

Resumen

Andalucía ha sufrido el impacto de la crisis económica con más intensidad que la economía española, y la recuperación está siendo menos intensa, por lo que se está produciendo un proceso de divergencia en términos de PIB por habitante. En el artículo se exponen las características estructurales de la economía andaluza en la que se pueden encontrar las causas de esa divergencia: estructura productiva, restricciones factoriales, desequilibrio entre demanda interna y producción y el marco institucional. Posteriormente se proponen recomendaciones de política económica: revisar el proteccionismo y favorecer la competencia, aumentar la inversión productiva y la base empresarial, política de formación y reforma del sector público.

Palabras clave: Andalucía, economía regional, política económica regional, instituciones, convergencia.

Abstract

Andalusia has undergone economic crisis impact with higher intensity, and economic recovery is slower, than that of Spanish economy. Consequently, a GDP per capita divergence process is under way. In this article structural features of the Andalusian economic are set forth, where we can find the reasons for divergence, i.e., sectoral specialization, factor restrictions, domestic demand and GDP mismatch, and the institutional setting. Last, some economy policy recommendations are proposed, namely protectionism review, encourage competition, increase productive investment and the entrepreneurial base, professional training and a reform proposal of the public sector.

Key words: Andalusia, regional economy, regional economic policy, institutions, convergence.

JEL classification: O11, O18, O43, R11 y R58.

LAS INSTITUCIONES LIMITAN EL CRECIMIENTO DE ANDALUCÍA (*)

Francisco FERRARO

Observatorio Económico de Andalucía

Ernesto MESA

Economista

I. INTRODUCCIÓN

La economía andaluza se recupera de una profunda crisis y cierra el ciclo económico iniciado a mediados de los años noventa del pasado siglo. Sin embargo, la crisis ha tenido un impacto en Andalucía mayor que en el conjunto de España, y las restricciones institucionales limitan las posibilidades de una recuperación sostenible.

Andalucía, con un peso demográfico en España del 18,1 por 100, soportaba en 2014 el 25 por 100 del desempleo de España y la mayor tasa de paro (34,8 por 100) de todas las comunidades autónomas (CC.AA.), más de diez puntos por encima de la media nacional. Igualmente lidera el *ranking* de tasa de paro entre las regiones de los dieciocho países de la Unión Europea. La producción andaluza representa el 13,4 por 100 del PIB nacional, por debajo del peso demográfico de la región, al igual que su participación en el empleo, en el número de empresas o en los créditos y depósitos del sistema financiero (gráfico 1). El nivel de desarrollo de la economía andaluza, medido por el PIB per cápita, era en 2014 el 74 por 100 de la media de España y el 60,5 por 100 de la UE28.

Los datos anteriores dibujan una economía de menor desarrollo relativo en el conjunto de las regiones de España. Una posición que persiste en el tiempo: en 1982,

el PIB per cápita de Andalucía era el 75,5 por 100 de la media española, con lo cual no solo no ha habido un proceso de convergencia, sino que se han ampliado las diferencias, a pesar de la elevada cantidad de recursos financieros que ha recibido la región provenientes de la Unión Europea y de la redistribución de la renta en España (1).

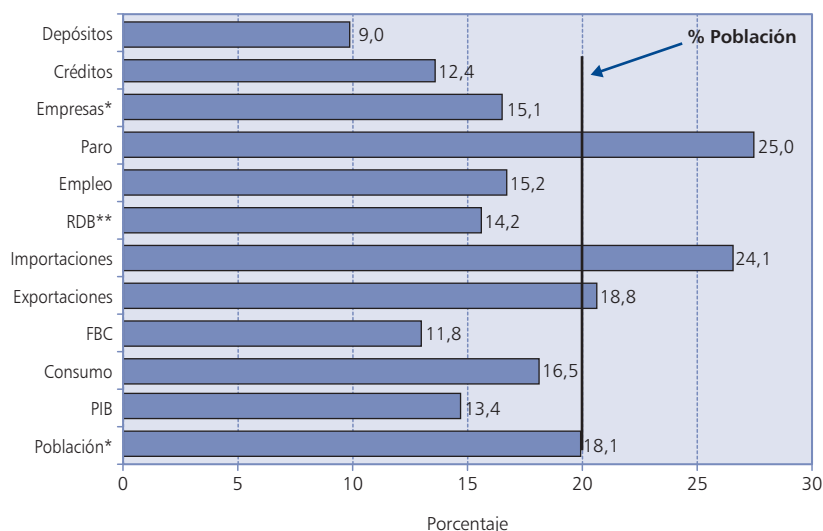
II. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA ECONOMÍA ANDALUZA

El perfil evolutivo de la economía andaluza no difiere de modo significativo de la economía española (gráfico 2). Sin embargo, sí se diferencian en el modo cómo sus economías responden a los cambios de ciclo económico. Al objeto de identificar los factores explicativos de la resistencia de la economía andaluza a la convergencia, haremos un breve repaso sobre el comportamiento reciente de la economía andaluza, incidiendo especialmente en la última etapa de expansión (1994-2008) y en la de la crisis (2008-2013).

1. La gran expansión (1994-2008)

El crecimiento económico de Andalucía en esta etapa de expansión fue ligeramente superior al de la media de España. Sin embargo, su crecimiento demográfico

GRÁFICO 1
LA ECONOMÍA ANDALUZA EN EL CONTEXTO NACIONAL, 2014
(% Andalucía/España)



Notas:

(*) Datos a enero de 2015.

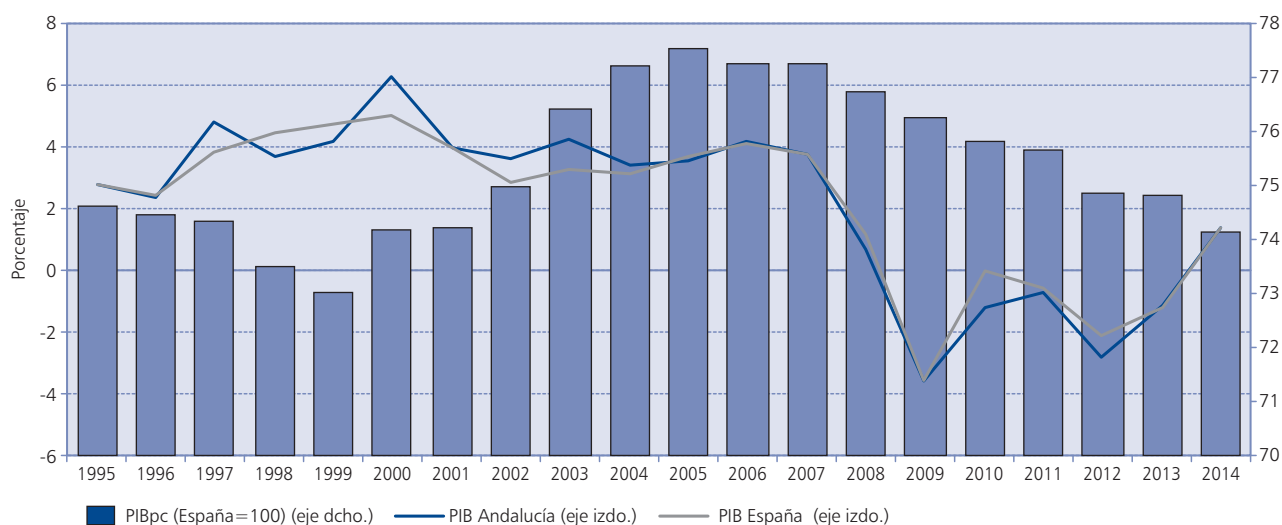
(**) Renta Disponible Bruta del año 2013.

