



Revista Administración & Cidadanía, EGAP
Vol. 17_núm. 1_2022 | pp. 151-186
Santiago de Compostela, 2022
<https://doi.org/10.36402/ac.v17i1.5028>
© Fernando González Laxe
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270
Recibido: 09/12/2022 | Aceptado: 15/12/2022

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

Trazos entrecruzados entre o desenvolvemento autonómico e as transformacións económicas en Galicia

Rasgos entrecruzados entre el desarrollo autonómico y las transformaciones económicas en Galicia

Intertwined features between autonomic development and economic transformations in Galicia



FERNANDO GONZÁLEZ LAXE

Catedrático de Economía Aplicada
Universidad de A Coruña

<https://orcid.org/0000-0001-5399-3446>

f.laxe@udc.es

Resumo: O artigo expón a interrelación entre o proceso político levado a cabo en Galicia desde a aprobación do Estatuto de autonomía, en 1981, e as dinámicas de transformación que atinxen a estrutura socioeconómica produtiva desde a dita data ata a actualidade. O traballo subliña os distintos impulsos desenvolvidos no ámbito político, superadores da tradicional concepción histórica, para internarse nos diferentes procesos e pautas modernizadores destacando os continuos avances no que respecta aos maiores niveis concernentes á toma de decisións.

Destacan, por un lado, as iniciativas de adaptación ás normativas comunitarias, as innovacións tecnolóxicas e un posicionamento externo máis definido; e, polo outro, as intensas dinámicas de cambio e especialización cos seus efectos directos no modelo demográfico, territorial, produtivo e organizativo. Conclúe a achega afirmando que o período 1981-2021 tivo varias subfases, predominando os aspectos de avance e de integración nunha Galicia que aproveita en maior grao o seu potencial, aínda que non dun xeito completo e, nalgúns supostos, carente de aprobación total.

Palabras clave: Autonomía política, crecimiento económico, especialización productiva, productividad, competitividad.

Resumen: El artículo plantea la interrelación entre el proceso político llevado a cabo en Galicia desde la aprobación del Estatuto de autonomía, en 1981, y las dinámicas de transformación que atañen a la estructura socioeconómica productiva desde dicha fecha hasta la actualidad. El trabajo subraya los distintos impulsos desarrollados en el ámbito político, superadores de la tradicional concepción histórica, para adentrarse en los diferentes procesos y pautas modernizadores destacando los continuos avances en lo que respecta a los mayores niveles concernientes a la toma de decisiones.

Destacan, por un lado, las iniciativas de adaptación a las normativas comunitarias, las innovaciones tecnológicas y un posicionamiento externo más definido; y, por el otro, las intensas dinámicas de cambio y especialización con sus efectos directos en el modelo demográfico, territorial, productivo y organizativo. Concluye la aportación afirmando que el periodo 1981-2021 tuvo varias subfases, predominando los aspectos de avance y de integración en una Galicia que aprovecha en mayor grado su potencial, aunque no de una manera completa y, en algunos supuestos, carente de aprobación total.

Palabras clave: Autonomía política, crecimiento económico, especialización productiva, productividad, competitividad.

Abstract: The article considers the interrelationship between the political process carried out in Galicia since the approval of the Statute of Autonomy in 1981 and the dynamics of transformation affecting the productive socio-economic structure from that date to the present day. The work underlines the different impulses developed in the political sphere, going beyond the traditional historical conception, in order to enter into the different modernising processes and patterns, highlighting the continuous advances in terms of the highest levels of decision-making.

It highlights, on the one hand, initiatives to adapt to EU regulations, technological innovations and a more defined external positioning; and, on the other, the intense dynamics of change and specialisation with their direct effects on the demographic, territorial, productive and organisational model. The contribution concludes by stating that the period between 1981-2021 had several sub-phases, with a predominance of aspects of progress and integration in a Galicia that takes advantage of its potential to a greater degree, although not in a complete manner and, in some cases, lacking total approval.

Key words: Political autonomy, economic growth, productive specialisation, productivity, competitiveness.

SUMARIO: 1 Introducción. 2 El autogobierno en Galicia. 3 Los grandes cambios estructurales de la economía de Galicia. 3.1 Introducción. Capacidad productiva y nivel de renta. 3.2 Pérdida de dinamismo poblacional e intenso proceso de envejecimiento. 3.3 Estructura productiva y especialización sectorial. 3.4 La eficiencia productiva: análisis de la débil productividad. 3.5 Una economía abierta y un patrón de especialización singular. 3.6 Las debilidades competitivas. 3.7 Los factores de resiliencia de la economía gallega. 3.8 Mercado de trabajo. 3.9 El peso de los salarios y los costes laborales. 3.10 La desigualdad y las brechas socioeconómicas. 4 Conclusiones. 5 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

El complejo proceso autonómico español se inscribe dentro del cambio de sistema político. Viene marcado por tres dinámicas sustanciales. La primera hace mención a la radical transformación del modelo de organización territorial, tal y como se corresponde a un cambio de sociedad y a un aumento de las demandas sociales. El segundo atañe a una combinación entre una intensa expansión del sector público, obligado por una modernización y progresivo desarrollo del Estado del bienestar, y una dinámica progresiva de desregulaciones que

favoreció la irrupción de actividades privadas en mercados escasamente competitivos. Y, en tercer lugar, propiciado por la incorporación de España a las Comunidades Europeas y de un proceso, si cabe, más intenso todavía con la creación de la Unión Europea y la unificación económica y monetaria que afecta tanto a las competencias como a los niveles de decisión.

El proceso autonómico se abre a partir de las elecciones de 15 de junio de 1977, donde la mayoría de los partidos políticos apuestan por la elaboración de una Constitución y el establecimiento de un régimen autonómico para las regiones. Una vez cerrado el mapa de la preautonomía, incluyendo los territorios inherentes a cada comunidad autónoma, las fases del proceso pueden concretarse en cuatro grandes periodos. En la fase 1979-1983, se aprueban los distintos estatutos de autonomía. En la fase 1983-1992, se desarrolla el modelo autonómico merced a la transferencia de la mayor parte de los traspasos básicos para el funcionamiento de las comunidades autónomas (CC. AA.). En la tercera fase, 1993-2002, tienen lugar los grandes traspasos (educación y sanidad) y se define un nuevo marco político dados los cambios en la Unión Europea y la implantación de la moneda única. En esta etapa emergen los problemas de insatisfacción sobre el modelo e irrumpen nuevas demandas políticas por parte de algunas CC. AA. La última fase, que comienza a partir de 2002, se caracteriza por las oleadas y generalización de los procesos de reformas estatutarias.

El proceso autonómico partía de la idea de establecer un “mínimo patrón competencial idéntico”, con la recomendación de que estuviese conformado por materias comunes que permitieran no solamente ejercer de manera eficaz las competencias asumidas, sino que asimismo sirviesen para evitar o disminuir las ineficiencias existentes en el marco competencial de la Administración central. Se buscaba, en consecuencia, hacer valer el principio de subsidiariedad, a través del cual se intentaba que fuera la Administración más próxima al ciudadano quien se encargara de la gestión y ejecución de las políticas básicas.

A lo largo de este amplio periodo, se quiso generalizar el modelo a partir de las distintas fases de negociación con cada una de las CC. AA. Para ello, se constituyeron las comisiones mixtas paritarias entre la Administración central y las administraciones autonómicas de cara a lograr pactar y efectuar, a continuación, el traspaso de determinados competencias y servicios. Dichas transferencias significaban, por un lado, el trasvase de partidas presupuestarias a las CC. AA.; y, en segundo lugar, un incremento de la conflictividad sobre las distintas concepciones del marco autonómico.

Es fácil deducir que el cambio en la estructura del Estado supuso tres notas remarcables: a) visibilizar numerosas transferencias de competencias a las CC. AA.; y dicho proceso fue debido, fundamentalmente, a los impulsos de las propias CC. AA. y a la necesidad de suscribir algún pacto autonómico de cara a culminar un proceso de descentralización política; b) no todas las CC. AA. desempeñaron el mismo papel a lo largo de este proceso, hubo alguna que estuvo más activa que otras y con distintos niveles de litigiosidad; y c) a lo largo del proceso quedó constancia de que el modelo territorial es abierto, dado que algunas CC. AA. continuaron exigiendo nuevas transferencias a la luz de una amplia interpretación de la Constitución.

Esto es, no se llegó a aceptar la “igualación de competencias” y fue cuestionado el “contenido de las reformas”. Las ofertas aportadas desde el Gobierno orientadas a plantear un Pacto de Estado de cara a negociar en bloque las competencias autonómicas a las CC.AA. no surtieron efectos. Hubo que esperar a los acuerdos entre PSOE y PP, de 28 de febrero de 1992, en que se sellaron los Acuerdos Autonómicos. Y a partir de estas fechas se fueron transfiriendo los grandes traspasos, entre ellos los de sanidad y educación.

Quedaban, sin embargo, dos cuestiones relevantes. La primera hace referencia a como “cerrar” el modelo de Estado; y la segunda, a cómo llevar a cabo la segunda descentralización, o sea, como reforzar las competencias del poder local.

Respecto a la primera, tanto el nacionalismo vasco como el catalán (que detentaban la presidencia de sus gobiernos autonómicos respectivos) impulsaron reformas estatutarias que pretendían, por un lado, un nuevo pacto político y, por el otro, un nuevo modelo de financiación y blindaje de competencias. Ambas dinámicas significaron que el modelo autonómico español no solo confirmaba que no estaba cerrado, sino que se encontraba en un continuo proceso de reformas y de negociación política. En lo que concierne a la segunda, muy poco se ha avanzado, siendo todavía a día de hoy una asignatura pendiente, tal y como reclama la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias).

De esta forma, las actuaciones prioritarias se canalizan hacia la definición de un patrón de gasto público y, paralelamente, de una nueva dinámica económica territorial. Respecto a la primera cuestión, el peso del sector público ha ido aumentando de manera muy significativa. Si a comienzos de la década de los años ochenta del siglo pasado la proporción del gasto público rondaba el 30%, en 2018, sube al 41%. Dicho cambio supuso lo siguiente: a) reducción del gasto relativo a los bienes públicos puros, tales como Administración, justicia y defensa; b) un aumento de los bienes públicos preferentes, tales como la educación, la sanidad y las prestaciones sociales y asistenciales; c) la inversión pública aumentó espectacularmente, en una primera fase, ayudada por la asignación de los fondos europeos a partir de nuestra adhesión, para luego estabilizarse y llegar a disminuir; y d) se contrajo el servicio financiero de la deuda, aunque en los últimos años se vio como se incrementaba de manera muy notable.

Paralelamente, cada patrón autonómico de gasto respondía a la prioridad política de cada territorio. En términos generales, el proceso autonómico se corresponde con una apuesta a favor del Estado del bienestar, con lo que las competencias en prestaciones económicas, asistencia social, protección medioambiental, promoción ciudadana, etc., van en aumento. Tal dinámica se ve reforzada por la necesidad de respuesta política a la tendencia globalizadora, a la acentuación de la competencia y a la rivalidad de los territorios, otorgando a estos mismos un mayor protagonismo.

Este nuevo patrón de gasto público condiciona la distribución funcional del mismo, hasta tal punto que es fácil colegir una correspondencia entre nivel de desarrollo y prestaciones sociales y asistenciales, y entre la reordenación del territorio y la protección

social. En términos generales, las CC. AA. destinan aproximadamente el 60% de su gasto a los servicios de educación y sanidad, y algo más del 12% a los servicios económicos, fundamentalmente infraestructuras del transporte y agricultura. Por el contrario, las corporaciones locales gastan alrededor del 60% de sus recursos en seguridad ciudadana, viviendas, servicios comunitarios, actividades culturales, transporte, servicios sociales y protección del medio ambiente.

