

SERVICIOS PÚBLICOS Y CONVERGENCIA INTERREGIONAL EN ESPAÑA.

Juan R. Cuadrado Roura ⁽¹⁾
Tomás Mancha Navarro ⁽²⁾
Rubén Garrido Yserte ⁽²⁾

Documento de Trabajo nº 5 / 2000

(1) SERVILAB y Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Alcalá

(2) Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Alcalá

La serie Documentos de Trabajo que edita el Laboratorio de Investigación del Sector Servicios, incluye avances y resultados de los trabajos de investigación elaborados como parte de los programas y proyectos en curso dentro de Servilab como de otros centros de investigación o Universidades. Las opiniones y datos incluidos en estos documentos de trabajo son responsabilidad de los autores.

Edita:

Servilab (Laboratorio de Investigación del Sector Servicios)
Plaza de la Victoria 1
28802 Alcalá de Henares - MADRID
Tel. : 91 889 57 03 / 91 889 90 95
E-mail: servilab@lander.es
Página web: www2.alcala.es/servilab

Imprime:

GRAFICAS ALGORÁN

Depósito legal: M- 35833 - 98

ISSN: 1139-6148

© Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación sin la previa autorización escrita del editor.

Resumen:

El objetivo principal de este documento de trabajo es mostrar la contribución que ha tenido el empleo en las actividades de servicios en el proceso de reducción de disparidades provinciales en términos de productividad. Particularmente, la evolución del empleo público ha supuesto para algunas provincias españolas un ‘sector refugio’ ante la falta de dinamismo en otras actividades – industriales o de servicios – que ha facilitado la transición desde una economía eminentemente agraria hacia otra con una estructura productiva algo más diversificada, aunque centrada en actividades ligadas al sector público. No obstante, este proceso de cambio, que ha facilitado la reducción de las diferencias en productividad en el pasado, define unos patrones de especialización que determinan claramente los niveles de productividad de largo plazo, lo que implica que las diferencias observadas en la actualidad en dichos niveles tienden a consolidarse en el futuro.

Palabras clave: convergencia, productividad, servicios públicos, cambio estructural.

1. Introducción¹

Una de las características esenciales del crecimiento económico español en el período 1955-1995 ha sido la importancia creciente de los sectores de servicios, tanto por el notable aumento del VAB generado como, sobre todo, por su mayor participación en el empleo. Paralelamente, se ha conocido un espectacular proceso de desagrarización. No obstante, este protagonismo del terciario muestra marcadas diferencias territoriales, particularmente en lo que se refiere al desarrollo de actividades ligadas al sector público, aspecto al que prestaremos una especial atención en este trabajo.

¹ Este documento de trabajo se encuadra dentro del proyecto SEC99/1101. Una versión previa del mismo fue presentada como comunicación a las *IV Jornadas de Política Económica*, organizada por la Universidad de La Laguna en diciembre de 2000.

El establecimiento de patrones de especialización a escala provincial permite observar una consolidación de las diferencias en la estructura productiva que acaba afectando, sin duda, a la capacidad de crecimiento de cada una de las provincias españolas. El aumento de la importancia de las actividades ligadas al sector público en un número elevado de provincias, por otro lado, ha servido como un verdadero 'refugio' ante la falta de dinamismo que puede observarse en otros sectores productivos.

Los resultados en términos de reducción de las disparidades en renta y productividad muestran a la altura de 1995 un claro agotamiento de un proceso que, en el pasado, ha sido conducido por el intenso cambio estructural. No obstante, la consolidación de la especialización en las provincias españolas y el detenimiento de la convergencia aconsejan realizar algunas reflexiones sobre el papel que ha jugado el sector público en estos procesos, aparte de sugerir algunas recomendaciones sobre qué rol debe desempeñar el mismo de cara a estimular un crecimiento sostenido y, particularmente, para favorecer el cambio estructural en determinadas provincias hacia sectores que aseguren un mayor crecimiento y una productividad más elevada a largo plazo; única vía posible en aras a conseguir un mayor grado de cohesión económica y social.

El objetivo de este trabajo resulta pues doble. Por una parte, analizar el cambio estructural desde una perspectiva espacial y, por otra, reflexionar sobre las principales implicaciones que ello conlleva en términos de disminución de las diferencias en renta y posible orientación de las políticas públicas. Para el primer cometido se va a utilizar la serie homogénea de la Renta Nacional de España y su Distribución Provincial (1955-1995), ya que posee indudables ventajas frente a otras alternativas: homogeneidad de criterios en su elaboración, amplitud temporal, desagregación sectorial - aunque en esta comunicación sólo nos centraremos en un nivel de detalle a 6 ramas - y una dimensión

espacial más rica que la que ofrece el análisis a escala de Comunidad Autónoma, sobre todo a la hora de analizar la especialización territorial².

El presente artículo se estructura de la siguiente manera. En el segundo apartado se presentan los rasgos estilizados del cambio estructural de la economía española. Seguidamente, se analiza el cambio estructural y la estructura del empleo por provincias. El apartado cuarto muestra los resultados en términos de convergencia en productividad y, por último, un quinto punto ofrece las principales conclusiones y reflexiones finales.

2. El cambio estructural de la economía española: una visión de conjunto.

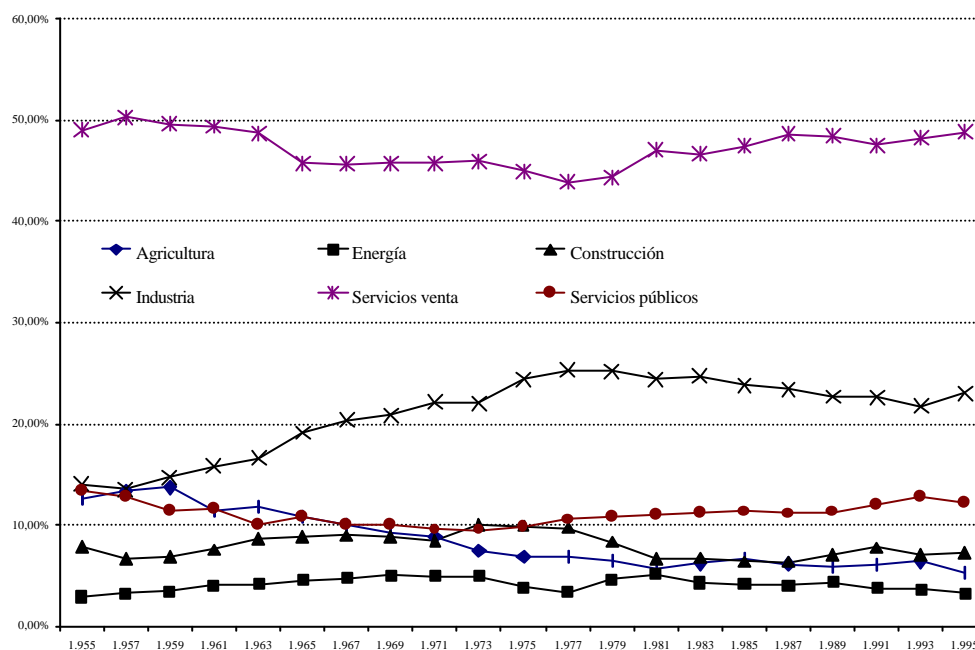
Desde los años cincuenta hasta la actualidad, la economía española ha experimentado profundas transformaciones que, como es sobradamente conocido, en lo que respecta a su estructura productiva, se caracterizan por dos hechos fundamentales: la distinta intensidad en el cambio por etapas y el marcado protagonismo del empleo en dicho proceso de cambio estructural.

