ir un poco más allá, y decir, de acuerdo, hemos encontrado una relación significativa entre la renta inicial y la tasa de crecimiento que dice que hay convergencia, pero podremos mejorar la explicación del crecimiento económico añadiendo factores que le condicionan; se habla de convergencia condicional cuando además de tener en cuenta el nivel de renta de partida y la situación de pobreza inicial, consideramos otros posibles factores que influyen en esto, como por ejemplo, diferencias de la tasa de ahorro, diferencias en el nivel de dotación de infraestructuras, diferencias en el nivel de capital humano que pueda existir entre las regiones, diferencias de tecnología, migraciones, hay regiones que absorben y hay regiones que expulsan. Cuando se trata de examinar si introduciendo estos factores mejora la explicación del crecimiento, la respuesta es positiva con respecto a unos cuantos de ellos, por ejemplo, para explicar las diferencias en la evolución del crecimiento en España, son imprescindibles los siguientes: las tasas de ahorro, fundamental, es un factor significativo absolutamente, no puede explicarse el crecimiento regional de estos años sin tener en cuenta la distinta propensión al ahorro que hay entre provincias y entre regiones; las migraciones también. Las migraciones han sido un fenómeno absolutamente fundamental, y mejoran mucho la explicación del crecimiento, la estructura sectorial, qué duda cabe que la composición de la producción o la composición del empleo asignado a tareas agrícolas, industriales y de servicios es un factor explicativo de primer orden. De manera que sabemos, por ejemplo que una provincia que inicialmente tiene una estructura fundamentalmente agraria, a lo largo del tiempo, a medida que libera mano de obra hacia sectores industriales y de servicios, va a tender a crecer, mien-

tras que las provincias más ricas que ya tienen una gran concentración de actividad en servicios, les va a ocurrir lo contrario porque el sector servicios tiene una productividad que tendencialmente crece a tasas relativamente bajas.

Junto a estos factores que se demuestran significativos aparece uno adicional y es que hay diferencias tecnológicas permanentes entre regiones en el país. Diferencias tecnológicas permanentes que reflejan que la tecnología de producción por más que se igualaran las tasas de ahorro, las migraciones y la estructura sectorial, tendríamos estas diferencias tecnológicas permanentes que indican que a partir de un cierto punto se detendría la convergencia, y a partir de aquí comenzaría una divergencia, tendríamos pelotones de regiones o provincias que convergería cada una a un nivel de renta distinta.

Esto no puede, sino suscitar preocupación a quien lo que le gustaría sería ver que a lo largo o al final de los tiempos las provincias llegan a acercarse a un nivel de vida común lo más alto posible, y para sorpresa, al menos mía, ni la educación, ya se midiera en función del gasto público per cápita de educación, ya se midiera en porcentajes de alumnos por niveles de enseñanza, etc., ni el capital público representado por la variable stock de carreteras en cada provincia, resultaron variables significativas en absoluto, sorpresa, pues grande, sobre la que luego trataré de volver, luego en definitiva hay convergencia porque hay regresión a la media en todo el período, pero en los años de más intensa política regional no existe evidencia de convergencia, y por último para explicar las diferencias entre regiones hay una serie de factores fundamentales, tasas de ahorro distintas, movilidad o migraciones entre las regiones, estructura sectorial de la producción y diferencias tecnológicas permanentes, sin que jueguen un papel aparentemente importante ni la educación ni el stock de capital público medido por las carreteras.