En suma, ya sea desde la competencia estatal como desde las competencias autonómicas, existen hasta el momento condicionantes de orden político hacia el gasto en acciones que refuerzan el Estado del bienestar. Así, la especialización funcional nos lleva a resaltar dos niveles competenciales. A nivel central, se asignan servicios de carácter general, tales como los referentes a la Administración financiera y tributaria, la defensa, la política exterior, la justicia y las grandes decisiones en lo que respecta a las infraestructuras, agricultura, fomento, empleo, I+D, vivienda, seguridad ciudadana, comercio, turismo, industria, energía y subvenciones al transporte. Y, en lo que concierne a la Administración autonómica, aquellas acciones relacionadas con la gestión de la educación, sanidad, servicios de carácter general y participación en las infraestructuras, agricultura, pesca, fomento del empleo, innovación y tecnología, vivienda, comercio, turismo, cultura, industria, energía y subvenciones sectoriales. A la vista de ello, existe una intersección de anillos competenciales, debiendo compartir políticas entre ambos niveles competenciales. En conclusión, el proceso de autogobierno no ha estado exento de tensiones; hubo siempre un frente de conflictos debido a las distintas concepciones que existieron y existen sobre el modelo autonómico.

Nuestro trabajo enmarca las grandes transformaciones económicas de Galicia a la luz de la evolución de la autonomía gallega. Empezamos, en primer término, por una contextualización del autogobierno en Galicia para, a continuación, cifrar los principales cambios estructurales acontecidos en el periodo 1981-2021.

2 EL AUTOGOBIERNO EN GALICIA

El Real decreto 7/1979, de 16 de marzo, establece el régimen preautonómico e instituye la Xunta de Galicia. Empieza a andar, por consiguiente, antes de la aprobación del Estatuto de autonomía llevado a cabo el 28 de abril de 1981. Dicho proceso supone un traspaso de funciones y de servicios desde la Administración central a la autonómica y, por lo tanto, Galicia empieza a gozar de una amplia autonomía en lo que respecta a los ingresos y gastos; a las competencias en actuaciones, servicios y prioridades; y en la configuración del sector público autonómico. Dichas acciones se inscriben dentro de una dinámica de descentralización del gasto, que presenta diferentes ritmos y velocidades, dando lugar a la configuración actual del ordenamiento institucional y territorial.

Destacamos, siguiendo a Vázquez Taín¹, dos cuestiones relevantes. La primera, asistimos a un modelo singularizado que puso de manifiesto el constante recurso a “incrementar la autonomía del gasto”, con lo que se minoraban los recursos condicionados. Y, en segundo lugar, a partir del año 1997 se abre una fase caracterizada por la

pretensión de dotar al sistema de una mayor autonomía respecto a los ingresos, con el fin de conseguir una amplia y nítida corresponsabilidad fiscal, pero de escasa cuantía.

Bajo esta perspectiva, las actuaciones se guiaron por tres pautas. La primera hace referencia a considerar que el gasto autonómico es básico en materias de inversión, ya sea de carácter territorial, ya sea en atención al sistema productivo. La segunda es que se produce un cambio de tendencia en lo que atañe a la dependencia de las transferencias recibidas de la Administración central (el FCI y los fondos europeos) al incrementarse la autonomía tributaria (procedentes de impuestos del patrimonio y actos jurídicos documentados, ingresos de consumo, tasa de juego, etc.). Y, en tercer lugar, a fin de ajustar los ingresos y gastos, la deuda autonómica aumenta hasta llegar al 18% del PIB. La consecuencia es que los servicios públicos llegan a alcanzar casi el 20% del PIB gallego.

Como bien fue apuntado en su día², la demanda de autogobierno existía, pero no tuvo fuertes valedores, y no todas las soluciones aportadas gustaban a la mayoría. Hubo, sin duda alguna, muchas tensiones tanto internas como externas que fueron dificultando la plasmación de un Estatuto³, hasta el punto de que no todas las fuerzas políticas, los sindicatos, los empresarios, el mundo académico, el cultural y la propia sociedad civil compartían el proyecto.

A estas circunstancias había que añadir la tentativa del Gobierno de la UCD en proponer una “racionalización del proceso autonómico que hiciera posible una homogeneización tendencial de las dinámicas descentralizadoras”, apuesta que provocó las masivas movilizaciones en las principales ciudades gallegas impulsadas por las fuerzas progresistas y galleguistas ante el intento de recortar los niveles de autogobierno.

La autonomía fue, en principio, una mezcla de reivindicación frente al franquismo y una apuesta por la defensa del concepto de “nacionalidad”, entendida como una referencia a los derechos históricos.

La velocidad en lo que respecta a la construcción del poder regional fue inusitada, sobre todo en los primeros años de la autonomía. Se partía de una participación poco elevada en el referendo autonómico del 21 de diciembre de 1980. Solo el 28,27% del censo fue a votar, y, de ellos, el 73,35% dio su voto afirmativo. Ello no supuso el no dar pasos adelante, sino al contrario; fue un acicate para ir asumiendo en exclusividad determinadas competencias y en desarrollar acciones en concretos campos de actuación.

Se buscaba afrontar y dar cumplimiento a tres importantes desafíos. El primero consistía en reforzar las bases de una comunidad con hechos específicos y diferenciales. En segundo término, demostrar las capacidades de una autoorganización política diferenciada frente a las otras concepciones que defendían una homogeneización del modelo de Estado, reafirmando, al mismo tiempo, las oportunidades de establecer fórmulas de equilibrio y lealtad institucional entre las distintas CC. AA. y la Administración central. Y, finalmente, aprovechar el autogobierno para avanzar en la democracia, en

la participación, en la modernización socioeconómica y en la mejora de la eficiencia de los servicios públicos.

Con ello, también se deseaba demostrar que las nuevas opciones de autogobierno eran capaces de eliminar las estructuras ineficaces (aquellas procedentes del franquismo); reducir las ineficiencias de los gastos públicos; y poder configurar una Administración orientada a la prestación de servicios públicos básicos, garantizando la existencia de economías de escala y en red, dada la amplia dispersión de la población y los evidentes contrastes socioeconómicos. De esta manera, se quería revertir la falta de apoyo derivada del referéndum de 1980 por una Galicia autonómica⁴.

¿Qué supuso la autonomía? Diríamos que la propia construcción del Estado autonómico discurrió en paralelo al propio proceso de extensión del Estado del bienestar; esto es, asistimos a un aumento de las dotaciones y presupuestos de los servicios públicos (ya sean en educación, sanidad, atenciones sociales, prestaciones de servicios, etc.). En segundo término, la dinámica autonómica se centró en reclamar un modelo de financiación que pudiera garantizar una capacidad financiera lo suficientemente holgada como para abordar los desafíos propios y compartidos con otras CC. AA. En tercer lugar, facilitar una convergencia territorial dentro del Estado español y de la Unión Europea, evitando las marginaciones territoriales y el incremento de las brechas espaciales, ya sean en términos económicos, sociales, tecnológicos y de participación. Y, en cuarto lugar, un reforzamiento de la confianza en las propias instituciones autonómicas y en las aspiraciones del conjunto de la sociedad, ya que dicha renovación autonomista se fue ampliando, incorporándose cada vez más personas en defensa del autogobierno y permitiendo detectar los excesos y carencias de la gestión así como las ventajas y oportunidades de los desafíos.

No obstante, el proceso autonómico español se caracterizó por varios rasgos:

a) Asimetrías en el ritmo de cesión de competencias en los distintos territorios; se habla de las diferentes “velocidades de transferencias y de responsabilidad del gasto”, distinguiendo entre las CC. AA. de vía lenta (artículo 143 de la Constitución) y las de vía rápida.

b) Dicho proceso de transferencia no ha avanzado de forma regular a lo largo del tiempo, sino que presenta puntos de inflexión vinculados al devenir de los procesos e hitos políticos. Se distinguen fases y ciclos ajustándose a las distintas políticas.

c) Variedad y diferencias en los modelos de financiación; más allá de los modelos comunes, de los forales (Navarra y País Vasco), del específico de Canarias y de las peculiaridades de las CC. AA. uniprovinciales, no es menos cierto que siempre estuvo abierto el debate sobre la financiación.

d) Ello ha puesto de manifiesto la posibilidad de diferentes políticas por el lado del gasto y por el lado de los ingresos. Esto es, el proceso autonómico reveló la existencia de fuertes desequilibrios entre las CC. AA., hasta el punto de que en ocasiones se hable de falta de corresponsabilidad fiscal entre ellas. Como corolario, tenemos una falta de acuerdo que genera fuerte disparidad de criterios.

La consecuencia fue que las CC.AA. aceptaron una fuerte dependencia de los recursos transferidos hasta el punto que los gastos de las CC.AA. hayan evolucionado en función de los procesos de transferencia de competencias que fue (como habíamos reseñado) heterogéneo en el tiempo y disímil en lo tocante a los recursos transferidos. A cambio, nos permite evaluar tanto la diversidad de preferencias como las apuestas por las distintas acciones políticas relacionadas con los servicios públicos, medidas de carácter económico y políticas de inversiones de cada una de las comunidades autónomas⁵.

El proceso de cesión de competencias fue rápido y profundo. Los resultados supusieron una progresiva tendencia hacia la igualación de los servicios públicos a través de una redistribución territorial de los recursos. Asimismo, se visualiza cierto freno a las tendencias polarizadoras de la riqueza a nivel espacial. En lo referente a los flujos públicos (ingresos y gastos públicos), se aprecia un saldo territorial en relación inversa con el nivel medio de renta por habitantes de cada comunidad autónoma. Significa, por lo tanto, un papel de redistribución y una contabilización específica para algunas necesidades relativas, como el envejecimiento, la dispersión poblacional, el desempleo y otras variables. No hay duda, por lo tanto, de que el establecimiento de los mecanismos de solidaridad interterritorial resulta básico para Galicia.

El proceso autonómico fue rápido e intenso. En la primera etapa (hasta 1990) Galicia negoció y recibió el núcleo fundamental de sus competencias y dispuso de un amplio abanico respecto a sus capacidades de actuación sobre los servicios básicos de funcionamiento, educación, territorio, cultura y actividad económica. Asimismo, planteó, políticamente, un intenso discurso reivindicativo sobre las disposiciones y atribuciones que recaen en el presidente (alguna de ellas no incluidas en el estatuto), en torno a los grados de coordinación con las diputaciones y sobre los márgenes para el desarrollo de la acción internacional. Tales procesos van en línea con las nuevas exigencias en pro de la identidad autonómica y en defensa y reivindicación de un eje territorial más amplio, tal y como se percibe con el establecimiento de marcos de cooperación con las CC.AA. de la cornisa cantábrica o con la Región Norte de Portugal.

La segunda fase comienza una vez transferida la sanidad. El Sergas, que había sido creado en la primera fase, en 1989, se convierte en el agente base de la transferencia del Insalud. A partir de los años 90, la autonomía se convierte en el agente inversor en el territorio, coadyuvando a la adaptación de la iniciativa privada en el nuevo marco de desregulación económica, predominante en la economía intencional, a la vez que se aprecia una mayor competencia y rivalidad entre empresas. Durante este periodo, Galicia es “poco visible como agente responsable de las negociaciones, más allá de los tributos cedidos”⁶. Predominan tanto las transferencias corrientes como las inversiones procedentes de la Administración central, no siendo la deuda un problema mayor, a pesar de la primera crisis de endeudamiento provocada por la deficiente negociación de las transferencias del Insalud.

La fuerte crisis de 2008 supuso una quiebra de las tendencias positivas. La explosión de la burbuja inmobiliaria, el colapso en el crédito y la contracción económica afectaron tanto a las actividades económicas como a los sistemas de financiación autonómica y,

con ellos, a la hacienda gallega. Supuso una reducción de los ingresos y una explosión de la deuda, descendiendo el gasto público autonómico. Galicia asume las restricciones presupuestarias y reclama una cesión de capacidad normativa condicionada por la situación financiera. En esta última etapa, las CC.AA. dependen de ellas mismas para atender las demandas de los ciudadanos, y el modelo de financiación autonómica será capaz de definir la intensidad y el objetivo de la solidaridad. Los ajustes económicos en lo referente a los servicios básicos (educación, servicios sociales, sanidad, justicia, etc.) fueron obvios, al igual que los recortes presupuestarios en vivienda, fomento del empleo y las acciones de carácter económico. Durante esta etapa no destacan transferencias significativas, sino las normales en el proceso descentralizador.

El presidente Pérez Touriño, al efectuar un balance final, concluyó que “desde 1980 la renta per cápita de los gallegos se multiplicó por 5,4 veces y el tamaño de la economía por 5 (...), avances y transformaciones en los que no fue ajeno el papel desempeñado por las instituciones autonómicas, el funcionamiento del Estado del bienestar y su potente esfuerzo inversor en infraestructuras”⁷, para luego llamar la atención sobre las heridas que marcan el camino, sobresaliendo, primordialmente, el declive demográfico, el proceso de desindustrialización, el drama del paro y la desigualdad.