El análisis de la evolución del Valor Añadido Bruto (VAB) muestra que el peso relativo de los sectores productivos se ha mantenido relativamente constante en comparación con la evolución del empleo en esos mismos sectores. De hecho, la participación del VAB de los servicios de mercado en 1995 es prácticamente la misma que en 1955. Por su parte, la industria (sin energía y construcción) experimentó un crecimiento de su participación hasta finales de los setenta para luego mostrar una leve reducción. Únicamente el sector primario registró una clara tendencia a la disminución en su participación en el VAB total, lo cual resulta lógico dentro del notable proceso de desagrarización que la economía española conoce desde hace varias décadas (gráfico 1).

² Somos conscientes de la existencia de fuentes alternativas, tales como la Encuesta de Población Activa (EPA) o la Contabilidad Regional de España (CRE), pero ambas estadísticas oficiales plantean problemas en relación con los objetivos de nuestro análisis. La primera porque, no sólo posee una menor amplitud temporal, sino además tiene 'fracturas' metodológicas que harían imposible abordar un estudio como el planteado. La CRE porque su detalle provincial es mucho menos rico en información y sólo está referido al período 1980-1995 de forma homogénea.

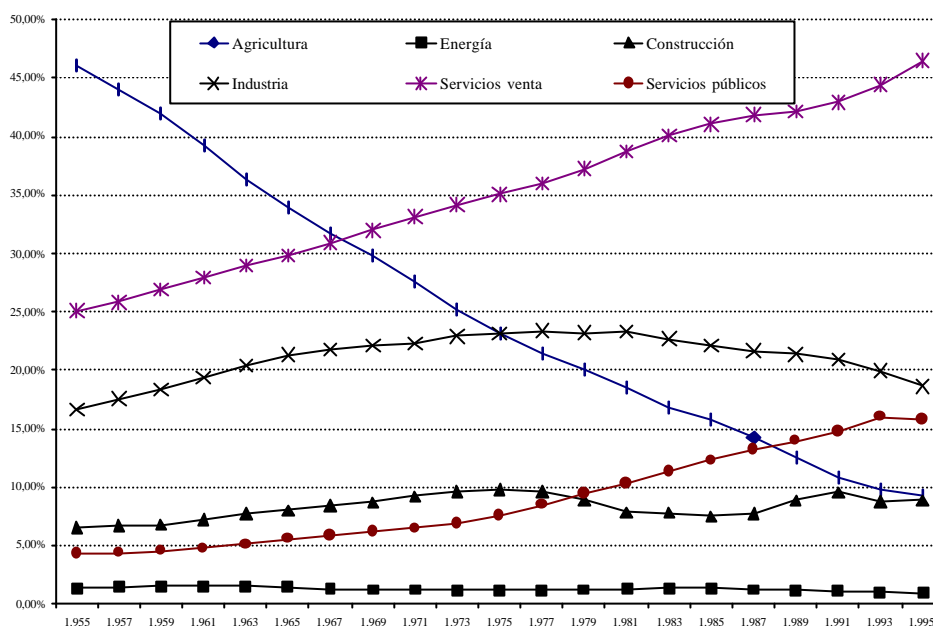
Por el contrario, la evolución del empleo presenta diferencias mucho más acentuadas. La pérdida de peso del sector primario en el empleo total es evidente. En 1955, más del 46% de los empleos se concentraban en el sector primario, mientras que en 1995 esta cifra bajaba hasta el 9% de los empleos totales. La evolución de las manufacturas es también conocida: crecimiento de su participación hasta mediados de los años setenta para experimentar, posteriormente, un marcado retroceso. Finalmente, los servicios muestran una clara tendencia creciente, tanto los privados como los públicos, llegando a suponer un 47 y un 16% del empleo total en 1995 (gráfico 2).

Gráfico 1.- Evolución de las participaciones de los sectores en el VAB total (1955-1995)



Fuente: Elaboración propia con datos FBBV

Gráfico 2.- Evolución de las participaciones de los sectores en el empleo total (1955-1995)



Fuente: Elaboración propia con datos FBBV

Esta evolución estilizada del empleo no es, sin embargo, homogénea por períodos. Aunque nuestro objetivo no es mostrar el componente cíclico del cambio estructural es interesante observar determinadas características atribuibles a la evolución del mismo. En términos generales, el cambio estructural español se ha caracterizado por la terciarización y por la desagrarización aunque ambos rasgos no son contemporáneos.

Los datos son muy elocuentes al respecto: entre 1955 y 1995, el empleo total aumentó en más de 1,5 millones fruto de un crecimiento de 4,8 millones de empleos en los servicios (de ellos, 1,6 millones de empleos públicos) y de una 'expulsión' del sector primario muy intensa (más de 4 millones de empleos). Por su parte, las manufacturas y la construcción experimentaron crecimientos más modestos de 0,52 millones y 0,41 millones de empleos, respectivamente. Pero, lo más destacable es la concentración de este proceso en el tiempo: la desagrarización es un fenómeno que se produce fundamentalmente en los años sesenta y setenta (82% de los empleos que se pierden lo hacen entre 1955 y 1985), mientras que la terciarización se intensifica en los años

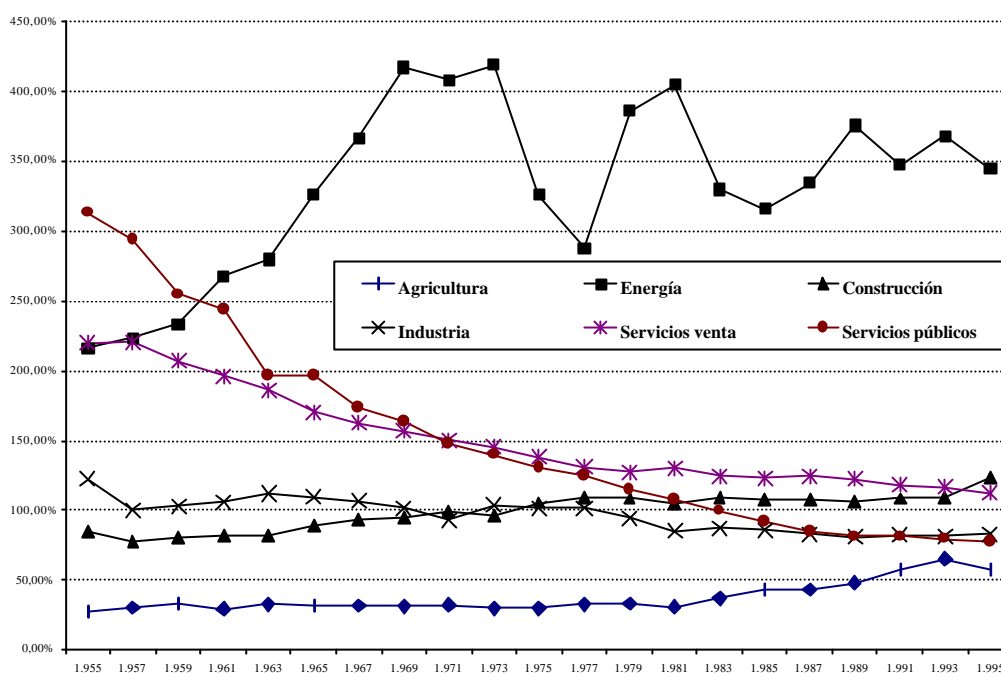
ochenta; sobre todo si el análisis se centra en los servicios públicos (desde 1975 se han generado más de 1 millón de empleos, cifra que está por arriba del 68% del total creados para el período completo).