Fuentes: Ministerio de Economía y Competitividad, Banco de España, INE, IECA.

fico resultó de menor intensidad, al estar menos influido por los fenómenos migratorios que empezaron a intensificarse con el nuevo milenio, lo que favoreció una ligera convergencia con España y Europa en términos de PIB per cápita. El aumento de la producción andaluza en esta etapa se basó exclusivamente en el aumento del empleo, reduciéndose la productividad aparente.

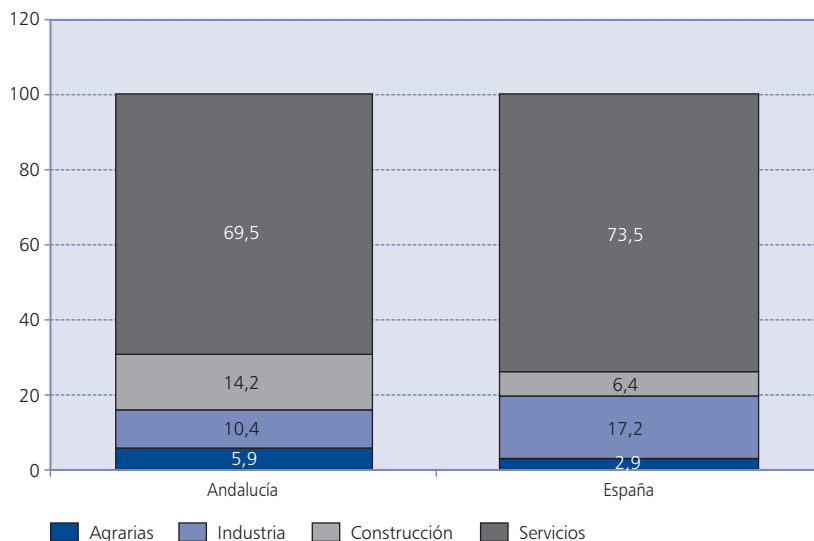
El notable crecimiento de la economía andaluza en esta fase expansiva se apoyó en el dinamismo diferencial de la construcción, que prácticamente duplicó su producción en el período, consolidando una especialización productiva que haría más vulnerable la economía andaluza al estallido de la burbuja inmobiliaria. Aunque el crecimiento de la producción en estos años se explica en una gran parte por el dinamismo de los servicios, Andalucía basó su crecimiento en este sector en

GRÁFICO 2
CRECIMIENTO ECONÓMICO Y CONVERGENCIA DE ANDALUCÍA



Fuente: INE (CRE).

GRÁFICO 3
APORTACIÓN SECTORIAL AL CRECIMIENTO DEL PIB, 1995/2008



Fuente: INE y elaboración propia.

menor medida que en el conjunto de la economía española, compensando el diferencial con una mayor aportación al crecimiento de las ramas agrarias y, fundamentalmente, de la construcción (gráfico 3).

Desde la perspectiva de la demanda, la aportación del consumo de las administraciones públicas y de la inversión inmobiliaria fue especialmente relevante en el crecimiento del PIB. Con el inicio del nuevo siglo, el aumento de la demanda interna fue notable y sostenido, de modo que en 2008 sobrepasaba un 14,9 por 100 la producción regional.

En un contexto de crecimiento del comercio mundial, el dinamismo de las importaciones, alentado por la presión de la demanda, no vino acompañado de un crecimiento de las exportaciones de la misma intensidad, ahondando el tradicional déficit de la balanza comercial.

2. La gran recesión (2008-2013)

El cuarto trimestre de 2008 marcó el inicio de la crisis en España y en Andalucía. La elevada exposición de la economía andaluza a un modelo de crecimiento basado en la inversión residencial y en el endeudamiento externo determinó que acusara más los efectos de la crisis (gráfico 4).

El patrón de crecimiento demográfico en esta fase se sustentó en los componentes vegetativos, registrando Andalucía aumentos de la población superiores a la media nacional, por lo que se redujo en mayor proporción el PIB per cápita que en el conjunto de España. La reducción del empleo también fue de mayor intensidad en Andalucía, y el diferencial con España resultó mayor que en términos de producción, por lo que la productividad del trabajo aumentó algo más en la región.

La contracción de la producción durante la crisis impactó especialmente en el sector de la construcción. Y con intensidad también en la industria regional. Solo las ramas agrarias registraron un moderado crecimiento, mientras que los servicios mantuvieron prácticamente estable su producción en el período (2). Como consecuencia de lo anterior, la estructura productiva en 2013 se reajustó al fuerte descenso de la participación del sector de la construcción, compensado por el aumento del resto de las ramas, especialmente los servicios.

La contracción del PIB se reflejó en todos los componentes de la demanda, con la excepción de las exportaciones que mostraron un notable dinamismo. La inversión se redujo notablemente durante el período (37,4 por 100, frente al 34,5 por 100 en España), mientras que el consumo también se reducía, aunque con menor intensidad que en la media nacional. La reducción del gasto privado se debió a la caída del consumo de los hogares, mientras que el de las administraciones públicas aumentó en estos años evitando una reducción más intensa de la demanda. Como resultado de lo anterior, la demanda regional se contrajo en mayor proporción que el PIB reduciendo el exceso de demanda, aunque sin anularlo completamente (7,7 por 100 en 2013). Con la misma intensidad se reducía el déficit comercial impulsado por el crecimiento de las exportaciones.

3. La recuperación (2013)

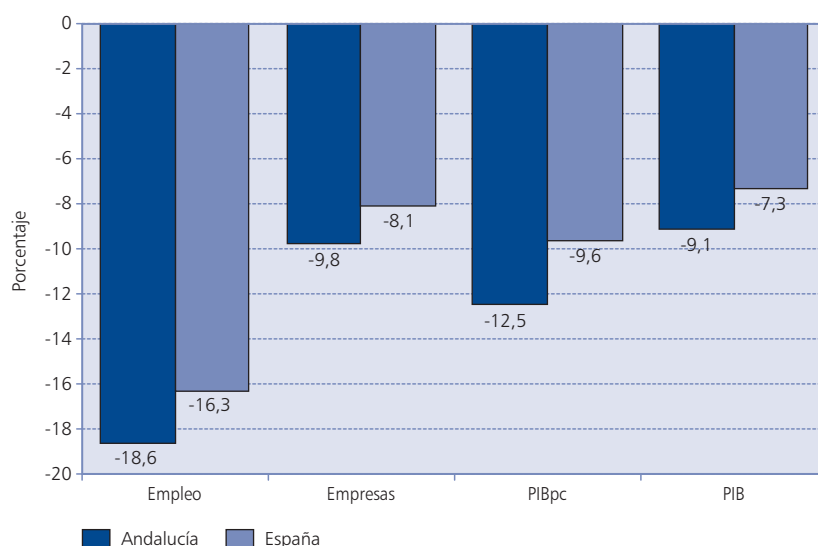
En el primer trimestre de 2013 la crisis económica tocó suelo, si bien las tasas interanuales de crecimiento del PIB solo se verían con el comienzo del nuevo año e

irían aumentando progresivamente desde entonces. La recuperación de la economía andaluza está apoyándose en el dinamismo de los servicios y un notable aumento de la producción industrial. También la agricultura registra una aportación positiva al crecimiento desde el inicio de la recuperación. Por su parte, aunque la construcción siguió cayendo en 2013, recupera su actividad al año siguiente y de modo más notable con el comienzo de 2015, aunque todavía sin la suficiente intensidad como para evitar una ligera contracción en el conjunto del período (gráfico 5).

