

**oea**

OBSERVATORIO ECONOMICO DE ANDALUCIA

# **Un programa de ajuste y competitividad para Andalucía**

**Marzo, 2012**



# **Un programa de ajuste y competitividad para Andalucía**

**Marzo, 2012**



OBSERVATORIO ECONOMICO DE ANDALUCIA

[www.oeandalucia.com](http://www.oeandalucia.com)

[observatorioeconomicoandalucia@gmail.com](mailto:observatorioeconomicoandalucia@gmail.com)

Tf. 675 59 1069



## **Sumario:**

### **A) RESUMEN EJECUTIVO**

### **B) DIAGNÓSTICO**

1. Un crecimiento que genera desequilibrios no puede ser sostenible
2. Un contexto internacional poco propicio
3. La demanda interna no puede fundamentar un crecimiento sostenido
4. Los desequilibrios son el reflejo de debilidades competitivas crónicas
  - 4.1 Una estructura sectorial que no favorece el crecimiento sostenido
  - 4.2 El raquítrico crecimiento de la productividad y el deterioro de la competitividad
  - 4.3. El capital humano y el capital productivo soportes del crecimiento sostenible
5. El Sector Público regional tiene un peso excesivo y es poco eficiente
6. ...Y el futuro

### **C) POLÍTICA ECONÓMICA**

1. Introducción
2. Políticas de ajuste
  - 2.1. Ajuste privado
  - 2.2. Ajuste del Sector Público
3. Políticas de competitividad
  - 3.1. Introducción
  - 3.2. Favorecer el buen funcionamiento del mercado
  - 3.3. Empresas y empresarios
  - 3.4. Concertación social
  - 3.5. Reforma de las Administraciones Públicas
  - 3.6. Política de empleo
  - 3.7. Reforma educativa
  - 3.8. Innovación y desarrollo tecnológico
  - 3.9. Infraestructuras y capital público
  - 3.10. Promoción exterior



## **A) RESUMEN EJECUTIVO**

La crisis económica está sacando a la luz las limitaciones de la economía andaluza: tanto la producción como el empleo están sufriendo más intensamente los estragos de la crisis que en los países y regiones de nuestro entorno, y las perspectivas de recuperación son lejanas y más débiles. Un panorama preocupante que puede conducir a una notable reducción de nuestro nivel de vida, al aumento del paro hasta cotas extraordinarias, a la emigración y a potenciales conflictos sociales.

La delicada situación económica deviene del impacto de la crisis en una economía desequilibrada y con escasa competitividad como la andaluza. Esta realidad es consecuencia de múltiples factores, entre los que se encuentran el funcionamiento de las administraciones públicas andaluzas y la política económica que se ha aplicado.

Por ello, la perspectiva cercana de unas elecciones al Parlamento de Andalucía es un momento oportuno para reflexionar sobre la política económica regional, una política sobre la que el nivel de debate es escaso, incluso entre los responsables públicos. El Observatorio Económico de Andalucía (OEA) pretende contribuir a este necesario debate con el presente documento de análisis y propuestas.

En el diagnóstico se pone de manifiesto que, durante los más de treinta años de autonomía política, la Comunidad Autónoma Andaluza ha experimentado un crecimiento semejante al resto de España, por lo que se ha mantenido tan lejos de la media nacional de renta per cápita como al principio del periodo, distanciándose en los años de crisis y aproximándose en las fases de expansión.

El desequilibrio entre el gasto y la renta regionales ha sido una constante en el periodo autonómico. Un desequilibrio cubierto con financiación exterior procedente de transferencias públicas de la Unión Europea y del resto de España. Pero estas transferencias fueron insuficientes en el reciente periodo de expansión para cubrir la necesidad de financiación externa, que alcanzó el 17,4% del PIB en 2007, lo que obligó a adoptar un abultado endeudamiento.

Desde la perspectiva productiva el periodo de expansión se caracterizó por un crecimiento extensivo en empleo y el estancamiento de la productividad, lo que propició el deterioro de la competitividad regional. La especialización y el fuerte crecimiento en sectores poco intensivos en tecnologías avanzadas y capital humano cualificado, unidos a la baja tasa de exportación de la producción andaluza, explican las restricciones competitivas y los desequilibrios referidos.

Las previsiones económicas para este año y el próximo no son negativas. Pero la política económica andaluza no se enfrenta a problemas coyunturales, sino a sus limitaciones competitivas y a las consecuencias de los excesos y desajustes del pasado reciente. Se exige por tanto una política de largo alcance para entrever un futuro de prosperidad a medio plazo.

En coherencia con el diagnóstico, deben abordarse dos tipos de políticas con carácter prioritario: una política de ajuste para corregir los desequilibrios económicos, y una política de competitividad que permita mejorar la capacidad de nuestro sistema productivo para generar rentas y empleo.

La **política de ajuste** debe reducir el peso del Sector Público andaluz y redefinir algunas de sus políticas para cumplir las exigencias de estabilidad presupuestaria. Dado el sobredimensionamiento del Sector Público regional en términos de empleo y las restricciones financieras se propone:

- Ajustar el empleo público tras una evaluación de las necesidades por cada departamento y de acuerdo con esfuerzos y productividades semejantes al sector privado, y dotar de flexibilidad y movilidad al empleo público para adaptar la oferta de servicios públicos a la cambiante demanda.
- Reducir el número de consejerías, direcciones generales, delegaciones provinciales y consejos y otras entidades de la Junta de Andalucía.
- Prescindir de las Diputaciones Provinciales e integrar Ayuntamientos de reducido tamaño.
- Abordar una reforma en profundidad de las empresas, agencias y otros entes públicos adscritos a las administraciones andaluzas, suprimiendo los innecesarios, evitando duplicación de funciones y mejorando su control y eficiencia.
- Para hacer sostenibles las políticas sociales que definen el Estado del Bienestar será necesario adecuarlo a las posibilidades reales de financiación, lo que implica aumentar su eficiencia, limitar las prestaciones no básicas y generalizar las tasas para los servicios públicos cuyos beneficiarios sean identificables.
- Algunas políticas tradicionales, como la de vivienda de protección oficial, deben desaparecer en favor de políticas más racionales, como las que estimulan el alquiler.
- Evaluar el impacto, coste y funcionalidad de las subvenciones generalizadas a actividades culturales y sociales y revisar su mantenimiento.
- Instar a la reforma del actual sistema de financiación autonómica, que ha determinado que Andalucía sea la comunidad autónoma con menor financiación por habitante, detrás de Canarias.
- Instar a la aprobación de una Ley de Financiación de Entidades Locales en Andalucía que se adapte a los cambios demográficos y a la necesidad de cubrir los servicios públicos básicos.

La **política de competitividad** debe favorecer la ampliación y mejora del tejido productivo, lo que exige recursos humanos mejor cualificados, más empresas, de mayor tamaño y más abiertas a la competencia internacional, innovación y desarrollo tecnológico, un marco normativo más simplificado y estimulante para la



actividad productiva e instituciones públicas eficientes. Entre otras, se proponen las siguientes líneas de actuación:

- La libre competencia es el principal incentivo para las ganancias de competitividad, por lo que los poderes públicos deben favorecer el buen funcionamiento de los mercados y erradicar los excesos intervencionistas tan frecuentes en Andalucía.

- La empresa es la base de la economía de cualquier territorio, por lo que las administraciones públicas deben facilitar su actividad y favorecer el reconocimiento social de su función, máxime en Andalucía donde la iniciativa empresarial es un valor escasamente apreciado. En el fortalecimiento de la base empresarial, y dada la preponderancia de empresas de tamaño reducido, las administraciones deben favorecer los procesos de concentración y colaboración empresarial, así como su internacionalización.

- El apoyo público a las empresas se viene identificando con la política de subvenciones y otros instrumentos financieros; política que en muchos casos ha sostenido a empresas ineficientes y que ha beneficiado más a buscadores de rentas que a los verdaderos emprendedores. Por ello, se hace necesario evaluar estas ayudas y limitarlas a las actividades que generan externalidades positivas, como las empresas tractoras, las actividades de innovación, la apertura de nuevos mercados, etc.

- Los reiterados acuerdos de concertación social no sólo han resultado ineficaces para reducir el atraso relativo de la región, sino que su práctica se ha convertido en una herramienta de influencia política y económica, por lo que se aboga por su desaparición.

- Además del necesario ajuste, las administraciones públicas deben abordar su reorganización para contribuir a la competitividad de Andalucía mejorando su calidad y eficiencia, para lo que se proponen las siguientes líneas de actuación:

- Transparencia en la gestión pública

- Adaptar la normativa y práctica de la gestión pública a los mejores estándares europeos

- Profesionalizar la función pública

- Aplicar las nuevas formas de gestión pública generalizadas en los países más desarrollados

- Evaluación obligatoria, pública e independiente de las políticas y los servicios públicos

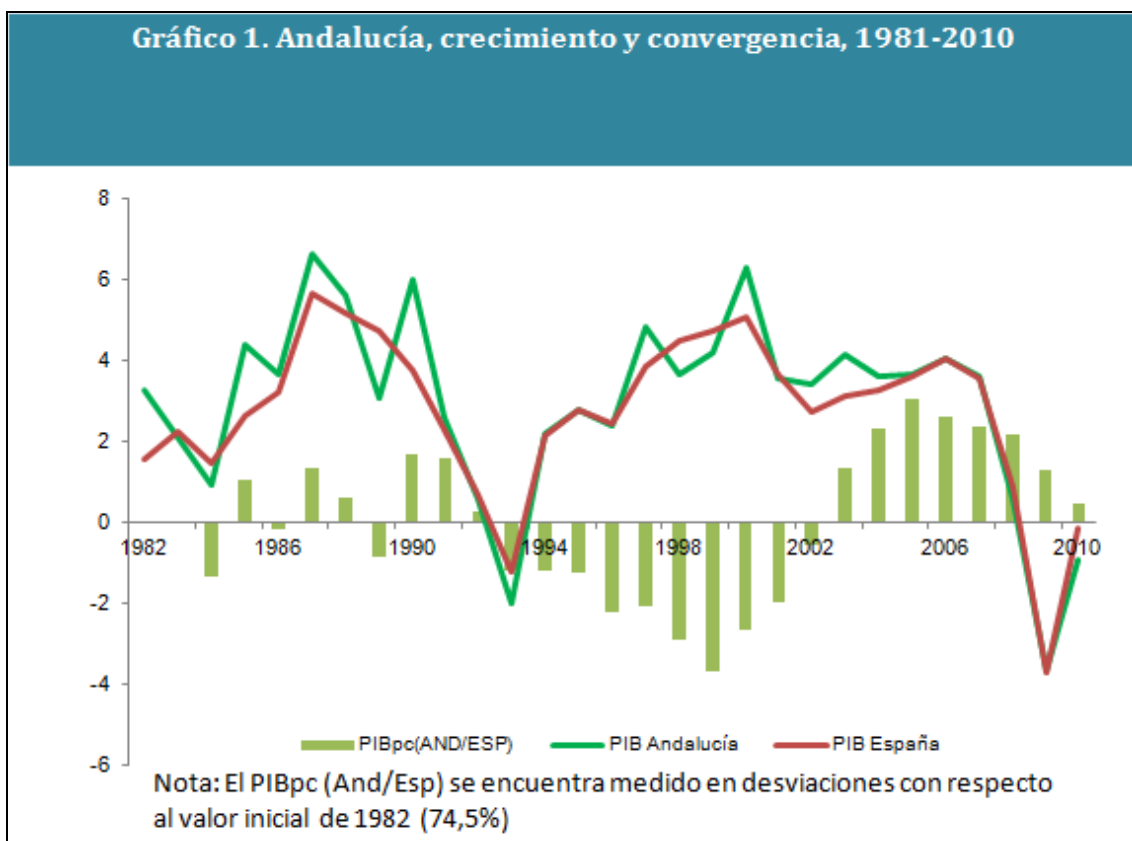
- En relación a las políticas de empleo y capital humano, abogamos por rediseñar el Servicio Andaluz de Empleo, evaluar con rigor las políticas de formación, eliminar el Plan de Fomento del Empleo Agrario (antiguo PER), replantear el mapa universitario andaluz e introducir el cheque escolar, entre otras actuaciones.



## **B) DIAGNÓSTICO**

### **1. UN CRECIMIENTO QUE GENERA DESEQUILIBRIOS NO PUEDE SER SOSTENIBLE**

Andalucía lleva décadas sin superar el 80 por ciento de la renta per cápita media española. En los momentos de expansión se acerca a este techo y en los de recesión y estancamiento se aleja. Nuestro proceso de crecimiento, por tanto, no es la historia de un éxito contundente. En economía lo relevante son las magnitudes relativas, porque cuando el viento sopla a favor, el barco se mueve para todos y ahí no hay mérito alguno.



El patrón de crecimiento andaluz ha propiciado unos desequilibrios que no permiten sustentar una prosperidad sostenible. En particular, el motor del crecimiento de Andalucía ha sido una elevada demanda interna que, en ausencia de impulsos positivos de oferta, ha puesto en marcha un crecimiento extensivo, de pilares débiles. Una parte no desdeñable de esta responsabilidad reside en la incapacidad de la sociedad andaluza para remover un conjunto de restricciones competitivas que, a la postre, impiden elevar nuestro bienestar.