3 LOS GRANDES CAMBIOS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA DE GALICIA

3.1 Introducción. Capacidad productiva y nivel de renta

La economía gallega es una economía atlántica, marítima y periférica desde la perspectiva europea. Está condicionada, por un lado, por su situación geográfica y su encuadre territorial; y, en segundo término, por las características propias y singulares derivadas de sus factores naturales (clima, altitud, hidrografía, predominancia de los vientos, y del suelo y subsuelo); y por los legados históricos, por el otro, que marcan y subrayan ciertas formas de actuación y rasgos antropológicos muy destacables⁸.

No siempre ha aprovechado las favorables condiciones genéricas para su desarrollo, y sus potencialidades siempre han estado en la mesa de las grandes decisiones. Por eso, se ha caracterizado por tímidos avances en lo que concierne a los ritmos de crecimiento de su economía, la evolución de sus magnitudes básicas y los niveles de convergencia⁹. Para algunos autores, la economía gallega “está agarrotada por estructuras y obstáculos no solo económicos, sino también sociales, políticos y culturales que están lastrando sus posibilidades de desarrollo”¹⁰.

Analizando la senda del crecimiento económico a lo largo del periodo 1981-2021, destacamos tres elementos relevantes. El primero hace referencia a un comportamiento distinto respecto a la economía española: amortiguamos los efectos de las recesiones y crecemos menos en las fases de expansión. En segundo lugar, dichos comportamientos

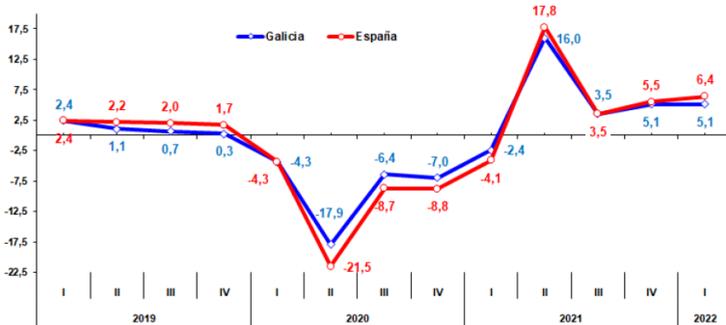
disímiles reflejan crecimientos en ocasiones superiores y en otras inferiores a las tasas de variación del crecimiento económico español. Y, finalmente, a partir de la recesión de 2008, se asiste a un proceso de progresivo acompasamiento del ciclo económico con los promedios nacionales.

Cuadro 1. Tasas medias de crecimiento anual del PIB de Galicia y de España

	1986-1990	1991-1995	1996-1999	2000-2006
Galicia	2,7 %	1,1 %	2,8 %	3,1 %
España	4,4 %	1,3 %	3,5 %	3,4 %

Fuente: Cancelo, 2006; e INE. Contabilidad Regional 2000-2006.

Gráfico 1. Evolución del PIB de Galicia y España. 2019-2022



Fuente: Foro Económico de Galicia (2022). Informe de Conxuntura.

Por otra parte, la economía gallega es una mezcla de contrastes; es decir, no es un espacio homogéneo, sino que contrastan distintas variedades, velocidades y ritmos en lo que atañe a su desarrollo y modernización. Dichos contrastes no solo se manifiestan en una simple clasificación norte/sur o este/oeste, sino que también se reflejan en lo concerniente a áreas muy delimitadas, en franjas territoriales concretas y en oasis o zonas de fuerte polarización demográfica e industrial.

A pesar del crecimiento del PIB a lo largo de los últimos años, los niveles de rentas no le han permitido alcanzar, todavía, los niveles promedios nacionales. En otras palabras, el PIB per cápita sigue estando por debajo de la media española con una tendencia a la convergencia limitada y fluctuante.

La renta familiar bruta disponible per cápita es más elevada que el correspondiente al PIB per cápita. Se debe a que la capacidad de consumo y de inversión es superior a la que su PIB per cápita le hubiera permitido obtener, y ello es debido a la existencia

de transferencias redistributivas de renta llevadas a cabo a través del sector público que dotan a los ciudadanos gallegos de un plus de solidaridad.

Desde la perspectiva de la capacidad productiva, tanto las tasas de crecimiento de la economía como los niveles de PIB per cápita están determinados por la productividad aparente del trabajo, la tasa de actividad, la tasa de ocupación y la tasa de paro. En este sentido, si el diferencial respecto al PIB per cápita español es notable, lo es más si lo comparamos con los niveles de productividad. O sea, las distancias respecto a los promedios nacionales son muy ostensibles, a pesar de ir mejorando y reduciendo paulatinamente en el tiempo tales brechas.

Por otro lado, una de las manifestaciones más preocupantes de la economía gallega es la baja tasa de actividad. Se debe, fundamentalmente, a dos componentes. El primero está relacionado con la dinámica poblacional; es decir, con las reducidas tasas de crecimiento vegetativo y por ende por la proporción de personas en edad de trabajar. Y la segunda se debe al denominado paro estructural registrado en el sector agrario, en el que estaban contabilizadas muchas personas sin que mejoraran los niveles de producción y que nunca fueron absorbidos por otras actividades en las fases de transformación y adaptación de la economía.

3.2 Pérdida de dinamismo poblacional e intenso proceso de envejecimiento

Galicia fue un país densamente poblado. Representaba en 1860 el 12 % de la población española. Sus asentamientos poblacionales se caracterizaban por su atomización, ruralización y dispersión, conformando un *continuum* a lo largo de la geografía territorial.

En los últimos años se acentuó el declive poblacional y su pérdida de peso en el conjunto español. En 2021, se cifró en 2.695.645 habitantes, una cifra menor que la anotada en 1981 (2.811.912) o a comienzos de siglo en el año 2000 (con 2.731.900 habitantes). En segundo lugar, la población gallega pasó de representar en el conjunto del Estado del 7,3 % en 1985 al 6,7 % en 2000, el 5,89 % en 2015 y el 5,69 % en 2021. Las razones de este declive se deben a varios factores. En primer lugar, a un descenso muy notable de la tasa de natalidad (en la actualidad en torno al 5,6 por mil); en segundo término, a un preocupante bajo índice de la tasa de reemplazo (un poco superior a la unidad); y, en tercer lugar, a un saldo migratorio que no compensa la negativa tasa de crecimiento vegetativo.

Al mismo tiempo que se aprecia este cambio en la tendencia demográfica, se llevan a cabo varias dinámicas relevantes. Algunas hacen referencia a los intensos desplazamientos poblacionales desde el mundo rural hacia las nuevas dimensiones urbanas; otras, a una polarización hacia la Galicia occidental, más que hacia la Galicia del interior.

Cuadro 2. Dinámica poblacional

	Población	% G/E	Densidad	% de población por edad			(1)	(2)	(3)	(4)
				<20	20-64	>65				
1981	2.811.912	7,47	95,00	31,13	55,43	13,43	43,14	6,61	37,02	21,26
1985*	2.844.472	7,30	94,83	29,49	56,16	14,35	48,66	7,37	34,13	22,47
1990*	2.731.669	7,08	93,03	26,82	57,09	16,10	60,02	8,95	29,14	24,77
1995*	2.741.622	6,88	92,21	23,12	59,00	17,88	77,32	10,43	22,46	26,66
2000	2.731.900	6,75	91,38	18,88	60,97	20,15	106,70	11,19	18,29	29,85
2005	2.762.198	6,28	92,00	16,43	62,34	21,22	129,17	12,32	17,02	31,53
2010	2.797.653	5,96	93,70	15,87	62,01	22,12	139,37	14,46	17,54	33,38
2015	2.732.347	5,89	92,50	15,78	60,24	23,98	151,94	16,50	18,69	37,44
2020	2.701.819	5,71	91,40	15,86	58,71	25,44	160,40	19,15	18,69	40,49
2021	2.695.645	5,69	91,10	15,73	58,55	25,73	163,59	19,56	18,42	41,02

Notas: (1) Tasa de envejecimiento: mide el cociente entre las personas de 65 y más años respecto a los menores de 15 años; (2) Tasa de sobre-envejecimiento: porcentaje de población de 85 años y más respecto a la población de 65 años y más; (3) Tasa de dependencia juvenil: proporción de la población menor de 15 años respecto a la población activa de entre 15-64 años; (4) Tasa de dependencia senil: proporción existente entre la población mayor de 64 años y la población de entre 15-64 años.

(* Los datos de 1980 corresponden a 1981; los de 1985, al año 1986; y los de 1990, al año 1991.

Cuadro 3. Tasas demográficas de Galicia

	Tasa natalidad	Tasa mortalidad	Esperanza de vida	Edad media	Índice fecundidad	Edad media maternidad
2002	7,2 0/00	10,5 0/00	80,23	42,9	0,95	30,8
2005	7,7 0/00	10,8 0/00	80,64	43,7	1,03	31,2
2010	8,0 0/00	10,7 0/00	82,01	44,8	1,10	31,8
2015	7,1 0/00	11,6 0/00	82,70	46,2	1,10	32,5
2020	5,6 0/00	12,2 0/00	83,58	47,5	1,02	32,8

Fuente: Instituto Galego de Estatística

Es decir, Galicia se incorpora a la tendencia de las regiones y países más desarrollados en los que la población se concentra en las áreas urbanas ampliadas, subrayando, en consecuencia, un intenso proceso de urbanización (65,9 % en 1986 y 70,5 % en 2005, que supone un incremento del 4,51 %), aunque menos intenso que el registrado en España y en Europa (76,7 % y 76,2 % para 2005, respectivamente). Dichos desplazamientos de la población se asocian con índices de despoblación rural más intensos y con aumentos muy notables de los fenómenos de periurbanización. En el caso de Galicia, se produce con un importante retraso temporal, pues hay que recordar que el porcentaje de población urbana de España en 1950 ya era del 65,4 % y del 77,3 % en 1970. Y, en lo que se refiere a la concentración de la población, se dan dos fenómenos: a) la población asentada en municipios mayores de 10.000 habitantes aumenta del

67% al 70,5% en el periodo 2008-2020; y b) la población concentrada en las siete grandes ciudades pasa del 34,5% en 2008 al 36,5% en 2020.

Este fenómeno de la urbanización se va difundiendo a lo largo del territorio, influenciado por la mejora del transporte, la aparición de áreas residenciales periféricas a las ciudades y a la desconcentración industrial por mor de la proliferación de polígonos industriales. Estas nuevas áreas periurbanas subrayan una nueva morfología territorial-económica. Procede de los procesos de transformación económica y social llevados a cabo a finales del pasado siglo, entre los que sobresalen subsistemas económicos caracterizados por el predominio de unidades de producción de pequeña y mediana dimensión, con escasa incorporación tecnológica y con una orientación comercial dirigida a mercados tradicionales y próximos¹¹. Las transformaciones económicas experimentadas reflejaron unos relevantes desplazamientos de la población y una mayor incorporación a los sistemas de mercado y de relaciones interindustriales más complejas. De esta forma, la población se fue asentando en municipios de más de 20.000 habitantes, que fueron captando el protagonismo de una mayor vertebración territorial.

Cuadro 4. Distribución geográfica de la población gallega

	Población		Distribución porcentual	
	2008	2020	2008	2020
Galicia occidental-costa	1.965.462	1.955.969	70,59	72,39
Galicia interior	818.667	745.837	29,41	27,61
7 grandes concellos	953.124	978.976	34,23	36,31
Población en los ayuntamientos según tamaño				
	2010		2020	
Habitantes	N.º aytos.	Población	N.º aytos.	Población
<2.000	94	125.021	118	143.276
De 2.001 - 5.000	106	345.115	83	266.248
De 5.001 - 10.000	58	400.961	56	378.356
De 10.001 - 20.000	35	499.370	33	464.838
De 20.001 - 50.000	15	427.264	16	455.656
De 50.001 - 100.000	4	348.078	4	343.370
>100.000	3	651.844	3	643.901
Total	315	2.897.653	313	2.695.645

Fuente: Instituto Galego de Estatística

La crisis del mundo rural tradicional, la industrialización polarizada en pocos núcleos, la terciarización progresiva y continuada, y los movimientos migratorios de la sociedad supusieron una completa reorganización del espacio gallego. Incidieron en la concentración de la población en áreas metropolitanas y van dando lugar al fenómeno

de la periurbanización que se visibiliza a través de una desaceleración del crecimiento demográfico de las grandes ciudades, pero fuerte incremento de la población en los municipios periféricos y próximos de las siete grandes ciudades.

