

# Andalucía: crisis y recuperación. Las claves del cambio de modelo

## 1. EVOLUCIÓN RECIENTE Y PERSPECTIVAS A CORTO PLAZO

El peor momento de la crisis en Andalucía coincidió con el segundo trimestre de 2009. Aunque la mayoría de los indicadores han continuado ofreciendo valores negativos con posterioridad, en algunos de ellos se aprecia una inflexión durante el tercer trimestre del año, indicando que la intensidad de la caída se viene reduciendo desde el verano. La tabla 1 refleja el desplome del consumo y la inversión durante el tercer trimestre y sus efectos sobre la demanda regional, que se contrae un 6,1% en tasa anual. La debilidad de la demanda obliga a desestimar la posibilidad de una recuperación cercana, pero hay que llamar la atención sobre el hecho de que la intensidad de la contracción ha sido inferior. La variación negativa en el PIB se ha mantenido, en cambio, en un nivel similar debido a la moderación en el crecimiento del gasto público y, sobre todo, a la reducción de la contribución positiva

que el sector exterior venía realizando por la acusada disminución de las importaciones.

La principal novedad de los datos macroeconómicos del tercer trimestre de 2009 es que se reduce la presión de los factores que han influido negativamente en el comportamiento de la economía andaluza durante el último año (consumo e inversión), así como también se debilita la aportación de los que han tenido una influencia positiva. Se alimenta de esta manera una posible estabilización de la situación, aunque sin expectativas de mejora a corto plazo.

El perfil de la economía andaluza se asemeja al de la española, tanto en su comportamiento pasado como en las estimaciones sobre el futuro inmediato (gráficos 1 y 2). En ambos casos se prevé una progresiva amortiguación de la caída, que podría permitir volver a tasas positivas de crecimiento en la segunda mitad de 2010, cuyos principales puntos de anclaje son el inicio

**Tabla 1. Producto Interior Bruto y sus componentes. Índices de volumen encadenados**

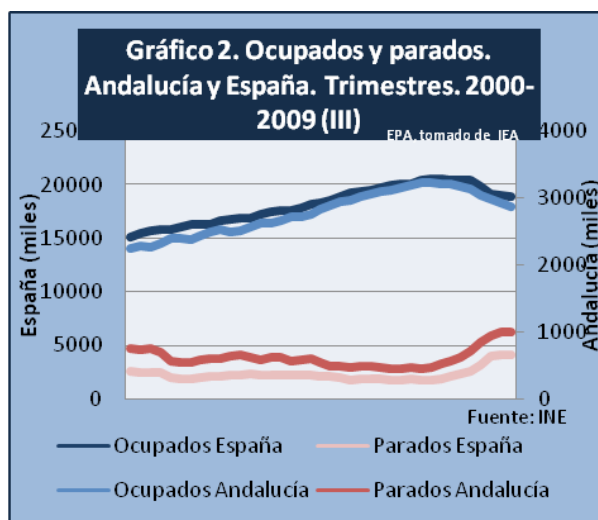
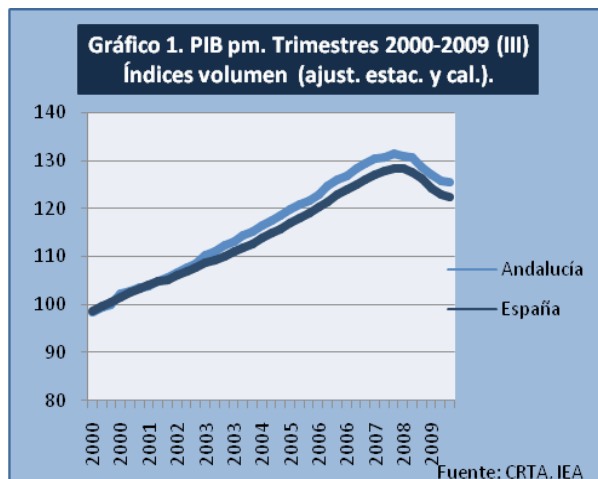
Tasas de variación interanual	Años		Trimestres			
	2007	2008	IV Tr. 2008	I Tr. 09	II Tr. 09	III Tr. 09
Consumo final regional	4,4	0,9	-1,1	-2,1	-3	-2,4
Consumo final hogares (reg)	3,7	-0,8	-3,5	-5,5	-6,1	-5,1
Consumo final AAPP e ISFLSH	6,1	5,6	5,7	6,6	4,8	4,5
Formación bruta de capital	3	-4,9	-10,3	-13,9	-14,2	-12,6
Demanda regional	4,6	-0,8	-4,3	-6,2	-7,1	-6,1
Saldo exterior	-1	1,4	2,7	2,9	3,1	2,2
PIB precios de mercado	3,6	0,6	-1,6	-3,3	-4	-3,9
Agricultura, ganadería y pesca	0,6	0,8	-0,9	1,9	-0,7	-1
VAB no agrario	4,1	0,8	-1,6	-3,6	-4,3	-4,1
Industria	0,7	-1,6	-6,1	-13	-12,6	-12,1
Construcción	2,1	-4,7	-9,2	-13,5	-13,8	-12,4
Servicios	5,1	2,2	0,7	-0,2	-1,2	-1,3
VAB a precios básicos	3,9	0,8	-1,5	-3,3	-4,1	-4
Impuestos netos s/ productos	1,7	-1,1	-2,4	-2,7	-3,1	-3
PIB precios de mercado	3,6	0,6	-1,6	-3,3	-4	-3,9