En las páginas que siguen se detallan, por un lado, los principales desequilibrios que caracterizan a nuestro sistema productivo y que han impedido modelar un patrón de crecimiento lo suficientemente robusto para atenuar la dura crisis actual. Por otro lado, se ponen de manifiesto las principales limitaciones de

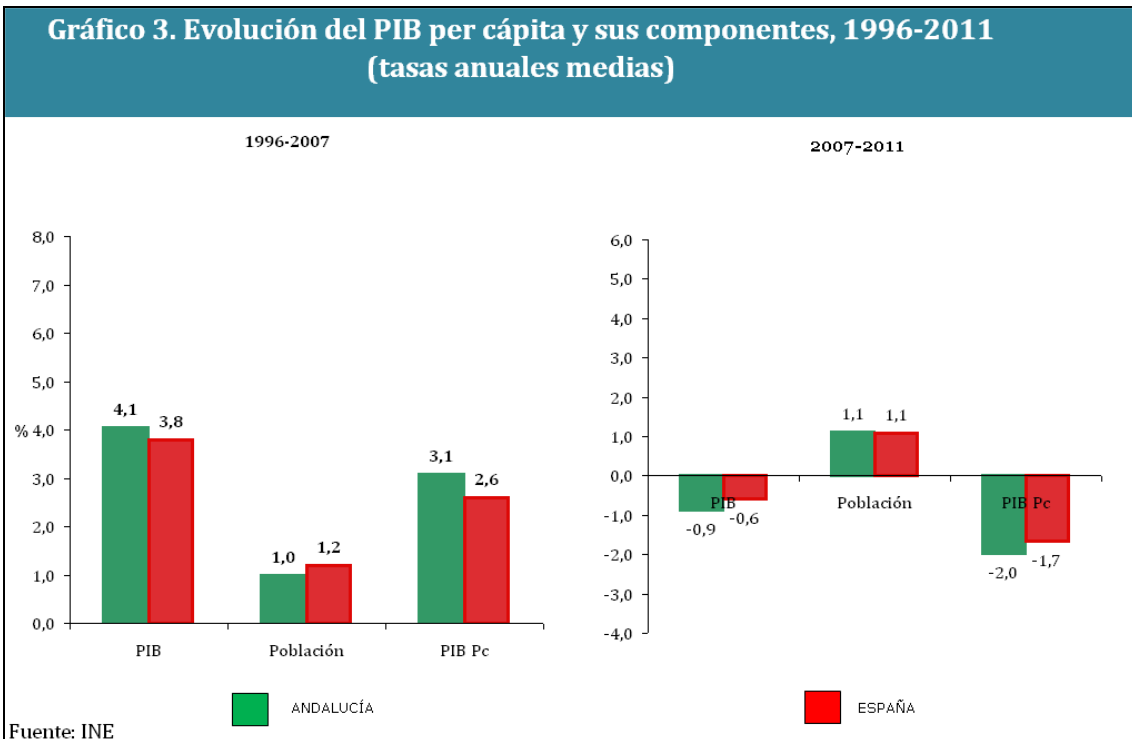
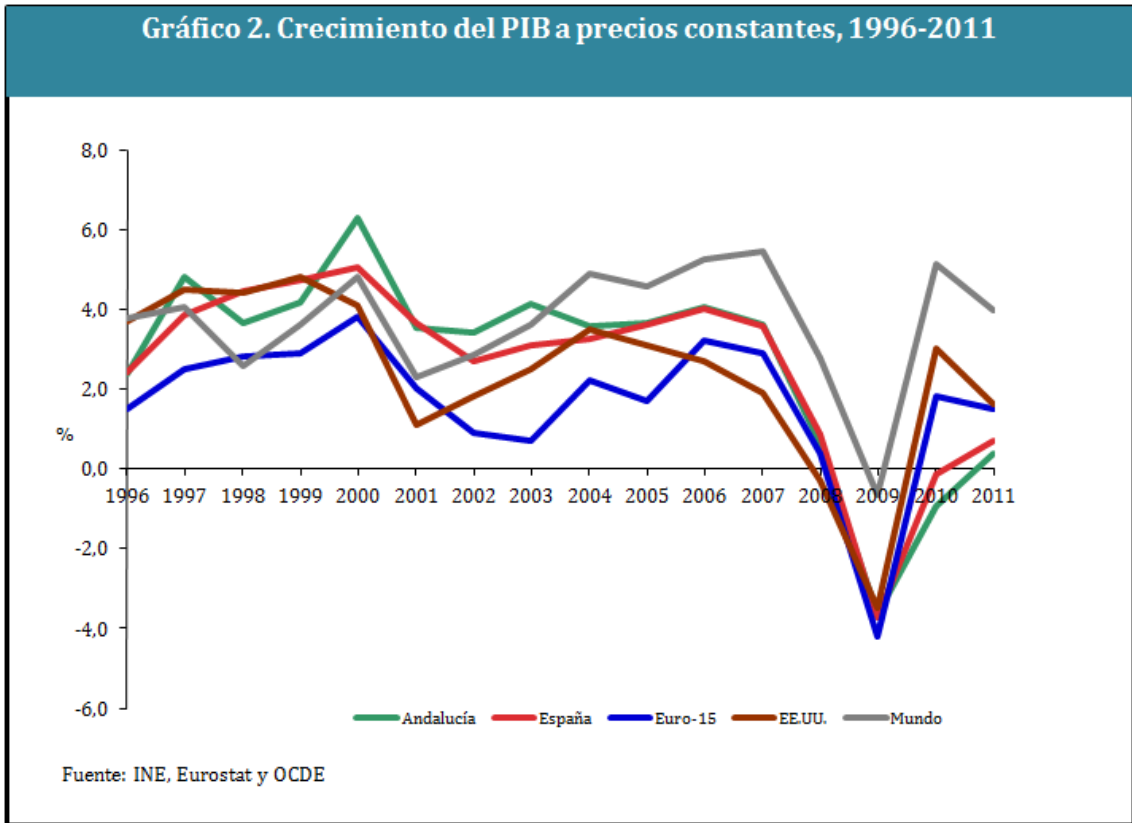
nuestra capacidad competitiva que, en última instancia, son las raíces de la escasa capacidad de Andalucía para adoptar un modelo de crecimiento sin los desequilibrios aludidos. Con carácter previo, se aportan unas notas sobre el alcance mundial de una crisis que, inevitablemente, es nuestro contexto de referencia. Nuestro periodo de análisis será el que se inicia con el último ciclo expansivo de mediados de los 90 y llega hasta nuestros días.

## **2. UN CONTEXTO INTERNACIONAL POCO PROPICIO**

El año 2007 cerró una década de intenso crecimiento mundial. Los Estados Unidos habían iniciado en 1992 una senda de crecimiento continuado que se mantuvo hasta 2006, con la breve excepción de la crisis de las “punto.com” en 2000-2002. También Europa disfrutó de una década de relativa bonanza, aunque sin alcanzar los niveles de crecimiento de los Estados Unidos, y mostrando mayores diferencias internas dado el crisol de economías que la componen. Otras economías como la rusa, la brasileña (a partir de la crisis de 1998) y, especialmente, China e India, participaron e incluso lideraron todos los ranking de crecimiento.

Los rasgos de esta prolongada y, en algunos casos, intensa expansión son sobradamente conocidos, pero, por las implicaciones que han tenido para nuestro patrón de crecimiento, merecerían citarse algunos de sus rasgos más característicos, como la abundante liquidez derivada de políticas monetarias laxas y la amplia desregulación financiera. Hasta el año 2002 el proceso de crecimiento estuvo basado en algunas economías en una expansión de la oferta impulsada por cambios tecnológicos relevantes. Así, el avance de las tecnologías de la información y la comunicación y el desarrollo de servicios complementarios expandieron y mejoraron la oferta, la productividad y el bienestar en numerosas economías desarrolladas y emergentes.

Otra consecuencia positiva del crecimiento de la actividad fue el aumento del empleo. Al contrario de lo habitual en otros períodos en los cuáles el mercado de trabajo en España y Andalucía no se hacía eco de los aumentos de producción, entre 1996 y 2007 ambas economías experimentaron una intensa creación de empleo. La ocupación en Andalucía aumentó en 1.131.400 puestos de trabajo durante este período, lo que supuso que la ocupación aumentase algo más del 54%. Además, y a pesar del aumento continuado de la población activa, el mayor crecimiento del empleo durante todo el período derivó en un descenso pronunciado de la tasa de paro, pasando desde el 32% en 1996 a poco más del 12% de 2007.



En el verano de 2007, una secuencia de problemas en los mercados financieros mundiales inició una recesión de proporción y duración histórica. Estallaron varias burbujas financieras e inmobiliarias que, por las peculiaridades de nuestro modelo de crecimiento, afectaron de forma intensa a Andalucía, que entró en recesión en el tercer trimestre de 2008. Desde entonces hasta finalizado el año 2011, el

crecimiento económico no se ha recuperado y las previsiones de que lo haga a lo largo de 2012 y en 2013 no son favorables.

Este comportamiento contrasta con las previsiones de crecimiento de los países emergentes, que se intensificará en el segundo semestre de 2012. Al mismo tiempo, se espera que Estados Unidos, si bien creciendo por debajo de su trayectoria histórica en recuperaciones anteriores, consolide su salida de la crisis. Europa, por su parte, se enfrenta a un periodo de estancamiento económico cuyo final se halla estrechamente vinculado a la resolución de sus problemas de gobernanza económica; no obstante, la heterogeneidad es un rasgo distintivo en esta salida de la crisis europea: los países del núcleo no sufrirán esta recaída, ni en duración ni en magnitud, con la misma intensidad que los de la periferia.

La Comunidad Autónoma andaluza no fue una excepción. Andalucía participó en este período de crecimiento económico generalizado. Desde el año 1996 hasta 2007, el crecimiento medio anual del PIB andaluz fue del 4,1%, superior al español (3,8%), europeo (2,4%), estadounidense (3,1%) y mundial (4,0%). Después de décadas de estancamiento respecto a la media española, durante estos años Andalucía recortó parte del desfase en bienestar que siempre la ha caracterizado. Este proceso convergente fue el resultado de, además de un mayor crecimiento económico, un menor avance en la población andaluza.

Estos desfases en la duración del ciclo recesivo, así como la asincronía de nuestro ciclo económico con el diseño de las políticas fiscales y monetarias, provocan que la pérdida de renta de Andalucía con respecto a las economías de su entorno sea más intensa. Así, mientras que los Estados Unidos y la Eurozona se encuentran ya muy próximos a sus niveles de renta previos a la crisis, en Andalucía la reducción del PIB entre el máximo alcanzado a mediados de 2008 y el último trimestre de 2011 ha sido del -5,2%, mayor que el -3,9% de España. En términos de PIB por habitante la reducción 2007-2011 se eleva a un -11,6%, lo que significa un retroceso al nivel del año 2003 y la pérdida de parte de la convergencia alcanzada en los lustros anteriores. La contracción económica está teniendo una dramática traducción en el mercado de trabajo: entre 2007 y 2011 se destruyeron 474.400 puestos de trabajo, lo que elevó la tasa de paro al 31,23% en el cuarto trimestre de 2011.

### **3. LA DEMANDA INTERNA NO PUEDE FUNDAMENTAR UN CRECIMIENTO SOSTENIDO**

Desde que se dispone de información económica normalizada para Andalucía, la demanda interna (consumo más inversión, tanto del sector privado como del público) ha superado a lo que produce la región y a la renta generada. Entre 1996 y 2007 el crecimiento medio anual de la demanda interna regional fue del 5,1%, superior al crecimiento del PIB (4,1%). Por lo tanto, no es extraño que en el

momento más álgido del ciclo expansivo, el año 2007, la demanda interna superara en un 17,4% al PIB, generando para ese año un desequilibrio exterior de 25.639 millones de euros que, obviamente, exigía ser financiado.

Este exceso de demanda interna sobre el PIB no responde a una única causa, sino que contribuyen a él todos los componentes de la demanda: tanto el consumo privado como el público superan con amplitud los correspondientes porcentajes de España y la UE. Asimismo, el porcentaje de la inversión sobre el PIB es muy superior en Andalucía que en España y la UE, con la singularidad conocida de su elevado componente inmobiliario.

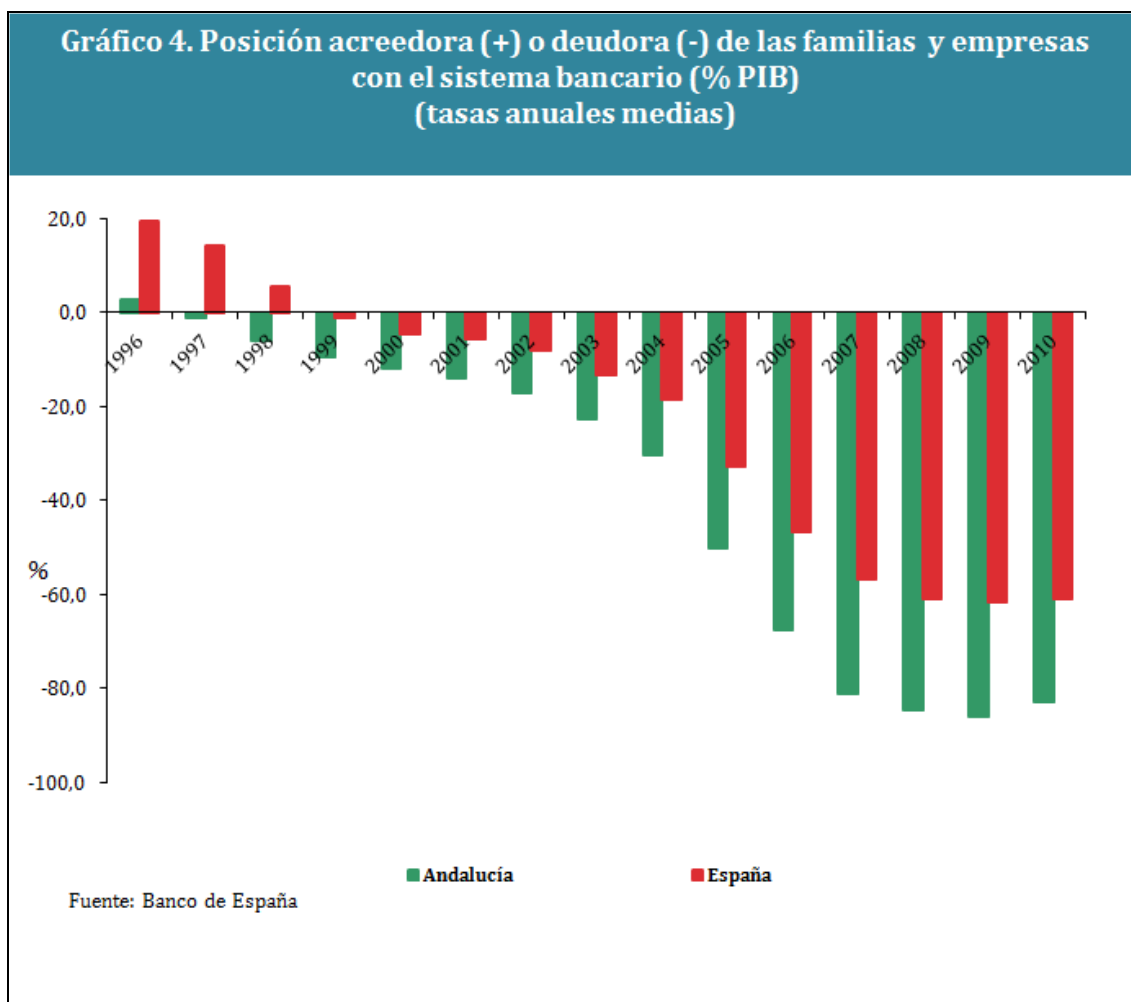
<b>Tabla 1. Contabilidad regional, nacional y UE, 2007</b>				
	<b>Andalucía</b>		<b>España</b>	<b>UE - 27</b>
	<b>millones euros</b>	<b>%PIB</b>	<b>%PIB</b>	<b>% PIB</b>
Gasto hogares	90.365	61,2	57,4	57,3
Gasto AAPP	33.201	22,5	18,4	20,4
Gasto total consumo	123.566	83,7	75,8	77,6
FBCF	49.648	33,6	31,0	21,8
Demanda interior	173.214	117,4	106,8	99,4
Saldo exterior	-25.639	-17,4	-6,8	0,6
PIB	147.575	100,0	100,0	100,0

Fuentes: IEA, INE, Eurostat

Como consecuencia del desequilibrio exterior, la economía andaluza ha tenido una necesidad continua de financiación externa. Así, aunque la necesidad de financiación se ha ido moderando en los años de crisis, todavía en 2010 ascendía al 13% del PIB.