Si examinamos la convergencia fijándonos en la dispersión de la renta per cápita, o del logaritmo de la renta per cápita como antes comentaba que es más conveniente, la historia con la que uno se encuentra, o la que se puede contar es similar, se observa a lo largo del tiempo un decrecimiento, una caída sistemática en la dispersión del Valor Añadido per cápita interprovincial (me estoy refiriendo a la línea negra de la parte superior, la línea negra de la parte superior es la varianza de los logaritmos de la renta per cápita o del valor añadido per cápita regional), entonces fíjense cómo desde el momento inicial (año 55), donde esa desviación típica es ligeramente superior a 0,3, hasta el final de la muestra, donde se sitúa en torno a 0,23, pues se ha producido efectivamente un descenso, ha habido convergencia en estos términos, pero si diferenciamos por períodos esta evolución, nos encontramos con que entre el 55 y el 64 hay una ligera disminución, ésta se detiene, llegamos a una meseta en torno a los años del desarrollo del 64 a después de la crisis del petróleo, 75, y a partir del 65 comienza un proceso nuevo de convergencia, acelerado al principio ven un brusco descenso porque la crisis del petróleo y de precios de materias primas afectó fundamentalmente a aquellas provincias que eran más industrializadas cuya renta per cápita disminuyó en un corto período mucho, y esto estimula a convergencia; la convergencia se produce, no sólo porque los pobres crecen más deprisa que los ricos, sino cuando a los ricos les pasa algo serio que hace bajar sus rentas, que es lo que pasa justo entre los años 75 y comienzos de los 80. A partir de comienzos de los 80 la desviación empieza a aumentar y se empieza a estabilizar en torno al 0,23.

Respecto de lo que nos cuenta este gráfico, quisiera comentar dos cosas:

- En primer lugar, existen estudios similares para otros países que nos permiten hacer comparación, y de las comparaciones disponibles, tan sólo en Italia las diferencias interregionales parecen ser más elevadas que en España, en el resto de países relevantes para nosotros: Alemania, por poner un ejemplo, Francia o el Reino Unido, la diferencia en renta per cápita interregional es más pequeña; el caso alemán por ejemplo, esa desviación típica es 0,2, en Francia 0,15, en el Reino Unido 0,13, es decir, más bajo. En España las diferencias interprovinciales son muy altas medidas por ese patrón de referencia, salvo el caso italiano.
- En segundo lugar, es posible determinar estadísticamente si el nivel al que se ha situado la dispersión a comienzos de los noventa es un nivel de equilibrio o no, o bien si cabe esperar una mayor reducción a lo largo del tiempo de esta desviación, a partir de aquí podría extrapolar y decir que como ha venido reduciéndose continuará haciéndolo.

Estadísticamente se puede ver esto, y el resultado de ese ejercicio es que hemos llegado a principios de los 90 a una dispersión de equilibrio, es decir, que no cabe esperar en el futuro reducciones muy fuertes de la dispersión de la renta interprovincial, salvo que cambie el proceso que genera esto, es decir, todos estos análisis son condicionales en que todo en el futuro siga siendo como en el pasado. Si en el futuro algo cambia, por ejemplo, la política pública, las políticas regionales, o la actitud hacia las migraciones, o la actitud hacia el ahorro, entonces sí que podrían cambiar cosas. Hemos llegado a una situación en la que la dispersión de renta interprovincial va a mantenerse al nivel que lo observamos ahora mismo, en torno a 0,23, esto no excluye la posibilidad de que se produzcan milagros y desastres del desarrollo, es decir, que dada una dispersión es posible que unas provincias aumenten mucho en su renta y otras disminuyan enormemente, ahora bien, la probabilidad de que una provincia que es pobre siga siendo pobre es elevadísima. Por darles algún ejemplo ilustrativo en cifras, no les voy a cansar más con transparencias, pues la probabilidad de que una provincia pobre siga siendo pobre una década después es un 84,6%, y la probabilidad de que una que es muy rica siga siendo rica, pues es un 78,4%. Hay una inercia grande, cabe siempre que uno esté en el caso de milagros o desastres, pero lo que es la dispersión, en términos absolutos, está prácticamente estancada.

Con esto pasaría a la segunda cuestión que me planteo, después de llegar a una conclusión relativamente pesimista respecto a las diferencias de renta interprovinciales, cuál es el panorama al que hace frente o debe hacer frente la política pública, porque las perspectivas que toda esta historia que he contado nos abre, son relativamente lúgubres, hemos llegado a las siguientes conclusiones, existe una dinámica natural de convergencia, basada en rendimiento decreciente de movilidad, ahorro y cambio estructural en la producción, esta dinámica es muy lenta, pero existe. Hay una elevada dispersión de equilibrio, este último resultado al que me refiero, y la política pública, al menos en lo que conocemos de ello, ha sido relativamente poco eficaz porque ni en los años de desarrollo parece haber hecho converger más a las regiones ni el capital público o los niveles de educación son variables que expliquen significativamente el crecimiento en este ejercicio preliminar.