Estos resultados, desiguales por sectores y diferentes también para la producción y el empleo, tienen un claro reflejo en la evolución heterogénea de la productividad del trabajo (gráfico 3). En términos generales, no puede afirmarse que se observe un proceso de acercamiento en los niveles de productividad sectorial, entendido éste como un acercamiento hacia los niveles medios. La agricultura, la energía y la construcción son las actividades donde más ha mejorado la productividad. Por el contrario, la industria y, muy especialmente, los servicios, tienen un comportamiento claramente desfavorable³.

Los servicios públicos merecen una referencia especial, ya que la evolución de su productividad es muy llamativa. En 1955, la productividad de estas actividades era más de tres veces superior a la media, mientras que cuarenta años después este valor no supera el 78%. Una evolución similar aunque no tan acusada, es la experimentada por los servicios destinados a la venta que bajaron de un 220% en 1955 al 112% en 1995. La otra cara de la moneda está representada por las actividades primarias. La productividad en la agricultura era un 27% de la productividad media en 1955, mientras que en 1995 el índice supera el 57%. Las actividades ligadas a la energía se han mantenido con los registros de productividad más altos a lo largo del período analizado.

³ Un detallado análisis de la evolución de la productividad del trabajo para las regiones españolas puede encontrarse en Cuadrado, Mancha y Garrido (1997).

**Gráfico 3.- Evolución de las productividades sectoriales. Total = 100
(1955-1995)**



Fuente: Elaboración propia con datos FBBV

Estos resultados influyen en el comportamiento regional a través de las respectivas pautas de especialización. En la medida en que la estructura productiva regional es claramente diferente, un comportamiento heterogéneo de los sectores productivos se traduce en un desarrollo regional también diferenciado, tal como trataremos de mostrar en el siguiente apartado.

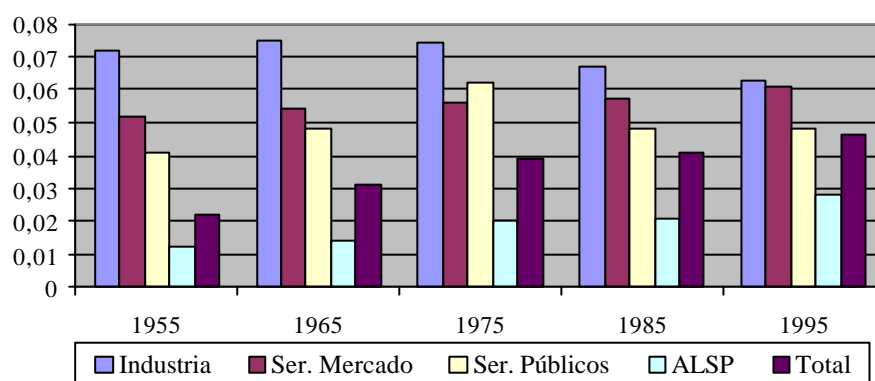
3. La especialización provincial y su cambio.

El crecimiento experimentado por la economía española a lo largo de un período de tiempo tan amplio (1955-1995) no sólo ha sido desigual desde una perspectiva sectorial, sino que también ha tenido un reflejo territorial distinto. De hecho, centrandó nuestra atención en el empleo, puede afirmarse que en estos años se ha producido una clara tendencia a la concentración del mismo y que ésta es particularmente importante en las actividades manufactureras (casi el 42% del empleo se localiza en Barcelona, Madrid, Valencia y Alicante) y en las ramas terciarias (41% de los servicios de mercado

se ubican en las tres primeras provincias antes citadas más Alicante y el 35% de los servicios públicos en dichas tres más Sevilla) –gráfico 4-.

Este indicador resulta útil para mostrar una evolución temporal con una clara tendencia a la concentración en provincias 'grandes' en términos de actividad. Sin embargo, el análisis de la especialización ofrece una perspectiva diferente más provechosa para nuestro objetivo, ya que al centrarse en el análisis de la desigualdad interna de cada provincia permite comprobar el grado en que un sector resulta importante en la estructura productiva de una provincia en comparación con la estructura media.

Gráfico 4.- Valores del Índice de Concentración de Herfindhal-8 para el empleo



Fuente: Elaboración propia. Datos FBBV

Los resultados del análisis de la especialización⁴ muestran que la pérdida de peso del sector agrario y la terciarización son dos fenómenos que tienen un componente

⁴ El indicador elegido puede expresarse en términos genéricos como sigue:

$$L_{ijt} = \frac{\frac{\Psi_{ij}}{\sum_{i=1}^n \Psi_{ij}}}{\frac{\sum_{j=1}^{52} \Psi_{ij}}{\sum_i \sum_j \Psi_{ij}}}_{t=t_k}$$

siendo "i" el sector considerado, "j" el indicativo provincial, "Ψ" la variable objeto de estudio (empleo, en nuestro caso) y, obviamente, este coeficiente varía con respecto al tiempo con lo que está calculado

espacial bien definido (cuadro 1). En términos relativos, existen 28 provincias donde la pérdida de empleo agrario ha sido menos importante que el crecimiento del empleo en otros sectores, lo que ha supuesto que el índice de especialización en estas actividades haya crecido en dichas provincias. Por el contrario, únicamente 11 provincias muestran una clara especialización en servicios destinados a la venta.

Cuadro 1.- Evolución del índice de especialización del empleo entre 1955-1995⁵

	Primario	Energía	Industria	Constr.	Serv. Venta	SNDV	Serv. Totales
Refuerza	28	1	4	7	4	5	3
Atenua	4	4	6	2	5	9	6
Desespecialización	4	0	2	8	6	5	7
Especialización	4	10	10	26	1	17	2
No cambian	12	37	30	9	36	16	34
Valor de la correlación de Spearman del coeficiente de especialización (correlaciones significativas como mínimo al 95%)							
Rangos 1955 Rangos 1995	0,811	0,389	0,689	-0,290	0,816	0,348	--

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, otro resultado interesante es la complementariedad en la especialización: de las 28 regiones donde el sector agrario tiene un peso relativo mayor que la media y creciente en el período, ninguna presenta una especialización en servicios destinados a la venta (excepto Tarragona) y 14 se especializan en servicios no destinados a la venta y en construcción.

Este tipo de análisis resulta esclarecedor, pero presenta el inconveniente de su relativa simplicidad. Por ello, se han estudiado también los cambios en los coeficientes a través de correlaciones no paramétricas⁶ y se han agrupado las regiones de acuerdo

respecto de un año t_k . El valor del mismo siempre es positivo y cuando supera la unidad implica que la provincia "j" está especializada en el sector "i" para el año "t".

⁵ La información se ha sintetizado de acuerdo con los siguientes criterios. En el caso en que una provincia presentara especialización en 1955 y aumentara el valor de su coeficiente en 1995, mostraría una cierta consolidación que *refuerza* su especialización inicial. Si la tasa de crecimiento de dicho coeficiente fuera negativa pero el valor del mismo siguiera siendo superior a la unidad en 1995, podríamos decir que su especialización se ha visto en cierto modo *atenuada*. Si, por el contrario, ese valor fuera inferior a 1 en 1995, diríamos que se ha producido un proceso de *desespecialización* mientras que el proceso contrario, valores menores que 1 en 1955 y mayores en 1995, indicaría *especialización* en el período.