¿Cómo se financia el desequilibrio exterior? La inexistencia de una balanza de pagos regional impide conocer la cuantía de sus diferentes partidas pero una aproximación básica a los flujos de recursos corrientes y de capital de Andalucía con el resto de España y del mundo, nos ofrece una idea principal. El desequilibrio exterior de Andalucía se ha cubierto con transferencias públicas procedentes de la redistribución nacional y de la Unión Europea y con endeudamiento, especialmente privado.

Las transferencias públicas han podido cubrir las necesidades crónicas de financiación de la economía andaluza hasta la fase de expansión que arranca en la segunda mitad de la década de los noventa, pero a partir de entonces se requiere una financiación adicional y creciente hasta 2007. Aunque, como se ha dicho, no se dispone de información de la gran variedad y cantidad de los flujos financieros de Andalucía con el resto del mundo, la información del Banco de España sobre los depósitos y créditos regionales en el sistema bancario nos proporciona indicios sobre el signo e intensidad de estos flujos, derivándose que los créditos en el sistema bancario regional sólo están cubiertos en los tres primeros trimestres de 2011 en un 48,1% por depósitos (frente al 66,5% en España).



Como consecuencia del flujo de financiación bancaria, Andalucía se encuentra fuertemente endeudada. Aunque no existe información precisa sobre dicho endeudamiento, el crédito activo en las entidades de crédito en Andalucía en el tercer trimestre de 2011 se elevaba a 219.744 millones de euros, equivalente a 1,5 veces el PIB andaluz.

Dada la dependencia de la financiación externa, las restricciones crediticias derivadas de la crisis financiera están golpeando bruscamente las posibilidades de crecimiento de Andalucía. Así, durante la primera mitad de 2011 el crédito del sistema bancario en Andalucía cayó a tasas del -3%, cuando entre 1996 y 2007 aumentó de media un 19% anual. Es por ello por lo que la crisis financiera internacional no ha sido más que un catalizador de una serie de desequilibrios que llevaba años acumulando la economía andaluza y que ahora quedan al descubierto.

La crisis ha provocado el comienzo de la corrección de los desequilibrios de los años de expansión. Desde 2007, salvo el consumo público, el resto de las partidas de la demanda interna han mostrado una evolución negativa, destacando la intensidad en la corrección de la inversión. Y en el caso del consumo público, la consolidación fiscal iniciada a mediados de 2010 no permitirá aportar cifras positivas para el crecimiento en los próximos años.



## **4. LOS DESEQUILIBRIOS SON EL REFLEJO DE DEBILIDADES COMPETITIVAS CRÓNICAS**

### **4.1 Una estructura sectorial que no favorece el crecimiento sostenido**

Todos los sectores productivos andaluces participaron en mayor o menor grado del período de crecimiento hasta 2007, destacando el protagonismo de la construcción, estimulado a su vez por la fuerte expansión de la inversión en viviendas. Los motores de este crecimiento son de sobra conocidos y en su mayor parte comunes a los que incentivaron la expansión de la demanda. El aumento de la población, en parte impulsada por la inmigración; la bajada de los tipos de interés desde la integración en el euro; el aumento del empleo; y por último, los impulsos especulativos fomentados por un mercado de la vivienda con fuertes desajustes temporales entre la oferta y la demanda.

La expansión de la construcción a su vez provocó efectos multiplicadores en actividades vinculadas, como la de materiales de construcción, los servicios inmobiliarios, el equipamiento de los hogares, los servicios financieros, etc. y, vía aumento de la demanda, para el conjunto de los servicios de mercado, que también experimentaron un elevado crecimiento. Mención singular merece la expansión de los servicios públicos, ya que la dinámica expansiva de la construcción proporcionó un considerable aumento de los ingresos públicos (especialmente en el ámbito local), que permitió soportar una notable expansión del gasto público corriente.

En suma, la construcción y los servicios (públicos y privados) más los impuestos netos explican 3,4 de los 4,1 puntos porcentuales de crecimiento anual medio del VAB andaluz entre 1996 y 2007, un 82% del total.

<b>Tabla 2. Estructura sectorial del crecimiento en Andalucía, 1996-2010</b>				
	Crecimiento medio anual		Aportación	
	1996-2007	2007-2010	1996-2007	2007-2010
Agricultura, ganadería y pesca	2,1	-1,0	0,2	0,0
Energía	3,6	0,3	0,1	0,0
Industria	2,4	-6,7	0,2	-0,5
Construcción	6,3	-7,1	0,5	-0,9
Servicios	4,0	0,5	2,5	0,3
Servicios de no mercado	3,5	2,4	0,6	0,4
<b>VAB</b>	<b>4,0</b>	<b>-1,2</b>	<b>3,7</b>	<b>-1,1</b>
Impuestos netos sobre los productos	5,3	-2,5	0,4	-0,3
<b>PIB</b>	<b>4,1</b>	<b>-1,3</b>	<b>4,1</b>	<b>-1,3</b>

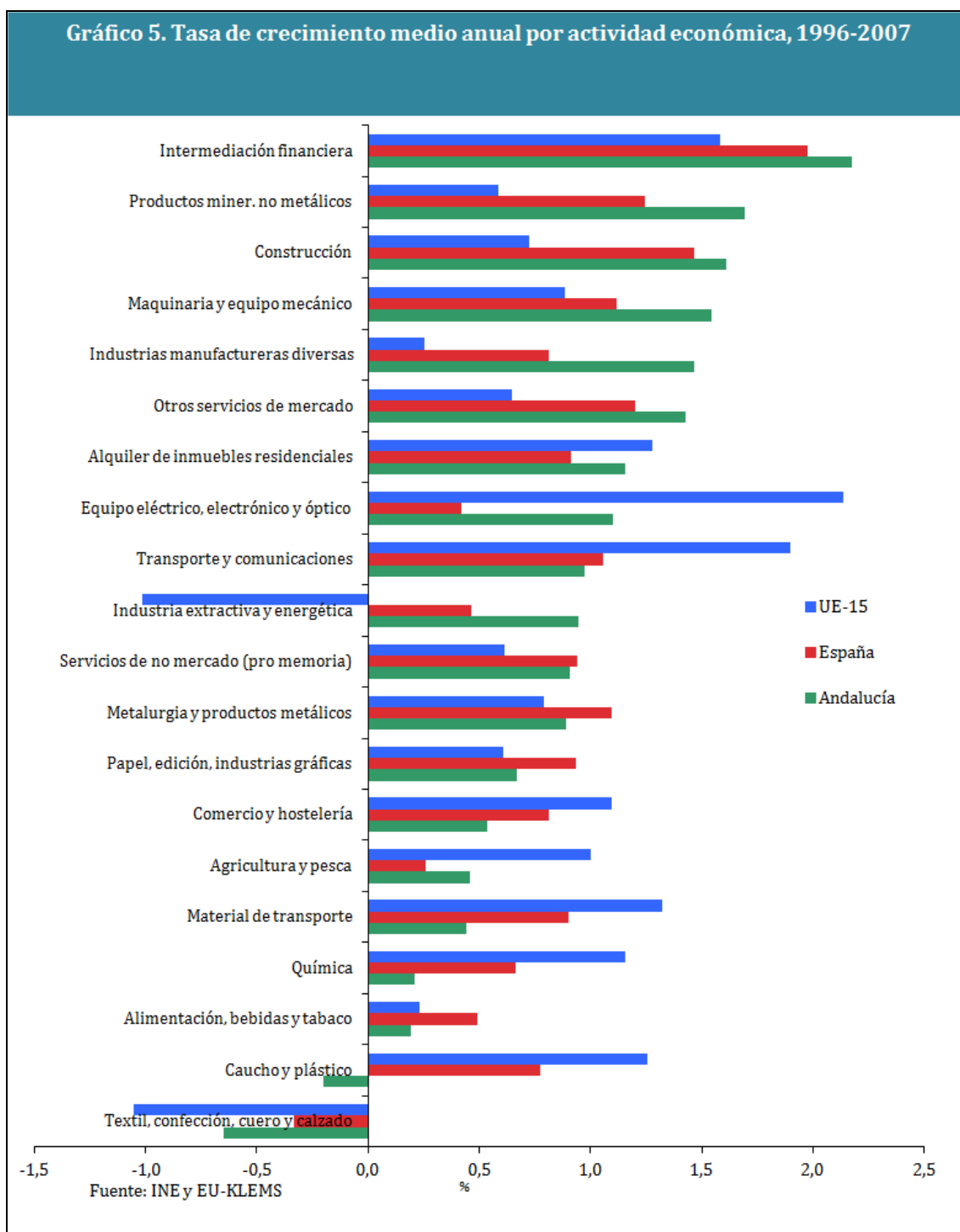
Fuente: INE

De los restantes sectores sólo la energía superó el 3% de crecimiento, mientras que la industria, con un crecimiento medio anual del 2,4%, siguió perdiendo peso en el conjunto de la economía, de forma semejante a la agricultura, que alternó años de intenso crecimiento con otros de menor entidad o retroceso.

La recesión iniciada en 2008 puso punto y final a este patrón de crecimiento. La restricción del crédito originada por las turbulencias financieras y el desorbitado nivel al que habían llegado los precios en el mercado inmobiliario, hicieron estallar la burbuja inmobiliaria, afectando inicialmente no sólo al sector de la construcción sino a todos los que de él dependían. Sólo los servicios públicos y las transferencias públicas consiguieron mantener una tasa de crecimiento positivo en los años siguientes, gracias a la actuación de los estabilizadores automáticos. En consecuencia, el conjunto de los servicios crecieron a una tasa media durante los años siguientes del 0,5%, insuficiente para sostener el crecimiento del conjunto de la economía.

Si se analiza la evolución de la producción con mayor desagregación sectorial, las conclusiones se refuerzan. De las veinte actividades productivas en las que se distribuye el conjunto de la producción, las tres con mayor intensidad de crecimiento fueron, por este orden, intermediación financiera, productos minerales no metálicos y construcción. Este mismo podio se repite para España, aunque no en el mismo orden. Sin embargo, esta coincidencia no se repite en la Unión Monetaria, donde las tres actividades con mayor crecimiento fueron fabricación de equipo eléctrico, electrónico y óptico; transportes y comunicaciones e intermediación financiera. Cabe destacar que estos tres últimos sectores son catalogados por la OCDE como intensivos en tecnología y en capital humano.

Si los tres sectores con mayor dinamismo en la eurozona fueron intensivos en tecnología, en Andalucía es necesario descender varias posiciones para encontrar alguno de estos sectores. Tan sólo la intermediación financiera aparece en las primeras posiciones, pero su crecimiento se debió fundamentalmente a la expansión de la red de oficinas bancarias en un entorno de expansión del crédito.



El perfil productivo regional puede complementarse con el examen de las principales exportaciones andaluzas al extranjero, entre las que destacan los productos primarios de la agricultura y la minería y la primera transformación de estos productos. Destacan por su ausencia en el cuadro adjunto las manufacturas y, singularmente, las soportadas por tecnologías complejas y capital humano altamente cualificado, así como las manufacturas para el consumo final (en las que la marca es un activo) y las de bienes de equipo.

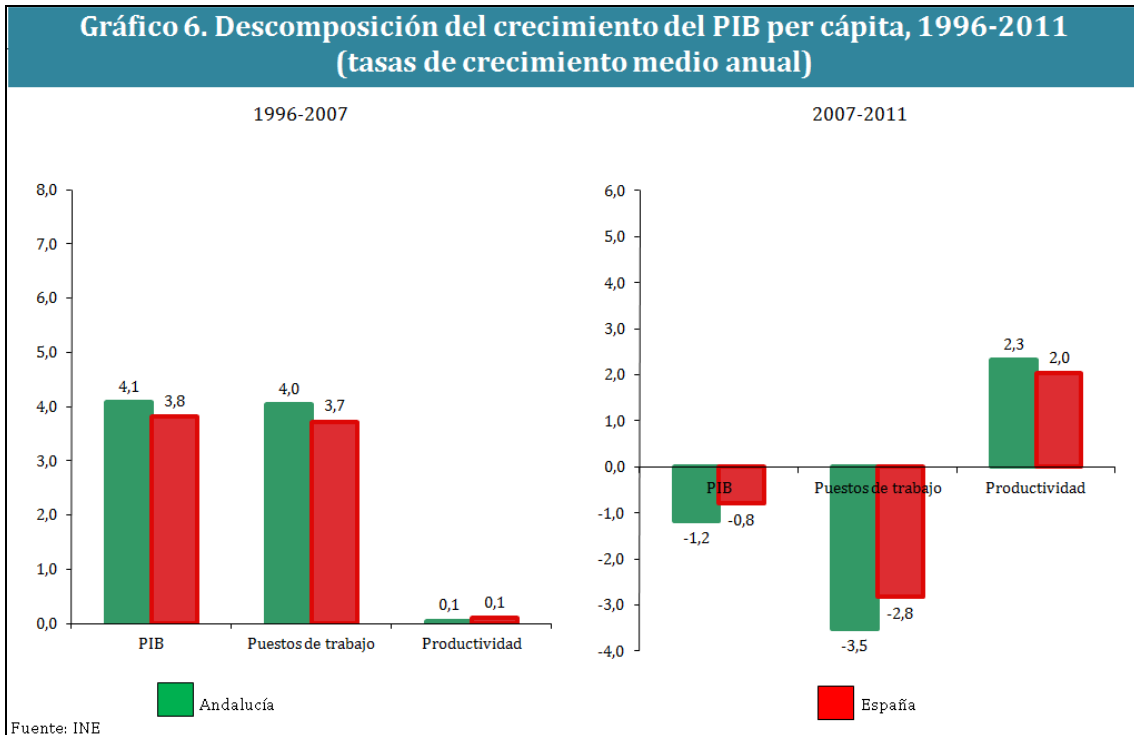
<b>Tabla 3. Principales especializaciones comerciales de Andalucía respecto de España, 2010</b>			
Capítulos	Exportaciones (miles €)	%/Total	Índice de especialización
Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas; ceras minerales	2.306.240.663	12,5	2,5
Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	1.837.559.693	9,9	4,6
Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal	1.387.418.890	7,5	5,7
Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos), melones o sandías	1.130.659.993	6,1	2,1
Fundición, hierro y acero	1.082.170.327	5,9	1,6
Cobre y sus manufacturas	972.342.808	5,3	4,7
Aeronaves, vehículos espaciales, y sus partes	920.480.840	5,0	3,5
Productos químicos orgánicos	764.257.731	4,1	2,0
Minerales metalíferos, escorias y cenizas	733.983.127	4,0	8,7
Preparaciones de hortalizas, de frutas u otros frutos o demás partes de plantas	536.902.953	2,9	2,7
Productos diversos de las industrias químicas	308.335.026	1,7	1,6