2

de la recuperación en los países centrales de la UE y la lenta recuperación de la confianza empresarial desde el segundo trimestre de 2009 (gráficos 3 y 4).

La diferencia más significativa entre Andalucía y España sigue estando en el mercado de trabajo. Aunque comparten las causas del acusado proceso de destrucción de empleo, la debilidad del tejido productivo andaluz y la mayor presencia relativa de actividades afectadas por variaciones estacionales determinan que el problema haya adquirido una dimensión extrema en el caso de Andalucía.

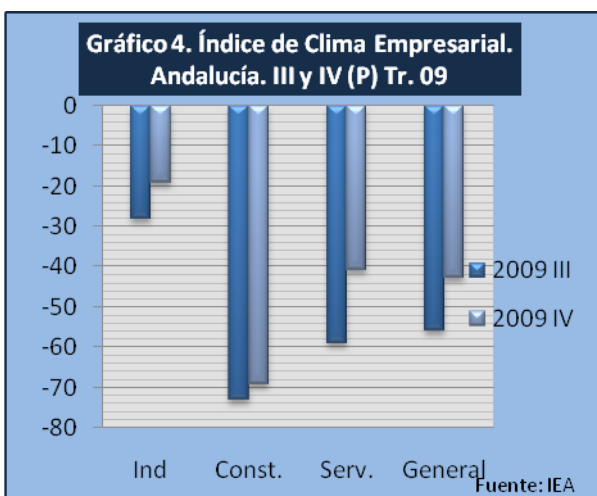
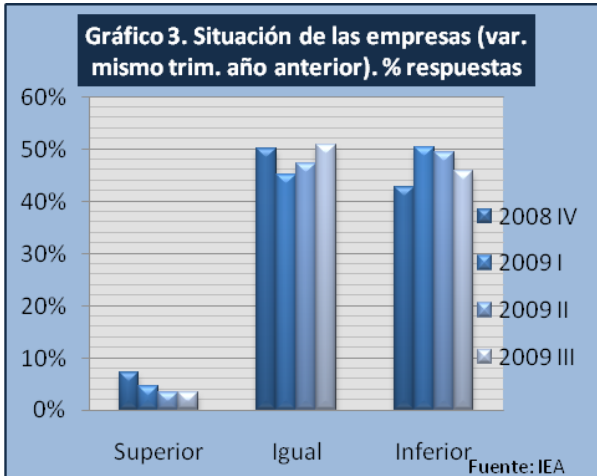
La reducción del desempleo exige, si no se modifica el marco de relaciones laborales, tasas de crecimiento superiores a la suma de las variaciones en la productividad y en la población activa. Las previsiones apuntan tasas negativas de crecimiento para, al menos, los tres próximos trimestres y una progresiva recuperación de la productividad, como consecuencia de que las actividades más afectadas por la crisis son las que presentaban niveles de productividad más reducidos y de que el aumento del paro se está nutriendo fundamentalmente de los trabajadores menos cualificados. También se espera un repunte de la tasa de actividad con las primeras señales de recuperación de las expectativas empresariales y de la confianza de los consumidores, lo que, en definitiva, viene a señalar que la economía andaluza necesitará volver a tasas de crecimiento superiores al 2,5% para poder volver a crear empleo a un ritmo consistente con la reducción de la



tasa de paro. Esta circunstancia no se va a producir durante 2010 y, en ausencia de medidas de flexibilización laboral, tampoco es previsible que ocurra antes de que finalice 2011.