De aquí uno podría dar el salto y hacer la diatriba contra la política regional, que esto también ha estado al uso durante años, y es una oposición además muy extendida, yo me atrevería a decir que en la profesión económica en general, la política regional no goza de la mayor de las apreciaciones y este tipo de argumentos han justificado el cambio radical de las políticas regionales del Reino Unido o de Estados Unidos, durante los 70 y los 80 dando prevalencia a objetivos de redistribución personal de la renta, lo que importa son las personas y no las regiones.

Sería fácil detenerse aquí y no seguir, el papel del Sector Público es limitado, pero yo creo que uno está obligado, siquiera por honestidad intelectual a tratar de ver la moneda desde la otra cara, y yo creo que si se hace esto puede establecerse el fundamento para una cierta implicación del Sector Público en la región con el fin de reducir, no las disparidades de renta interpersonales que esto se apoya en consideraciones de equidad distributiva, sino en reducir las disparidades de renta interprovinciales e interregionales, yo creo que estos fundamentos existen y no deben pasarse, y son fundamentos además que tienen arraigo tanto teórico como empírico como institucional, están aquí y lo que resulte de ellos ya es una aplicación o concreción completa de cada país o de cada cual que haga el análisis, pero desde el punto de vista de hoy es evidente que redistribuir la renta entre las personas no ayuda a reducir necesariamente la desigualdad entre regiones. Si el grueso de la desigualdad se concentrase en las zonas más ricas y nos concentrásemos en redistribuir la renta entre personas, las desigualdades interterritoriales se mantendrían por siempre jamás o incluso podrían agudizarse, entonces de redistribución personal no llegamos a redistribución interregional, no son sustitutivas como políticas entre sí.

Hay razones de eficiencia también que justificarían una cierta política regional porque por una parte la concentración de la producción lleva a fenómenos de congestión que generan fallos de mercado indudables, y por otra parte hay regiones donde la actividad no florece debido a fallos del mercado que el Sector Público podría tener argumentos para corregir, por ejemplo, allí donde faltan bienes públicos de carácter local, ya sea bienes finales para consumo o bienes intermedios para la producción, son regiones donde en presencia de estos bienes públicos podrían tener una cierta actividad. Hay fallos del mercado por tanto que muchas veces determinan la desigualdad entre regiones y si el Sector Público tiene como función entre otras corregir fallos del mercado quizás aquí tuviera un papel que jugar, en definitiva se podría hacer máxima la producción nacional total, mediante una política dirigida al territorio que corrigiese fallos al mercado, y esto es un argumento difícilmente controvertible; o por otra parte desde el punto de vista empírico uno no puede realmente hacer o construir toda una filosofía sobre la política regional con mimbres tan débiles como los que yo acabo de utilizar, esto podría hacerlo en otro foro, pero no en éste, además enseguida, seguro que darían con el truco; porque ni el capital público se puede medir por el stock de carreteras provincial, para empezar, el capital público es algo mucho más complejo y más amplio y tenemos infraestructuras no sólo de transportes, sino de comunicaciones, de energía y de distribución de aguas, que son infraestructuras de producción, pero tenemos infraestructuras de carácter social, están dirigidas no tanto a fomentar la producción como a prestar servicios a las personas; infraestructuras sanitarias, infraestructuras de carácter cultural, infraestructuras educativas.

Cuando uno repara en esto y cuando uno repara también en que hay evidencia empírica de signo contrario a la que yo he comentado donde se demuestra que para una provincia no es tan importante el capital público que existe en la provincia como el de las regiones adyacentes a la provincia y que para una región no es tan importante el capital público que hay en una región como el capital de las regiones que circundan a ésta, por el efecto red que tienen muchas infraestructuras, porque no tiene sentido una carretera que empiece en los límites de una región y termina en los límites de esa región justo en el polo opuesto, no sirve para nada si no está conectada al exterior. Y esto es así para todo tipo de infraestructuras de comunicaciones, para las telecomunicaciones, para las redes de distribución de energía, etc.