Fuente: Cámaras de Comercio ([www.camaras.org](http://www.camaras.org))

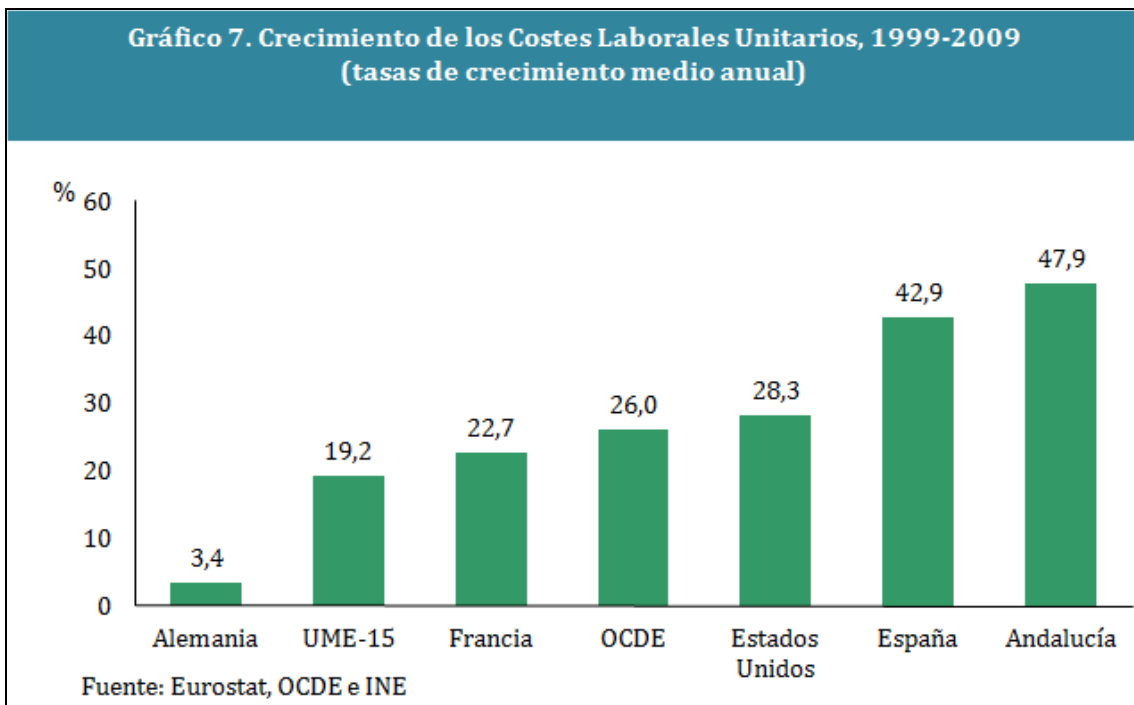
## **4.2 El raquítico crecimiento de la productividad y el deterioro de la competitividad**

El patrón sectorial de crecimiento referido ha estado vinculado a otras características de la producción que merecen comentarse en cuanto determinan el deterioro de la competitividad de la economía andaluza. Por una parte, el crecimiento de los años de expansión se ha apoyado en una generación de empleo semejante a la del PIB y, en consecuencia, en un estancamiento de la productividad, ya que ascendió un 0,1% en tasa anual acumulativa en el periodo 1996-2007. Por otra parte, el estancamiento de la productividad no impidió la contención de los precios, que crecieron en el periodo 1996-2007 en un 2,8%, mientras que en la Unión Europea sólo aumentaron un 1,8%, lo que determinó una pérdida de competitividad en los mercados internacionales.

Ambos comportamientos están relacionados con el de los costes laborales unitarios (CLU), que se elevaron entre 1999 y 2009 un 47,9% en Andalucía, muy por encima del nivel medio de la OCDE, de la UE y, aún más, de países como Alemania, conduciendo indefectiblemente a una pérdida de competitividad.



Podría parecer que el modelo de crecimiento basado en actividades de menor valor añadido y de baja eficiencia explica el estancamiento de la productividad. Pero, ¿realmente es el modelo de crecimiento sectorial el causante del estancamiento de la productividad?, ¿o es una consecuencia más de los desequilibrios estructurales de la economía andaluza?



La respuesta a la primera pregunta sería afirmativa, aunque sólo en parte. Para llegar a esta conclusión es suficiente con conocer cuánto habría crecido la

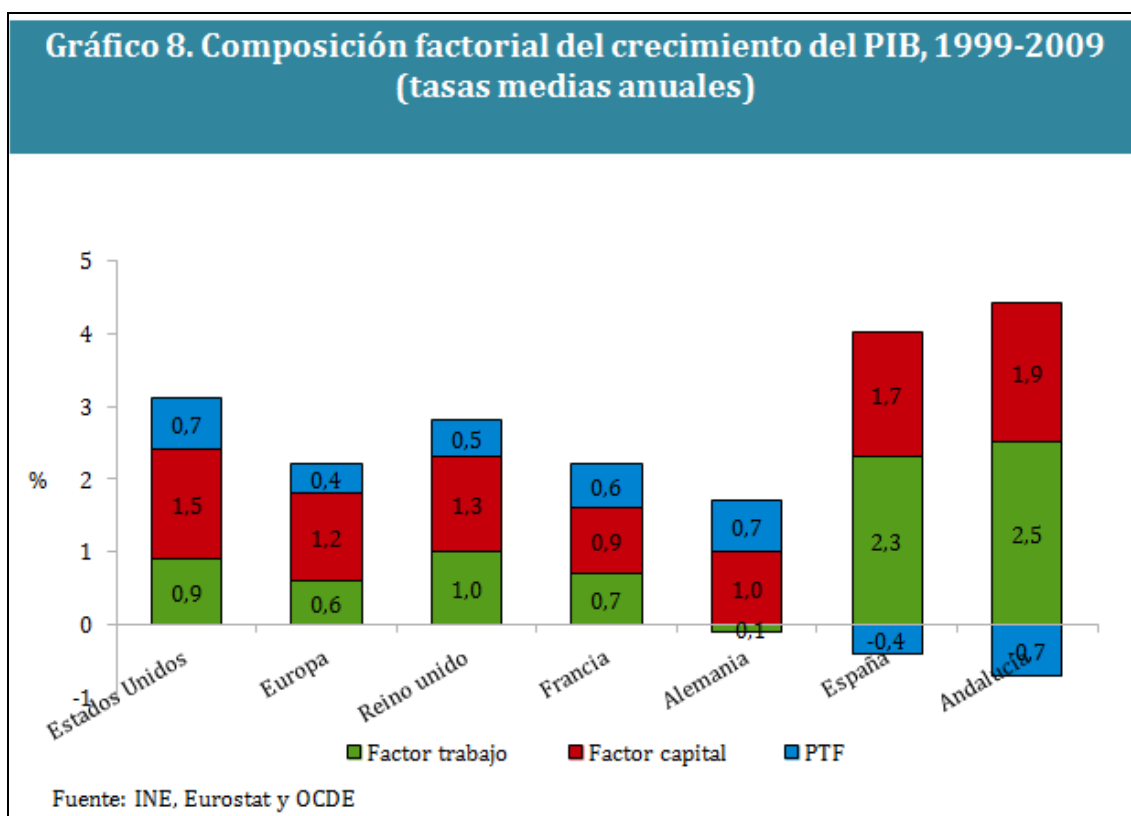
productividad si la composición sectorial de la economía andaluza no hubiera cambiado desde 1996. Así, este crecimiento hubiera sido del 0,1% frente al -0,1% observado. Es decir, prácticamente lo mismo. Para España el cálculo sería de un 0,3% frente al 0% observado. Por último, para la Unión Monetaria el crecimiento sería del 0,6% frente al 1,5% realmente alcanzado. En consecuencia, el efecto composición, es decir, el crecimiento medio de la productividad basado exclusivamente en el cambio en la estructura sectorial fue del -0,2% en Andalucía, del -0,3% en España y, por último, del 0,9% en la Unión Monetaria. Este mejor comportamiento de Unión Monetaria es consecuencia del cambio en el ranking de actividades productivas que ejercen como motores económicos. El mayor crecimiento se concentró en sectores de alto valor añadido, intensivos en tecnología y capital humano cualificado, y ello tuvo consecuencias visibles sobre el crecimiento de la productividad. Es evidente que esto no ocurrió ni en Andalucía ni en España.

<b>Tabla 4. Descomposición del crecimiento de la productividad, 1996-2007</b>			
	Andalucía	España	UME
Productividad	0,1	0	1,5
Intra sectorial	0,2	0,3	0,6
Composición	-0,1	-0,3	0,9
Fuente: BD-Mores y Euklems			

Por tanto, el escaso aumento de la eficiencia de la economía andaluza no se puede explicar sólo por su especialización productiva, pues, por lo general, las actividades productivas andaluzas mostraron crecimientos en la productividad inferiores a sus homólogas de la Unión Monetaria.

Por este motivo hay que volver sobre las preguntas realizadas anteriormente y plantearse si existen algunas razones que expliquen este comportamiento diferencial de las economías andaluza y española. La respuesta es que para la generalidad de los sectores productivos el aumento de la producción estuvo basado en la contratación masiva de mano de obra poco cualificada y en la inversión de un capital no especialmente productivo. Para llegar a esta conclusión es necesario recorrer varios estadios en el análisis de los datos existentes.

En primer lugar, puede resultar útil recurrir a la productividad total de los factores (PTF). Su tasa de variación fue negativa durante el período analizado. Este hecho se reproduce en el conjunto de España y contrasta con el de otras economías, destacando especialmente Alemania. Su significado es inmediato: la producción en Andalucía ha crecido porque ha aumentado el empleo, pero sin alterar los métodos de producción.



### **4.3. El capital humano y el capital productivo soportes del crecimiento sostenible**

El que se haya producido un crecimiento en sectores intensivos en empleo no necesariamente implica el estancamiento de la productividad, ya que si hubiese aumentado el empleo cualificado la productividad probablemente hubiese aumentado, por lo que un aumento del empleo sin incremento de la productividad puede explicarse por el sesgo en la contratación hacia trabajadores menos cualificados y reducida remuneración. Similar es la reflexión sobre el efecto de la inversión en capital y la evolución de la productividad. Una fuerte inversión en capital puede elevar la eficiencia si esta inversión está orientada hacia capital estrictamente productivo. Sin embargo, el elevado aumento del stock de capital en Andalucía sin aumentar la productividad induce a pensar que la inversión realizada no ha sido especialmente productiva.

Los datos de capital humano comparados con España y la Unión Europea muestran un menor esfuerzo en mejorar la calidad del factor trabajo en Andalucía. Así, en 2010 el porcentaje de trabajadores andaluces con estudios superiores era tan sólo un 43,5% de la media europea. Además, la evolución desde 1999 pone de manifiesto que el aumento de los trabajadores con estudios universitarios fue de 1,5 puntos en Andalucía, frente al 3,2 en España y el 4,3 en la Unión Monetaria.

En cuanto al capital, los 730.158,2 millones de euros en 2007 de stock de capital acumulado significan el 13,5% del de España, un porcentaje inferior a lo que Andalucía significa en términos demográficos (17,8%), pero prácticamente igual que la aportación al PIB nacional de la región (13,7%). Tanto o más significativo que el volumen de stock de capital total son sus componentes, en los que destacan la participación del material de transporte y de las viviendas, mientras que la maquinaria, material de equipo y otros productos, es decir, el capital directamente productivo es sólo el 11,1% del español. Esta especialización andaluza viene de lejos, pero se ha intensificado en el periodo de expansión en el que la inversión en viviendas ha sido la más elevada, mientras que la correspondiente a maquinaria, material de equipo y otros productos fue la que aumentó con menor intensidad.

**Tabla 5. Tasa de crecimiento medio anual de la Inversión Bruta Nominal (1996-2007) y stock de capital bruto (2007)**

	Crecimiento medio anual de la Inversión (1996-2007)		Stock de Capital Bruto (miles de euros) (2007)		And/Esp (%)
	Andalucía	España	Andalucía	España	
1. Viviendas	14,7	14,1	368.159.937	2.723.485.038	13,5
2. Otras construcciones	11,4	9,7	270.167.981	2.153.513.521	12,5
3. Equipo de transporte	10,8	11,9	29.180.110	194.667.736	15,0
4. Maquinaria, material de equipo y otros productos	11,0	9,0	62.650.185	562.501.182	11,1
Total	12,4	11,1	730.158.214	5.634.167.476	13,0

Fuente: Fundación BBVA-Ivie

## **5. EL SECTOR PÚBLICO REGIONAL TIENE UN PESO EXCESIVO Y ES POCO EFICIENTE**

El peso del sector público regional viene aumentando desde la transición democrática. En la década de los ochenta y primera parte de los noventa el desarrollo del Estado del Bienestar y la descentralización derivada del Estado de las Autonomías propiciaron un notable crecimiento de la actividad y el empleo público, pero el aumento de la participación se ha alargado hasta nuestros días, pues en los años de expansión de la actividad privada el sector público no se quedó a la zaga gracias a los ingresos públicos extraordinarios, y con el inicio de la crisis los estabilizadores automáticos provocaron el aumento de participación del gasto y del empleo público hasta 2011, iniciándose desde el pasado año un recorte por las medidas de consolidación fiscal.

Los últimos datos disponibles sobre empleo público (a 1 de enero de 2011) relacionados con otras variables regionales nos alertan sobre la menor eficiencia de las administraciones públicas en Andalucía, como se deduce de la siguiente tabla.