⁶ Las correlación de *Spearman* muestran relaciones significativas entre el *ranking* provincial de acuerdo con el valor de los coeficientes de especialización. Por tanto, en su cálculo influyen no sólo las provincias

con su grado de similitud en la especialización del empleo en 1995, a través de un análisis de conglomerados – *clusters* - (cuadro 2 y mapa 1).

Los resultados obtenidos permiten afirmar que el cambio estructural de la economía española ha conformado, al menos, dos grupos de provincias según su especialización:

1. El que engloba al mayor número de provincias (34) y en el que es posible diferenciar tres conglomerados particulares que tienen, no obstante, en común una marcada especialización en actividades primarias, aunque el cluster 3 destaque también por la importancia de la energía .
2. El resto de provincias, 18, integran un grupo algo más heterogéneo (*cluster* 1), pero donde la especialización en actividades industriales y en especial en servicios es su característica distintiva más importante.

Las diferencias más importantes entre las estructuras productivas provinciales del empleo se centran, a la altura de 1995, en la agricultura y la energía, en particular, y en los servicios de mercado. Por el contrario, las diferencias menos importantes residen en las manufacturas y los servicios públicos⁷. Esto es un claro indicador de que las diferencias provinciales en el empleo público se han reducido considerablemente, con lo que puede hablarse de un proceso de convergencia en la especialización en servicios públicos (gráfico 5).

cuyo coeficiente cambia en relación con la unidad sino todos los cambios que alteran el orden provincial entre 1955 y 1995.

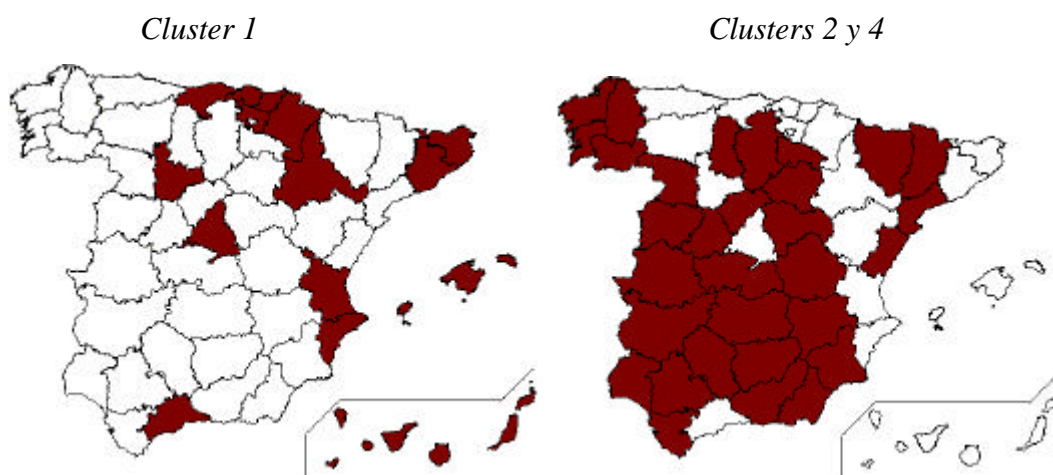
⁷ Para ello se ha realizado un análisis de la varianza de la especialización por sectores entre los cuatro conglomerados. Los resultados muestran que las diferencias son no significativas precisamente en manufacturas y servicios públicos.

**Cuadro 2.- Resultado del análisis de conglomerados
Especialización del empleo en 1995**

Conglomerados				
	1	2	3	4
Primarios 95	0,56	1,63	1,92	2,91
Energía 95	0,68	0,99	6,74	0,53
Manufac. 95	1,03	0,89	0,77	0,66
Construc. 95	0,95	1,18	1,04	1,09
SDV 95	1,06	0,83	0,74	0,75
SNDV 95	1,12	1,16	1,13	0,98
Provincias	18	24	3	7

Fuente: Elaboración propia.

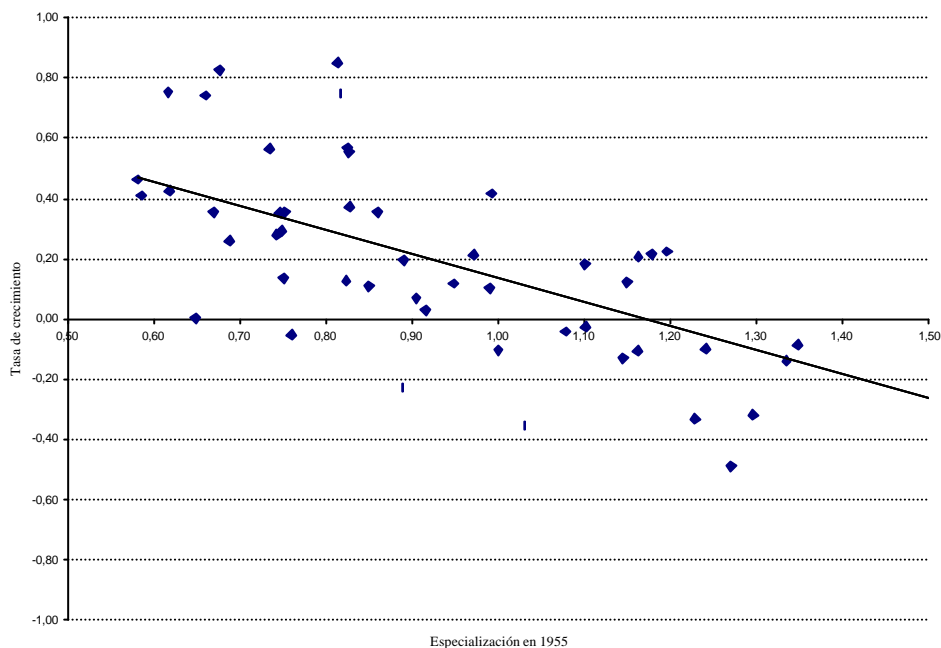
Mapa 1.- Agrupación provincial según el análisis de conglomerados



Fuente: Elaboración propia.

La anterior afirmación no implica, sin embargo, que el peso del sector público tenga la misma importancia para todas las provincias españolas. La *diversidad interna* es también una característica muy relevante. Es decir, no sólo es interesante analizar en qué grado se parecen los pesos de unas provincias y otras, sino cuál es la importancia del empleo público en cada una de las economías analizadas. Y en relación con este aspecto los datos son muy esclarecedores: el empleo público ha aumentado en todas las provincias desde 1955, pero lo ha hecho en mayor proporción en aquellas provincias que partían de unos niveles de renta por habitante más bajos (gráfico 6).