Desde la perspectiva de la demanda, la recuperación se está soportando en el dinamismo del consumo, especialmente el de los hogares, ya que las administraciones públicas lo están reduciendo, mientras que el crecimiento de la inversión es más moderado, a diferencia del conjunto de España donde la formación de capital fijo está siendo el componente más dinámico de la demanda interna. El aumento de la demanda interna regional vuelve de nuevo a acentuar las necesidades de financiación de la economía, situando el exceso de demanda en el 8,2 por 100 del PIB regional en 2014, no advirtiéndose una tendencia clara a reducirse en los tres primeros trimestres de 2015. Por su parte, el déficit comercial empeora, tras desaparecer el dinamismo que tuvieron las exportaciones durante la crisis y aumentar la presión sobre las importaciones (gráfico 6).

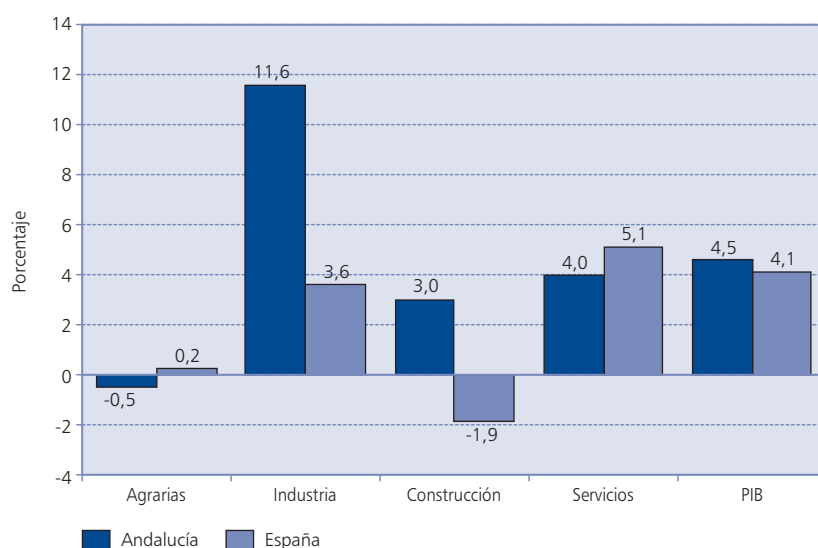
La recuperación se inició un año en el que la población de Andalucía se redujo por primera vez desde que hay registros, si bien con menor intensidad que en el conjunto de España, lo que posibilitó un aumento del

GRÁFICO 4
EL IMPACTO DIFERENCIAL DE LA CRISIS, 2008-2013



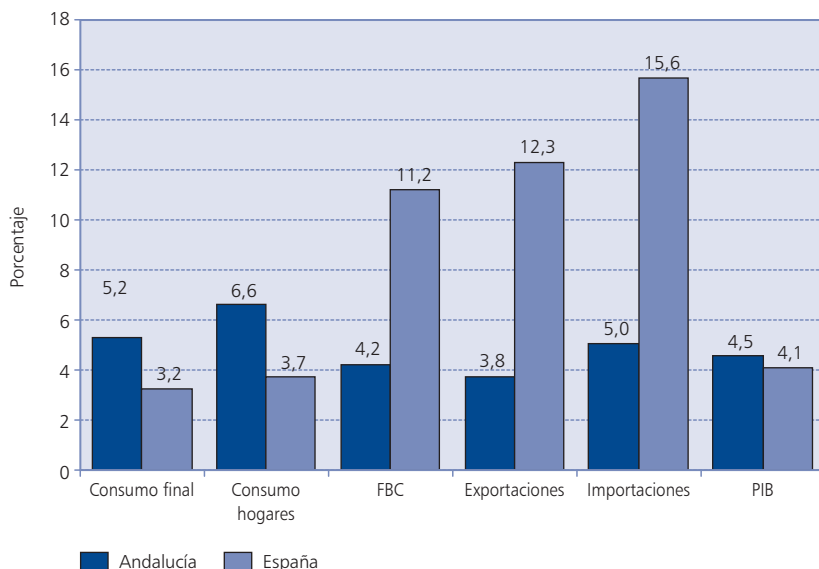
Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

GRÁFICO 5
CRECIMIENTO SECTORIAL EN LA RECUPERACIÓN*



Nota: (*) Var. 1T 2013-2T 2015.
Fuentes: INE, IECA.

GRÁFICO 6
EVOLUCIÓN DE LOS COMPONENTES DE LA DEMANDA
EN LA RECUPERACIÓN (*)



Nota: (*) Var. 1T 2013-2T 2015.
Fuentes: INE, IECA.

PIBpc regional, aunque de menor intensidad que en la media nacional, de modo que en 2014 Andalucía volvió a divergir, situando el PIBpc en el 74 por 100 de la media española y por debajo del 60,5 por 100 de la media en la UE28. La creación de empleo según la EPA está siendo más intensa en Andalucía, de modo que la productividad regional se reduce mientras la nacional crece ligeramente.

El análisis económico aplicado viene mostrando desde hace tiempo que el diferencial de productividad entre las economías es el factor determinante de las diferencias en PIB per cápita (Barro y Sala-i-Martin, 1995). En un estudio aplicado al caso de Andalucía (Analistas Económicos de Andalucía, 2007) ya se constataba que el menor desarrollo relativo de la

economía regional se debía a su menor eficiencia productiva, que puede parcialmente atribuirse al menor uso relativo de las tecnologías de la información y la comunicación e intensivas en capital humano (Martínez y Rodríguez, 2009). Por tanto, la dinámica de la producción en Andalucía en los últimos veinte años ha descansado básicamente en las variaciones del nivel de empleo y no tanto en ganancias de productividad, por lo que se han limitado las posibilidades de elevar el crecimiento potencial de la economía.

Para aproximarnos a las causas que explican la ausencia de convergencia y baja productividad relativas de la economía andaluza pasamos a analizar los factores más determinantes para el crecimiento a medio y largo plazo.

III. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA ANDALUZA

1) *Desequilibrio entre producción y demanda interna.* El peso de la demanda regional en el PIB es muy elevado y debe ser cubierto por transferencias, rentas externas, remesas de emigrantes o endeudamiento. En la demanda regional son muy elevados en términos relativos el peso del consumo de los hogares y el consumo público, mientras que la formación bruta de capital tiene escasa entidad desde que ha caído la inversión inmobiliaria. El déficit exterior es secular a pesar de la aportación del sector turístico y de que las exportaciones han crecido en los últimos años soportando el inicio de la recuperación, pero con la mejora de las expectativas y del consumo han aumentado las importaciones con mayor intensidad.

2) *Estructura productiva.* En relación con España se caracteriza por el menor peso de la industria y los servicios de mercado, y por el mayor peso del sector agrario, los servicios públicos y la construcción. Un mayor detalle subsectorial, destaca el peso de las administraciones públicas, sector agroalimentario, construcción, comercio, hostelería y bienes intermedios, y en las exportaciones predominan los combustibles, el turismo, las hortalizas y frutas, los minerales... Lo destacable es que, aunque la estructura de la producción está muy diversificada y existen empresas y actividades de elevada cualificación, lo que más pesan son las actividades de bajo contenido tecnológico, poco intensivas en conocimiento, que basan su capacidad competitiva en precios más que en marcas, diferenciación e innovación.