Tabla 2. Previsiones crecimiento Andalucía 2009-2010 (diciembre 2009)

Fuentes	BBVA		Analistas Económicos Andalucía		Junta Andalucía	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
<b>PIB</b>	<b>-3,7</b>	<b>-1,5</b>	<b>-3,7</b>	<b>-0,89</b>	<b>-3,5</b>	<b>-0,3</b>
Demanda regional	-6,6	-3,4				
Consumo final	-2,7	-1,3				
FBC	-15,2	-9,8				
Saldo exterior	2,9	1,9				
Agrario			-1	0,9		
Industria			-10,6	-4,9		
Construcción			-11,1	-5,1		
Servicios			-1,7	0,3		



Las previsiones de crecimiento de diferentes instituciones para el conjunto del año se mantienen negativas y varían entre -3,5 y -3,7 y, aunque se corrigen significativamente, se mantienen los pronósticos de crecimiento negativo para 2010 (Tabla 2).

En un contexto de integración plena en la UE, resulta difícil concebir una demora excesiva en la recuperación con respecto a los países de nuestro entorno, a pesar de lo cual la mayoría de los análisis coinciden en el pronóstico de una recuperación más lenta. Las causas están en la destrucción de empleo, en el mayor impacto de la crisis inmobiliaria y en la debilidad de los mecanismos de respuesta a los estímulos procedentes del exterior, como consecuencia del tamaño del sector exportador y de la reducida diversificación de la base productiva. Lo importante del retraso no son, sin embargo, ni la cuantía ni las causas explicativas del mismo, sino sus consecuencias. Llegar tarde puede significar una posición de desventaja para el aprove-

chamiento de las oportunidades que surjan con los primeros impulsos del crecimiento, pero sobre todo tener que realizar el tránsito desde la crisis sin el apoyo de los estímulos fiscales y monetarios, que la mayoría de los países comenzará a retirar en cuanto puedan, con el fin de iniciar la corrección de los desequilibrios en las cuentas públicas.

## 2. LOS RETOS QUE ESTÁN PLANTEADOS

Los grandes problemas de la economía andaluza y española se encuentran en el interior y su superación no depende de la recuperación internacional. Las previsiones de crecimiento para las economías emergentes y para las más importantes del mundo desarrollado pueden significar un importante estímulo para la demanda, sobre todo en el sector exportador y en el turismo, además de una oportunidad de restitución del crédito internacional sobre el que apoyar la recuperación del consumo regional. Estos argumentos permitirían afrontar el nuevo ciclo, pero dejarían sin solución los elementos de fragilidad en el modelo productivo andaluz, que la crisis económica ha puesto de manifiesto.

Carecemos de estructuras lo suficientemente sólidas como para defendernos de sus consecuencias en términos similares a los de otras economías avanzadas, así como de las ventajas competitivas de las emergentes para aprovechar el fuerte repunte esperado en el comercio internacional. Andalucía tiene, por tanto, que reforzar sus estructuras para resistir las exigentes condiciones de convivencia que impone el contexto de las economías más desarrolladas, pero tiene también que mejorar su competitividad para recortar la distancia que todavía nos separa y que amenaza con ampliarse en el futuro inmediato.

*A medio y largo plazo, el principal objetivo de Andalucía tiene que ser mejorar la dotación de capital humano y tecnológico en su economía, lo que obliga a abandonar de una vez por todas la tibieza de planteamientos en materia de política educativa y el paternalismo institucional en política científica y de innovación, del que frecuentemente se derivan incentivos perversos sobre el sector empresarial en materia de inversión en I+D+i.*

4

Otros ámbitos en los que hay que comenzar a trabajar con la menor demora posible son los siguientes.

