

# 1.1.

## Introducción y Orientaciones de Política Económica

En los primeros meses del año 2019, cuando se elabora el proyecto de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019, la economía andaluza se mantiene en el ciclo de crecimiento económico que viene registrando la economía española desde 2014, si bien, con tasas menores de incremento que otras comunidades lo que permite apreciar en la economía andaluza síntomas de progresiva desaceleración.

Según los últimos datos disponibles de la Contabilidad Regional Trimestral de Andalucía que elabora el IECA, en el último ejercicio económico cerrado, el año 2018, la economía andaluza registró un crecimiento real del PIB del 2,4%, medio punto inferior al del año anterior, e inferior al crecimiento de la economía española que creció hasta el 2,6% recortando el ritmo de crecimiento en 4 décimas.

Este ciclo de crecimiento de la economía andaluza en el pasado ejercicio, recayó en mayor medida en la demanda interna, que tuvo una contribución de 2,8 puntos porcentuales al crecimiento agregado, toda vez que el sector exterior tuvo una contribución negativa de 0,4 puntos porcentuales, resultado de una desaceleración tanto de las exportaciones como de las importaciones de bienes y servicios.

Más específicamente, las exportaciones de bienes y servicios solo crecieron en términos reales un 1,5% en el conjunto del año, frente al 6,2% que lo hicieron el año anterior.

Junto a ello, también las importaciones de bienes y servicios crecieron de forma más moderada, un 2,3%, menos de la mitad que en el año anterior (5,4%), debido al menor crecimiento de Andalucía.

Resulta por tanto crucial para la reversión de esta tendencia negativa, el retorno al saldo positivo de la balanza exterior, potenciando la internacionalización de la economía productiva andaluza y volviendo a los ratios de crecimiento pasados en las exportaciones.

De hecho, en el primer trimestre del año, Andalucía ha sido la segunda Comunidad Autónoma más exportadora de España, contabilizando un superávit comercial con el extranjero de 583 millones de euros, en contraste con el déficit que presenta la balanza comercial española en ese mismo periodo.

Este superávit se sustenta en la balanza comercial no energética que presenta un saldo positivo de 2.752,1 millones de euros en Andalucía, mientras a nivel nacional registra déficit (-2.590,7 millones de euros).

Por su parte, en la demanda interna, se basó en un incremento real de la formación bruta de capital del 5,1% en el conjunto del año.

El consumo creció un 2,2% en 2018, dos décimas menos que en el anterior, con una moderación del gasto en consumo de los hogares de más de medio punto (2,1% frente a un 2,7% en 2017). Al mismo tiempo la creación de empleo se produjo a tasas más moderadas que las del año anterior y, con carácter general, no se produjeron ganancias de poder adquisitivo de los salarios, siendo el incremento salarial pactado en convenio del 1,7%, prácticamente igual que la subida media anual del IPC (1,6%).

Desde el punto de vista de la oferta, el crecimiento se sustentó prácticamente en todos los sectores productivos, salvo la industria, que experimentó un retroceso del 2,7%, explicado en mayor medida por las ramas extractivas y energéticas que por la industria manufacturera, que concentrando las dos terceras partes del valor añadido industrial, registró una caída del 1,1%.

En este marco, cobra especial relevancia la reorganización acometida por el nuevo Gobierno de la Junta de Andalucía en el área de Industria persiguiendo con ello vincular el crecimiento en la demanda y la inversión pretendida con la política fiscal con el desarrollo de una política industrial y energética para Andalucía.

Según los datos disponibles de la Encuesta de Población Activa (EPA) en el 4º trimestre de 2018 se contabilizaron 82.216 ocupados más que en el año 2017, pero siendo el ritmo de creación de empleo del 2,8%, 1,3 puntos inferior al año anterior.

Por el contrario, el último dato disponible, primer trimestre 2019 ofrece unos resultados muy positivos para Andalucía, ya que es la comunidad donde se da el mayor incremento de empleo, 15.900 personas más (un 0,52%).