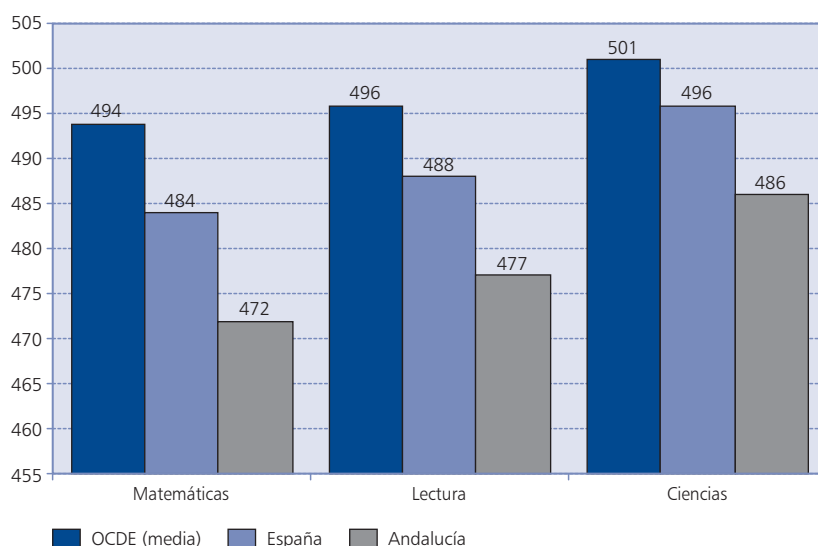
3) *Recursos humanos.* La estructura de la población y su nivel

de formación también condicionan la evolución de la economía a medio y largo plazo. Las principales características de la estructura demográfica de Andalucía son: por una parte, la población es más joven que en el conjunto de España, lo que implica una mayor tasa de dependencia infantil y una mayor presión a corto plazo sobre el mercado de trabajo. Por otra parte, la proporción de extranjeros residentes en Andalucía (7,6 por 100) es inferior a la media nacional (10,1 por 100), lo que evidencia el menor atractivo de la región para los inmigrantes por causas económicas. Andalucía se encuentra en las primeras posiciones entre las comunidades autónomas con menor tasa de emigración hacia otras regiones y al extranjero, lo que contrasta con su liderazgo en tasa de paro, alertando sobre la existencia de factores que limitan la movilidad de la población.

El nivel de formación de la población andaluza ha mejorado sustancialmente en las tres últimas décadas; no obstante, la población activa se caracteriza todavía por un bajo nivel de formación: Andalucía concentraba en 2014 el 30,7 por 100 del analfabetismo de España y el 31,6 por 100 de los que tienen estudios primarios incompletos, mientras que en estudios superiores solo representaba el 14 por 100. Además, es la penúltima comunidad autónoma en años medios normalizados de escolarización, con un nivel del 93,4 por 100 de la media nacional (Fuente y Doménech, 2015), solo superior a la Comunidad de Murcia (93,1 por 100) y a distancia de la Comunidad de Madrid (111,2 por 100).

Por otra parte, los informes PISA, que evalúan los rendimientos de los estudiantes de 15 años, ponen reiteradamente en evidencia la posición retrasada de España

GRÁFICO 7
INFORME PISA 2012



Fuente: OCDE.

en relación a su nivel económico, y la posición aún peor de Andalucía, que ocupa los últimos lugares entre las comunidades autónomas (gráfico 7).

Otros indicadores del desempeño educativo, sitúan a la región como líder en el abandono educativo temprano: España fue en 2014 el país con mayor grado de abandono de la Unión Europea, con un 21,9 por 100 (11,1 por 100 para la media de la UE), y Andalucía superaba con amplitud a todos los países europeos y a la media española con una tasa del 27,7 por 100.

Finalmente, si bien en Andalucía existen centros y departamentos universitarios de excelencia educativa e investigadora, los distintos *rankings* sobre la calidad de la docencia, la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico también coinciden en las posiciones retrasadas de las uni-

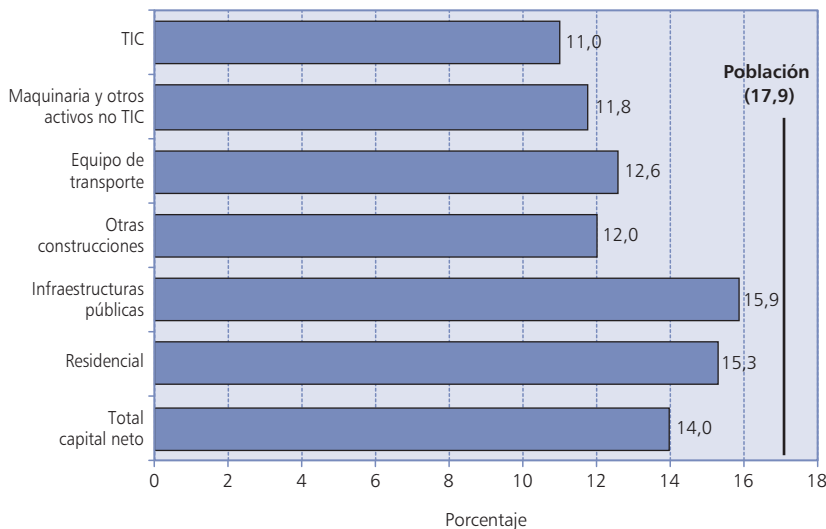
versidades andaluzas en relación con las universidades españolas y del mundo (Pérez y Aldás, 2015).

4) *Capitalización*. Desde 1995 la dotación de capital en Andalucía aumenta más que la media nacional; no obstante, todavía en 2011 la economía andaluza tenía un menor grado de capitalización relativa, comparado con su peso en términos demográficos (78,2 por 100). Sin embargo, la relación capital/producto superaba la media nacional (103,6 por 100), lo que indica que no solo el capital existente es escaso, sino que su productividad también es inferior.

La menor dotación de capital por habitante en Andalucía es generalizada a todos los tipos de activos, aunque la dotación en infraestructuras públicas y viviendas se aproxima a la media de España, lo que explica la menor productividad del capital total en

GRÁFICO 8

EL STOCK DE CAPITAL POR TIPOS DE ACTIVOS EN ANDALUCÍA, 2011



Fuente: IVIE.

Andalucía, ya que la dotación en los activos que más contribuyen al crecimiento de la producción –fundamentalmente TIC y maquinaria– tienen un nivel de capitalización significativamente menor, mientras que la vivienda y la inversión pública están sujetos a intensos rendimientos decrecientes (gráfico 8).

5) *Tejido empresarial.* En enero de 2015 las empresas andaluzas representaban el 15,1 por 100 de las existentes en España, casi tres puntos menos que su peso demográfico, determinando que sea la comunidad autónoma con menor densidad de tejido empresarial (57,2 empresas por mil habitantes).

Además, el tamaño medio de las empresas andaluzas, medido por el número de asalariados, también es menor. En Andalucía predominan, al igual que en el conjunto nacional, las empresas

sin ningún asalariado y las microempresas (de 1 a 9 asalariados), que concentran el 96,5 por 100 del tejido empresarial. Sin embargo, en Andalucía dominan en mayor intensidad las microempresas, mientras que la presencia de empresas pequeñas, medianas y especialmente grandes es más reducida. Por otra parte, las escasas grandes empresas andaluzas no tienen, en su mayoría, la sede social en la región.