<b>Tabla 6. Empleo público según administraciones (enero 2011)</b>					
	Total	Estatal	CC.AA.	CC.LL.	Universidades
<b>Andalucía</b>					
Número de empleados <sup>1</sup>	497.622	94.585	254.671	128.997	19.369
Empleo público/Empleo total (%) <sup>2</sup>	17,7	3,4	9,1	4,6	0,7
Empleos públicos por mil hab. <sup>3</sup>	59,1	11,2	30,2	15,3	2,3
Empleos públicos por millón euros PIB <sup>4</sup>	3,5	0,7	1,8	0,9	0,1
<b>España</b>					
Número de empleados <sup>1</sup>	2.683.370	592.813	1.342.285	647.488	100.784
Empleo público/Empleo total (%) <sup>2</sup>	14,8	3,3	7,4	3,6	0,6
Empleos públicos por mil hab. <sup>3</sup>	56,9	12,6	28,4	13,7	2,1
Empleos públicos por millón euros PIB <sup>4</sup>	2,5	0,6	1,3	0,6	0,1
<sup>1</sup> Datos a enero de 2011; <sup>2</sup> Empleo total según EPA IT 2011; <sup>3</sup> Población a1 de enero de 2011; <sup>4</sup> PIB de 2010.					
Fuente: Registro Central de Personal del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas					

1. El empleo público en Andalucía en la fecha referida se elevaba a 497.622 personas, el 18,5% del total nacional, un porcentaje mayor de lo que la comunidad representa en el conjunto de España en términos de PIB, empleo y población, por lo que se deberían derivar mejores servicios públicos que en el conjunto de España.

2. Es particularmente relevante el elevado peso del empleo público en relación al PIB (3,5 empleados públicos por millón de euros del PIB, frente a 2,5 de media de las CCAA), sólo superado por las comunidades de Extremadura y Castilla-La Mancha.

3. También Andalucía es de las CCAA en las que el empleo público participa en mayor medida en el empleo total, en contraste con las CCAA más desarrolladas como Cataluña, País Vasco, Baleares o La Rioja. La diferencia de ratio se intensifica cuando se compara la relación entre asalariados públicos y el total de asalariados (21,2%, frente a 17,7% de media en España).

4. El peso del empleo público en Andalucía es superior en todas las administraciones a la media nacional a excepción de la Administración Central. Es particularmente llamativo el sobrepeso del empleo público en las Administraciones Locales, aunque también en las universidades y en la Administración Autónoma.

5. También el gasto por habitante de la Junta de Andalucía (3.784 euros presupuestados para 2011) supera ligeramente la media del gasto autonómico en España (3.711 euros), destacando el mayor gasto de personal (1.166 euros, frente a 1.137 de media de las CCAA), pero estas comparaciones, como la del resto de las partidas presupuestarias, están condicionadas por las competencias transferidas.

6. La comparación agregada de los presupuestos de los ayuntamientos andaluces pone de manifiesto la similitud del gasto por habitante con los españoles, a pesar

de la menor renta por habitante de la región. En su clasificación económica destaca el mayor peso de los gastos de personal y las transferencias en detrimento de los gastos en bienes y servicios de los municipios andaluces, en correspondencia con el mayor volumen de empleo medio y la importancia de empresas públicas municipales, destinatarios fundamentales de las transferencias.

<b>Tabla 7. Clasificación económica de los presupuestos municipales, 2010* (euros por habitante)</b>		
	Andalucía	España
<b>Clasificación económica</b>		
Gastos de personal	418	385
Gastos en bienes corrientes y servicios	273	365
Gastos financieros	26	21
Transferencias corrientes	111	98
<i>Gasto corriente</i>	828	868
Inversiones reales	242	218
Transferencias de capital	17	16
<i>Gastos capital</i>	259	235
Activos financieros	3	3
Pasivos financieros	42	47
<i>Operaciones financieras</i>	45	49
<b>Total gastos</b>	<b>1132</b>	<b>1152</b>
* Agregados de los Presupuestos Municipales notificados en cada ámbito geográfico.		
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia		

7. En cuanto a las diputaciones provinciales, las andaluzas superan en un 56% el gasto medio por habitante de las diputaciones en España. Este elevado sobregasto es generalizado a todos los capítulos presupuestarios, pero muy especialmente los gastos de personal (67,4% más de media).

<b>Tabla 8. Presupuesto de gasto por capítulos de las Diputaciones Provinciales, 2010* (euros por habitante)</b>		
	Andalucía	España
Gastos de personal	75,5	45,1
Gastos en bienes ctes. y servicios	36,5	24,1
Gastos financieros	5,8	2,8
Transferencias corrientes	28,8	22,0
Gastos corrientes	146,6	94,0
Inversiones reales	37,8	29,5
Transferencias de Capital	25,9	15,1
Gastos de capital	63,7	44,6
Activos financieros	7,1	2,0
Pasivos financieros	19,2	10,9
Operaciones financieras	26,2	12,9
<b>Total gastos</b>	<b>236,4</b>	<b>151,5</b>
* No están incluidas las Diputaciones Forales ni los Cabildos Insulares		
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia		

## **6. ...Y EL FUTURO**

Llegados a este punto conviene situar las principales coordenadas en las que se mueve nuestra economía y que, previsiblemente, condicionarán los próximos años. Dada la situación de profunda crisis en que se encuentra la economía andaluza, con unos orígenes y desarrollo como los que se han analizado anteriormente, es preciso ser conscientes de las restricciones que limitarán la consecución de los objetivos de desarrollo y bienestar compartidos por la sociedad andaluza.

La primera restricción deviene del proceso de globalización. Salvo un improbable (e indeseable) regreso al proteccionismo, la competitividad andaluza debe valerse por sí misma en los mercados internacionales. Por ello, dada su especialización productiva y su dotación factorial, conviene ser conscientes de que nuestras exportaciones se encuentran ahora en ese terreno de nadie que no es propio de economías emergentes (que compiten vía precio) ni de los países más avanzados (en los que prima la I+D+i y el capital humano más cualificado). Por tanto, la economía andaluza ha de aclarar y, en su caso, culminar su proceso de maduración en un contexto globalizado.

La segunda restricción se encuentra también relacionada con una de las debilidades de la economía andaluza ya apuntadas: su necesidad de recursos exteriores para cubrir los gastos del Estado de Bienestar y el exceso de consumo e inversión sobre la capacidad de generar renta. En el ámbito europeo se adivina desde hace años un proceso reductor de los fondos regionales recibidos por Andalucía bajo ciertas rúbricas. Bien por las propias restricciones financieras de la UE en un contexto de crisis de gobernanza, bien por el efecto que los países del Este de Europa siguen ejerciendo en el reparto nacional de estas ayudas, es de esperar una restricción financiera más acusada en este capítulo.

Desde la perspectiva nacional, el proceso de consolidación fiscal -apenas iniciado- no permite albergar grandes esperanzas en lo que a la redistribución pública territorial del Estado se refiere. Con otras palabras, los presupuestos públicos en España van a estar tan ajustados en los próximos años que no deberíamos confiar la recuperación y modernización de la economía andaluza a una intensa actividad pública por el lado de los gastos e ingresos públicos, vengan estos del nivel de gobierno que vengan.

En este contexto, las previsiones económicas para Andalucía referidas a este año 2012 no son optimistas. Salvo la realizada por Analistas Económicos de Andalucía, que prevé un crecimiento del PIB del 0,4%, tanto Funcas como BBVA ofrecen valores negativos (-0,6% y -1,8%, respectivamente). Todos ellos consideran que la cifra de paro en Andalucía se mantendrá por encima del 31% a lo largo de 2012. Las previsiones para 2013, aunque sometidas a un considerable grado de incertidumbre, tampoco permiten pensar en una sólida salida de la crisis.



## **C) POLÍTICA ECONÓMICA**

### **1. INTRODUCCIÓN**

Si bien al gobierno de la nación y, cada vez en mayor medida, a las instituciones de la Unión Europea le corresponden las regulaciones básicas, la política presupuestaria y las políticas monetaria y financiera, los gobiernos autonómicos tienen un amplio margen para influir en el desenvolvimiento económico regional definiendo y aplicando una política económica soportada en su capacidad normativa, en la configuración de las instituciones públicas y en la definición y gestión de cuantiosos recursos presupuestarios.

La política económica regional puede definirse en sentido amplio como la acción de gobierno encaminada a objetivos generales de la sociedad como el crecimiento económico, la redistribución de la renta, la seguridad ciudadana, el equilibrio ambiental o la provisión de los servicios públicos básicos, o definirla con una intención más restringida, como política de desarrollo económico, haciendo referencia al conjunto de actuaciones públicas dirigidas a favorecer el crecimiento económico a largo plazo. A esta segunda acepción se dedicarán especialmente las siguientes páginas, aunque es imprescindible iniciar las propuestas de política económica teniendo en cuenta el escenario restrictivo de recursos públicos.

A lo largo de las tres décadas de autonomía, la Junta de Andalucía ha definido y aplicado múltiples iniciativas de política económica sobre las que se pueden señalar algunas características que merecen destacarse para el objetivo que aquí se persigue. Entre éstas:

1) Los objetivos que se han perseguido con la política económica han sido comunes a lo largo de los años, aunque con diferentes énfasis y matizaciones: el desarrollo económico, la mejor distribución de la riqueza, la cohesión territorial y la preservación del medio ambiente entre otros. Objetivos difícilmente rebatibles por la generalidad de su formulación.

2) Las políticas se han concretado en una prolija relación de planes y programas, hasta el punto que la planificación ha llegado a ser un fin en sí mismo, como si la sola existencia de un plan o programa fuese un mecanismo suficiente para transformar la realidad en la dirección deseada. Desde el Plan de Urgencia de Andalucía (1980), aún en periodo preautonómico, se han elaborado decenas de planes y programas, algunos de carácter general y otros específicos o sectoriales (industria, energía, agrario, innovación y desarrollo tecnológico, promoción exterior, comercio interior, desarrollo rural). Algunos de estos planes han sido celebrados por su calidad y oportunidad, mientras que otros han sido un

compendio de refritos, tópicos e ideas manidas. En cualquier caso, su ejecución no siempre se ha atendido a lo que se planificaba, en algunos casos porque las circunstancias económicas cambiaron abruptamente, y en otros porque no hubo voluntad o capacidad de ejecución. La escasa consistencia de las instituciones políticas y sociales para velar por el cumplimiento de los planes han propiciado en muchos casos que las actuaciones concretas se hayan alejado de las opciones estratégicas definidas y que haya sido poco relevante la evaluación de los logros y los costes de las políticas programadas.

4) El debate y asignación presupuestaria de la gran parte de los planes y programas (especialmente los de naturaleza económica) se ha producido (al menos en los últimos veinte años) en el ámbito de los acuerdos de concertación social, reduciendo la función del Parlamento en el debate y control de la aplicación de las políticas.

5) La ausencia de debate público y de evaluación de la eficacia y eficiencia de las políticas definidas y aplicadas ha favorecido su carácter inercial, manteniéndose durante décadas programas de actuación manifiestamente ineficientes, cuando no contraproducentes.

Por todo ello, sería conveniente un debate social sobre la oportunidad del mantenimiento de algunas políticas (o de la forma de proveerlas) y, en cualquier caso, es recomendable una evaluación generalizada de sus costes y beneficios y de posibles alternativas.

En los próximos años, la política económica de la Junta de Andalucía vendrá condicionada, en primer lugar, por la necesidad de corregir los desequilibrios económicos de la región y, en segundo lugar, por las políticas adoptadas a nivel europeo y nacional. Entre estos condicionamientos destacan los compromisos de consolidación fiscal, el ajuste del sistema financiero y las reformas estructurales en nuestro país.

Las propuestas de política económica de estricta aplicación en el ámbito de competencias de la Junta de Andalucía se pueden ordenar según la naturaleza de los desequilibrios analizados en la primera parte de este documento. Por una parte, el notable desequilibrio entre el gasto regional y la generación de rentas, que se ha venido a identificar con la expresión "vivir por encima de nuestras posibilidades", y que ha provocado un notable endeudamiento de todos los agentes económicos, lo que exigirá ajustes que tendrán que afectar al sector privado y a las administraciones andaluzas. Por otra parte, la crisis económica ha puesto de manifiesto la principal fragilidad del sistema productivo andaluz: la pérdida de competitividad. Las manifestaciones más notables del bajo nivel de competitividad son el desequilibrio exterior y una estructura productiva caracterizada por la producción de bienes y servicios destinados fundamentalmente al mercado

interior, como resultado de la deficiente dotación de factores de producción: capital humano, capital productivo empresarial, tecnología y calidad del marco institucional.

La consecución de estos dos objetivos económicos exigirá sacrificios y cambios en el comportamiento de los andaluces: mayor responsabilidad individual y colectiva, que debe implicar valores como la transparencia, la honradez y el rigor en el análisis y debate público, y actitudes como el esfuerzo, la excelencia, el mérito o la cooperación. En particular, en el ámbito de lo público deben tener relevancia, entre otros, los siguientes principios:

- Foco de atención en el producto y en los resultados obtenidos con las actuaciones públicas.
- Preeminencia de los criterios de economía y de eficiencia, lo que constituye un mandato constitucional.
- Relevancia del principio de rendición de cuentas de las actuaciones del sector público.
- Evaluación de políticas públicas.

## **2. POLÍTICAS DE AJUSTE**

### **2.1. Ajuste privado**

El exceso de gasto sobre la generación de rentas no puede mantenerse en el tiempo. El Observatorio Económico de Andalucía comparte la pertinencia del mantenimiento de políticas de redistribución (personal y territorial) de la renta en el seno de la UE y, más aún, del Estado español, a través de transferencias corrientes (pensiones, desempleo) y de capital (inversiones) y de la financiación a las administraciones territoriales andaluzas. Redistribución que debe propiciar un saldo positivo en la balanza fiscal de Andalucía.

Estos mecanismos redistributivos están perdiendo intensidad y, como consecuencia de ello, será cada vez más necesario que la demanda regional esté soportada en su práctica totalidad por la generación de rentas en la región. Además, el elevado volumen de deuda privada, exigirá destinar a su amortización una cantidad de recursos significativos en los próximos años. En consecuencia, la corrección del desequilibrio entre renta y gasto exigirá en los próximos años un aumento de la producción y/o una disminución del gasto. Dadas las restricciones para que aumente significativamente la producción en los próximos años, la moderación del gasto de los andaluces es inevitable. Por ello, no es recomendable

que las familias y las empresas sigan gastando por encima de sus perspectivas razonables de ingresos, aunque sí lo es que las familias con rentas aseguradas y las empresas con perspectivas estables sigan manteniendo los niveles de consumo e inversión.