Asimismo, estas mudanzas en lo tocante a la organización del espacio establecen una clara dicotomía entre un espacio dinámico próximo al litoral, que concentra gran parte de la actividad económica y de la población, y el resto del territorio, el interior, con marcados rasgos rurales, que tienden a la despoblación y con limitadas posibilidades económicas.

La aparición del fenómeno inmigratorio extranjero en Galicia es reciente. Su importancia es significativamente inferior a la media española. Llama la atención como se produce dicho fenómeno en el contexto de un país tradicionalmente expulsor de su población. El cambio de siglo coincidió con el inicio de las transformaciones en el ámbito de los movimientos migratorios. En Galicia se constatan varios rasgos notables: un leve aumento de los emigrantes retornados, un aumento de la población extranjera y un freno a la caída del saldo migratorio interior.

Sin embargo, ni la emigración de retorno ni la inmigración por parte de extranjeros contribuye a mitigar un crecimiento vegetativo negativo en muchos municipios y comarcas. La inmigración como fenómeno de la globalización hace que el crecimiento de extranjeros se vea acompañado de otros procesos con efectos territoriales, tales como la diversidad de procedencia de los extranjeros y su difusión por el espacio de acogida. Así, de esta forma, frente a una inmigración dominada por los flujos europeos en la década final de pasado siglo, pasamos a una clara iberoamericanización de la inmigración en la actualidad. Y, al mismo tiempo, el impacto de las poblaciones extranjeras en el territorio es muy desigual. La explicación viene dada por el factor laboral, es decir, por el factor de atracción de aquellas comarcas económicamente más dinámicas y con mayor capacidad de generación de empleo, y, por otro lado, por los espacios fronterizos (el caso de la *raia* con Portugal) y por ciertos sectores en los que la demanda de trabajadores especializados cubre la necesidad de mano de obra (pesca).

Pero, sin duda alguna, una de las características más nítidas de los cambios poblacionales en Galicia es la relativa al envejecimiento de la población y, sobre todo, en los municipios de menor tamaño y situados en el interior. Llama la atención el hecho de que las pirámides de población adopten forma de “champiñón”, es decir, estratos muy numerosos en la parte alta y muy estrechos en la base. Si tomamos datos cuantitativos de la dinámica, tendríamos que, en 2019, el 25,2% de la población tiene más de 65 años, frente al 12,7% que representan los menores de 16 años. Esta proporción se acentúa si tomamos la clasificación entre la Galicia occidental y la interior. En este caso, la proporción de los mayores de 65 años en la primera es del 23% y en la Galicia interior, del 29,9%, algo que contrasta igualmente con la población joven en ambas franjas territoriales: 13,4% en la costa y 10,8% en el interior.

Pero las mayores explicaciones vienen dadas si efectuamos los cálculos según el tamaño de los municipios. Los más pequeños, es decir, los de menos de 1.000 habitantes,

contabilizan el mayor porcentaje de habitantes longevos (44,6% del total) y la menor tasa de jóvenes (6,3%). Dicha proporción se va corrigiendo a media que aumenta el tamaño, aunque siguen mostrando pesos muy relevantes respecto al índice de dependencia senil. Así, en los municipios de entre 1.000 y 5.000 habitantes el porcentaje de mayores de 65 años es del 35,6% y entre los de 5.000 y 10.000 habitantes es del 29,7%.

O sea, Galicia refleja un proceso de envejecimiento muy notable que hace que la esperanza de vida sea muy alta (más de 83 años) y que los índices de envejecimiento (población de más de 65 años con respecto a cada 100 personas menores de 20 años) alcancen una ratio del 163,6%, que el índice de sobreenvjecimiento (población de más de 85 años con respecto a la población mayor de 65 años) sea del 19,5% y que el índice de dependencia senil (individuos de más de 65 años por cada 100 habitantes potencialmente activos de entre 15-64 años) pase del 21% en 1981 al 41% en 2021.

3.3 Estructura productiva y especialización sectorial

La estructura productiva de Galicia es muy clara. Refleja rasgos contundentes y definitorios y presenta altos niveles de especialización muy nítidos¹².

El sector primario, con sus actividades agrarias, ganaderas, forestales, pesqueras y acuícolas, continúa desempeñando un rol básico y de primer orden en la economía y en la sociedad, no solamente por sus aportaciones al PIB, sino por lo que reflejan sus índices de especialización relativa y peso en las economías rurales y costeras del país. En los últimos años, mantiene una tendencia de pérdida de relevancia y cada vez está más industrializado y dependiente de otras actividades económicas.

El sector industrial presenta, asimismo, un declive constante tanto en lo que concierne a su porcentaje respecto al total de la economía como por su sustancial pérdida de relevancia en el conjunto de la estructura productiva debido a las dinámicas de deslocalización, relocalización y/o fragmentación de determinados nichos productivos, y a pesar de que ciertas actividades poseen un índice de especialización relativo muy notable¹³.

La construcción mantiene, con ciertas oscilaciones relacionadas con los ciclos, su peso en la estructura productiva, aunque su especialización como sector dinamizador o locomotora de la economía no ha sido siempre constante. En los momentos de fuerte auge inversor desde la óptica pública (autovías, ferrocarril, puertos, obras hidráulicas y en menor medida vivienda) sí ha tenido un peso notable, hasta el punto de llegar a representar casi un 10% del total del VAB generado por la economía de Galicia. Es, por tanto, una actividad fluctuante y relacionada con los ciclos económicos y con los diseños vertebradores del Estado y de los ejes europeos.

Finalmente, el sector servicios es el protagonista de la mayor transformación sectorial en los últimos decenios. Va en consonancia con lo que sucede en todos los países, debido a la fuerte dinámica de terciarización de las sociedades, aunque en el caso gallego dichas especializaciones también fueron alimentadas e incentivadas por los cambios poblacionales y la polarización territorial de las actividades económicas.

Cuadro 5. Estructura sectorial del PIB de Galicia (en porcentajes)

	Agro-Pesca	Industria	Construcción	Servicios	Impuestos netos sobre productos
1995	8,0 %	17,7 %	9,1 %	56,5 %	8,7 %
2000	6,0 %	17,3 %	9,8 %	57,2 %	9,6 %
2005	4,9 %	15,7 %	10,6 %	58,8 %	10,0 %
2010	4,3 %	15,7 %	9,3 %	61,8 %	8,9 %
2015	5,3 %	16,1 %	6,2 %	62,9 %	9,6 %
2020	4,5 %	15,5 %	6,5 %	64,0 %	8,5 %

Fuente: Instituto Galego de Estatística.

Paralelamente a estos cambios, se detecta una falta de integración sectorial¹⁴. Tal consideración se ha ido paliando mediante una mayor vinculación entre las propias ramas productivas, tal y como se prueba al analizar los índices de complementariedad de la economía. El trabajo de Fernando de la Torre¹⁵ explora las tablas I-O correspondientes a los años 2010 y 2016, permitiendo reflejar los cambios experimentados en los últimos quinquenios. Se pregunta si la estructura económica gallega avanza hacia una composición sectorial más completa y si la identificación de un mayor número de nodos claves o fundamentales llega a influir en el comportamiento económico de Galicia. Si llevamos a cabo el análisis en función de las ramas productivas y de sus eslabonamientos, tendríamos que, en 2016, según la TIOGA-2016, y siguiendo a Fernando de la Torre¹⁶, se producen los siguientes cambios:

a) Caída del peso de los sectores menos conectados con la estructura productiva gallega (los denominados independientes en términos de producción y empleo) frente a los que presentan vínculos de mayor intensidad en sus requerimientos y/o distribución de sus outputs. La pérdida de producción y empleo de dichos sectores no se distribuye homogéneamente entre los sectores básicos, claves y motores, sino que se dirige preferentemente hacia las actividades claves. La consecuencia es que se refuerzan las posiciones de producción en las actividades capaces de construir redes relativamente densas de interacciones con otros sectores.

b) Se mantienen las ramas como la construcción, los servicios de carácter tradicional, las industrias de intensidades tecnológicas medias y bajas y la acción del sector público.

c) Quedan estabilizadas las ramas que se consideran claves, ya sean los servicios (con la incorporación de las actividades artísticas, de ocio, recreativas y de entretenimiento), ya sean las actividades relacionadas con los servicios financieros y de seguros. Lo mismo sucede en el campo de las industrias de la madera como el sector público.

En suma, tres notas singulares. La primera queda reflejada en el reforzamiento del complejo campo-mar-industria; la segunda, en una menor relevancia del sector de la construcción naval; y la tercera, en el auge progresivo y el mayor peso del sector público.

Y los “huecos vacíos” dentro de la estructura productiva siguen estando protagonizados por aquellas ramas más intensivas en el conocimiento y en las actividades de mayor intensidad tecnológica.

De esta forma, la economía gallega destaca por el fenómeno de la *path dependence*, en el sentido de la pervivencia de mecanismos que retrasan los cambios, al prevalecer inercias, costumbres y legados de actitudes pasadas. Como consecuencia de ello, la estructura productiva de Galicia del siglo pasado pivotaba sobre cuatro pilares: actividades y servicios tradicionales, industrias de escasa intensidad tecnológica, empresas de construcción y una amplia panoplia de servicios públicos. En la actualidad, se constata una continuidad de dicho esquema, al comprobar el mantenimiento de ramas primarias junto al declive de la construcción naval; y, en segundo lugar, pervive el mismo patrón común de ventajas y desventajas comparativas que convive con un esquema de inserción externa cada vez más polarizado sectorial y geográficamente.

Escudriñando la evolución de la economía gallega desde la crisis de 2008, observamos que no se llevó a cabo un proceso de diversificación que fuera llenando los “huecos y los vacíos” del aparato productivo y de servicios. Continúan apareciendo los déficits en la necesidad de abastecimiento de conocimiento y en el comercio de actividades relacionadas con servicios y productos de alta intensidad tecnológica. De ahí que la estructura económica de Galicia muestre variaciones de escaso calado respecto a años anteriores e incluso décadas, tal y como lo reflejamos en el cuadro número 6. Las ausencias reveladas a principios de siglo continúan siendo la asignatura pendiente, lo que podría definirse como la generación de un “círculo vicioso”, por el que la demanda de productos y servicios que se genera no es cubierta por los suministradores situados en el interior de nuestro espacio económico. De ahí la definición de economía desarticulada y carente de integración.

De esta forma, se aprecia una gran estabilidad en la distribución de las principales actividades productivas de Galicia, con pocos cambios sustanciales, salvo relevantes aumentos en el campo de las administraciones públicas, sanidad y educación, así como una caída en las actividades del comercio, transporte y hostelería, estas últimas muy afectadas por la pandemia.

Cuadro 6. Distribución porcentual de las principales actividades productivas de Galicia. 2008-2021

	2008	2014	2020	2021
Agricultura – ganadería – pesca – forestal	5,4	5,7	5,1	5,0
Industria	5,5	6,4	4,2	4,4
Industria manufacturera	14,1	12,4	12,9	13,1
Construcción	11,7	6,8	7,5	7,5
Comercio, transporte, hostelería	22,7	22,5	21,5	19,8
Administración pública, sanidad, educación	15,9	19,0	19,8	21,0
Actividades profesionales	5,6	5,8	6,4	6,7

Fuente: Instituto Galego de Estatística.

3.4 La eficiencia productiva: análisis de la débil productividad

La productividad determina las ventajas potenciales de un territorio en el sentido de medir la capacidad (o densidad) productiva del espacio y la masa demográfica. Subraya la dirección e intensidad de los impulsos generados sobre el mercado de trabajo por parte del tejido productivo y la demografía.