La estructura sectorial de las empresas muestra una mayor presencia en Andalucía de empresas del sector servicios. En coherencia con una estructura productiva orientada al consumo interno, el tejido empresarial andaluz presenta cierta especialización en establecimientos de comercio al por menor, de venta y reparación de vehículos a motor y motocicletas y de servicios de comida a domicilio. Es destacable también una mayor presencia re-

lativa de empresas de asesoría jurídica. Alternativamente, el peso de las empresas del sector de la construcción y de la industria es menor en Andalucía, especialmente relevante en actividades de construcción especializada o en industrias tecnológicas.

Finalmente, la empresa andaluza muestra una menor orientación hacia actividades de I+D. El gasto por empresa en estas actividades fue en 2014 prácticamente la mitad del realizado por la empresa media de España. Además, la participación empresarial en el total del gasto en I+D fue sensiblemente inferior en la región (36,2 por 100, frente al 52,9 en España), al igual que la participación en el número de trabajadores dedicados a I+D o en el personal investigador.

6) Factores institucionales.

Entre los factores determinantes del crecimiento a largo plazo, las instituciones (o marco institucional) han cobrado un particular protagonismo en las dos últimas décadas (Banco Mundial, 2002), a lo que ha contribuido la creación de múltiples bases de datos de indicadores institucionales (3) e investigaciones aplicadas que ponen de manifiesto la elevada correlación entre calidad institucional y crecimiento a largo plazo (4).

Por instituciones entendemos las reglas del juego de las que se dota una sociedad para regular sus relaciones sociales, políticas y económicas. Las instituciones están constituidas por el ordenamiento positivo, por las organizaciones que se derivan de este (como el gobierno, las administraciones públicas o el sistema judicial) y por otras organizaciones privadas. También son relevantes el grado de cumplimiento de las normas y los valores sociales y códigos de conducta com-

partidos, que condicionan la aplicación e interpretación de las normas y configuran lo que es permisible en las relaciones sociales y económicas. Las instituciones determinan los incentivos para el comportamiento humano, premiándolos o sancionándolos. Por ello, la existencia de instituciones que generen incentivos favorables para el progreso económico y social es crucial para el desarrollo de las regiones y países.

En los *ranking* internacionales de calidad institucional la posición de España es normalmente más retrasada que la que le corresponde en renta per cápita, y en la última década se ha producido un retroceso en algunos indicadores, como los de corrupción, calidad del sistema judicial o confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, y seguimos manteniendo posiciones retrasadas en facilidades para la puesta en marcha de negocios o en transparencia.

Las características institucionales de España son extensibles al ámbito autonómico, ya que las comunidades autónomas comparten el marco normativo, el gobierno de la nación, el sistema judicial y otras organizaciones públicas y privadas, y buena parte de valores y códigos de conducta son comunes en todo el Estado. No obstante, la organización territorial de España ha profundizado las diferencias institucionales de partida al dotar a las comunidades autónomas de capacidad legislativa, de gobierno y de creación de una gran diversidad de entidades públicas, con las que se han fomentado las tradiciones y los rasgos distintivos de cada territorio. Como consecuencia de ello, se han ido acentuando las diferencias institucionales entre las comunidades.

Sin embargo, para analizar la calidad institucional de las comunidades autónomas, en concreto de Andalucía, no se dispone de bases de datos semejante a la de los países. No obstante, existen algunos indicadores según los cuales la calidad institucional de Andalucía se encuentra entre las más bajas de las comunidades españolas. Tal es el caso de los índices de transparencia que elabora Transparency International España, en los que quedan en posición retrasada tanto la Junta de Andalucía, como las diputaciones provinciales y los mayores ayuntamientos (5). También viene elaborándose el Índice de Libertad Económica de las CC.AA., situándose Andalucía en la penúltima posición con un valor muy por encima de la mediana de las CC.AA. (6). El *Doing Business Spain* del Banco Mundial para 2015 sitúa a Andalucía como la decimocuarta región española en dificultad para hacer negocio. También en el *Regional Governance Matters* de la Universidad de Gotemburgo, que valora la calidad de la gobernanza de las regiones y países de la Unión Europea, Andalucía queda situada en la penúltima posición de las CC.AA. españolas y la 120 de las 199 unidades territoriales consideradas.

La limitación de estos indicadores para caracterizar las singularidades institucionales de Andalucía invita a una aproximación a algunos indicios diferenciales de las instituciones andaluzas, que pueden abordarse en tres grupos:

a) Los valores sociales y códigos de conducta compartidos determinan lo que es aceptable o rechazable socialmente y, en consecuencia, son un incentivo para el comportamiento de las personas, empresas y otros orga-

nismos, y no son indiferentes para el progreso económico y social. Si bien no existen rasgos culturales rotundamente diferenciados por CC.AA., algunos tienen mayor relevancia social en determinados territorios. Así, la menor valoración de la formalidad en las relaciones económicas y sociales cuenta con una expresión contrastada en el elevado peso de la economía sumergida y el trabajo informal, lo que también se vincula a prácticas más generalizadas de gorronería social (*free-riders*), tanto en el aprovechamiento de los bienes públicos, como en la baja censura social al incumplimiento de las obligaciones fiscales. Esta menor valoración de la formalidad está vinculada con el prestigio de la picaresca, práctica justificada a veces por el bajo nivel de renta, y en otras porque la figura del pícaro sigue gozando de admiración social por su ingenio, simpatía o habilidad para vivir sin trabajar.

b) Los efectos asimétricos del Estado de bienestar. Si bien el desarrollo de equipamientos colectivos, servicios públicos y transferencias fue común a toda España, su impacto fue más intenso en los territorios que partían de un nivel más bajo de desarrollo, como es el caso de Andalucía, especialmente en el mundo rural, donde provocó un salto en la seguridad y calidad de vida. Y la conciencia de este gran cambio ha ido generando una actitud conservadora de los «logros sociales» conseguidos como derechos inalienables. Estos efectos se han concretado en un empleo público directo (18,2 por 100 del empleo total) más elevado que la media española (14,6 por 100), y a que los activos que reciben rentas públicas en Andalucía (empleados públicos, desempleados y recepto-

res del subsidio agrario) sean el 54 por 100 de los que están ocupados en el sector privado, frente al 31,5 por 100 de media en España. Si a estos perceptores de rentas y transferencias públicas se les suman los jubilados, las personas en situación de incapacidad permanente, pensiones de viudedad y orfandad, y dependientes los perceptores de rentas públicas regulares en Andalucía se elevan al 127,2 por 100 de los ocupados en el sector privado, frente al 101,7 por 100 de media en España. Estos porcentajes se elevarían sensiblemente si se les sumasen otros receptores de prestaciones públicas menos regulares, como las de maternidad y paternidad, por hijos a cargo, maltrato y a los usuarios de servicios sociales comunitarios y, por otra parte, los receptores de rentas indirectas a través de entidades que reciben financiación pública, de empresas que contratan regularmente con el sector público, o las que reciben subvenciones. En consecuencia, además de disfrutar de los servicios públicos, la mayor parte de las familias andaluzas reciben recursos públicos, lo que determina una elevada dependencia de las administraciones públicas y resistencia al cambio.

c) El papel de los políticos y las instituciones públicas. La descentralización autonómica ha creado un aparato institucional de dimensiones notables (tanto presupuestaria, como empleo público o capacidad regulatoria), especialmente en comunidades como la andaluza con menor peso de las actividades privadas, por lo que su influencia social es más relevante. Si ello se combina con las particularidades del sistema político español, con el elevado poder y protagonismo de los partidos políticos y sus dirigentes y el débil control externo, la resul-

tante es que se hayan multiplicado los cargos políticos en las instituciones públicas, empresas y otras entidades independientemente de su cualificación (7). A ello ha contribuido la escasa relevancia de las instituciones de la sociedad civil, ya que las más significativas (patronal y sindicatos) se integraron en una simbiosis con el poder político a través del mecanismo de la concertación social, firmándose sucesivos acuerdos, con los que la Junta de Andalucía se aseguraba su respaldo, y la patronal y los sindicatos recibían una generosa y opaca financiación.