## **2.2. Ajuste del sector público**

El presupuesto de la Junta de Andalucía en relación al PIB es mucho mayor que la media de las CCAA españolas, como también lo es el número de empleados públicos en relación al número de habitantes. Estas superiores dotaciones de gasto y empleo denotan una evidente ineficiencia de la Junta de Andalucía, y ponen de manifiesto que las restricciones al bajo desarrollo relativo de la región no se pueden achacar a la insuficiente intervención de las administraciones públicas en la economía. Esta elevada intervención ha venido siendo justificada como factor compensatorio del débil tejido productivo privado, pero si bien este argumento pudo tener sentido cuando la dotación de infraestructuras, equipamientos colectivos y servicios públicos eran muy limitadas, en la actualidad el sobrepeso del sector público autonómico en Andalucía supone un lastre para la iniciativa privada. Adicionalmente, los compromisos de estabilidad presupuestaria aprobados en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, exigen una reducción del déficit público regional. Por ello, y dado que no se estiman aconsejables aumentos de impuestos que drenarían aún más la limitada capacidad de demanda regional, se propone una reducción del gasto de la Junta de Andalucía, que debe afectar fundamentalmente a los gastos corrientes.

Los datos comparativos del empleo público de las AAPP andaluzas y la percepción generalizada de los usuarios de los servicios públicos vienen a coincidir en el exceso de plantillas o la escasa intensidad del trabajo de los empleados públicos. Esta constatación, sin embargo, no es generalizable a todos los departamentos ni personas que trabajan en las AAPP andaluzas, pues si bien existen departamentos con sobredotación de empleo, en otros los que los empleados públicos sufren intensos ritmos de trabajo, lo que determina que deba acudir a las horas extraordinarias y que se recurra con frecuencia a la contratación de asesoría o servicios externos para realizar actividades para las que, teóricamente, existe personal cualificado.

En consecuencia, se hace necesaria una reforma que ajuste la dotación del personal empleado a las necesidades reales de trabajo. Esta reforma exige previamente una evaluación de las necesidades de empleo de cada departamento y servicio, que determine las necesidades específicas y la posible estacionalidad del trabajo para identificar las plantillas óptimas. Frente a la rigidez de la relación de puestos de trabajo, las necesidades cambiantes de una sociedad en permanente



transformación requieren mayor flexibilidad y movilidad en el empleo, para adaptar la oferta de servicios públicos a la cambiante demanda.

Además de la necesaria reducción del número de empleados públicos, parece razonable reconsiderar las diferenciales condiciones de trabajo de los empleados públicos en relación con los empleados de la inmensa mayoría de las empresas privadas: jornadas de trabajo con horario más reducido, con un nivel de cumplimiento menos intenso, amplias posibilidades de ausencia del puesto de trabajo, más vacaciones, elevado absentismo, etc.

Por otra parte, sería aconsejable la disminución del número de consejerías, de direcciones generales y la integración de las distintas delegaciones provinciales, no tanto por la reducción de cargos públicos como por los gastos vinculados a cada departamento (sedes, despachos, personal administrativo, coches oficiales, gastos de representación etc.).

Asimismo debe considerarse la oportunidad de mantener instituciones como el Consejo Audiovisual, el Consejo Consultivo o el Consejo Económico y Social, de elevados costes y escasos resultados.

El ajuste de las administraciones públicas debe extenderse a las corporaciones locales (CCLL). En particular a las Diputaciones Provinciales, unas administraciones sobre las que existe un amplio acuerdo social sobre su carácter prescindible, ya que los escasos servicios que prestan no justifican el elevado gasto corriente que soportan, ni la concentración de cargos políticos, asesores y empleados, pudiendo realizar sus funciones las delegaciones de la Junta de Andalucía o consorcios creados ad hoc para la provisión de servicios municipales.

En el ámbito municipal también se ha producido una sobredotación de personal y la asunción de funciones no asignadas, que han podido ser financiadas en la fase de expansión por el aumento de los ingresos públicos, particularmente los vinculados al boom inmobiliario. La necesidad de ajuste requerirá una generalizada contención del gasto, la supresión de ciertos servicios, la mejora de la eficiencia y deberá de considerarse la fusión de ayuntamientos con baja población para lograr economías de escala en la provisión de los servicios públicos, así como aumentar la cooperación municipal a través de consorcios o mancomunidades.

Por otra parte, el encorsetamiento del derecho administrativo para la ejecución de ciertas políticas públicas que requieren flexibilidad y agilidad ha propiciado en las AAPP españolas una huida hacia formas societarias propias del derecho privado (empresas mercantiles, agencias, fundaciones, consorcios u otras instituciones). La Junta de Andalucía y las CCLL andaluzas no han sido ajenas a este proceso, habiéndose creado un considerable número de entidades públicas con muy variadas funciones.

Los problemas que lleva asociado esta dinámica son múltiples. El menor control público de estas entidades ha generado una opacidad notable en algunos casos, con las posibles secuelas de descontrol del gasto, clientelismos, contratación partidista, duplicación de funciones con la administración ordinaria y competencia desleal con las empresas privadas cuando se producen bienes o servicios para el mercado.

La Junta de Andalucía cifró en 255 el número de estas entidades, con un presupuesto agregado de 3.099 millones de euros en 2009 (el 9,2% del gasto total presupuestado por la Junta de Andalucía para ese año), y abordó la reducción de estas entidades públicas con el Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio. Este decreto "incide en la estricta reordenación de las estructuras, optimizando las nuevas formas organizativas, pero asentando, a la vez, el empleo público", por lo que los ahorros se limitan al gasto en algunas sedes y la amortización de algunos cargos directivos, y no se aborda una reforma en profundidad que valore la oportunidad de mantener las entidades, ni la superposición de algunas de ellas con los centros directivos de la administración ordinaria. Por ello, sigue siendo pertinente una reforma en profundidad del sector público empresarial que tenga en consideración:

- La pertinencia de que las actividades deban realizarse por entidades públicas distintas a la administración ordinaria.
- La no duplicación de las funciones con centros directivos de la administración ordinaria.
- Que las entidades públicas produzcan bienes o servicios para el mercado sólo cuando no compitan con empresas privadas.
- La externalización de actividades a empresas privadas en los casos en los que sea más eficiente y pueda garantizarse la prestación de los servicios básicos.
- La participación en los consejos de administración de las entidades de profesionales cualificados elegidos según criterios de competencia.

En concreto, debe analizarse la pertinencia de mantener la participación pública en buena parte de las sociedades mercantiles del sector público andaluz, fundaciones y agencias públicas empresariales. De forma alternativa, cabe iniciar un proceso de profunda reforma en su modelo de financiación o reorganización. Ejemplos de entidades candidatas a esta reforma sería la RTVA, la Empresa Pública de Gestión de Activos, el Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos, Sandetel, Veiasa, Cartuja 93, Residencias de Tiempo Libre de la Consejería de Empleo, Cetursa, Promonevada, Empresa Pública para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía, Fundación Real Escuela Andaluza de Arte Ecuestre, Inturjovent, Agencia Andaluza del Conocimiento, Agencia Andaluza de Instituciones

Culturales, Teatros adscritos a la Consejería de Cultura, Agencia de Medio Ambiente y Agua, etc.

Las políticas sociales constituyen la base del Estado del Bienestar y del gasto público autonómico (sanidad, educación y protección social), un gasto que tiende a aumentar de forma más intensa que la población y el crecimiento económico, por lo que tendencialmente aumentará su participación en el PIB, hasta hacerse insostenible. En consecuencia, si se quieren mantener las instituciones básicas del Estado de Bienestar, será necesario tener en cuenta su sostenibilidad económica, y limitar los posibles aumentos de prestaciones. No se trata de desmontar el Estado de Bienestar, sino de hacerlo soportable al nivel de renta y a las posibilidades de financiación. También se trata de revisar la desviación de los beneficiarios a sectores sociales acomodados, ya que los que perciben los beneficios de las políticas sociales en muchos casos no son los sectores más necesitados de la sociedad. Por todo ello, y sin entrar en el análisis de los servicios públicos fundamentales, el OEA aboga por la generalización de las tasas de los servicios públicos cuyos beneficiarios sean identificables, lo que permitiría discriminar en favor de los más necesitados.

La política de vivienda protegida, que goza de gran tradición desde el paternalismo franquista, constituye en la actualidad un anacronismo injusto e ineficiente en su formulación más frecuente -la ayuda pública a la adquisición de vivienda-, ya que trasmuta el precepto constitucional del "derecho a la vivienda" en un "derecho a la propiedad de la vivienda", convirtiendo a parte de los españoles en financiadores de la propiedad ajena. Además, la experiencia de la aplicación de esta política ha puesto de manifiesto múltiples disfunciones: 1) Dado que los beneficiarios tienen que contribuir a su adquisición, se excluye a los sectores más necesitados que no tienen ninguna capacidad económica; siendo frecuente que las viviendas se asignen a personas con rentas elevadas; 2) Ninguno de los mecanismos para la venta de las viviendas protegidas por sus propietarios resulta satisfactorio, provocando una casuística indeseable: desde la imposibilidad de transferir la propiedad en caso de necesidad, a la de utilizar las viviendas protegidas de forma especulativa.

En consecuencia, la política de vivienda que se debe implementar es la del estímulo al alquiler. Para ello es necesario proteger jurídicamente a los arrendadores, agilizar los mecanismos judiciales de desahucio y una normativa de alquileres sociales con plazo a término.

Igualmente, debe replantearse el sistema de subvenciones a actividades culturales. En este terreno, no solo existen evidentes solapamientos entre distintos niveles de gobierno (Consejería de Cultura, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos), sino que resulta cuanto menos llamativo que el objeto social de algunos entes de la administración autonómica (por ejemplo, Agencia Andaluza de Instituciones

Culturales) sea prácticamente idéntico al de la Consejería bajo la que encuentran constituidos. En otro orden de cosas, convendría despolitizar el apoyo financiero a las actividades culturales y reforzar un mecenazgo privado que es apenas inexistente al margen de la Obra Social de las cajas de ahorros.

El ajuste fiscal al que se hace referencia en este apartado puede racionalizarse y, en su caso, suavizar la estrecha restricción presupuestaria que se prevé en los próximos años si se acometen reformas en el sistema de financiación territorial de nuestro país. En este sentido, en primer lugar, la Junta de Andalucía debe instar la revisión de los criterios de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado; no en vano, Andalucía figura como la región con menor financiación por habitante de las CCAA de régimen común después de Canarias.

En segundo lugar, y respecto a la financiación municipal, el gobierno autonómico andaluz debe abogar por la sustitución de la población de derecho por la de hecho y la medición más precisa del esfuerzo fiscal y de la capacidad tributaria municipal. De forma adicional, debería aprobarse una Ley de Financiación de Entidades Locales en Andalucía que se adapte a los cambios demográficos y a la necesidad de cubrir servicios públicos básicos. Todo incremento del gasto municipal que no se corresponda con esos servicios públicos básicos habría de ser financiado exclusivamente con recursos tributarios propios.

### **3. POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD**

#### **3.1. Introducción**

La austeridad es una condición necesaria para recuperar la confianza de los mercados, pero sin crecimiento no se podrán pagar las deudas. Para crecer se requiere capacidad de producción y demanda. Dado que esta última se encuentra lastrada internamente (paro, endeudamiento, restricciones crediticias, desconfianza), la exportación es cada vez una necesidad más obligada de nuestra producción, y para ello es necesario aumentar la capacidad competitiva del sistema productivo regional, incluso también para mantener la fidelidad de la demanda interna frente a la creciente competencia internacional en múltiples sectores.

La competitividad es la capacidad de una empresa o un territorio para mantener ventajas frente a los competidores a lo largo del tiempo. Para bienes y servicios estandarizados la competitividad viene determinada por los precios relativos y, en algunos casos, por la imagen de marca, pero estructuralmente las mejoras competitivas vendrán determinadas por la innovación soportada por la calidad de los factores de producción y aplicadas por las empresas y el entorno de las

empresas, incluyendo tanto las regulaciones, como el funcionamiento de las instituciones públicas o los incentivos sociales al emprendimiento.

Los retos competitivos de Andalucía exigen políticas a medio plazo como las que se exponen a continuación, pero el desequilibrio exterior y las restricciones de la demanda interna apremian a mejoras competitivas vía precios a corto plazo, lo que sólo puede lograrse por una reducción de los costes de producción, y éstos, en última instancia, por la reducción de los costes laborales y de los márgenes empresariales.

La política de desarrollo es hoy más que nunca una política de potenciación de las capacidades competitivas. Si bien esta aseveración puede ser ampliamente compartida, en la experiencia de la Junta de Andalucía se combinan políticas concebidas y ejecutadas con este enfoque con otras en las que la combinación del objetivo del desarrollo con otros objetivos, sin duda legítimos (la protección ambiental o a determinados colectivos), han desvirtuado la eficacia de las políticas. En otros muchos casos la política de fomento económico se ha trasmutado en una política redistributiva o de asistencia social, cambiando el foco de atención desde la competitividad a la atención a los más débiles (empresas en crisis), cuando no a la atención de colectivos con capacidad de influencia (trabajadores cesantes de grandes empresas) o atendiendo más a criterios de rentabilidad política (distribución territorial de ayudas y fragmentación de las mismas) que a su eficacia.

En particular merece la pena llamar la atención sobre la coincidencia y reiteración en el objetivo del empleo de todos los planes y programas de la Junta de Andalucía desde los inicios del periodo autonómico. En una región con un desempleo estructural tan elevado como Andalucía difícilmente alguien no coincida en señalar al empleo como el objetivo central de la acción de gobierno. Pero este acuerdo no implica que cualquier medida que se adopte deba estar condicionada por la creación o mantenimiento del empleo directamente, pues ha sido precisamente esta interpretación la que ha propiciado que buena parte de la política de fomento económico se traduzca en la creación de empleo ineficiente o en el mantenimiento de empleo subsidiado. Ante ello tenemos que afirmar que no hay empleo estable a medio y largo plazo que no esté sustentado por actividades económicas competitivas y, en consecuencia, la política de desarrollo debe identificarse con una política de competitividad y, más precisamente, con una política de colaboración con las empresas y empresarios más innovadores, capaces y competitivos.

### **3.2. Favorecer el buen funcionamiento del mercado**

La libertad económica es el principal incentivo de los mercados para las ganancias de competitividad, la diversificación productiva y el aumento de la productividad. Por ello, los poderes públicos, y singularmente el autonómico, deben velar por el buen funcionamiento de dicha institución. Ello debe propiciar la intervención del sector público para corregir los fallos del mercado y proveer los bienes y servicios públicos a los que aspiran la mayoría de los ciudadanos. Pero han de evitarse los excesos de intervención –tan frecuentes en Andalucía-, en los que justificaciones parciales provocan intervenciones de la Junta de Andalucía que generan mayores perturbaciones en los mercados que los problemas que solucionan.

En este sentido, una serie de actuaciones que mejorarían el funcionamiento de los mercados serían entre otras: la reforma de los órganos reguladores de diferentes mercados a fin de fortalecer su autonomía, profesionalidad y capacidad sancionadora; el incremento de la competencia en los sectores del taxi, transporte de viajeros y oficinas de farmacia; instar a la revisión de los acuerdos sobre honorarios de Colegios Profesionales; ampliación de los horarios comerciales; informes obligatorios que evalúen el impacto económico de las nuevas iniciativas reguladoras.