**Gráfico 5.- Convergencia en especialización en servicios públicos
(1955-1995)**



Fuente: Elaboración propia

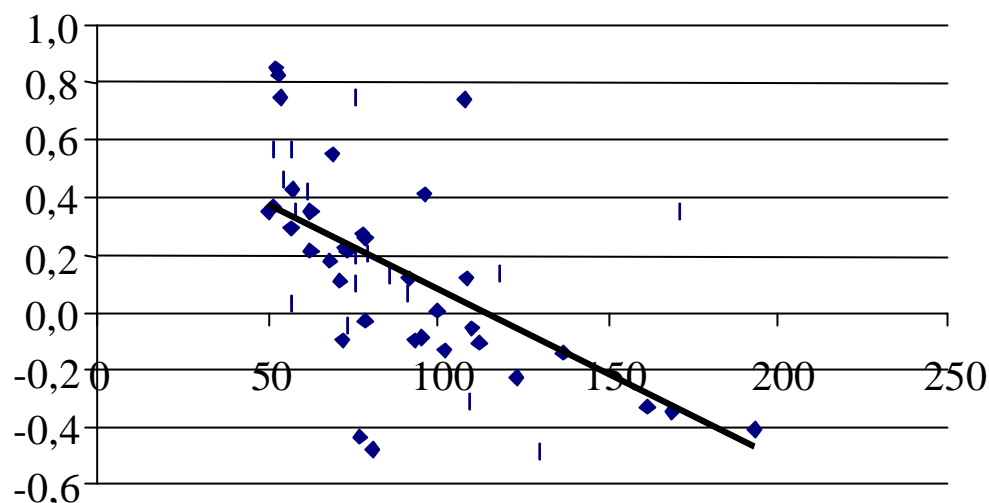
Estos resultados son un claro indicador del papel compensador que ha desempeñado la creación de empleo en servicios públicos, no sólo desde un punto de vista cíclico - es más intenso en el período más duro de la crisis: 1975-1985 - sino también teniendo en cuenta que ha sido más importante en aquellas provincias con un dinamismo menor en otras actividades, en especial, en servicios destinados a la venta y en manufacturas⁸.

Esta característica se refleja en el grado de diversificación de las provincias españolas (cuadro 3). Las 10 provincias menos diversificadas se encuentran, a su vez, especializadas en actividades agrarias, construcción, energía y servicios no destinados a la venta, mientras que en las provincias más diversificadas estos sectores tienen un peso relativamente menor⁹.

⁸ Este resultado se refleja también en los patrones de especialización observados en 1995.

⁹ Se ha utilizado una medida de diversidad basada en los índices de concentración industrial del tipo Hirschman-Herfindahl. El coeficiente de diversidad calculado (CD_j) para una provincial j y un conjunto de sectores ($i=24$) tiene la siguiente expresión:

Gráfico 6.- Nivel inicial de renta y crecimiento del empleo público



Fuente: Elaboración propia

4. Evolución de la productividad provincial: la convergencia.

Los cambios antes descritos en la estructura provincial del empleo tienen una clara influencia en las posibilidades de crecimiento de sus economías en un futuro más o menos inmediato. De hecho, resulta sobradamente conocido que las provincias españolas han visto reducir sus diferencias en términos de renta por habitante y productividad a lo largo de los últimos cuarenta años. Es decir, se ha producido un proceso de convergencia del que conviene destacar tres características fundamentales¹⁰:

$$CD_j = \sum_{i=1}^{24} \left(\frac{\sum_i e_{ij}}{\sum_j e_{ij}} \right)$$

Valores mayores del índice implican una menor diversidad. El cuadro 3 muestra además la contribución relativa de cada grupo de sectores al valor del índice total. Para las provincias menos diversificadas, con valores del índice mayores, las actividades ligadas al sector público aportan un 74% del valor total del mismo, lo que es indicativo de unos porcentajes mayores en la estructura productiva provincial. Por el contrario, las provincias con índices menores, más diversificadas por tanto, los sectores anteriores sólo aportan un 42%.

¹⁰ Ver Cuadrado, Mancha y Garrido (1998) y Garrido (2000).

**Cuadro 3.- Indicador del grado de diversificación
de la estructura del empleo provincial (1995)**

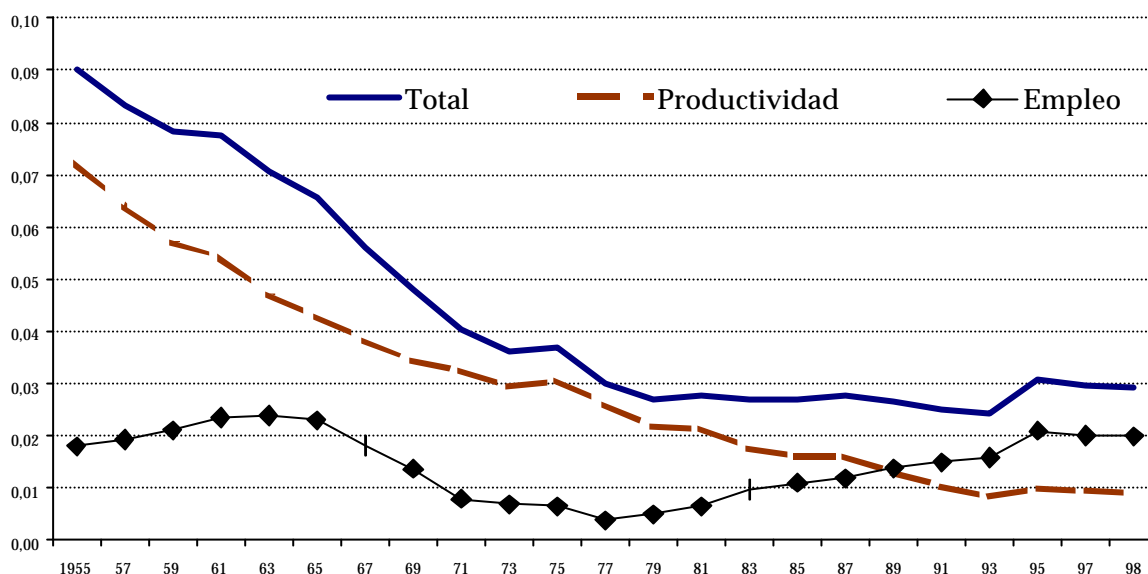
		Actividades LSP	Servicios Públicos	Manufacturas	Servicios mercado
Valor promedio	0,1102	60%	(30%)	7%	33%
10 provincias menos diversificadas	0,1606	74%	(34%)	1%	25%
10 provincias más diversificadas	0,0810	42%	(26%)	17%	40%

Fuente: Elaboración propia

1. La convergencia observada se ha producido básicamente por la evolución de las variables empleo y ocupación, lo que ha determinado que mientras que las diferencias en renta por habitante y productividad se hayan reducido, se observe simultáneamente un proceso de concentración del empleo y un deterioro en la relación empleo-población (gráfico 7).
2. Este proceso de convergencia para todo el período analizado debe matizarse de acuerdo con lo sucedido en los últimos quince años, dado que el mismo ha experimentado un claro estancamiento desde los años ochenta, e incluso un ligero retroceso en los años noventa.
3. Este proceso de reducción de las disparidades está claramente condicionado por un conjunto heterogéneo de factores que determinan que las provincias españolas no muestren iguales niveles de productividad y en renta per capita a largo plazo. Entre otros elementos, la estructura productiva es un factor explicativo de estas diferencias estacionarias.

Este último aspecto merece una consideración especial. Gran parte de las ganancias de productividad observadas en el período se han debido fundamentalmente a una profunda reestructuración en el empleo. El sector agrario – cuyo nivel de productividad es el más bajo de todos los sectores - ha perdido significativamente peso en la estructura del empleo de todas las provincias españolas en favor de los servicios de mercado, con un nivel de productividad más elevado.