Si bien algunos de los factores referidos pueden ser comunes con otras comunidades y, en general, guardan una cierta relación con el nivel de desarrollo regional, la mayor singularidad de otros y, sobre todo, la imbricación e interacción de los factores referidos ayudan a caracterizar singularmente el marco institucional andaluz, determinando que el poder político se haya reproducido enarbolando un «discurso social», básicamente compartido por los partidos de la oposición y los medios de comunicación, que ha enfatizado el papel protector del sector público y la promesa de derechos adicionales, frente a otras estrategias alternativas que enfatizan como reto el progreso económico y social en un mundo abierto, y que estimulan la responsabilidad individual. En este marco es comprensible que los andaluces estimen que su futuro depende de la acción pública mucho más que de sus méritos o esfuerzos, y que muchas empresas busquen el apoyo público. Un marco institucional caracterizado por su conservadurismo, con escasos incentivos a la innovación y, por tanto, con escasa ambición.

IV. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

En la primera parte de este artículo hemos realizado un breve diagnóstico que nos muestra que, después de 35 años de autonomía, Andalucía sigue sin converger con la media española y que mantiene la tasa de paro más elevada de España, y ello a pesar de haber recibido transferencias financieras de la Unión Europea y del resto de España.

La evolución de la economía andaluza en los últimos veinte años muestra un gran paralelismo con la evolución cíclica de la economía española, si bien amplificando tanto la fase de expansión como la de recesión, aunque la actual recuperación no está permitiendo compensar la divergencia en PIB por habitante de la fase recesiva.

La estructura productiva revela las limitaciones competitivas de una producción regional poco intensiva en conocimiento e innovación tecnológica, con producciones escasamente diferenciadas y predominantemente con bajo valor añadido. Esta estructura productiva (y exportadora) es consistente con la caracterización factorial, con limitaciones en el capital humano, la limitada inversión en capital físico productivo y en I+D+i, y el escaso tejido empresarial, con predominio de empresas de reducida dimensión.

Todas estas restricciones nos informan de que el problema fundamental de Andalucía es la insuficiente y poco competitiva base productiva para mantener un nivel de renta y empleo satisfactorios. Por ello, el objetivo fundamental de los responsables públicos andaluces debe ser el desarrollo de una base productiva sólida y sostenible, lo que si bien

puede parecer una obviedad para el lector, no lo es para el debate público regional, en el que priman objetivos como la lucha contra el paro o la preservación del Estado del bienestar, sin reparar que estos objetivos solo se podrán alcanzar de forma sostenible si se asientan en el crecimiento económico.

Los gobiernos autonómicos en España tienen una amplia posibilidad de intervención en la vida económica, fundamentalmente a través de políticas de oferta soportadas por la capacidad legislativa, por la orientación y gestión presupuestaria y por la configuración de las instituciones públicas. En el caso de la Junta de Andalucía, esa intervención se ha concretado en la elaboración de múltiples planes y programas, además de otras medidas de política económica. En los análisis que hemos realizado sobre la política económica de la Junta de Andalucía (Ferraro 1995 y 2013) hemos destacado cómo la diversidad de objetivos perseguidos (económico, redistributivo, medioambiental, de género) impiden jerarquizar las acciones, y cómo los objetivos más a corto plazo y con mayor trascendencia política prevalecen sobre el desarrollo económico a medio y largo plazo. Por otra parte, la planificación ha tenido un carácter más retórico que práctico, pues en muchos casos el nivel de ejecución de las acciones programadas y el cumplimiento de los objetivos ha sido bajo y, además, buena parte de la política ejecutada no estaba programada, como los recursos destinados a empresas en crisis o a auxiliar a colectivos, como los trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo.

En otro orden de cosas, la mayoría de los planes y programas

de naturaleza económica en los últimos veinte años han sido aprobados en el marco de los acuerdos de concertación social que la Junta de Andalucía ha firmado con la Confederación de Empresarios de Andalucía y los sindicatos UGT y CC.OO., justificados en las ideas de consenso y paz social. Esta experiencia ha puesto de manifiesto que, además de sustraer al Parlamento la aprobación y control de la política económica y no mejorar el nivel de conflictividad social, la política económica acordada ha sido poco innovadora en aras al consenso, y las organizaciones participantes han recibido cuantiosas transferencias, cuya entidad, aplicaciones y resultados se desconocen.

Por otra parte, la política de desarrollo económico se ha instrumentado a través de una gran variedad de incentivos financieros de diversos centros directivos y organismos de la Junta de Andalucía, con la particularidad de que su aplicación no siempre ha venido determinada por la generación de externalidades positivas por las empresas o por sus excelencias productivas, sino como un ejercicio redistributivo. La consecuencia inevitable de la generalización de incentivos financieros ha sido la proliferación de buscadores de rentas, la dependencia de algunas empresas de las ayudas públicas y las corruptelas.

En resumen, si bien la Junta de Andalucía ha elaborado una política de desarrollo a través de una prolija planificación y otras medidas, la política económica ha estado subrogada a objetivos como la estabilidad política, lograr el apoyo de la patronal y los sindicatos a la gestión del gobierno y obtener réditos electorales. Estos condicionamientos han im-

pedido que se definiese y aplicase una política económica más ambiciosa e imaginativa que favoreciese la potenciación y competitividad del sistema productivo andaluz.

En consecuencia, la política de desarrollo exige cambios significativos, tanto en los objetivos, como en las medidas, los instrumentos, los agentes que la apliquen y en su control y evaluación.

El objetivo de la política de desarrollo no puede ser otro que aumentar la base productiva y mejorar su competitividad, lo que se traduce en más empresas, con mayor tamaño, más abiertas a la competencia internacional, diversificadas en actividades y sectores con demanda internacional más expansiva y con soportes tecnológicos y de capital humano más cualificados. Objetivo que, si bien puede ser coincidente con lo formulado en algunos documentos programáticos de la Junta de Andalucía, no ha tenido prioridad como objetivo central de la estrategia de desarrollo, pues habitualmente se suelen incluir otros objetivos como la creación de empleo, la distribución territorial de la actividad económica, la política de género, la preservación y mejora del medio ambiente o la protección de determinados colectivos. Y no es que estos objetivos no sean deseables, sino que la experiencia nos enseña que la diversidad de objetivos puede justificar cualquier iniciativa política en el marco de la estrategia de desarrollo, y que las actuaciones dirigidas a potenciar el tejido productivo pueden quedar en la irrelevancia.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, dado que no podemos abordar en este artículo un plan de desarrollo comprensivo de todas las actuaciones

y que es recomendable priorizar aquellas líneas de actuación más críticas en Andalucía, pasamos a exponer las que consideramos prioritarias:

1. Revisar el proteccionismo y favorecer la competencia

El progreso económico se propicia con marcos institucionales que favorecen la responsabilidad individual y la competencia y, en consecuencia, el trabajo, la innovación, la excelencia, la asunción de riesgos, la calidad de la gestión y de la formación. Si las personas y las empresas perciben que se pueden obtener rentas acercándose al poder y obteniendo su protección, no dedicarán sus esfuerzos a mejorar sus capacidades competitivas y, por tanto, no contribuirán al desarrollo económico.