Cuando uno tiene en cuenta estas críticas y la evidencia empírica de la que se dispone, entonces la influencia de la política pública en el desarrollo regional empieza a ser discernible e incluso en algunos trabajos muy positiva, está muy claro por ejemplo, que en el caso de España las infraestructuras tienen un rendimiento, hoy por hoy, más elevado que el capital privado. El capital público rinde más, tiene una mayor productividad marginal que el capital privado, siquiera sea porque el nivel de partida, comparativamente hablando con otros países, es más bajo.

Desde el punto de vista empírico también entonces hemos de tener cuidado en categorizar a partir de una evidencia como la que antes les he presentado. Por otra parte el medir los efectos de la educación es complejo, porque la educación rinde no en el momento en que se invierte en educación, sino muchas veces 10, 20, 30 años, una generación después; estos estudios en general no tienen en cuenta esta influencia. Y luego hay políticas públicas cuya dificultad de medición es muy grande, por ejemplo, cómo medir los efectos de las políticas de I+D (de investigación y desarrollo), o ciertas actividades de regulación o políticas de liberalización dirigidas a un territorio, esto es extremadamente complicado.

Desde el punto de vista teórico, desde el punto de vista empírico, podríamos encontrar un cierto fundamento para diseñar políticas de tipo regional. Pero es que además un economista, aunque no deba valorar desde la lógica económica aspectos políticos, al menos como profesional, tiene que reconocer que la región muchas veces es un hecho sociológico incontestable y que dejar la redistribución entre las personas o defender la redistribución interpersonal como sustituto de la redistribución interregional, puede ser perder una parte de la esencia, porque uno se siente de su pueblo, de su provincia y de su región, y el bienestar de una persona que reside en una región depende muy directamente del bienestar de aquellos que la rodean.

La región tiene una entidad sociológica, tiene una entidad política y hay concepciones de justicia o de equidad interregional que están ahí, y desde el punto de vista económico esto es algo que hay que afrontar, hay demandas, políticas de redistribución interregional a las que los economistas sí que pueden tratar de responder ofreciendo diseños, estrategias que minimicen el costo de la redistribución interregional, o que hagan máxima su rentabilidad.

El caso español es un caso revelador. El caso español es un caso en el que los cambios de tipo institucional que han reflejado esta conciencia se han producido de una forma aceleradísima en pocos años, en muy pocos años nos hemos encontrado con el paso de un estado centralista donde el 90% del gasto está en manos del estado central y el 10% en los munic-

pios, a un estado descentralizado, muy descentralizado donde el estado central controla menos de 2/3 del gasto total y las autonomías prácticamente gestionan una cuarta parte del total. Este proceso se ha producido apenas en una década, y este proceso ha coincidido, o es muy paradójico al menos para mí, aunque a lo mejor para especialistas como ustedes no lo sea tanto que, el florecimiento y los mayores éxitos de la política regional hayan coincidido en el tiempo con el momento en el cual comienzan a descentralizarse las competencias en materia regional, porque uno tiende a pensar que si de lo que se trata es de redistribuir, siempre lo hace mejor un agente central que está por encima de los demás y que es el que quita unas y entrega otras.

Pues bien, aquí se descentralizan competencias que tienen que ver con el desarrollo regional en materias de inversiones de industria, muchas relacionadas con el desarrollo regional a las comunidades autónomas, el estado retiene algunas y otras competencias las desarrolla o las ejercen las Comunidades Europeas o la Unión Europea, tenemos ahora tres agentes implicados por no olvidarnos, que no se puede olvidar, de las Corporaciones Locales y el papel importantísimo que juegan. Nos coincide en el tiempo esta dispersión con un revivir de la política regional que había sufrido de la crisis económica de los 70 y de algunos de los fracasos de la política regional desarrollada anteriormente. Los activos de este proceso para la región, esta descentralización, han sido importantes, la mayor cercanía al ciudadano, el mejor conocimiento de la estructura económica regional, la autonomía en el destino de los recursos, estos son factores positivos para el desarrollo y el bienestar de la región, además han aumentado enormemente los fondos dirigidos al desarrollo, no solamente la inversión pública ha aumentado desde principios de los ochenta, sino las dotaciones correspondientes al Fondo de Compensación Interterritorial y los Fondos Estructurales, que ahora mismo está cerca de un punto porcentual de la renta nacional, que es una magnitud no despreciable y el Marco de Apoyo Comunitario 1995-1999 anuncia transferencias a las regiones del objetivo 1 realmente espectacular, más de 4 billones de pesetas concentradas en este período, y el efecto de estas medidas se calcula por parte de la propia Comisión, pues muy importante, para el caso español podría llegar a hacer crecer el PIB en 7 décimas al año, que no es poco, cuando una economía está creciendo al 2, es decir, 0,7 más o menos de este 2 puede asociarse a Fondos Estructurales que proceden de la Comunidad, estima la propia Comunidad que la inversión nacional crecerá un 1,2% y que el empleo lo hará en 120.000 empleos al año como consecuencia de estas medidas.