### **3.3. Empresas y empresarios**

Las empresas son la base sobre las que se asienta una economía de libre mercado, y la iniciativa empresarial el fundamento de la innovación y capacidad competitiva de cualquier territorio. Por ello, la Junta de Andalucía debe tener una política proactiva hacia las empresas y empresarios y facilitar el desempeño de sus funciones. Dado que todos los análisis económicos vienen a coincidir en que la limitada capacidad empresarial de Andalucía es una de sus principales restricciones económicas, la política favorable al empresariado es aún más decisiva en la región.

Sin embargo, la Junta de Andalucía tiende a confundir el fomento empresarial con una política de subvenciones generosas, lo que crea más bien buscadores de rentas que empresarios. Por el contrario, no es la transferencia de rentas a las empresas la medida que más requiere el desenvolvimiento económico de la región, sino más bien actuaciones destinadas a la valoración de la figura de los empresarios, especialmente entre los jóvenes, y a facilitar las relaciones de las empresas con las Administraciones Públicas.

La generación de empleo y de riqueza de cualquier economía está determinada en gran medida por la capacidad de emprendimiento de los individuos que la componen. Pero esa capacidad de emprendimiento está básicamente relacionada con aspectos culturales de cada sociedad. En Andalucía la cultura dominante en su

historia reciente no ha propiciado precisamente dichas capacidades, cuando no se ha mostrado claramente beligerante hacia la figura del empresario. Por ello, el Observatorio Económico de Andalucía considera imprescindible realizar esfuerzos por transformar la percepción que los andaluces y andaluzas tienen de la función del empresario innovador y del fenómeno del emprendimiento como respuesta adaptativa a un mundo en continuo proceso de cambio. Dicha transformación cultural debe iniciarse, fundamentalmente, entre la población joven, para lo cual se propone, por un lado, generalizar la implantación de conocimientos económicos y empresariales en las enseñanzas primaria y secundaria y, por otro, desarrollar programas específicos de emprendimiento en las titulaciones universitarias.

Pero la capacidad de emprendimiento de una sociedad también puede verse limitada por un marco económico e institucional poco favorecedor. Frente a la cultura dominante en Andalucía de que el apoyo económico a las empresas debe ser una función regular de las Administraciones Públicas, se debe abrir un nuevo tiempo en el que éstas deben concentrar sus esfuerzos en lograr un marco de competencia estimulante para la innovación y el progreso, en facilitar las infraestructuras y servicios públicos para el buen desenvolvimiento de la actividad empresarial y en colaborar, como una administración amiga, en la resolución de los trámites administrativos.

Es suficientemente conocido que los trámites para el inicio de la actividad de una empresa y la modificación de algunas operaciones son más complejas que en los países de nuestro entorno por las características de las normas nacionales y la proliferación de una dispar normativa autonómica. Esta complejidad en los trámites administrativos y los costes de gestión reducen la competitividad de nuestras empresas y desalientan los proyectos empresariales. Por ello, se propone extender la aplicación de la Ley Omnibus en lo que atañe a las actividades de servicios y simplificar la tramitación administrativa para las restantes actividades.

Pero vencidas las resistencias culturales y administrativas, el emprendedor se encuentra, en muchas ocasiones, con dificultades de financiación para su proyecto innovador. Es en este punto dónde las Administraciones Públicas deben intervenir selectivamente mediante la aplicación de ayudas económicas al fomento empresarial. Sin embargo, lo primero y más urgente es desterrar las actuaciones de las Administraciones Públicas que, todavía hoy, están provocando la ruina de empresas y la desesperación de los empresarios, como el incumplimiento generalizado de los plazos legales de pago a los proveedores. En este sentido, el Observatorio Económico de Andalucía considera prioritario, al objeto de favorecer la financiación empresarial, realizar un reconocimiento explícito de la deuda pendiente de las Administraciones Públicas andaluzas con los proveedores, priorizar el pago de estas obligaciones y aplicar mecanismos de compensación automática de obligaciones tributarias contra las deudas pendientes.

Asimismo, dada la muy reducida dimensión media de las empresas andaluzas, la Junta de Andalucía debe practicar una política que facilite la cooperación y fusión de empresas, su internacionalización y la inversión en capital fijo y tecnológico. Sin embargo, la proliferación de instrumentos de ayudas de la Junta de Andalucía a empresas privadas constituye un elemento de distorsión en el funcionamiento de los mercados, abona la cultura paternalista del sector público y es fuente de clientelismo y corruptelas. Dado que algunas de estas ayudas vienen condicionadas por políticas europeas o nacionales, a las que no parece razonable renunciar, y que, por otra parte, en algunos casos favorecen factores de desarrollo no adecuadamente retribuidos por el mercado (como la I+D+i), no se propone su absoluta eliminación, pero sí una drástica reducción de esta forma de actuación preferente de la administración autonómica. En particular, las dirigidas a empresas en crisis y las que reciben recurrentemente las empresas por inversión en activos fijos. También las ayudas directas y estables a determinados colectivos, como el subsidio agrario o las ayudas a pescadores afectados por el paro biológico, deben sustituirse por otros sistemas que no desincentiven el esfuerzo ni generen corruptelas.

Por todo ello, el Observatorio Económico de Andalucía considera que las ayudas financieras que presten las Administraciones Públicas andaluzas deben limitarse de forma restrictiva a empresas cuya actividad genere externalidades positivas en el tejido empresarial, como las derivadas de los efectos tractoros de algunas empresas y de la actividad innovadora, o las generadas por procesos de concentración empresarial y de internacionalización. Al objeto de no errar en la selección de los proyectos a financiar, se debe potenciar el establecimiento de sociedades privadas de capital riesgo, que tienen la experiencia y tecnología necesaria para seleccionar y financiar los proyectos en los que decidan invertir, mediante el compromiso del gobierno regional de co-invertir con los fondos disponibles para las ayudas a empresas. Adicionalmente, es imprescindible realizar una evaluación ex post de la política de ayudas financieras a las empresas, determinando su eficiencia y efectos externos.

### **3.4. Concertación social**

Los acuerdos de concertación de la Junta de Andalucía con la Confederación de Empresarios de Andalucía y los sindicatos UGT y CCOO se han convertido en actuaciones recurrentes en la región, que el gobierno andaluz esgrime como uno de sus logros distintivos. Aunque esta práctica es frecuente en otros gobiernos regionales y también en el ámbito nacional, la reiteración, la entidad de las políticas y el presupuesto vinculado y su carácter estructural caracterizan la concertación social como una seña de identidad de la Junta de Andalucía.



La singularidad andaluza es que no sólo se han concertado acuerdos en los que las partes se encuentran directamente implicadas, como pueden ser los que afectan al mercado de trabajo, sino que, como se enfatiza en el Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía, “la concertación ha sido uno de los pilares fundamentales de la política económica y social aplicada por la Junta de Andalucía”. Desde 1993 se han firmado siete acuerdos, en los que se han concertado no sólo los planes generales de desarrollo, sino también planes y programas en materias tan diversas como la industria, la promoción exterior, el turismo, la innovación y el desarrollo tecnológico, la formación profesional o el desarrollo rural, siendo además las organizaciones empresariales y sindicales protagonistas directos en la aplicación de algunas de las políticas, muy particularmente en las de formación profesional. El Observatorio Económico de Andalucía ha mantenido una actitud crítica ante el protagonismo de los agentes sociales en la formulación, aplicación y seguimiento de la política económica y considera que la concertación ha sustituido al parlamento andaluz en la aprobación y seguimiento de las políticas gubernamentales.

Sin embargo, el Gobierno andaluz y las organizaciones firmantes de los acuerdos justifican la concertación en cuanto contribuye a la paz social y ha demostrado ser una experiencia muy positiva para el desarrollo de Andalucía. En relación con lo primero, las jornadas de huelga por asalariados en los últimos veinte años en Andalucía no son inferiores a la media de las CCAA españolas, donde no existen acuerdos de concertación tan reiterados y amplios. Y en relación con la contribución de la concertación al desarrollo regional, no existen evaluaciones rigurosas sobre la vinculación de una y otro, limitándose a las afirmaciones realizadas por el propio gobierno regional y las organizaciones firmantes.

El Observatorio Económico considera que las justificaciones para la concertación social en Andalucía hay que buscarlas en otras motivaciones. Por una parte, la concertación proporciona al gobierno regional un plus de legitimidad social en sus políticas y la comprensión de las organizaciones firmantes, mientras que éstas, por otra parte, se benefician de un creciente poder y protagonismo social al participar en decenas de comisiones, grupos de trabajo, mesas y consejos, desde donde se define y controla la ejecución de las políticas, a la vez que se convierten en algunos casos (muy especialmente en la formación profesional) en agentes privilegiados en la ejecución de las políticas, lo que les ayuda a complementar sus fuentes de financiación.

A pesar de todas las consideraciones anteriores, la concertación social tiene buena prensa, pues se le suele presentar como la antítesis de la confrontación social. Sin embargo, el que no exista concertación no tiene por qué significar conflicto social. Aunque en la sociedad existen intereses diferenciados entre colectivos y agentes económicos, de su interacción puede derivarse la innovación y el progreso si existe un marco jurídico e institucional que encauce los conflictos. Además, la

concertación también puede ser un freno a la innovación en las políticas económicas y sociales. La necesidad de que las políticas sean consensuadas por todas las partes ha conducido en múltiples ocasiones a que sólo se aprueben planes y programas con contenidos tradicionales, lo que ha restringido la capacidad de innovación de las políticas.

El resultado de las reflexiones anteriores lleva a que el Observatorio abogue por la desaparición de los acuerdos generales de concertación, sin descartar la utilidad de la concertación para asuntos específicos en los que las organizaciones firmantes tengan responsabilidades directas y puedan asumir compromisos de cumplimiento.

### **3.5. Reforma de las Administraciones Públicas**

Si bien el término competitividad suele reservarse al ámbito empresarial, las características del marco institucional influyen notablemente en la competitividad de los territorios. Todas las instituciones públicas generan costes, que pueden ser más o menos elevados en función de la calidad de las regulaciones, de la intensidad de la intervención pública y de la eficiencia de las administraciones públicas en la provisión de los servicios. La eficiencia de la administración pública es relevante tanto desde la perspectiva de la competitividad de los territorios como de los intereses generales de los ciudadanos, pues a mayor eficiencia se pueden atender más demandas sociales con recursos presupuestarios limitados.

Los análisis aplicados sobre la eficiencia pivotan fundamentalmente sobre la variable productividad, que mide la relación entre el valor de lo producido y el empleo aplicado. Sin embargo, como se desconoce el valor de mercado de los servicios públicos, se le suele identificar con los costes. Esta restricción metodológica para la contabilización de la producción propicia que mayor gasto se identifique con mejores servicios públicos.

En orden a mejorar la calidad y la eficiencia de las administraciones públicas andaluzas se proponen las siguientes líneas de actuación:

1) Transparencia. El derecho a la información debe permitir que cualquier persona pueda acceder a la información que esté en posesión de las Administraciones y organismos públicos con algunas excepciones. Pero no es sólo eso, el ciudadano tiene también derecho a que las Administraciones le faciliten información sobre sus funciones y actividades, contratos, concesiones, adjudicaciones, presupuestos, subvenciones, salarios y dietas, sin necesidad de que sea el administrado quien lo solicite.

La cultura de la transparencia está generalizada en los países desarrollados, disponiendo Suecia de la primera ley de transparencia en el siglo XIX, y disponiendo de leyes la práctica totalidad de los países de la UE. En España sin embargo, aunque distintos gobiernos han anunciado la presentación del proyecto de ley, en la actualidad se sigue sin disponer de un texto legal. Sería deseable que la Junta de Andalucía iniciase este proceso adaptándose a la cultura de la transparencia.

2) Revisar la normativa relativa al establecimiento de empresas y ejercicio de la actividad empresarial en orden a la agilización y simplificación de los requerimientos administrativos adaptándola a los mejores estándares europeos.

3) Profesionalización de la función pública. Las ventajas laborales de los empleados públicos en relación al sector privado en cuanto a la jornada laboral, vacaciones y retribuciones son conocidas. A ellas ha de sumarse la posiblemente más importante de todas: la estabilidad del trabajo por vida propio del estatus de funcionario. Esta última constituye un atavismo en una sociedad en la que las nuevas tecnologías, las cambiantes demandas y la necesidad de adaptar la producción a las necesidades de ésta exigen flexibilidad en la provisión de servicios y, por tanto, en las relaciones laborales.

Además, el trabajo de los empleados públicos está condicionado con frecuencia por los intereses de los partidos que gobiernan las instituciones, influyendo decisivamente en la designación de asesores y de los puestos de trabajo de mayor responsabilidad. Pero los efectos más comunes de la politización de las AAPP es el condicionamiento político-electoral de sus actuaciones, que en múltiples casos marcan las prioridades del quehacer de los empleados públicos, en lugar del trabajo planificado o las necesidades de los ciudadanos.

Estas peculiaridades de la función pública están en la base de la mala imagen social de los funcionarios, pero la responsabilidad de que se trabaje menos, con baja eficiencia o de forma escasamente colaborativa no se encuentra en la "naturaleza" de los funcionarios, sino que son las condiciones específicas de su estatus y la organización del trabajo las que propician incentivos perversos. Es más, son numerosos los empleados públicos que trabajan con honradez, afán de servicio público y se esfuerzan por mejorar su cualificación, pero la función pública también incita en muchas Administraciones a la frustración y al abuso por falta de sistemas de trabajo adecuados, cuando no a las interferencias políticas.

Todas estas consideraciones justifican la necesidad de reformar el Estatuto Básico del Empleado Público para propiciar la flexibilidad, la independencia del poder político, la cualificación profesional y los incentivos para el mejor desarrollo de las carreras profesionales. Dado que tanto la administración regional andaluza como las locales no tienen la posibilidad de abordar esta reforma, deben instar a ella y

avanzar en la dirección propuesta desde el ámbito regional adoptando algunas medidas tales como:

- Procesos selectivos públicos para los cargos de libre designación, en los que la cualificación (formación y experiencia) sea determinante para la selección.
- Favorecer la carrera profesional de los empleados públicos dotando de mecanismos estables y rigurosos de ascenso.
- Favorecer la cualificación de los empleados públicos, pero sin que las prerrogativas de los que realizan los cursos de formación y la obtención de títulos sean los incentivos, sino la formación adquirida y su aplicabilidad al trabajo. Ello exige cierta reorientación del Instituto Andaluz de Administraciones Públicas, cuya oferta no siempre se ajusta a las necesidades específicas de los empleados públicos, y cuyos cursos se solicitan en muchos casos más para acumular puntos o evitar días de trabajo que para la mejora efectiva de la cualificación.
- Estimular la eficiencia de los empleados públicos con incentivos a la productividad que sean relevantes en la estructura salarial.
- Establecer responsabilidades civiles y penales a las actuaciones abusivas de los cargos directivos y de los empleados públicos.
- Eliminar las prerrogativas de los interinos frente al resto de los demandantes de empleo en el acceso a la función pública.