Las limitadas posibilidades de aplicar políticas macroeconómicas por parte de los gobiernos autonómicos y su gran capacidad de intervención reguladora y presupuestaria han determinado una predisposición intervencionista y protectora hacia una gran diversidad de colectivos, sectores y empresas. En el caso de Andalucía esos mecanismos de protección se extienden ampliamente tanto a personas como a empresas, existiendo una prolija regulación para sectores y empresas justificada por diferentes motivos (técnicos, sanitarios, de estandarización, sociales...), que se van acumulando y que implican concesiones proteccionistas. La propuesta de política económica no puede ser otra que la revisión de la regulación eliminando los contenidos proteccionistas y simplificando la complejidad de las regulaciones, lo que también constituye una barrera de entrada para nuevas empresas.

Asimismo, en Andalucía existe una amplia oferta de incentivos financieros a las empresas (principalmente subvenciones), dirigidas a una gran diversidad de sectores, tipos de empresas y desde diversos órganos de la Junta de Andalucía, así como de las corporaciones locales. Esta extensa oferta determina que proliferen los buscadores de rentas, que se condicione la creación de empresas a la posibilidad de obtener ayudas públicas y que se destinen en ocasiones más esfuerzos empresariales a la obtención de estas ayudas que a otras funciones empresariales creadoras de valor. La propuesta también incluye la revisión de los incentivos financieros a las empresas, limitándolos a las actividades que generen economías externas positivas, como es el caso de las ayudas públicas a la I+D+i, si bien en este caso la ausencia de un control cualificado ha provocado que se instrumenten ayudas con este objetivo, pero que se dediquen finalmente a actividades que no son estrictamente de I+D+i.

Bien distinto es el caso de la protección y las ayudas públicas a colectivos y personas por razones sociales de diferente naturaleza (renta básica, dependientes, violencia de género, adicciones, desempleo agrario...). La experiencia pone de manifiesto la oportunidad social de estas ayudas, pero también muestra muchos casos en los que opera la picaresca, manteniéndose las ayudas sociales a personas injustificadamente o la acumulación de ayudas de diversa naturaleza provenientes de diversos organismos, lo que genera incentivos sociales perversos y que, por tanto, deben ser investigadas y, en su caso, revocadas. En definitiva, su diseño y evaluación son claramente mejorables.

En este capítulo de intervención pública también se debe incluir la exigencia de evaluación del impacto económico para la aprobación de nuevas normas reguladoras de la actividad económica y la reforma de los órganos de defensa de la competencia para dotarlos de independencia, profesionalidad y capacidad sancionadora.

2. Inversión y base empresarial

Del diagnóstico inicial se deriva que aumentar la inversión productiva y crear una base empresarial más amplia, con empresas de mayor dimensión y en un entorno estimulante para la actividad debe ser un objetivo central en la política de desarrollo de Andalucía. Sin embargo, su consecución no es factible a corto plazo porque exige capacidades financieras y empresariales que no se improvisan, y cambios en la actitud social y en las instituciones públicas que solo pueden producirse gradualmente. No obstante, una política consecuente y perseverante puede ayudar a crear los incentivos para estos cambios.

Los estímulos fiscales a la inversión son utilizados ampliamente, aunque es una vía de reducción de los costes fiscales de las empresas que no siempre se corresponden con inversiones reales, además de no ser competencia del gobierno regional. Por otro lado, la colaboración financiera pública con la inversión en empresas privadas no es muy recomendable si no genera externalidades claramente identificables, pues la experiencia pone de manifiesto que genera incentivos perversos, además de elevados costes financieros para que sea relevante. Por ello, debe limitarse

la profusión de instrumentos de apoyo a la inversión a aquellos de los que se derivan externalidades positivas o a los que vienen condicionados por políticas nacionales o comunitarias. Por el contrario, el gobierno regional debe esforzarse en cambios de comportamiento en toda la administración regional para que, reconociendo el papel central de las empresas en la economía, facilite la creación y funcionamiento de las empresas con una administración proactiva, y un gobierno que valore a las empresas y el emprendimiento y distinga la excelencia empresarial.

De forma semejante, dada la contrastada relación positiva entre tamaño de las empresas y productividad y el reducido tamaño medio de las empresas andaluzas, se hace necesario una decidida política que no discrimine con barreras regulatorias y fiscales a las medianas y grandes empresas frente a las pymes y las empresas de la economía social. No se trata de privilegiar a la gran empresa, pero sí se debe facilitar la cooperación y la fusión de empresas para que adquieran tamaños que les permitan internacionalizarse, innovar y acceder a los mercados de capital.

Por otra parte, en Andalucía es aconsejable la existencia de una Consejería de Empresa cuyas misiones fundamentales sean crear un marco institucional favorable a las empresas y la relación con los empresarios. Ese marco favorable debe partir de una revisión del ordenamiento positivo y unas prácticas administrativas que creen un entorno amigable a las empresas, mientras que la relación con el mundo empresarial debe permitir al gobierno regional detectar sus necesidades y colaborar en su solución. Para ello la Agencia de Innovación y

Desarrollo de Andalucía (Idea) debe centrarse en su función primordial de prestación de apoyo técnico a las empresas en materia de internacionalización, clústeres, comercialización, innovación, etc., y liberarse de la deriva de institución financiera que la ha despres-tigiado.

3. Formación

Una vez mejorada la tasa de escolarización en todos los niveles de enseñanza, el reto de Andalucía es mejorar los resultados y la calidad de la formación. El problema no es tanto de recursos públicos asignados a la educación como de definición de objetivos, gobernanza, incentivos y evaluación de la docencia. En relación con los objetivos, la sociedad contemporánea exige habilidades que capaciten a los jóvenes para enfrentarse al mundo laboral, estímulos al conocimiento más que la formación memorística y enciclopédica del pasado, al espíritu creativo y emprendedor, el conocimiento de idiomas y una actitud más abierta y cosmopolita. La gobernanza de los centros públicos debe recuperar la autoridad y el respeto de la sociedad por los docentes y de los docentes por la organización académica. Y, como en otras actividades, los docentes deben estar incentivados (económicamente, en reconocimiento y en carrera académica) en función de sus resultados convenientemente evaluados.

4. Reforma del sector público regional

La existencia de una administración pública cualificada y proactiva es una exigencia para el desarrollo de cualquier comunidad, y su eficiencia un requerimiento imprescindible en el

marco de los ajustes presupuestarios de las administraciones regionales. Por ello, deben abordarse reformas en el sector público regional en orden a ajustar su coste y, por otra parte, deben modernizarse las prácticas y procedimientos de la administración regional.

En relación con lo primero debe recordarse que el peso del sector público regional en Andalucía es superior a la media de las CC.AA., tanto en términos de gasto público respecto al PIB, como de empleados públicos respecto a la población, de donde se puede derivar o bien una mejor calidad de los servicios públicos en Andalucía o su ineficiencia. A esto último parece apuntar la percepción de los usuarios que denuncian los excesos de plantillas o la escasa intensidad del trabajo de los empleados públicos, si bien no es generalizable a todos los departamentos de la administración regional. En consecuencia debe abordarse un ajuste de la dotación de personal (8) a las necesidades reales de trabajo, tras una evaluación de las necesidades y su estacionalidad; los reajustes deben implicar flexibilidad, movilidad laboral y recualificación cuando sea necesario. Igualmente debe procederse con la reducción de consejos, agencias, empresas, fundaciones y otras entidades públicas dependientes de la Junta de Andalucía, muchas de ellas suprimibles sin que afecte a la calidad de vida de los andaluces, y a lo que el gobierno regional está mostrando una notable resistencia (9).