Por los activos que este proceso institucional de origen político ha tenido, yo creo que debemos o no se pueden olvidar estos pasivos, o los pasivos que tiene el proceso también, porque éste es el terreno donde la política pública puede incidir más para ayudar al aumento de la riqueza de las regiones, sobre todo de las más pobres.

Estos pasivos yo los resumiría en cuatro:

- En primer lugar, todo proceso excesivamente rápido de construcción de instituciones tiende por necesidad a acelerar disfunciones; el caso español no es una excepción y a esta no excepcionalidad se le ha puesto cifras. La OCDE, por ejemplo, se ha hecho un cálculo, una «cuenta de la vieja», que con todos sus defectos es muy ilustrativa. La OCDE ha hecho el siguiente cálculo: «de cada 4 funcionarios vinculados a competen-

cias transferidas por el Estado a las Comunidades Autónomas, el Estado ha retenido 1, es decir, ha mantenido 1; mientras que las Comunidades Autónomas al recibir esos 4 funcionarios han creado 2 puestos más, luego donde antes había una competencia gestionada por 4 personas, ahora es gestionada por 7». Yo no discuto que pueda haber casos donde esto se justifica plenamente, pero me cuesta creer que con carácter general, sea lógico este proceso de expansión del empleo público, al punto de que la Administración Central ha cantado el «mea culpa» en el segundo plan de convergencia que espero hayan tenido ocasión de leer donde se estima que la Administración Central puede ahorrarse hasta 1,5% del PIB de déficit público si realmente elimina estas duplicidades que se producen sobre todo en la Administración Central, que ha mantenido una administración periférica sobredimensionada. Éste sería un primer pasivo importante.

- Hay otro pasivo también importante, aunque las anécdotas no servirían aquí, y tan sólo lo enuncio, es que la inversión pública se ha movido, o las decisiones de inversión, en la tensión entre rentabilidad económico-social y el efecto político que éstas hayan podido tener, de manera que, por ejemplo, la Comisión Europea ha insistido muchas veces en estas inversiones de prestigio que pueden perjudicar a otras políticas asociadas a estas inversiones.

Por otra parte se empiezan a notar algunos efectos negativos de políticas regionales, efectos negativos que se concretan en la reducción de movilidad interregional, cualquiera que sea su origen, la movilidad es fundamental, si no hay movilidad las regiones no convergen y hay políticas que se están desarrollando tras la descentralización que frena la movilidad, se están empezando a notar desincentivos al trabajo en algunas regiones o una dependencia creciente, sobre todo en determinadas bolsas de pobreza. Ahora, yo creo que el pasivo más importante en el ámbito de cohesión territorial es la falta de explicitación de acuerdo político de solidaridad interterritorial, porque yo creo que nadie critica que existan metas de solidaridad interterritorial, el problema se plantea cuando aceptando esto, no se explicita qué tipos de desigualdades se quieren corregir, cómo se quieren corregir y en cuánto tiempo se quieren corregir, porque entonces el principio de solidaridad justifica cualquier política, impregna por supuesto mecanismos de financiación y todas las políticas de gasto, y esto no puede ser, los objetivos hay que explicitarlos y a partir de aquí diseñar las estrategias porque hay muchas estrategias de correcciones de desigualdades territoriales, cada una de las cuales es pertinente al objetivo que se trate de enmendar, porque por ejemplo igualar el acceso a un nivel mínimo de servicios públicos, que es algo que se proclama en la Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas es política regional, pero también es política regional construir infraestructuras o tratar de desarrollar un territorio promoviendo la instalación de industrias o podría serlo el sostener la renta disponible de regiones afectadas negativamente por alguna perturbación, por algún shock productivo.