Los retos de la competitividad se basan en los niveles de eficiencia de una economía y en la capacidad de afrontar una fuerte y mayor rivalidad frente a los competidores. Analizando la productividad de la economía gallega, distinguimos diferentes notas singulares: a) el nivel de productividad de Galicia sigue siendo inferior a la productividad media española. Dicho desnivel se debe, fundamentalmente, a la baja productividad del sector agrario y, en menor medida, a los grados de productividad correspondientes a los sectores industriales y de servicios; b) a lo largo de los últimos años, los niveles de productividad de la economía gallega han mejorado notablemente. En el periodo 1985-1999 aumentó a una tasa media del 3,65 % superior a la anotada en la economía española. Dichos avances son más notables en la agricultura que en las restantes actividades; c) la tasa de crecimiento de la productividad en Galicia muestra una tendencia convergente con la española; d) la aproximación de la productividad gallega a la española tiene como protagonista principal al sector agrario, puesto que en las demás actividades sus tasas de crecimiento o son inferiores a la media española o muy semejantes a esta.

En Galicia los incrementos de la productividad se deben más a la reducción de empleos en el sector primario que a una verdadera asignación de los factores hacia sectores más dinámicos. En este sentido, siguiendo a Mella¹⁷, procedemos a aplicar el método de la descomposición de la productividad de Syrquin¹⁸, en virtud del cual se pueden descomponer, en primer término, los cambios en lo tocante a la productividad sectorial (efecto productivo), y, en segundo lugar, aquellos que hacen referencia a los desplazamientos intersectoriales de los recursos (efectos asignativos). El análisis gallego

subraya que preferentemente se constata un efecto asignativo; esto es, desplazamientos de la mano de obra hacia los sectores no agrarios frente a un reducido efecto productivo. Dichos cambios son diferentes en España, en donde el efecto productivo es mayor que el asignativo. En el caso de Galicia, se lleva a cabo tanto en periodos de recuperación como de recesión.

La productividad también puede ser explicada mediante la combinación de los factores trabajo, capital y progreso técnico. Por eso, resulta básico proceder a calcular cuál es la contribución de cada uno de dichos factores. El procedimiento más utilizado es el propuesto por R. Solow, que definió “la tasa de variación de la productividad total de los factores (PTF) como la tasa de crecimiento del *output* que no puede ser explicada por el incremento de los factores de trabajo y de capital convenientemente ponderados”.

Galicia, en los primeros años de autonomía, experimentó una tasa de crecimiento de la PTF superior a la media española, siendo el sector primario el que registró un mayor incremento. Corresponde al proceso de la modernización agraria y pesquera. Y el factor capital influyó decisivamente en la dinámica de capitalización. Sin embargo, no logró compensar el efecto negativo del empleo y, sobre todo, de la PTF.

De ahí que se pueda concluir que la disparidad en lo tocante a la productividad aparente del trabajo se deba, principalmente, a las diferencias en la PTF y apenas en las distintas intensidades de la formación bruta de capital. La justificación a estas afirmaciones se debe a las altas tasas de capital/trabajo en los sectores agrícolas y energéticos, junto a los efectos negativos derivados de una falta de especialización en las restantes ramas industriales y de servicios, impidiendo una correspondencia entre capitalización y productividad. En suma, la productividad aparente del trabajo refleja una mejora en los últimos años, pero aún dista de los promedios nacionales (véase el cuadro 7).

Cuadro 7. Evolución de la productividad aparente del factor trabajo en Galicia. (España = 100)

	I trimestre 2014	IV trimestre 2019	IV trimestre 2020	IV trimestre 2021
Sector primario	100,5	84,6	75,4	84,2
Sector industrial	85,2	76,6	73,1	73,1
Industrias manufactureras	72,0	75,6	72,1	73,2
Construcción	84,0	100,3	107,0	105,2
Servicios	87,6	92,6	95,4	96,2
Total	87,2	90,1	91,2	92,0

Fuente: Foro Económico de Galicia. Informe Conxuntura Socioeconómica. I/2022

El nivel de la productividad de Galicia todavía no está a la altura de los promedios españoles. Es bastante inferior en determinadas actividades, tales como el sector primario (fundamentalmente el agrícola) y en los servicios. En los correspondientes a

algunos sectores industriales, la productividad gallega es superior y con tendencias crecientes. También llama la atención que la productividad gallega haya aumentado en tasas medias anuales por encima de la productividad española debido primordialmente a los continuos reajustes productivos y a la incorporación de tecnologías.

Otro de los aspectos básicos relacionados con la productividad hace referencia a la estructura empresarial. En Galicia predominan las empresas pequeñas, muy concentradas geográficamente en las provincias occidentales y con una inclinación mayoritaria a constituirse bajo la condición jurídica de personas físicas. Los datos son muy elocuentes. Las empresas sin asalariados representan el 67% del total y las que poseen menos de cinco asalariados suman cerca de 64.000 empresas (el 25% del total). Las provincias de A Coruña y Pontevedra aglutinan a 183.000 empresas y las ubicadas en Lugo y Ourense un total de 65.000 empresas. Las localizadas en Galicia, pero que poseen sede fuera de la comunidad autónoma, van en aumento y en 2020 ascendieron a 4.165 unidades. Finalmente, atendiendo a la condición jurídica, las empresas de personas físicas representan el 62% del total, seguidas de las sociedades limitadas con el 27%, llamando la atención los pequeños porcentajes que muestran las empresas bajo las fórmulas de sociedades anónimas (1,51%) y cooperativas (0,46%).

Cuadro 8. Clasificación de las empresas gallegas atendiendo a su nivel de asalariados. 2020

	Número	Porcentaje
Total empresas	249.825	100,00
Empresas sin asalariados	167.647	67,11
De 1-2 asalariados	45.382	18,17
De 3-5 asalariados	18.449	7,38
De 6-9 asalariados	7.830	3,13
De 10-19 asalariados	5.485	2,20
De 20-49 asalariados	3.212	1,29
De 50-99 asalariados	993	0,40
De 100-249 asalariados	554	0,22
De 250-499 asalariados	159	0,06
Más de 500 asalariados	114	0,05

Fuente: Instituto Galego de Estatística.

Un pequeño tamaño no contribuye, precisamente, a incrementar la productividad. Las empresas con un tamaño superior a los 100 trabajadores son bastante escasas (en torno a 800, equivalentes a menos del 1% del total) y ello dificulta tanto un aprovechamiento de las economías de escala como una mayor relación interempresarial entre las mismas, contribuyendo a perpetuar una estructura tradicional. Tal condición la vemos reflejada con el análisis de las empresas atendiendo a su actividad principal.

Cuadro 9. Clasificación de las empresas gallegas atendiendo a su actividad principal

	Número	Porcentaje
Total	249.825	100,00
Sector primario	40.960	26,40
Extractivas	258	0,10
Ind. manufacturera	13.318	5,33
Energía, gas	478	0,19
Agua, saneamiento, residuos	332	0,13
Construcción	29.619	11,86
Comercio	49.894	19,97
Transporte, logística	12.881	4,76
Hostelería	20.261	8,11
Información y comunicación	3.273	1,31
Act. financieras y seguros	5.137	2,06
Act. inmobiliarias	7.530	3,01
Act. profesionales y técnicas	23.999	9,61
Act. administrativas y servicios	7.380	2,95
Administración pública, defensa seguridad	456	0,18
Educación	7.609	3,05
Act. sanitarias	9.217	3,69
Act. artísticas y entretenimiento	6.152	2,46
Otros	12.071	4,83

Fuente: Instituto Galego de Estatística.

La especialización de las empresas está muy relacionada con las actividades tradicionales, sin apenas cambios en los últimos años, ni tan siquiera como respuesta a la crisis de 2008 o por los efectos derivados de la pandemia.

Hasta tal punto se mantiene dicha inercia que la tasa de actividad emprendedora, aquella que mide el porcentaje de población y las iniciativas emprendedoras de menos de 42 meses de actividad respecto a la población activa, se cifra en el 6,30%, significando la tasa más baja desde 2014, y muy alejadas del índice contabilizado en 2008, que se cifró en el 8,6%.

Igualmente, podemos analizar las tasas de supervivencia empresarial. Estas muestran una ratio reducida. Para datos de 2020, la permanencia después de 5 años se sitúa en el 41,75% de las empresas creadas. Y, como señala el IGE al considerar las empresas creadas en el periodo 2006-2016, las que presentan el valor más alto de tasa de supervivencia a los cuatro años fueron las creadas en el año 2007. La conclusión es, por tanto, muy clara: Galicia sigue reflejando cierta fragilidad empresarial que, como hemos visto, afecta tanto al crecimiento como a las rentas, al mercado de trabajo y, evidentemente, a la eficiencia y a la productividad.

3.5 Una economía abierta y un patrón de especialización singular

La inserción exterior de una economía es el reflejo de su estructura sectorial. Responde, pues, a un patrón de especialización y revela las ventajas competitivas y comparativas. La economía gallega registra una ventaja comparativa en las ramas de vehículos de motor, en la construcción naval, en las conservas de pescados, en las prendas de vestir y en los productos de la madera de escasa transformación. Por el contrario, mostraba desventajas comparativas reveladas en otras actividades, tales como las producciones agrícolas, los productos de la industria textil y la fabricación de carrocerías y componentes de automóviles.

Este patrón de especialización sufre dos significativos cambios en el periodo 2008-2016. De una parte, la construcción naval retrocede como actividad altamente especializada de Galicia, a pesar de continuar siendo suministradora de bienes finales para los mercados comunitarios y de terceros países. De otra parte, los bienes asociados a los productos agrícolas mejoran sus ventajas comparativas por mor de las transformaciones asociadas a la estructura productiva interior.

Dicho patrón de especialización respecto a la economía española también se ve alterado por otras dinámicas. La primera acentúa las ventajas en las actividades relacionadas con la energía eléctrica, las lácteas y productos ganaderos, así como en la fabricación de carrocerías y componentes de vehículos. Dichas aportaciones se corresponden con las actuaciones de empresas líderes en los campos de actuación respectivos. Por el contrario, los puntos débiles se concentraron en los productos metálicos y en los servicios de programación y consultorías, y, sobre todo, en aquellas ramas en las que somos deficitarios en conocimiento y en las de alta intensidad tecnológica (farmacéuticos, informáticos, electrónicos y ópticos).

La mejora de la inserción comercial no vino de la mano de una diversificación sectorial de la economía, sino de las opciones que determinadas empresas desarrollaron para su inserción internacional. Galicia mantuvo su patrón de desventajas comparativas en la medida que no fue capaz de llenar los vacíos y los huecos de estructura productiva, con lo que se mantuvo una “dependencia relativa” tanto con el resto de España como con el mundo.

No obstante, los últimos años revelan dos esquemas de inserción: el nacional y el internacional. Respecto al primero, las ventajas comparativas del comercio gallego se mantienen casi intactas, fundamentadas en los productos agrarios y en algunos pesqueros, así como en la explotación de recursos naturales (producción de electricidad vía hidráulica, eólica, etc.). Y, en lo que atañe a la dependencia, seguimos centrándonos en aquellos productos industriales de elevada intensidad tecnológica. De esta forma, en ocasiones, algunas ramas productivas (y empresas) aparecen como interface para la incorporación de innovaciones en los sistemas productivos, siendo gestionadas (centros de decisión y domicilio fiscales) fuera de Galicia, muy en la línea de los conceptos teóricos del colonialismo interior.

La economía gallega sobresale por tres rasgos característicos: a) economía muy abierta, como lo demuestra el grado de apertura; b) por su alta tasa de cobertura, como lo atestigua la ratio del 125 % en 2021; y c) por la relevancia de las exportaciones en el PIB, que pasa del 27 % en 2006 al 40 % en 2021.

Cuadro 10. Evolución del comercio exterior de Galicia (en miles de euros corrientes)

	Exportaciones	Importaciones	Saldo comercial	Tasa de cobertura
1988	1.249.756	1.752.624	-502.868	71,30
1990	1.608.661	2.291.483	-682.822	70,20
1995	3.405.467	3.883.382	-477.915	87,69
2000	8.328.565	8.898.370	-569.805	93,59
2005	12.162.714	13.757.202	-1.594.488	88,40
2007	16.669.173	16.151.876	517.297	103,20
2008	15.740.086	15.498.547	241.539	101,55
2009	13.957.779	13.165.878	791.901	106,01
2010	14.913.205	13.709.964	1.203.241	108,77
2015	18.927.473	15.151.843	3.775.630	124,91
2020	20.956.326	16.801.496	4.154.830	124,72
2021	25.274.527	20.171.052	5.103.475	125,30

Fuente: Instituto Galego de Estatística.