La modernización de la administración regional debería tener como norte la reorientación de la función pública a las nuevas tecnologías y las cambiantes demandas, lo que exige flexibilidad en la provisión de los servicios y,

por tanto, en las relaciones laborales. Y, por otra parte, en la adopción de nuevas formas de gestión pública de las que existen diversas experiencias como los copagos en determinados servicios públicos, la competencia pública o simulada donde el ciudadano tenga posibilidades de elección, o la contratación externa de ciertos servicios públicos manteniendo la provisión por parte de la administración pública.

Y finalmente debe referirse la necesidad de evaluar las políticas y los servicios públicos. Dado que no existe 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 se hace imprescindible para su valoración. Esta práctica está generalizada en muchos países de la Unión Europea, y también algunas administraciones españolas realizan evaluaciones, pero no de forma regular, ni necesariamente por instituciones independientes y con transparencia sobre sus conclusiones.

NOTAS

(*) Agradecemos a Diego Martínez, Rogelio Velasco y Rafael Salgueiro sus valiosos comentarios

(1) Se estima (Uriel y Barberán, 2015) que Andalucía ha recibido un saldo fiscal de 11.605 millones de euros de media anual (1.548 / habitantes) entre 1991 y 2011. Además, entre 1986 y 2013 Andalucía recibió 41.075 millones de euros de Fondos Europeos, sin contar con las transferencias de la Política Agraria Común a través del FEOGA Garantía, de un importe semejante en el periodo considerado.

(2) En la última *Contabilidad Regional de España* (Base 2000), que contemplaba la diferenciación entre servicios de mercado y de no mercado, se aprecia cómo entre los años 2008 y 2010 fue tan sólo el aumento de los servicios públicos el que limitó una mayor contracción de la producción.

(3) El Banco Mundial ha contabilizado más de 140 bases de datos que tienen relación con la calidad institucional, entre las que destacan *Doing Business* del Banco Mundial, *Worldwide Governance Indicators* del Banco Mundial y la Brookings Institution, el *Índice de Percepción de la Corrupción* de Transparency

International, y el *Global Competitiveness Index* del World Economic Forum. Los indicadores de calidad institucional incluyen una gran cantidad de variables institucionales, como la calidad de las regulaciones, el cumplimiento de las leyes, la seguridad jurídica, la eficacia de la justicia, la estabilidad política, la eficiencia e independencia de los gobiernos y las administraciones públicas, los mecanismos de control y la rendición de cuentas de los organismos públicos, el nivel de corrupción, etc.

(4) Para una revisión sobre la evidencia empírica de la relación entre calidad institucional y crecimiento puede también verse Alonso y Garcimartín (2011), página 6 y siguientes.

(5) En el *Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas* (INCAU) Andalucía ocupa el puesto 12º. El *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos* (ITA) evalúa la transparencia de los 110 mayores ayuntamientos de España, de los que 20 son andaluces, con una calificación media de 76,7 puntos, frente a una media de 85,2 de los ayuntamientos españoles, cerrando la clasificación nacional Granada y Almería. En el *Índice de Transparencia de las Diputaciones Provinciales 2013* la media de puntuación de transparencia de las diputaciones andaluzas (67,4) se encuentra por debajo de la media nacional (69,7).

(6) Cabrillo, Biazzi y Albert (2011) aplican a las comunidades autónomas españolas la metodología del *Índice de Libertad Económica* de la Fundación Heritage, analizando la regulación de la actividad económica y la dimensión de las administraciones públicas de las CC.AA. con doce indicadores, siendo los valores más negativos para la libertad económica en Andalucía el esfuerzo fiscal, las transferencias, la educación y el medio ambiente, mientras que los más positivos son la vivienda, la deuda pública y el comercio.

(7) El desarrollo del Estado de las Autonomías en Andalucía ha permitido aumentar extraordinariamente el poder de los partidos por la proliferación de cargos públicos: consejeros y otros altos cargos del gobierno regional, parlamentarios, Consejo Consultivo, Consejo Económico y Social, Consejo Audiovisual, Cámara de Cuentas, Defensor del Pueblo, RTVA, directivos de decenas de empresas, agencias, fundaciones y otras entidades públicas; a lo que hay que sumar la multitud de cargos públicos en los ayuntamientos y en las diputaciones provinciales, y en sus empresas públicas y otros organismos dependientes. Miles de responsables públicos fuertemente condicionados por una estructura partidocrática, en la que la competencia profesional no suele ser un activo más importante que la fidelidad a los líderes o a las personas a los que deben su puesto.

(8) Entre el segundo trimestre de 2007 y el tercer trimestre de 2013 el empleo privado se redujo en Andalucía en un 25,7 por 100 (19,1 por 100 en España), mientras que el empleo público aumentó en un 1 por 100 (0,4 por 100 en España).

(9) En el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 2012, en el que se puso en marcha el Fondo de Liquidez Autonómica, las CC.AA. adquirieron el compromiso de reducir el gasto

público y los entes públicos asociados. Desde ese año hasta el mes de junio de 2015 en Andalucía se han eliminado 26 entes públicos (el 7,2 por 100), mientras que la media de todas las CC.AA. ha sido del 20,8 por 100.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, J. A., y C. GARCIMARTÍN (2011), «Criterios y factores de calidad institucional: un estudio empírico», *Revista de Economía Aplicada*, n.º 55.
- ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA (2007), *Andalucía 1980-2004: 25 años de desarrollo económico*.
- BANCO MUNDIAL (2002), *Informe sobre el desarrollo mundial 2002. Instituciones para los mercados*.
- (anual), *Doing Business*.
- (2015), *Doing Business Spain*.
- y la BROOKINGS INSTITUTION, *Worldwide Governance Indicators*.
- BARRO, R.J., y X. SALA-I-MARTIN (1995), *Economic Growth*, MIT Press, Cambridge (Ma).
- CABRILLO, F.; R. BRIAZZI, y R. ALBERT (2011), *Libertad Económica en España 2011*. Ed. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra).
- FERRARO, F. (1995), «Algunas consideraciones sobre la política económica de la Junta de Andalucía», en *Ocho Análisis de la Economía Andaluza*, Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla.
- FERRARO, F.J. (2013), «Concertación y paz social». *Diario de Sevilla*, 29.12.13.
- FUENTE, Á. de la, y R. DOMÉNECH (2015), El nivel educativo de la población en España y sus regiones: 1960-2011. BBVA Research, *Documento de trabajo* n.º 15/07.
- INSTITUTO VALENCIANO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS (2014), *El stock y los servicios del capital en España y su distribución territorial y sectorial en el periodo 1964-2012*.
- MARTÍNEZ, D., y J. RODRÍGUEZ (2009), «New technologies and regional growth: the case of Andalucía», *The Annals of Regional Science*, vol. 43(4): 963-987.
- PÉREZ, F. (dir.), y J. ALDÁS (2015), *Rankings ISSUE 2015. Indicadores sintéticos de las universidades españolas*, Ivie y Fundación BBVA.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Índice de Percepción de la Corrupción*.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA, *Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas* (INCAU), *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos* (ITA), *Índice de Transparencia de las Diputaciones Provinciales*.
- UNIVERSIDAD DE GOTEMBURGO (anual), *Regional Governance Matters*.
- URIEL, E., y R. BARBERÁN (2015), *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración Pública Central, 1991-2011*, Universitat de Valencia.
- WORLD ECONOMIC FORUM (anual), *Global Competitiveness Index*.