Entonces, a falta de esta definición, tenemos el riesgo de dilapidar recursos por falta de un diseño estratégico y sobre todo, y éste sería el tercer punto que querría tocar con la máxima brevedad, esta indefinición está en mi opinión bloqueando una necesidad que ya es clamorosa, que es la de reformar en su conjunto todo el sistema de financiación autonómica, donde

esta confusión de principios está llevando a que no se sepa muy bien a qué fin atiende cada uno de los instrumentos que en este sistema de financiación tenemos.

La autonomía de decisión que acompaña a todo proceso de descentralización, normalmente, o al menos éste es el deseo de un teórico, entre los que me cuento, debería producirse en forma simétrica, la descentralización debe serlo de competencias de gasto, de capacidad de decisión, de tipo político y de ingreso. En España este proceso ha sido muy asimétrico como ustedes saben, de manera que si las comunidades autónomas gestionan el 23% del gasto público, su capacidad impositiva, los impuestos que gestionan, alcanzan el 7% nada más, es decir, menos de la tercera parte.

Esta simetría tiene causas muy complejas, tiene causas políticas fundamentalmente y que son básicamente una confluencia de intereses que en el pasado se ha dado y que espero que en el futuro quiebre de una vez por todas, entre una administración central que no quiere perder la llave de los recursos y unas comunidades autónomas que quieren más financiación sin tener que asumir el coste político de contarles a sus ciudadanos quién paga y a quién se le entrega el dinero. Esto es una coalición vencedora durante años, luego en la herencia del período transitorio (descentralización está detrás) se utilizó el concepto de coste efectivo que luego se consolidó en el porcentaje de participación, y a partir de aquí una vez transferidos servicios que tenían déficit iniciales e importantes, o bien servicios cuya elasticidad de demanda, con respecto a la renta era muy alta, son servicios que han ido empujando al alza el proceso, cambios en el sistema fiscal, se suprimió el Impuesto de Lujo, ha habido recortes en el Impuesto de Patrimonios, Sucesiones y Donaciones que han reducido la capacidad tributaria o los recursos que las comunidades autónomas han podido tener, y por último el marco de la LOFCA, el marco de esta Ley no es la mejor en mi opinión modesta, para estimular lo que debe ser una auténtica corresponsabilidad fiscal, por muchas razones, primero porque hay unas limitaciones enormes para introducir impuestos propios de las Comunidades por no incurrir en supuestos de doble imposición que están prohibidos explícitamente en esta ley. Después tenemos también las dificultades políticas que en el pasado ha habido para recargar impuestos tanto cedidos como no cedidos sobre la Renta y el Patrimonio, recuerden el caso del recargo de la Comunidad de Madrid y otros, problemas políticos que se han suscitado sobre todo por coincidir en el tiempo con un aumento de la presión fiscal estatal, quizás los ciudadanos ante esto, pues tuvieron una reacción lógica, pero hay que tenerla en cuenta, y por lo demás el resto de figuras que las comunidades autónomas pueden utilizar conceden una capacidad, o una autonomía tributaria realmente reducida, tan sólo hay unas ciertas competencias de gestión en tributos cedidos.

Los efectos de la falta de corresponsabilidad para la convergencia regional, yo creo que están siendo nefastos y a nadie se le escapa, están provocando decisiones ineficientes de gasto, a todas luces, no se puede decidir el gasto eficientemente cuando aquello que nosotros decidimos gastar no tiene una contrapartida en un precio que cobramos a quien suministramos el servicio, por lo tanto indecisiones ineficientes de gasto que además están muy bien documentadas ya por evidencia empírica, y se ha llegado a estimar que el gasto de las Comunidades Autónomas en régimen común es entre un 5 y un 15% superior al que se hubiera producido si toda la capacidad tributaria estuviera en manos de las Comunidades Autónomas.