Respecto a la inserción internacional, las capacidades del territorio sirven para el establecimiento y suministro de bienes y servicios caracterizados por la mayor intensidad tecnológica, bienes y servicios de enclave, y por empresas capaces de impulsar el desarrollo de los recursos específicos. De ahí que en ocasiones se hable de la “satelización” de la economía gallega.

En lo que concierne al patrón de especialización exterior, mantiene dos dinámicas relevantes. La primera, polarizada geográficamente sobre dos socios, Francia y Portugal, que concentran el 33 % de las ventas gallegas. Aunque su peso porcentual va descendiendo poco a poco y se va logrando entrar en economías emergentes, todavía el mercado comunitario representa más de 2/3 de las ventas gallegas. La segunda característica relevante es que las exportaciones están muy concentradas en escasas actividades, destacando las del textil, el automóvil, el pescado y las conservas y el transporte, que aglutinan alrededor del 60 % de las ventas totales al exterior, tal y como se expone en el cuadro 11.

Cuadro 11. Distribución de las exportaciones gallegas por productos y países

Productos	2021	Países	2008	2021
Textil y confección	22,8 %	Francia	35,5 %	20,6 %
Automóviles	20,1 %	Portugal	14,8 %	12,9 %
Pesca	9,5 %	Italia	7,8 %	9,6 %
Material transporte	7,1 %	Alemania	3,6 %	5,3 %
Petróleo y derivados	5,3 %	Reino Unido	3,0 %	5,2 %
Productos químicos	4,9 %	Polonia	1,3 %	4,8 %
Otras semimanufacturas	4,3 %	Países Bajos	3,0 %	4,1 %
Componentes coches	3,0 %	Marruecos	2,3 %	4,1 %
Otros bienes de equipo	2,9 %	Bélgica	1,9 %	3,9 %
Metales no ferrosos	2,9 %	Estados Unidos	5,4 %	2,7 %

Fuente: Instituto Galego de Estatística.

Finalmente, hay que añadir que, atendiendo al nivel tecnológico, las exportaciones se sitúan en un nivel intermedio. Esto es, el grupo de productos de alta tecnología es reducido.

3.6 Las debilidades competitivas

La competitividad es un concepto que admite múltiples facetas que permiten diferenciar una empresa o un país tanto en su análisis y posición como en su interpretación. La competitividad se refiere a la habilidad de una entidad de mantener una posición, destacada en determinadas facetas y mercados, que le permite un crecimiento y desarrollo económico y social elevado y sostenido. También podía ser explicado como el nivel en que un país puede producir bienes y servicios que le permiten incrementar, de manera sostenible, los ingresos reales de su población.

En los últimos años, tanto el Consejo General de Economistas como la Comisión Europea fueron elaborando índices de competitividad regional. Trataban de medir la conjunción de muchos indicadores que les permitieran facilitar la posición de cada espacio territorial respecto a las demás regiones. Aunque cada una está determinada por singulares factores tangibles e intangibles, ha existido cierto consenso en poder seleccionar aquellas variables más importantes y poder agruparlas en ejes, para poder explicar no solo sus peculiaridades y dinámicas, sino también para explicar las desigualdades y brechas en términos de competencia entre los distintos espacios territoriales.

El Consejo General de Economistas determina que, entre los factores intangibles, incluimos los relacionados con la estructura institucional, así como la eficiencia de la Administración pública, la eficiencia de los servicios de ayuda a las empresas o la existencia de una cultura empresarial. Entre los factores tangibles se distinguen los factores básicos (infraestructuras, entorno macroeconómico, instituciones y base productiva); los factores que revelan eficiencia (como el capital humano, la incorporación y presencia tecnológica, la eficiencia de los mercados de bienes y de trabajo); y los factores de innovación (que incluyen los gastos en investigación y patentes).

Así las cosas, siguiendo la metodología del Consejo General de Economistas, se elaboran siete ejes (entorno económico, mercado de trabajo, capital humano, entorno institucional, infraestructuras básicas, eficiencia empresarial e innovación) y en cada uno de ellos se señalan las variables que se incorporan a los mismos.

Cuadro 12. Ejes de la competitividad regional

EJES	VARIABLES QUE SE INCORPORAN
Eje 1 Entorno económico	PIB por habitante PIB en volumen Coeficiente de apertura externa (% PIB) Tasa de ahorro (% PIB) Tasa de actividad (% PPA) Productividad (€ por trabajador) Tasa de ocupación (% PPA)
Eje 2 Mercado de trabajo	Tasa de paro Tasa de ocupación femenina Tasa de temporalidad (% total asalariados) Tasa de paro juvenil (% PA menor de 25 años) Empleo involuntario a tiempo parcial (%) Ninis (% sobre población de 15-24 años) Tasa de paro de larga duración (%)
Eje 3 Capital humano	Años medios de estudios basados en la LOGSE Población en formación (% población 25-64 años) Uso de internet en últimos tres meses Formación por ocupado (número horas) Esperanza de vida al nacer (número de años) Abandono temprano del sistema educativo Nivel formativo 5-8 (% población de 16-64 años) Técnicos y profesionales científicos e investigadores
Eje 4 Entorno institucional	Delitos (número por mil habitantes) Déficit de las AAPP (% PIB) Gasto corriente neto de intereses (€ por habitante) Desigualdad (S80 / S20) Esfuerzo fiscal (%) Índice de calidad del gobierno Deuda viva por habitante (€ por habitante)
Eje 5 Infraestructuras básicas	Acceso instalado de fibra óptica Stocks de capital total (€ por habitante) Inversión en protección ambiental (€ por habitante) Densidad de líneas de ferrocarril (km por 1.000 km ²) Tráfico aéreo (pasajeros por 1.000 habitantes) Densidad viviendas (viviendas por km ²) Densidad de autopistas (km por 1.000 km ²)
Eje 6 Eficiencia empresarial	Empresas con más de 250 trabajadores Productividad real Mujeres empleadoras Promedio Doing Business Dinamismo empresarial (saldo/n.º empresas por mil) Costes laborales unitarios Empresas exportadoras regulares (% total empresas) Industrias manufactureras (% PIB)
Eje 7 Innovación	Investigadores (número por 1000 habitantes) Empresas que utilizan medios sociales (% total empresas) Compras por internet en últimos tres meses Concesiones de patentes (número por millón habitantes) Gasto I+D empresas (% total) Gasto en I+D (% PIB) Personal que usa ordenadores con fines comerciales (%)

Fuente: Consejo General de Economistas. Informe de competitividad regional de España.

Basándose en esos criterios, se puede auscultar tanto la posición como la dinámica de la economía gallega. Destaca la posición general a lo largo de estos últimos años, donde predomina la puntuación de media-baja, esto es, formando parte de las CC. AA. españolas con un menor grado de competitividad frente a las más dinámicas.

Se producen ciertas variaciones a lo largo del periodo 2008-2021. Por ejemplo, Galicia mejora en el eje 2 (capital humano); y destaca en el eje 2 (capital humano), eje 3 (mercado de trabajo) y eje 4 (entorno institucional).

Se constata una pérdida de posición en los ejes 3 (mercado de trabajo), eje 4 (entorno institucional) y eje 5 (infraestructuras). Y se sigue poseyendo un índice de competitividad reducido en el eje 5 (infraestructuras), en el eje 6 (entorno empresarial) y en el eje 7 (innovación).

Cuadro 13. Nivel de competitividad de Galicia atendiendo a los ejes

	2008	2013	2016	2018	2019	2020	2021
Eje 1	Medio-bajo	Medio-bajo	Medio-alto	Medio-bajo	Medio-bajo	Medio-bajo	Medio-bajo
Eje 2	Bajo	Medio-bajo	Medio-bajo	Medio-alto	Medio-alto	Medio-alto	Medio-alto
Eje 3	Alto	Medio-bajo	Medio-alto	Medio-bajo	Medio-bajo	Medio-alto	Medio-alto
Eje 4	Alto	Alto	Alto	Medio-alto	Alto	Medio-alto	Medio-alto
Eje 5	Medio-bajo	Medio-bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Eje 6	Bajo						
Eje 7	Medio-bajo	Medio-bajo	Medio-alto	Medio-bajo	Medio-bajo	Medio-bajo	Medio-bajo

Nota: Eje 1: entorno económico; Eje 2: capital humano; Eje 3: mercado de trabajo; Eje 4: entorno institucional; Eje 5: infraestructuras; Eje 6: entorno empresarial; Eje 7: innovación.

Fuente: Consejo General de Economistas. Informe de competitividad regional de España

3.7 Los factores de resiliencia de la economía gallega

Después de las crisis económicas emergen nuevos conceptos en las economías territoriales: los factores de resiliencia. Tienen su origen en el análisis medioambiental. Se definen como la capacidad biológica para adaptarse y sobreponerse a circunstancias adversas. En el campo de la economía, se describe como la capacidad de una economía para volver a su estado de equilibrio, recuperarse de sus *shocks* externos y volver a su situación inicial o, incluso, a una mejor¹⁹. Tal descripción engloba, por lo tanto, la capacidad de reorganización y adaptación de sus respectivas estructuras (ya sean empresas, instituciones, tecnologías, etc.) para poder mantener una senda de crecimiento en términos de producción, empleo y riqueza.

Desde esta perspectiva, de tipo adaptativo, se supone que la resiliencia consiste en un proceso dinámico y que depende de las tasas de eficiencia, de emprendimiento, de creación de empresas, de innovación y del conjunto de habilidades para poder

orientarse hacia nuevos sectores, actividades y productos, junto a la disponibilidad de mano de obra con talento adecuado a dichas transformaciones.

La resiliencia, por lo tanto, atiende a cuatro dimensiones, las llamadas 4R: resistencia, recuperación, reorientación y renovación. Es decir, por resistencia, entendemos la vulnerabilidad o sensibilidad de una economía ante las perturbaciones o *shocks*. Por recuperación, entendemos los conceptos de velocidad e intensidad con que recobramos y volvemos a situaciones precedentes. La reorientación supone llevar a cabo cambios estructurales, y adquiere implicaciones en el campo de la producción, ingresos y empleo. Y, finalmente, la renovación mide en qué medida se vuelve a la situación anterior a las perturbaciones, alteraciones o *shocks*. Por su parte, Martín y Sunley²⁰ definen la resiliencia regional como la capacidad de una economía regional o local para resistir o recuperarse de los *shocks* y volver a sus trayectorias anteriores de crecimiento. Proceden a subrayar como elementos básicos: la vulnerabilidad, el nivel de *shocks*, la resistencia, la robustez y la recuperación.

Recientes estudios sirven para identificar tanto la resiliencia como los factores que influyen en ella. Entre los trabajos referencia sobre el tema, citamos las aportaciones de Davies²¹, Bristow *et al.*²², Fratesi y Rodríguez-Pose²³, y, en el caso español, la investigación llevada a cabo por el CEyS de Asturias en un trabajo coordinado por Cueto, Mayor y Suárez²⁴.

La síntesis de ellos sugiere que: a) las regiones que se denominan “protegidas” durante la expansión no han resistido el *shock* de empleo; mientras que las regiones “dinámicas” en lo tocante a creación de empleo han sufrido menos destrucción de puestos de trabajo durante la crisis, y b) las economías “protegidas” tienen menor riesgo de crisis, pero también son menos capaces de poder beneficiarse de las ventajas asociadas a los ciclos expansivos de crecimiento. Es decir, no sufren una reducción significativa de su crecimiento, pero su falta de capacidad de adaptación puede afectarles mucho más si la recesión es larga.

Para el caso español, se constata una amplia variedad de factores que pueden condicionar y determinar la resiliencia de las distintas CC. AA. Algunos predominan sobre otros; así, por ejemplo, las regiones más resilientes serían aquellas que, después de la crisis, presentan niveles de renta per cápita superior a la media; en cambio, las menos resilientes serían las que, teniendo un crecimiento del PIB per cápita superior a la media, sus niveles de renta per cápita son inferiores²⁵. Aquí se sitúa Galicia.

Las razones de este encuadre se deben a los grados de especialización productiva, a las disímiles intensidades y velocidades de los cambios estructurales, a los impactos y a los niveles de productividad, por un lado, y a los marcos institucionales, capacidad emprendedora y dinámicas de exportaciones, por el otro.