4) Nuevas formas de gestión pública. La OCDE ha sistematizado las reformas en la gestión pública que han realizado en los últimos años algunos países desarrollados basadas en mecanismos cuasicompetitivos y de mercado. Entre éstas se pueden señalar:

a) La introducción de precios, tasas y tiques moderadores (genéricamente copagos) en determinados servicios públicos. Estos mecanismos de participación del ciudadano en el coste de los servicios pretenden atemperar la demanda propiciando una utilización más racional y sostenible de los servicios públicos. Estos instrumentos deben asegurar en cualquier caso el acceso de los ciudadanos de renta baja a los servicios.

b) La utilización de vales, bonos o cheques para el pago de determinados servicios públicos, lo que exige que exista un marco de competencia pública o simulada donde el ciudadano tenga posibilidades de elección y un sistema de información de los índices de calidad de las distintas alternativas para que esta posibilidad sea efectiva. Si esto se cumple, los vales, bonos y cheques pueden reducir la resistencia al cambio del productor público tradicional, adecuar sus costes y aumentar la calidad de los servicios a las necesidades percibidas por los usuarios.

c) Los incentivos monetarios, que persiguen motivar el desempeño efectivo de la actividad por parte de la organización hacia objetivos predeterminados. Algunos ejemplos de la formulación de estos instrumentos son los contratos programa utilizados en los hospitales.

d) La contratación externa en orden a la reducción de los costes de ciertos servicios sin perder el control de la provisión por parte de la administración pública, aunque requieren unos costes de supervisión.

e) La competencia pública, lo que supone la ruptura del monopolio de producción pública con la creación de mercados internos, lo que permite obtener información acerca de la actividad y los costes de los servicios públicos.

5) Evaluación de servicios y políticas. Al no existir un contraste en el mercado sobre la relación entre los beneficios y los costes de los servicios y las políticas, la evaluación de su eficiencia y su eficacia es el mejor instrumento para su valoración, por lo que la normalización de esta práctica se va incorporando a la legislación de los países avanzados y de la Comisión Europea en las políticas que financia. Debe hacerse notar que algunas Administraciones encargan evaluaciones, pero en múltiples casos las instituciones que lo realizan son seleccionadas por las propias Administraciones, en otros no aceptan las conclusiones si no son de su agrado y, en general, no existe acceso público a sus conclusiones. Por ello, se propone que la evaluación de los servicios y las políticas sea una obligación periódica, que su realización se encargue a instituciones cualificadas en concurso público y que sus resultados estén disponibles por los ciudadanos.

### **3.6. Política de empleo**

Dado el diagnóstico de la primera parte del documento, no cabe duda alguna de que el desempleo es el principal problema de la economía andaluza. Sin embargo, no debe confundirse ni la naturaleza del problema ni la secuencia de actuación para resolverlo. En primer lugar, nuestra elevada tasa de paro es el resultado tanto del ineficiente funcionamiento de las instituciones del mercado de trabajo, como de los problemas de competitividad crónicos que arrastra nuestra economía desde hace décadas. En este sentido, la política de empleo no debe ser un fin en sí misma sino la desembocadura natural de un conjunto de reformas estructurales encaminadas a modificar nuestro patrón de crecimiento tradicional.

Tal es nuestro convencimiento de que esto es así que proponemos la desaparición de la Consejería de Empleo. El grado de contaminación que sufre su actual diseño y funcionamiento es tal en términos de ineficiencia, discrecionalidad e ineficacia, que su saneamiento es incompatible con reformas parciales de alcance necesariamente muy limitado. Muchas de las actuaciones que en cualquier caso deben mantenerse

dentro del ámbito público autonómico (por ejemplo, las políticas activas de empleo) podrían quedar perfectamente alojadas en la Consejería de Economía.

En segundo lugar, como una extensión de lo anterior, no cabe mantener una orientación de las políticas de empleo encaminada a salvar empresas en crisis o mantener empleos ineficientes. Sin recurrir a la casuística derivada de casos en los que este tipo de actuaciones no ha funcionado, resulta evidente que destinar recursos de las políticas de empleo a sostener puestos de trabajo en sectores maduros y de escaso recorrido, no solo es una ineficiencia, sino que constituye una notable fisura en principios de equidad básicos.

La ineficiencia se manifiesta tarde o temprano, pues el mantenimiento de plantillas no es compatible con una senda de beneficios sostenible a medio y largo plazo en empresas cuya ventaja competitiva se encuentra muy deteriorada. La ausencia de equidad surge desde el mismo momento en que se realiza una redistribución de recursos no explícita, no consultada a la ciudadanía (ningún partido político incluye estos rescates de empresas en sus programas electorales), a favor de colectivos muy concretos.

En tercer lugar, sobre la base de la reciente reforma laboral aprobada por el gobierno central, hay un elemento central que debe reformarse profundamente: las políticas activas de empleo, competencia principal de la Junta de Andalucía. Salta a la vista el rotundo fracaso de las mismas y, por tanto, el inmenso derroche de recursos que conllevan los programas de formación diseñados y ejecutados al respecto.

De forma particular, en lo que se refiere a cursos de formación continua y ocupacional, el sistema debe quedar definitivamente separado de sindicatos y organizaciones empresariales y evolucionar en el siguiente sentido: i) La programación debe atender las demandas que se realicen por parte de empresas interesadas y colectivos de trabajadores y desempleados organizados; ii) Concursos públicos para la asignación de los programas docentes a empresas de formación interesadas; iii) Control de eficiencia y resultados por parte de agencias independientes; iv) Transparencia informativa y publicidad de dichos resultados.

Por lo que respecta a los servicios de intermediación en el mercado de trabajo, el objetivo fundamental debe ser profesionalizar el servicio con el fin de mejorar su eficiencia, lo que requiere, entre otras cosas: i) Rediseñar el Servicio Andaluz de Empleo para eliminar de su gestión las interferencias y conflictos de intereses con el bien común derivados de la participación de grupos de presión como sindicatos y organizaciones empresariales; ii) Establecimiento de un mecanismo de auditoría de gestión y control de eficiencia y eficacia en su logro de resultados; iii) Impulsar la participación de agencias privadas de intermediación.

Finalmente, un conjunto de medidas adicionales también permitirían impulsar una reforma laboral de amplio alcance y realmente eficaz en la lucha contra el paro, frente al fracaso histórico de las ya conocidas y utilizadas. De este modo, sería conveniente un tratamiento integral de la formación continua y no reglada en el contexto de una reforma educativa general. También debe instarse a la elaboración de una normativa moderna en materia de huelga, dado el desfase de la actual legislación.

Por último, aunque no menos importante, debe eliminarse el Programa de Fomento del Empleo Agrario (antiguo PER). Tras varias décadas de funcionamiento, esta actuación, que en su momento se concibió como una medida transitoria, se ha enquistado en buena parte de las relaciones laborales del medio rural, constituye un terreno abonado para el fraude y el clientelismo, y uno de los estigmas más negativos de los andaluces en el resto del país. Su sistema de incentivos es tan perverso que supone una verdadera trampa de la pobreza para colectivos de trabajadores de baja cualificación, cuya renta es miserablemente sostenida durante años sin atajar las causas últimas de este desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo. El argumento convencional de que, en ausencia de este tipo de ayudas, se produciría una masiva emigración a las ciudades o profundas bolsas de pobreza rural es desconocer la realidad o condenar a generaciones enteras a un subsidio ínfimo que induce a la búsqueda de ingresos complementarios en la economía sumergida.

La eliminación del Programa de Fomento del Empleo Agrario no significa dejar desprotegido al actual colectivo beneficiario sino aplicarle las prestaciones convencionales que el Estado de Bienestar prevé en casos similares. No podemos ignorar la creciente emigración de trabajadores formados y con notable capital humano y seguir manteniendo, por el contrario, un sistema de protección ineficiente, ineficaz e injusto sobre la base de que los jornaleros andaluces (o sus hijos, o sus nietos) se verían obligados a cambiar de trabajo o abandonar sus pueblos de origen.

### **3.7. Reforma educativa**

En un mundo globalizado, en el que la capacidad de innovación y la aplicación del progreso tecnológico dependen de las capacidades humanas, la excelencia del capital humano es el factor fundamental para el desarrollo a medio plazo. De hecho, los países que lideran el desarrollo económico y social en el mundo se caracterizan por la calidad de su sistema educativo y el alto nivel en la dotación de capital humano.

En Andalucía la política educativa desde la transición ha servido para aumentar el nivel de titulación de la población, pero la calidad de la misma no sólo no ha seguido un camino parejo sino que todos los indicadores (fracaso escolar, nivel de conocimiento de los adolescentes, indicadores de excelencia universitaria) sitúan al sistema educativo andaluz en posiciones muy retrasadas. En consecuencia, debe promoverse una reforma educativa en todos los niveles de la enseñanza que propicie la mejora de los resultados educativos en términos de calidad y excelencia. Ello exigirá, por una parte, aumentar el gasto público en infraestructuras e instalaciones y la cualificación del profesorado y, por otra, reformar los sistemas de aprendizaje estimulando el esfuerzo y el mérito de los estudiantes. En particular, la formación profesional y universitaria deben adaptarse a las innovaciones y cambios tecnológicos, y las titulaciones en los centros públicos deben atender las demandas del mercado de trabajo.

En este contexto, las medidas que proponemos en el ámbito de la enseñanza primaria y secundaria consisten, por un lado, en incrementar la presión ciudadana sobre los estándares de calidad; en particular, consideramos que ampliar la capacidad de elección de los padres, proporcionando información pública sobre rendimiento académico de alumnos por centros, según exámenes estandarizados tendría efectos positivos sobre la calidad del sistema educativo. Esta medida puede complementarse con la introducción del bono escolar como fórmula para estimular la competencia entre centros escolares, que observarían cómo una parte no desdeñable de su financiación depende de su capacidad para atraer alumnos. Todo ello, por supuesto, ha de ser convenientemente diseñado y ejecutado a fin de garantizar la equidad del sistema.

En el ámbito de la enseñanza universitaria sugerimos varios vectores de actuación. En primer lugar, replantear el mapa universitario andaluz, compuesto por 10 universidades públicas, evaluando la rentabilidad social de campus, titulaciones e institutos de investigación; de forma colateral se pueden eliminar organismos solapados con la Administración Central, tales como la Agencia Andaluza de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria. En segundo lugar, reevaluación completa del sistema de financiación de las universidades públicas; en este sentido, reducir las transferencias públicas a las universidades, de modo que éstas se obliguen a financiar parte de su actividad docente e investigadora de modo competitivo; además, se puede avanzar en una mayor vinculación de la financiación universitaria a la producción científica. Y en tercer lugar, introducir también presiones de demanda aumentando (y permitiendo heterogeneidad entre universidades) el nivel de las pruebas de acceso a los grados universitarios y elevar el copago de los estudiantes a través de matrículas universitarias más cercanas al coste de la enseñanza superior. Esta última iniciativa debe complementarse con un aumento de las becas a alumnos en función de su nivel económico y el resultado de su esfuerzo.



### **3.8. Innovación y desarrollo tecnológico**

El fomento de la innovación y el desarrollo tecnológico es una política ampliamente compartida desde la perspectiva teórica porque genera externalidades positivas en el entorno económico. Es por ello por lo que la generalidad de los gobiernos aplican políticas de I+D+i con una gran diversidad de instrumentos. La Junta de Andalucía viene aplicando una política de fomento a la I+D+i a través del apoyo financiero a la investigación y a la aplicación de la innovación, creando y sosteniendo parques y centros tecnológicos, instituciones facilitadoras de la transferencia de tecnología, etc. Esta política ha generado resultados positivos, pero también se observan ineficiencias, derivadas fundamentalmente de la consideración laxa de lo que constituye investigación aplicada, de la identificación en múltiples ocasiones de innovación con adquisición de capital fijo. Por ello proponemos una evaluación de los resultados de las políticas aplicadas hasta el presente, lo que debe ayudar a identificar los medios más eficientes de aplicación de la política de innovación. En cualquier caso, proponemos la prioridad del fomento a la investigación aplicada en las empresas, la colaboración universidad-empresa y la consultoría tecnológica.

### **3.9. Infraestructuras y capital público**

La dotación de infraestructuras y equipamientos colectivos es una de las más relevantes responsabilidades públicas para incentivar el desarrollo económico y la vertebración social, ya que, por una parte, constituyen un factor de producción y, por otra, genera efectos externos positivos estimulando la inversión privada, además de facilitar la vertebración regional y favorecer el mercado interior. Ahora bien, este argumento no debe entenderse como una generosa e irracional invitación a casi cualquier obra pública por el mero hecho de serlo. Como cualquier política pública, los criterios que deben inspirar su puesta en marcha han de venir guiados por la maximización del bienestar social. Y en muchas (demasiadas) ocasiones este criterio no ha sido tenido en cuenta. Sin apelar a la casuística de líneas de alta velocidad ferroviaria sin apenas pasajeros, aeropuertos desiertos, tranvías urbanos altamente deficitarios, complejos deportivos infrautilizados, palacios de ferias y exposiciones por doquier y demás, es evidente que la política de infraestructuras debe ser profundamente adaptada a la actual situación de restricciones presupuestarias.

En este sentido, la planificación de las infraestructuras debe venir determinada por criterios de racionalidad económica, priorizando aquellas actuaciones que contribuyan en mayor medida al aumento de la eficiencia del sistema productivo, y no a equilibrios territoriales de carácter político.

## **10. Promoción exterior**

Las restricciones de la demanda interna y la debilidad de las exportaciones andaluzas hacen aconsejable la política de promoción exterior de la Junta de Andalucía, si bien en muchos casos es más recomendable hacerlo bajo la marca España. La promoción exterior incluye tanto la promoción de las exportaciones, como la internacionalización de la empresa andaluza y la promoción turística.

La promoción exterior viene siendo realizada por Extenda y la Empresa Pública para la Gestión del Turismo y el Deporte de Andalucía. Sus funciones han de continuar, pero deben someterse a evaluación algunos de sus procedimientos sobre los que hay indicios de sobrecoste o ineficiencias.

# oea

OBSERVATORIO ECONOMICO DE ANDALUCIA

**Patrocinadores:**