Esto no es una propuesta, es una pura simulación. Tenemos un sistema basado en las transferencias, hay sistemas alternativos basados en capacidad tributaria propia, pues simulaciones de este tipo llevan a ahorros de gasto importantes.

Otra consecuencia de la falta de corresponsabilidad es la inestabilidad del sistema. El sistema autonómico es un sistema intrínsecamente inestable, que se basa en la renegociación continua de Comunidades Autónomas frente al Estado, espoleadas siempre por la expectativa de obtener financiación adicional que en último término ha ido a gravitar sobre la hacienda central.

La tercera consecuencia, que es la que hoy preocupa más a la autoridad central, es la tendencia al déficit y al endeudamiento, que tiene unas causas en absoluto, simples, son causas complejas, entre las cuales está, por supuesto, la escasa capacidad que las Comunidades tienen para financiar gastos por vía distinta al endeudamiento, pero con todo la expectativa de asunción de deudas o de costes por parte de la Administración hace que muchas Comunidades se hayan endeudado y que incluso se esté produciendo un efecto, alguna vez lo he oído llamar, «efecto Osasuna», recuerden este equipo que tenía una salud financiera importante y esto llevó a que en el plan de saneamiento del fútbol no le tocara nada, pues hay algunas Comunidades, Navarra por ejemplo, creo que Murcia también, que se acuerdan del «Osasuna» y en estos años están aumentando sus emisiones de deuda de una manera que no se explica si no fuera porque la expectativa es que cuando se cambie el sistema de nuevo habrá, pues un nuevo arreglo de la deuda de las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, los límites a la emisión de deuda se han demostrado no operativos en algunas Comunidades Autónomas, y esto es muy serio, cuando hay unos límites que aparecen en la ley, que una vez incumplidos no implican sanción de ningún tipo, es para alarmarse. Las Comunidades Autónomas, por otra parte, se parecen al Estado, por desgracia, en materia de desviaciones en la ejecución presupuestaria, sea cual sea la razón.

Una vez que España ha tenido que rehacer los deberes y escribir un segundo plan de convergencia donde se compromete a cosas muy serias con la Unión Europea, el problema del endeudamiento, de la acumulación de deuda de las Comunidades Autónomas, se ha puesto sobre la mesa. Fíjense que no es un problema, como saben, cuantitativamente importante, del total de deuda que tiene el Sector Público español, solamente la décima parte es de las Comunidades Autónomas. De un 60%, solamente el 6% proviene de las Comunidades Autónomas, pero éste es un tratamiento que no sirve a fines de estabilidad, y que por el contrario puede obstaculizar o arriesgar estas metas de estabilidad, porque como saben, la riqueza de las regiones crece y sobre esto, D. Enrique Fuentes ha hecho mucha incidencia y cada vez es más extendido el argumento. Dice: «el proceso de desarrollo regional no es un proceso que se pueda contemplar aisladamente de lo que pasa fuera. Las regiones en España crecen si el país crece, y el país crece si está desarrollando las políticas coherentes con el crecimiento». Una de estas políticas, una de estas precondiciones es la estabilidad macroeconómica.

La estabilidad macroeconómica requiere que el déficit público esté situado en niveles no muy elevados, y sobre todo manejables y predecibles, lo cual no ha sido el caso reciente del Sector Público español, por eso cualquier iniciativa que trate de reforzar la coordinación de

las Comunidades Autónomas con el Estado central en materia de endeudamiento y déficit público se tiene que saludar. Parece que los escenarios de consolidación presupuestaria que ha habido en vigor estos años han funcionado relativamente bien, y parece asimismo que la Administración quiere proponer a las Comunidades Autónomas ir un poco más allá y tratar de instrumentar mecanismos relativamente automáticos, que traspongan un poco al nivel de las Comunidades Autónomas las obligaciones que la Administración Pública en su conjunto tiene respecto de Bruselas. Estos porcentajes del 3% en déficit y 60% del PIB, pero en todo caso, la reforma integral del sistema de financiación de Comunidades Autónomas, después de expuesto todo esto es un elemento fundamental, una precondition, no sólo para que la economía española converja, sino para que aumente la riqueza de las regiones que la componen.

Muchas gracias.