Gráfico 7.- Evolución del índice de desigualdad de Theil para la renta por habitante



Fuente: Garrido (2000)

Ahora bien, los análisis de convergencia analizan la evolución de la productividad provincial en comparación con la evolución media, lo que supone que los niveles relativos de productividad guardan relación con la estructura productiva provincial relativa. En este sentido, las provincias que partían de niveles de productividad menores han experimentado crecimientos relativos de productividad más elevados básicamente por un proceso de reducción de empleo en actividades menos productivas (efecto tasa de crecimiento), aunque su especialización continúe centrada en actividades con menores registros de productividad (servicios públicos y construcción junto con una mayor importancia relativa de la agricultura) lo que acaba influyendo poderosamente en el nivel de productividad de largo plazo.

Esta mejoría relativa tiene su origen fundamental en la pérdida de empleos del sector agrario en todas las provincias, lo que redonda en el aumento de la productividad media de cada una de ellas. Ahora bien, como se ha analizado, la especialización en actividades agrarias todavía es importante en un número considerable de provincias y esto, junto con la creciente importancia del empleo en servicios públicos o construcción,

actividades con niveles relativos de productividad bajos, influye negativamente en los niveles de productividad a largo plazo. Por otra parte, las diferencias entre la productividad aparente del trabajo y la renta por habitante pueden ser muy apreciables en algunas provincias en la medida en que su desocupación sea muy elevada.

La estimación de ecuaciones de convergencia β tanto para el VAB por habitante como para la productividad durante el período 1955-1995 permiten corroborar las afirmaciones anteriores. En el cuadro 4 se han sintetizado los principales resultados obtenidos de las estimaciones utilizando la econometría de datos de panel. De los mismos pueden derivarse las siguientes consideraciones:

1. La convergencia ha sido más importante en términos de productividad que en términos de renta por habitante. Estos registros sirven para corroborar la evolución que se observa en el gráfico 7 y son indicativos de que gran parte de la evolución positiva en la productividad no se ha traducido en una evolución similar en la renta por habitante debido a la evolución desigual del empleo a nivel provincial.
2. Por lo que respecta a la renta por habitante, la convergencia es más rápida en el primer período (1955-79) que en el segundo (1979-95). Por el contrario, el parámetro estimado para la productividad es más elevado en el segundo período que en el primero. Este resultado tiene su explicación en la importancia de la terciarización en el empleo a partir de los años ochenta. Este fenómeno ha sido significativamente más importante en las provincias con niveles de productividad más altos, lo que ha supuesto, por una parte, reducir sus tasas de crecimiento de la productividad de manera muy importante pero, por otra, mantener, en cierto modo, sus niveles de renta por habitante (al no empeorar tanto la relación empleos-población como en el resto de provincias). Por el contrario, las provincias con niveles de productividad menos elevados han experimentado crecimientos por encima de la media gracias a un menor crecimiento en el empleo, lo que les ha permitido ganar productividad de manera

significativa pero, en cambio, no han experimentado un avance similar en términos de renta por habitante.

Cuadro 4.- Resultados de la convergencia β a escala provincial

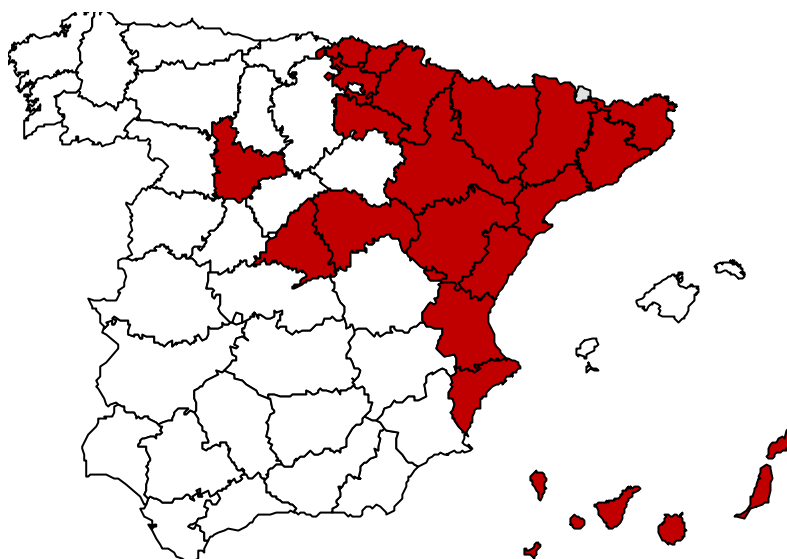
	1955-1995		1955-1979		1979-1995	
VAB por habitante						
β (probabilidad)	0,0297 (0,000)	0,0875 (0,000)	0,0361 (0,000)	0,0707 (0,004)	0,0195 (0,005)	0,3563 (0,000)
Efectos Fijos	No	Sí	No	Sí	No	Sí
R^2	0,0758	0,1649	0,1279	0,2328	0,0006	0,2669
VAB por empleo						
β (probabilidad)	0,0425 (0,0000)	0,0738 (0,000)	0,0362 (0,000)	0,1210 (0,000)	0,0661 (0,005)	0,2133 (0,000)
Efectos Fijos	No	Sí	No	Sí	No	Sí
R^2	0,1091	0,1974	0,1085	0,2351	0,1543	0,3009
Observaciones	988	988 (19x52)	572	572 (11x52)	468	468 (9x52)

Fuente: Elaboración propia

3. En todo caso, la estimación utilizando datos de panel permite afirmar que el proceso de convergencia β se encuentra claramente condicionado. El modelo de efectos fijos es el más eficiente de los estimados lo que supone aceptar que las provincias españolas difieren en los niveles de productividad y renta de largo plazo. El mapa 2 muestra los valores de productividad de equilibrio.

La comparación de los valores de productividad a largo plazo con la especialización provincial permite comprobar la existencia de una clara relación inversa entre los valores de la productividad de equilibrio y la especialización en actividades ligadas al sector público: productos primarios, energía, construcción y servicios destinados a la venta. Es decir, las provincias especializadas en estas actividades muestran valores de largo plazo inferiores a la media (gráfico 8).

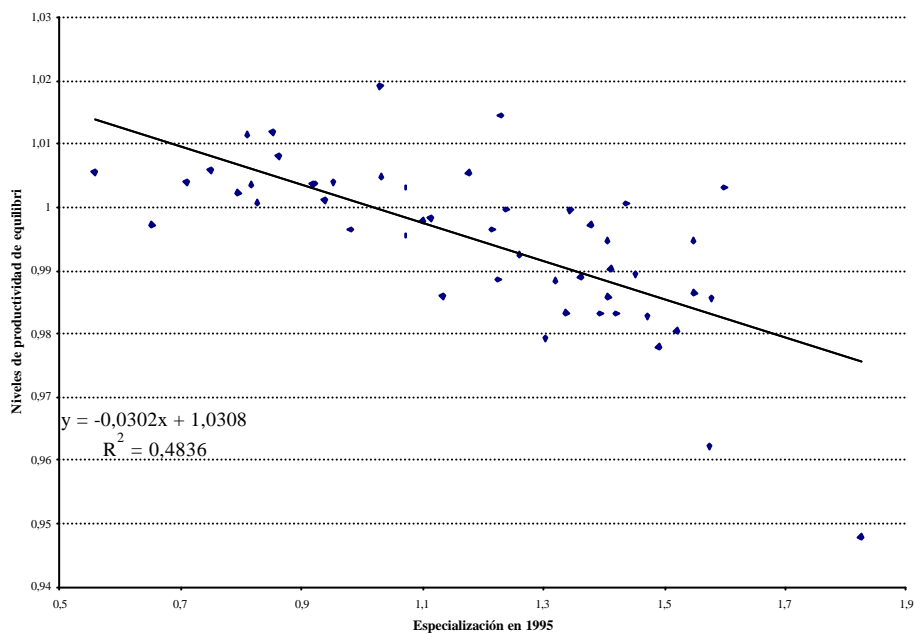
Mapa 2. Provincias con niveles de productividad a largo plazo superiores a la media