Siguiendo el trabajo del CEyS de Asturias, cuando se analizan los indicadores de resistencia y de recuperación, podemos clasificar los territorios de alta (baja) resistencia y de baja (alta) recuperación. Y, al mismo tiempo, atendiendo a los criterios *shift-share*, podemos identificar varios tipos de factores: los que operan de manera uniforme en

todo el país (aunque estén influenciados o determinados por la estructura sectorial de cada territorio) y los que actúan de forma específica en cada comunidad autónoma. De esta manera, el análisis nos permite distinguir los efectos nacionales, los efectos sectoriales y los efectos competitivos.

Galicia no logra presentar niveles de recuperación rápidos y sostenidos después de las crisis económicas. Cualquiera que sea la fase recesiva que escojamos, se observa una alta dificultad en los índices de recuperación a pesar de los avances en términos de crecimiento del PIB, mejora de las tasas de empleo, incrementos de la productividad y saldos de comercio exterior.

Quizás las explicaciones vengan dadas por los condicionantes inherentes al patrón de especialización y a las inercias a los cambios de los factores estructurales que lastran los elementos básicos de la resiliencia.

3.8 Mercado de trabajo

Galicia es una economía que posee una gran dificultad para generar empleo. A lo largo de los últimos años es necesario que el PIB crezca más del 3 % anual para poder vislumbrar una notable tasa de crecimiento del empleo. Esta cifra es muy superior a la que se necesita en la economía española y europea.

La población activa creció hasta el año 2009. A partir de dicha fecha comienza un descenso prolongado que se manifiesta en la caída de la tasa de actividad (54,8 % en 2009 y 52,5 % en 2021). El número de ocupados decrece desde la recesión de 2008 y no recupera el nivel hasta el año 2014. La pandemia también afecta a los ocupados, hasta el punto de que la tasa de ocupación registra una tasa del 46,9 % en 2019, un 45,9 % en 2020 y un 46,4 % en 2021. Por el contrario, la población parada contabiliza un fuerte incremento desde el año 2007 (97.800 personas) hasta el año 2013 (284.000 personas), para luego ir descendiendo hasta llegar al año 2021 con un total de 143.100 personas, equivalentes a una tasa de paro del 11,7 %, cuando había llegado a alcanzar el 22 % en 2013.

Atendiendo al mercado de trabajo, en Galicia tanto la tasa de actividad como la tasa de ocupación son bajas. La evolución de la población activa en el año 2021 se cifró en 1.228 miles de personas, cantidad inferior a las registradas en 2010 (1.304,4 miles de personas) o incluso en 2018 (1.243,5 miles de personas), antes de la pandemia. Ello significa una tasa de actividad del 52,5 %, más reducida que la tasa de actividad española, que fue del 57,4 %.

Cuadro 14. Mercado de trabajo en Galicia

	Población >16 años	Población activa	Población ocupada	Población parada	Población inactiva	Tasa actividad	Tasa ocupación	Tasa paro
1996	2.282,9	1.156,5	940,9	215,6	1.117,4	50,7	41,2	18,6
2000	2.318,5	1.188,6	1.011,9	176,8	1.124,3	51,3	43,6	14,9
2005	2.371,3	1.257,0	1.132,8	124,2	1.114,3	53,0	47,8	9,9
2010	2.406,9	1.304,4	1.104,5	199,9	1.102,5	54,2	45,9	15,3
2015	2.358,2	1.260,7	1.017,2	243,4	1.097,5	53,5	43,1	19,3
2020	2.339,0	1.220,9	1.074,2	146,7	1.118,1	52,2	45,9	12,0
2021	2.240,0	1.228,2	1.085,1	143,1	1.112,7	52,5	46,4	11,7

Fuente: Instituto Galego de Estatística

Dicha tasa de actividad muestra, asimismo, una gran divergencia en lo que atañe al género, apreciándose una amplia diferencia y contrastes. La tasa de actividad femenina en Galicia es del 47,5%, diez puntos porcentuales más bajos que la tasa de actividad de los hombres. Igualmente, la tasa de actividad femenina gallega es cinco puntos porcentuales más baja que la tasa de actividad femenina española (52,2%).

La cifra media de personas ocupadas en Galicia en el año 2021 ascendió a 1.085.100 personas, situando la tasa de ocupación en el 46,4%. De nuevo, dicha tasa es menor que la española (48,5%). Atendiendo a la situación profesional, en Galicia había 876.400 personas asalariadas (el 80,90%), con 661.800 con contrato indefinido y las 214.600 restantes con contratos temporales. Con ello se puede decir que la tasa de temporalidad (porcentaje de población asalariada con contrato temporal sobre el total de la población asalariada) se sitúa en el 24%.

Efectuando un análisis de los últimos años, tendríamos que la población ocupada desciende en 25.000 personas aproximadamente, pero los asalariados aumentan en 3.000, los contratos indefinidos en 10.000 y los poseedores de contratos temporales disminuyen en 8.000 personas, lo que permite apuntar un pequeño pero significativo descenso de la tasa de temporalidad y una mayor asalarización del mercado de trabajo. Esta tasa de asalarización (porcentaje de población asalariada sobre el total de población ocupada) se sitúa en el 80,90%, muy próxima a la española, que registra un 83,9%.

Respecto a la población asalariada, el 75,97% de los gallegos, equivalentes a 659,9 miles de personas, poseen contratos indefinidos, un porcentaje similar al promedio español (que registra el 75,93%). La proporción entre hombres y mujeres es bastante similar (el 77% de hombres y el 74% de mujeres). Por el contrario, si escudriñamos los gallegos con contrato temporal, tendríamos que, de los 208,7 miles de personas acogidas a esta modalidad, las mujeres suman más (109.600) que los hombres (99.100), lo que pone de manifiesto una mayor tasa de temporalidad en las mujeres.

Atendiendo a las tasas de temporalidad según edades, el grupo comprendido entre los 16-24 años es el que posee la mayor tasa de temporalidad (70,5%) en tanto que el grupo que posee más de 55 años, la menor (12,53%).

En lo que hace referencia al mercado de trabajo asalariado según la actividad y ocupación, los resultados también arrojan cambios y rasgos muy significativos. De una parte, las 868.600 personas asalariadas con las que cuenta Galicia en 2020 se reparten entre un primer bloque de actividades públicas como las correspondientes a la Administración pública y defensa, la seguridad social, la educación y las actividades sanitarias y de servicios sociales, que suman el 26,9%. Un segundo bloque, que comprende el comercio, la reparación de vehículos y motos, el transporte y almacenamiento, y la hostelería, con un 24,3%. El tercer bloque es la suma de la industria y la energía, que aglutinan al 19,2%. Finalmente, el cuarto bloque engloba al resto y supone el 29,5% de la población asalariada. En este último bloque se sitúa la población asalariada en el sector primario, con 28.000 personas; las actividades financieras y de seguros, con 17.000 personas; las actividades de información y comunicación, con 14.700 personas; o las actividades artísticas, recreativas, de entretenimiento y otras, con 62.800 personas. Es decir, un peso elevado de las actividades públicas y unos niveles de asalarización muy parecidos a los promedios nacionales.

3.9 El peso de los salarios y los costes laborales

A través de la vía de rentas se puede interpretar el PIB de un país. Dentro de este análisis, la remuneración de los asalariados representa una parte sustancial de este. La remuneración de los asalariados refleja el pago en efectivo o en especie que paga el empleador a un asalariado a cambio del trabajo realizado por este y durante el ejercicio contable.

El peso de la remuneración de los asalariados en el PIB de Galicia sube, entre los años 2014 y 2020, desde el 44,9% al 46,4% del PIB, para luego disminuir en el año 2021, al anotar el 45,55. La cifra de este último año está dos puntos porcentuales por debajo de los promedios españoles y europeos (47,5% y 47,8%, respectivamente). Es decir, los salarios pierden peso y son inferiores en Galicia respecto a otros espacios económicos.

Profundizando un poco más en el análisis, tendríamos que la remuneración por hora asalariada en Galicia se sitúa en 2021 en 19,5 €, equivalente al 78% de la remuneración media europea. Este diferencial se redujo a lo largo del periodo 2000-2008 (del 72% al 81%), pero la brecha se incrementa desde 2009 hasta hoy en tres puntos porcentuales (del 81% al 78%). Quiere decir esto que el importe de la remuneración de los asalariados respecto al PIB es menor en Galicia que en España y en la Unión Europea.

Analizando la evolución del peso de las remuneraciones de los asalariados por sectores, se observa que: a) el peso que desempeña el sector primario es muy bajo, por mor de su reducido número de asalariados, b) el porcentaje que representan los asalariados de las actividades industriales se reduce a lo largo de todo el periodo, hasta situarse en 2021 por debajo del 20%, c) los asalariados de la construcción sufren una fuerte disminución a partir de la recesión de 2008 y se no han recuperado de dicho descenso, y d) solo los asalariados del sector servicios mantienen una senda ascendente.

Si el análisis se efectúa a través de la remuneración por hora efectiva asalariada y ramas de actividad comparando con los promedios españoles y europeos, subrayamos lo siguiente: a) solo las actividades del sector primario en Galicia poseen remuneraciones

por hora trabajada más altas que los promedios europeos; b) las diferencias son menores en las actividades relacionadas con la Administración pública, sanidad y educación; c) son relevantes respecto a las actividades financieras y de seguros, actividades inmobiliarias, actividades profesionales, científicas y técnicas, sector de la información y comunicaciones.

En relación con el coste laboral unitario real, ratio que relaciona la evolución de las remuneraciones por asalariados con la evolución de la productividad del trabajo y los precios, Galicia muestra valores positivos en los años 2007, 2008, 2009, 2019 y 2020. Corresponden estos valores a situaciones en las que el crecimiento de las remuneraciones por asalariados supera a las tasas decrecimiento de la producción y de los precios. En los demás años, Galicia registra valores negativos. Esto es, la evolución de las remuneraciones medias en Galicia es inferior (-1,5 %) al conjunto de la producción (-2,4 %) y de los precios (+2,4 %), lo que pone de manifiesto que la evolución del coste laboral unitario toma valor negativo.

Finalmente, hay que afirmar que el coste total por trabajador en Galicia, en términos brutos, fue en 2020, de 28.650 €, cerca de 5.000 euros menos que en España. En términos netos, el diferencial es menor, Galicia 28.480 € y España, 30.965 €. Sin embargo, la evolución representa comportamientos singulares. En una primera fase, de 2000 a 2011, el coste total pasa de 19.901 a 27.404 € en Galicia (un alza del 37%, tanto en Galicia como en España). En una segunda fase, de 2011-2019, el diferencial ya es notable: en Galicia sube un 5,29 % y en España el 2,41 %. Aun así, el coste laboral medio por trabajador en Galicia es el 91,9 % de la media española y dentro de la estructura del coste laboral bruto, los salarios son el 72,86 % y las cotizaciones obligatorias a la seguridad social, el 24,03 %.

Por último, estudiando los salarios desde la perspectiva de los hogares y territorios comarcales, las conclusiones vuelven a detectar una Galicia de contrastes y con elevadas realidades diferenciales. De una parte, el 50 % de los hogares de Galicia tienen alguna persona asalariada, en un porcentaje superior al de 2011, pero inferior a los años anteriores al *shock* de 2008-2009 (llegó a ser del 61 %). De otra parte, en el año 2020, el 43,5 % de los hogares gallegos con salarios representan más de la mitad de los ingresos totales del hogar, en el 30 % de los hogares los salarios representan más del 75 % y en el 16,8 % de los hogares los salarios constituyen la totalidad de los ingresos. Asimismo, en las provincias de A Coruña y Pontevedra se sitúan las comarcas que poseen una mayor incidencia de hogares en los que hay una persona asalariada, en la medida en que en todas las comarcas de dichas provincias el porcentaje es superior al 50 %. En sentido contrario, en las otras dos provincias, Lugo y Ourense, los porcentajes de asalariados en los hogares son más reducidos. Por encima del 50 %, a imitación de las provincias más occidentales, se localizan las comarcas de A Mariña y los entornos de las capitales de Lugo y Ourense.