- a) El deficiente funcionamiento del *mercado de trabajo*. Con 1 millón de parados sobre 4 millones de activos y 1,5 de asalariados con contrato indefinido frente a casi otro millón de eventuales y más 400.000 autónomos y pequeños empresarios, que son los que diariamente se ven obligados a cargar con el peso de la crisis y con el coste fiscal del entramado público e institucional, el mercado de trabajo andaluz presenta una de las estructuras más distorsionadas e ineficientes del mundo occidental.
- b) Las reformas estructurales urgentes (tipología de contratos y negociación colectiva), cuya finalidad tiene que ser dotar de mayor flexibilidad al mercado de trabajo, incluida la flexibilidad salarial, corresponden al ámbito competencial de la administración central del Estado, pero el clamoroso *fracaso de las políticas activas de empleo* y el derroche de recursos en programas de formación, que tan costosos e inútiles se han manifestado, corresponden a la Comunidad Autónoma y deben ser revisados en profundidad. En torno a la formación profesional se ha desarrollado una importante, y no siempre transparente, trama de intereses en la que diferentes instituciones pugnan por la gestión de programas que consumen cantidades ingentes de recursos públicos. El hecho de que Andalucía haya sido uno de los territorios más golpeados por el desempleo, a pesar de ser una de las comunidades que más recursos ha destinado a este tipo de políticas, constituye la principal evidencia de la necesidad de una reforma en profundidad de las políticas activas de empleo en Andalucía.
- c) Las *tensiones en el sector financiero* no han desaparecido y las advertencias de las agencias de rating sobre el deterioro de la confianza en la solvencia de la economía española sugieren que, lejos de avanzar en la dirección de su corrección a medio plazo, podría estar ocurriendo lo contrario. Los instrumentos de apoyo a la reestructuración del sector (FROB) no han funcionado y los procesos de fusión avanzan con más dificultades de las necesarias. Andalucía puede forzar, por primera vez en

su historia, una presencia significativa en el panorama financiero español, lo que podría contribuir al reforzamiento del peso específico de la economía andaluza y al reequilibrio territorial de España.

- d) El déficit acumulado, la evolución del endeudamiento y la captura del crédito por parte del sector público, plantea un escenario de *tensiones financieras en el sector público con previsibles implicaciones adversas sobre el sector privado*. En primer lugar, por el previsible recorte de los fondos europeos y de la solidaridad interregional que se desprende de la revisión de los estatutos de autonomía y de su reflejo en el nuevo modelo de financiación autonómica. En segundo lugar, porque aunque lo previsible es que el grueso de los compromisos de consolidación presupuestaria se satisfagan con mayores dosis de austeridad en el gasto público, no se descarta que se termine exigiendo un mayor esfuerzo fiscal al sector privado. En tercer lugar, porque las comunidades autónomas tendrán que asumir su cuota de responsabilidad para afrontar los costes financieros de la crisis, que hasta ahora han descansado mayoritariamente en la administración central. Las administraciones públicas, y en particular las corporaciones locales, tendrán que profundizar en la línea, en algún caso ya iniciada, de austeridad y reducción de estructuras.
- e) El principal impulso para la recuperación vendrá, como tras la crisis del 93, de la demanda externa, lo que significa que si se quiere acelerar el proceso hay que intensificar los esfuerzos por *invertir la tendencia de la competitividad*. Andalucía tiene que recuperar el tono de la actividad industrial y esforzarse para corregir el abultado déficit por cuenta corriente. Andalucía padece una necesidad estructural neta de financiación exterior que, en los años previos a la crisis ha llegado a situarse en torno al 10% del PIB, pero que ha sido relativamente fácil de satisfacer, hasta el estallido de la burbuja financiera. La mayor reducción en las importaciones que en las exportaciones como consecuencia de la fuerte contracción de la demanda regional y, sobre todo, el hundimiento de los mercados de capitales, han permitido que la contribución negativa del sector exterior al crecimiento de la economía andaluza haya corregido

radicalmente su tendencia en 2009. Conviene no olvidar, no obstante, que se trata de una corrección coyuntural y que la situación anterior podría volver a reproducirse, si no se corrige la tendencia de la competitividad y de la productividad.

- f) *Reforma institucional.* El excesivo protagonismo que han tomado las instituciones públicas en Andalucía contrasta con la debilidad del sector privado de la economía. La proliferación de empresas públicas y otras entidades de derecho privado, pero creadas con fondos públicos con el fin de desarrollar funciones que, con frecuencia, colisionan con las que corresponden a las administraciones públicas, han terminado generando estructuras duplicadas e ineficientes. La proliferación de fundaciones promovidas desde el sector público, choca frontalmente, por ejemplo, con la motivación originaria de una figura aparentemente concebida para canalizar el impulso de la iniciativa privada sobre proyectos de interés público o general. La interferencia de las administraciones públicas y de los grupos políticos en organismos e instituciones de esta naturaleza, así como en el tejido asociativo y en el conjunto de las instituciones de la sociedad civil, pueden llegar a generar incentivos perversos y terminar afectando a su independencia y objetividad de planteamientos.