Fuente: Elaboración propia

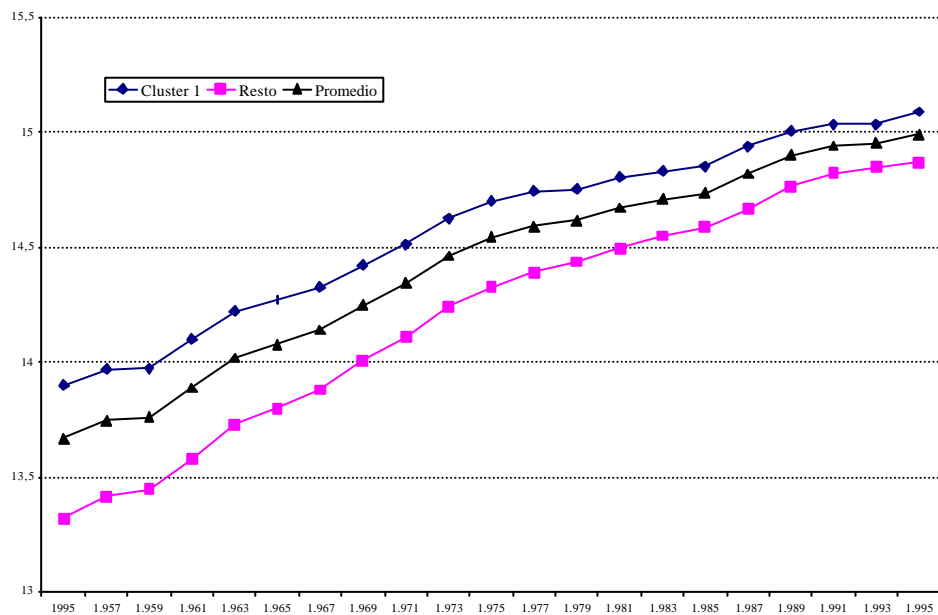
La relación entre los resultados obtenidos en el análisis de conglomerados junto de los derivados del análisis de convergencia son muy claros al respecto: las provincias más diversificadas y donde el peso de los servicios de mercado o sectores manufactureros es mayor (*cluster 1*) son aquellas con mayores niveles medios de productividad a largo plazo, mientras que las provincias menos diversificadas y con mayor peso de actividades primarias y/o ligadas al sector público (*clusters 2, 3 y 4*) muestran valores inferiores a la media (gráficos 9 y 10).

Gráfico 8.- Relación entre los niveles de productividad y la especialización productiva en actividades ligadas al sector público



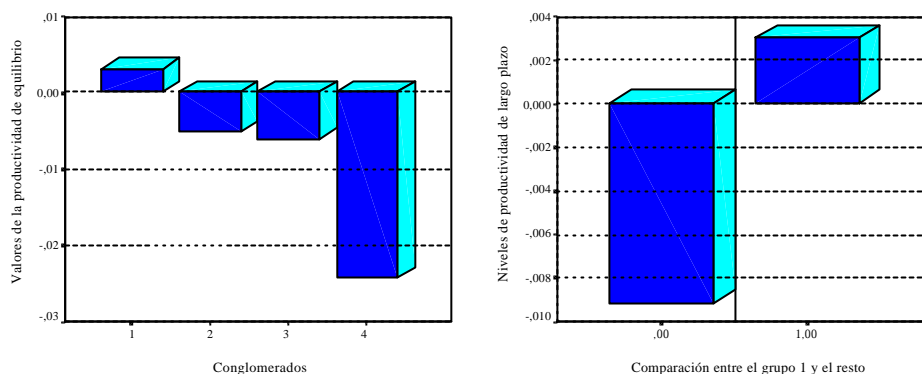
Fuente: Elaboración propia

Gráfico 9.- Evolución de la productividad de grupos de provincias (escala logarítmica)



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 10- Niveles de equilibrio y análisis de conglomerados



Fuente: Elaboración propia

Todo lo anterior permite realizar, a modo de recapitulación, las siguientes consideraciones:

1. El desarrollo económico de las provincias españolas se ha caracterizado – como es sabido - por su falta de homogeneidad. El protagonismo creciente de las actividades ligadas al sector público y del empleo público, en particular, ha configurado un conjunto elevado de provincias españolas donde el cambio estructural se ha desarrollado desde las actividades agrarias hacia la construcción y servicios no destinados a la venta, cuando no al desempleo.
2. Un número relativamente reducido de provincias concentra el empleo en los servicios de mercado y en la industria, siendo además estas actividades las principales fuentes generadoras de renta. Las restantes provincias se han sostenido gracias, sobre todo, a la generación de empleos por actividades ligadas al sector público.
3. El proceso anterior determina además la consolidación de las diferencias a largo plazo. Las provincias especializadas en actividades públicas pese a experimentar altas ganancias de productividad en el período analizado muestran también valores de largo plazo claramente por debajo de la media, lo que permite cuestionar avances en la convergencia en un futuro próximo.

5. Reflexiones y recomendaciones de política económica.

Los resultados obtenidos en relación con el cambio estructural y la importancia vital de actividades relacionadas con la actuación pública en un número muy importante de provincias posibilita un campo de acción para las políticas públicas de hondo calado. El patrón clásico de cambio estructural hacia una economía de los servicios está lejos de ser una característica común de todas las economías analizadas y, en la medida en que este hecho determine las posibilidades de crecimiento en un futuro, las políticas públicas deberían analizarlo con mayor profundidad intentando calibrar la influencia de las mismas en este proceso.

Por otra parte, el análisis de la productividad revela justamente que estas provincias donde el empleo público y de actividades ligadas al sector público son precisamente las que tienen peores expectativas de futuro, pese a haber conocido importantes ganancias de productividad en el período analizado. No obstante, en la mayoría de los casos este avance se explica por la pérdida tan notable de empleos agrarios.