Desagregando un poco más el análisis, se tendría que entre 2007 y 2020 el porcentaje de hogares en los que los salarios son más del 50 % de los ingresos totales disminuyó

en un 5,6%, mientras que los porcentajes de hogares en los que las prestaciones son más de la mitad de los ingresos aumentó 6,95 puntos porcentuales. Asimismo, hubo un cambio muy notable en la medida que en 2007 el porcentaje con mayor predominio era superior al porcentaje de hogares con predominancia de prestaciones en 12,3 puntos de diferencia y en 2020 dichos porcentajes son algo más similares y la diferencia es solo de 0,20 puntos porcentuales a favor de los hogares con predominio de prestaciones. Ello supone que la estructura de los ingresos en el total de Galicia se haya modificado en los últimos años: en 2007, el 52,1% de los ingresos en los hogares proceden del trabajo por cuenta ajena; el 13,14%, del trabajo por cuenta propia; y el 27,43%, de prestaciones. Pero en 2020 los porcentajes son diferentes: el 49,5% procede del trabajo por cuenta ajena, el 9,54% deriva del trabajo por cuenta propia y el 38,1% de los ingresos vienen canalizados desde las prestaciones.

3.10 La desigualdad y las brechas socioeconómicas

La desigualdad económica es el distinto reparto de ingresos, activos o el bienestar entre los ciudadanos de un territorio. Significa una distribución desequilibrada tanto de rentas como de riqueza. Se manifiesta por medio de una dispar disponibilidad entre los miembros de la comunidad, abriendo una brecha entre los individuos ricos y pobres y unas diferentes oportunidades para unos y otros.

La desigualdad puede ser medida por medio de varias técnicas e indicadores. En primer lugar, la desigualdad la podemos medir a través del coeficiente de Gini. Este índice oscila entre 0 y 1, donde 0 se corresponde con una perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y el valor 1 expresa la perfecta desigualdad. A lo largo del periodo 2009-2019 el valor del coeficiente de Gini desciende levemente (0,278 y 0,261) y se reduce en mayor proporción que el índice español (0,330). Es decir, una leve disminución que expresa una mínima corrección de las desigualdades. Si nos atenemos al análisis provincial, A Coruña es el territorio con mayor nivel de desigualdad, con índices superiores a la media gallega, y en Lugo es donde hay más igualdad.

Una segunda forma de medir la desigualdad es analizando la ratio P80/P20. Este cociente indica la relación entre la renta media del 20% con más recursos y la del 80% que menos tiene. Igual que en el caso anterior, cuanto más alto sea el índice, más desigualdad existe entre la población. Este indicador nos muestra que para el año 2019, los ingresos medios del quintil más rico de la población son cuatro veces superiores a los ingresos medios del quintil de población más pobre. Esto es, expresa una distribución muy desigual, aunque tal reparto es un poco más bajo que el anotado para España, en donde el quintil más rico tiene de media un ingreso 5,9 veces superior al quintil de población más pobre. Siguiendo este método, la provincia de A Coruña registra los valores más elevados de desigualdad, anotando la ratio P80/P20 un 4,08, en tanto que los ingresos del quintil más rico de la población de Ourense supera también en cuatro veces los ingresos del quintil más pobre. Las otras dos provincias contabilizan una mejor distribución de los ingresos.

Un tercer método para evaluar la distribución de los ingresos viene reflejado por la distribución de los ingresos por decilas (fracciones del 10%). De esta forma, la población de Galicia con ingresos que están en los tramos más bajos de rentas (decil 1 y 2, correspondientes a ingresos inferiores a 9.449 € anuales por unidad de consumo) concentran, en 2020, al 21,1% de la población, el mismo porcentaje que el registrado en 2008. Por el contrario, las decilas 9 y 10 (correspondientes a ingresos superiores a 31.524 € anuales) suben del 11,9% en 2008 al 16,1% en 2020, contribuyendo a incrementar la brecha en lo tocante a rentas.

Finalmente, las estadísticas que miden la tasa de riesgo de pobreza y exclusión revelan las situaciones más extremas en lo concerniente al número de personas que están en riesgo de pobreza, de pobreza privada de forma severa de bienes materiales o que viven en hogares con intensidad de trabajo muy baja. Se valora como población en riesgo de pobreza aquella cuya renta disponible está por debajo del 60% de la mediana de la renta nacional disponible. En Galicia los datos registran una tasa de pobreza que abarca al 22,1% de la población, que resulta ser el porcentaje más alto del periodo 2008-2020, equivalente a 597.264 gallegos, lo que permite señalar que existen elevados índices de pobreza y de vulnerabilidad social. Los datos indican, igualmente, que las tasas de pobreza severa total y de privación material severa han crecido significativamente en el último decenio, cifrándose en términos cuantitativos en 253.000 y 140.000 personas, respectivamente.

En suma, una distribución de ingresos muy dispar y polarizada que se ha acentuado en el último decenio.

Cuadro 15. Índices de desigualdad

	2009	2017	2018	2019
Coefficiente Gini	0,278	0,273	0,266	0,261
P80 / P20 (ingresos 20% más ricos/20% más pobre)	4,13	4,18	4,01	3,95

Fuente: Instituto Galego de Estatística

Cuadro 16. Tasas de pobreza y exclusión social

	2008	2018	2019	2020
Tasa de pobreza (%)	20,9	18,8	20,0	22,1
Total personas en situación de pobreza	575.747	509.106	540.729	597.264
Tasa de pobreza severa (%)	6,0	7,5	7,9	9,4
Tasa de privación material severa (%)	3,0	1,6	3,6	5,2

Fuente: EAPN (2021). *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2020.*

4 CONCLUSIONES

El proceso autonómico contribuyó a otorgar competencias exclusivas y, con ello, capacidad de gestión a las CC.AA. Cada una de ellas pudo subrayar sus prioridades y enfocar de manera diferenciada sus orientaciones estratégicas.

No cabe duda de que dicho proceso autonómico estuvo muy ligado al mantenimiento de los objetivos del Estado del bienestar, en la medida en que las principales ocupaciones autonómicas fueron dirigidas hacia esas actividades.

Galicia avanzó de manera sustancial a lo largo de los últimos cuarenta años. No solo se aproximó a los promedios nacionales en lo que concierne a las tasas de variación del PIB, PIB per cápita y productividad, sino que también, por medio de ciertas especializaciones sectoriales, pudo ser capaz de mostrar una elevada tasa de cobertura, registrando por parte de las empresas líderes una fuerte inserción internacional.

Sin embargo, los cambios estructurales no fueron lo suficientemente ostensibles como para apreciar modificaciones disruptivas de primer orden. Tanto la composición porcentual de la estructura productiva como las especializaciones sectoriales no reflejan mutaciones notables. Subrayan estas circunstancias que tanto las inercias como los factores inherentes a la teoría de la *path dependence* influyen sobremanera en los comportamientos económicos.

La puesta en marcha de políticas económicas después de la crisis de 2008 o de los efectos derivados de la pandemia tampoco fueron acicate para emprender nuevas dinámicas de transición y adaptación económica acordes con los nuevos acontecimientos internacionales ni para poder engrosar el grupo de regiones europeas más competitivas.

Quedan abiertos muchos desafíos y, cada vez más, los retos son más complejos al entrar en una fase de mayor incertidumbre y donde los parámetros del futuro registran distintas hipótesis y los escenarios son menos definidos.

5 BIBLIOGRAFÍA

- Bristow, G., Healy, A., Norris, L., *et al.* 2014. *ECR2 Economic Crisis: Resilience of Regions*. Luxembourg: ESPON, Cardiff University.
- Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona – “la Caixa”. 2007. *La economía de Galicia: diagnóstico estratégico*. Barcelona: Servicio de Estudios de “la Caixa”.
- Cancelo, J.R. (dir.). 2006. *La economía de Galicia: un análisis cuantitativo*. A Coruña: Instituto de Estudios Económicos de Galicia.
- Christopherson S., Michie, J. y Tyler, P. 2010. «Regional Resilience: Theoretical and Empirical Perspectiva», en *Cambridge Journal of Regions, Economics and Society*, 3(1): 3-10. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsq004>.
- Cueto, B., Mayor, M. y Suárez, P. 2017. *La resiliencia de las regiones españolas después de la gran recesión*. Oviedo: Consejo Económico y Social del Principado de Asturias.

- Davies, S. 2011. «Regional Resilience in the 2008-2010 Downturn: Comparative from European Countries», en *Cambridge Journal of Regional, Economy and Society*, 4(3): 369-382. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsr019>.
- De la Torre, F. 2020. «Cambios y continuidades en la estructura económica de Galicia tras la crisis financiera. Un análisis a través de las tablas input-output (TIO) de los años 2008 y 2016», en *Revista Galega de Economía*, 29(3): 128-155. <http://dx.doi.org/10.15304/rge.29.3.7126>.
- Díaz, C. 2007. *A esforzada conquista da autonomía 1979-1981. Unha ollada desde o socialismo galego*. Vigo: Editorial Galaxia.
- Fernández Leiceaga, X. 2020. *O País do porvir*. Vigo: Editorial Galaxia.
- Fernández Leiceaga, X. 2021. «Catro décadas de autogobierno», en *Revista Grial*, 131: 38-49.
- Fratesi, U. y Rodríguez-Pose, A. 2016. «The crisis and regional employment in Europe: what role for sheltered economies», en *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 9(1): 31-57. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsv032>.
- González Laxe, F. 2021. «Galicia: o seu territorio e a súa organización económica. Unha análise dos contrastes e da competitividade», en *Revista Administración & Cidadanía*, 16(1): 23-40. <https://doi.org/10.36402/ac.v16i1.4717>.
- Lago-Peñas, S. 2021. *40 años de descentralización en España (1978-2018). Balance y perspectivas*. Madrid: FUNCAS.
- Lago Peñas, I. y Lago-Peñas, S. 2006. *Vinte e cinco anos de autonomía en Galicia: mudanzas políticas e económicas*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.
- López Facal, J. 1977. *La desarticulación y dependencia de Galicia*. Santiago de Compostela: SODIGA.
- Martin, R. y Sunley, P. 2015. «On the notion of regional economic resilience: conceptualization and explanation», en *Journal of Economic Geography*, 15: 1-42.
- Meilán Gil, J.L. 2005. *La génesis de la autonomía gallega*. A Coruña: Biblioteca Gallega, La Voz de Galicia.
- Mella Márquez, J.M. 2000. «Cambio estructural y eficiencia productiva de la economía gallega», en *Revista Galega de Economía*, 9(1): 1-19.
- Pérez Touriño, E. 2014. *Crise Global e crise da política. Unha ollada dende Galicia*. Vigo: Editorial Galaxia.
- Prada, A. 2016. «Galicia: diagnóstico, debilidades y estrategias competitivas», en *Papeles de Economía Española*, 148: 126-134.
- Quintás, J.R. 1990. «La economía gallega en el final de los años ochenta», en *Papeles de Economía Española*, 45. 265-283.
- Syrquin M. 1984. «Ressources reallocation and productivity growth», en M. Syrquin, L. Taylor y L.E. Westphal (eds.), *Economic structure and performance*. Cambridge, Massachusetts: Academic Press. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-680060-9.50011-8>.

Vázquez Taín, M.A. 2018. «40 años de la Hacienda Autonómica de Galicia», en *Revista Galega de Economía*, 27(3): 87-100.

NOTAS

- 1 Vázquez Taín, 2018.
- 2 Fernández Leiceaga, 2021.
- 3 Meilán Gil, 2005; Díaz, 2007.
- 4 Fernández Leiceaga, 2021.
- 5 Lago-Peñas, 2021.
- 6 Fernández Leiceaga, 2020.
- 7 Pérez Touriño, 2014.
- 8 González Laxe, 2021.
- 9 Quintás, 1990; Cancelo, 2006.
- 10 Mella Márquez, 2000.
- 11 González Laxe, 2021.
- 12 Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona – “la Caixa”, 2007.
- 13 Prada, 2016.
- 14 López Facal, 1977.
- 15 De la Torre, 2020.
- 16 De la Torre, 2020.
- 17 Mella Márquez, 2000.
- 18 Syrquin, 1984.
- 19 Christopherson, Michie y Tyler, 2010.
- 20 Martin & Sunley, 2015.
- 21 Davies, 2011.
- 22 Bristow, *et al.*, 2014.
- 23 Fratesi y Rodríguez-Pose, 2016.
- 24 Cueto, Mayor y Suárez, 2017.
- 25 Cueto, Mayor y Suárez, 2017.