### 3. EL CAMBIO DE MODELO PRODUCTIVO

Las principales respuestas a la crisis en forma de iniciativas de políticas de fuerte contenido económico emanadas de la Junta de Andalucía han sido el Pacto por la Vivienda y la renovación del acuerdo de concertación social. El primero ha fracasado estrepitosamente y el segundo supone una nueva edición de la seña de identidad de la estrategia de la política económica de Andalucía, cuya incapacidad para modificar los fundamentos básicos de la economía andaluza ha quedado de manifiesto con la crisis. No sólo no ha existido el más mínimo signo de autocrítica, a pesar de la contundencia con que ha terminado por mostrarse la fragilidad de las estructuras que estaban soportando el disparatado modelo de crecimiento de los últimos años, sino que incluso se advierten señales de autocomplacencia.

Todo proceso de reforma conlleva costes y beneficios, pero se justifican porque los segundos son mayores que los primeros y se distribuyen más homogéneamente entre la población. Uno de los problemas de los costes asociados a los procesos reformadores es que entre los perjudicados figuran los que disfrutaban de posiciones de privilegio, que terminan por convertirse en uno de los principales obstáculos a la transformación. En este contexto, el impulso a las reformas estructurales en el mercado laboral, en las administraciones públicas, en el sector bancario, ..., chocan con la oposición de los sindicatos, los partidos políticos, etc.

La tibieza de los planteamientos gubernamentales, tanto a nivel de España como de Andalucía, en materia de reformas estructurales debe imputarse, al menos en parte, a la pretensión de consensuar el cambio de modelo productivo con las organizaciones que representan los intereses que resultarían más perjudicados, en el caso de que las reformas se llevaran a cabo con la profundidad que la gravedad de la situación exige.

Aunque la perspectiva del Observatorio Económico de Andalucía en relación con el impulso para un cambio de modelo productivo está conscientemente sesgada hacia las cuestiones de naturaleza estrictamente económica, se asume plenamente que el nuevo modelo de crecimiento sostenible debe ampliar la perspectiva mucho más allá de la economía y considerar la conservación de los recursos naturales y la profundización en los objetivos de contenido social. Todos ellos deben ser, no obstante, encajados en estrategias políticas a corto y largo plazo en las que el rigor de los planteamientos debe imponerse sobre el voluntarismo y la propaganda.

Cada uno de los tres ámbitos señalados (el económico, el ambiental y el social) debe ser interpretado como restricciones del nuevo modelo en el corto plazo, es decir, como límites que definen las posibilidades de desarrollo del conjunto. De la misma manera que la conservación de los recursos naturales debe interpretarse como un límite a las posibilidades de desarrollo de las actividades económicas, los límites al crecimiento de los gastos sociales deben ser igualmente fijados en términos de sostenibilidad. Esto significa

6 ▶ básicamente que las políticas sociales no pueden definirse al margen de las políticas económicas. El crecimiento del gasto en las políticas sociales no puede responder, en consecuencia, al voluntarismo de los dirigentes políticos en cada momento, sino que deben ajustarse a las posibilidades de la economía para financiarlas, sin afectar al mantenimiento de sus equilibrios fundamentales a largo plazo, como el paro, la inflación, el déficit fiscal o exterior, etc.

Se trata, por tanto, promover una revisión en profundidad de las reglas de juego de la convivencia en un contexto de sostenibilidad. El mayor atractivo del enfoque de la sostenibilidad es que obliga a conciliar los objetivos a corto y largo plazo, pero sobre todo que permite fijar como meta la elevación del potencial de crecimiento de la economía, sobre la base de la mejora del patrimonio natural y el capital social.

En realidad, la única hipótesis posible de crecimiento a largo plazo es el aumento del potencial de producción, para lo cual es preciso reconocer las causas que impiden mejorar la competitividad, ampliar el stock de capital humano, tecnológico y cultural y el funcionamiento eficiente y racional de los mercados.