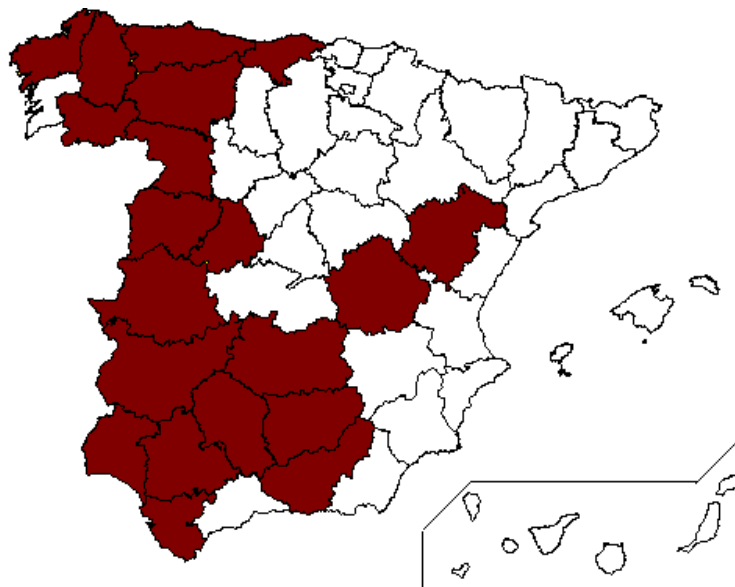
Teniendo en cuenta este hecho, junto con el grado de especialización creciente en servicios públicos, el panorama no se revela especialmente alentador para un futuro inmediato, puesto que este sector no permite mantener avances sostenidos de la productividad.

Desde la óptica de la política económica, en términos generales, este apoyo a la creación de empleo público es indudable que ha colaborado al sostenimiento de un amplio número de provincias, en su mayoría de bajo nivel de renta, e incluso puede tener cierta justificación desde la óptica de la creación de un Estado de las Autonomías (razones de tipo político) o desde un punto de vista económico en la década de los 80, como vía para amortiguar, al menos parcialmente, los efectos negativos de la dura crisis vivida por la economía española, particularmente negativa para el empleo.

Este tipo de actuaciones protectoras constituyen, sin embargo, un verdadero *handicap* para el futuro, sobre todo porque su inicial carácter transitorio, tiende a perpetuarse en el tiempo, convirtiendo la posible solución a los problemas presentes en un trasladar hacia delante los mismos y, en consecuencia, recortar la posibilidad de que muchas de las provincias beneficiarias acaben teniendo verdaderas oportunidades de desarrollo en el futuro más inmediato.

El simple ejercicio de comprobar donde el sector público está volcando más sus esfuerzos compensadores revela que las prestaciones sociales y otras transferencias tienen un peso más significativo en las provincias donde las actividades ligadas a la agricultura y/o a las decisiones públicas que en las que tienen una dinámica más favorable (mapa 3). Igualmente, las subvenciones de explotación en términos relativos respecto al VAB total resultan más importantes para este tipo de provincias menos favorecidas (mapa 4).

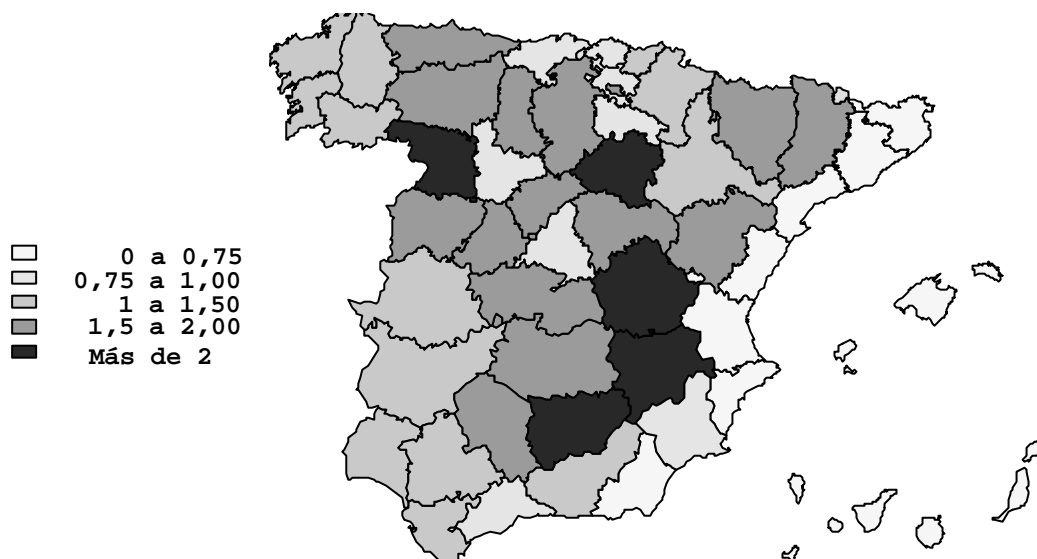
Mapa 3.- Las 20 provincias con un mayor peso de las prestaciones sociales y otras transferencias sobre la renta familiar antes de impuestos (1995)



Fuente: Elaboración propia con datos FBBV.

Al hilo de lo anterior, la política regional¹¹ en los últimos 15 años ha carecido de auténticos criterios de selectividad, con lo que ha colaborado más a perpetuar la estructura productiva de estas provincias de menor nivel de renta, que a diversificarla, por medio de una valorización de las actividades productivas ya existentes. No vamos a negar que la deficiente dotación de recursos en materia de infraestructuras, especialmente a mediados de los 80, justificaba la canalización de fuertes inversiones en este terreno, pero puede cuestionarse la ausencia de una perspectiva de más largo plazo en la que estuvieran presentes acciones favorecedoras del cambio estructural y de fomento del dinamismo empresarial.

Mapa 4.- El peso de las subvenciones a la explotación
(Media=1)



Fuente: Elaboración propia con datos FBBV.

La experiencia demuestra que el capital empresarial es uno de los factores más escasos e inmóviles dentro de una hipotética función de producción regional. En consecuencia, las autoridades públicas podrían jugar un doble papel a través de políticas de no-intervención y de políticas de estímulo. Las políticas más clásicas – articuladas a través del sistema fiscal y la regulación, fundamentalmente – deberían analizar el sistema de incentivos que generan y su influencia en la percepción del riesgo y la iniciativa individual por parte de la población.

¹¹ Véase Cuadrado y Mancha (2000).

Por lo que respecta a las políticas de estímulo, la experiencia reciente parece apuntar hacia la creciente importancia de medidas diferentes a las más tradicionales (centradas en influir en las decisiones de localización o inversión abaratando costes). El papel clave que juegan los factores intangibles en el crecimiento en la actualidad, relacionados con el acceso a la información y la capacidad de adquirir conocimientos, aconseja intensificar los esfuerzos en diseñar políticas instrumentales que faciliten a las empresas el acceso a estos intangibles. Incluso en aquellas zonas en las que existe un claro déficit de iniciativa empresarial, los estudios recientes valoran positivamente también el diseño de políticas de estímulo – como la creación de ‘viveros’ de empresas – donde el objetivo básico es la revitalización empresarial de una zona, más que el diseño de políticas de compensación de esta deficiencia utilizando la iniciativa pública (Arzeni, 1998).

6. Referencias bibliográficas

- **Arzeni, S. (1998):** “Entrepreneurship and Job Creation” *The OECD Observer* no. 209.
- **Cuadrado, J. R. y Mancha, T. (2000):** “Política Regional” en Gámir L. dirección (2000): *Política Económica de España*. Alianza Universidad. Madrid
- **Cuadrado, J.R., Mancha, T. y Garrido R. (1997):** “Tendencias de la productividad regional española 1964-1993” en ICE no. 762 pp. 87-100.
- **Cuadrado, J.R., Mancha, T. y Garrido R. (1998):** *Convergencia regional en España: Hechos, tendencias y perspectivas*. Fundación Argentaria – Visor distribuciones
- **Garrido, Rubén (2000):** *El cambio estructural y la convergencia regional en España. 1955-1995*. Tesis Doctoral. Universidad de Alcalá.