Igualmente, se produce en este trimestre el mayor incremento de la variación trimestral en el empleo de todo el territorio nacional, alcanzando los 11.000 activos más.

Con todo lo anterior el número de parados en Andalucía se cifra en 829.500 una diferencia sobre el trimestre anterior del 0,59% frente a un incremento nacional de 1,51%.

Todo ello, en un entorno nominal en el que los precios de consumo muestran tasas de crecimiento muy moderadas, en línea con el ámbito nacional y europeo. En concreto, la tasa de inflación se sitúa en el mes de febrero de 2019, última información disponible, en el 0,9%, dos décimas por debajo de la media nacional (1,1%) y seis décimas menos que en la Eurozona (1,5%); todas ellas inferiores al objetivo de estabilidad de precios del Banco Central Europeo (2%), que sigue manteniendo el tipo de interés de las operaciones principales de financiación del Eurosistema en el mínimo histórico del 0%.

Y en este contexto de inflación moderada, los salarios pactados en convenios crecen un 1,85% en Andalucía hasta el mes de febrero, última información disponible, por encima del IPC general (0,9%).

En este sentido, cabe destacar el Índice de Comercio al por Menor (ICM), que crece a precios constantes un 2,8% interanual en los dos primeros meses del año, o el Índice de Producción Industrial de Andalucía (IPIAN), que tras el descenso observado en 2018 registra un leve crecimiento agregado del 1,7% interanual entre enero y febrero, especialmente en la producción de bienes de consumo (16,7%).

En todo caso, el escenario económico en el que se elaboran las previsiones de la economía andaluza en 2019 viene marcado por la desaceleración del crecimiento mundial que señalan los principales organismos internacionales, especialmente en los países industrializados y, dentro de ellos, del marco de referencia más cercano, como es la Unión Europea y la Zona Euro.

En este sentido, organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la OCDE o la Comisión Europea, vienen reflejando en sus últimos informes de perspectivas económicas estos síntomas de desaceleración de la economía mundial, revisando a la baja sus expectativas de crecimiento, en un escenario de riesgos e incertidumbres, entre los que destaca el recrudecimiento de las tensiones comerciales y su repercusión en ámbitos como la industria de la automoción y las cadenas de suministro internacionales; la desaceleración del crecimiento de la economía china; las dificultades en la articulación del proceso de salida del Reino Unido de la Unión Europea; las vulnerabilidades financieras asociadas al fuerte endeudamiento público y privado en varios países (entre otros Italia); o un cambio drástico en las condiciones financieras debido, entre otros factores, a un aumento de la aversión al riesgo o a la salida del Reino Unido de la Unión Europea sin acuerdo.

Esto dibuja un entorno exterior para la economía andaluza menos proclive para el crecimiento que en años anteriores pero que, en cualquier caso, obliga a redoblar esfuerzos y a la adopción de medidas y políticas que ayuden a revertir esta tendencia.

La política del Gobierno de la Junta de Andalucía debe contribuir, por ello, a mitigar los riesgos de este entorno exterior, menos proclive para el crecimiento regional que en años anteriores.

El FMI, en su último informe de previsiones económicas publicado en abril de 2019, ha revisado a la baja el crecimiento esperado para la economía mundial en 2019 en dos décimas respecto su anterior previsión, situándolo en el 3,3%, tres décimas más moderado que en 2018 (3,6%).

Un crecimiento que en el caso de la Eurozona se espera que sea del 1,3%, medio punto inferior al del año anterior (1,8%). Destaca especialmente que, para la principal economía de la Zona, Alemania, prevé un crecimiento del PIB del 0,8% en 2019, la mitad del registrado en 2018 (1,5%).

Similares son las perspectivas de crecimiento para la Eurozona que contempla la Comisión Europea, que el pasado mes de febrero revisó a la baja su previsión anterior en más de medio punto, estimando un crecimiento real del 1,3% de media en la Zona Euro en 2019; y más moderadas aún las de la OCDE, que recortó en marzo su previsión anterior en 0,8 puntos, hasta situar el crecimiento del PIB de la Eurozona en el 1% en 2019.

En el contexto más próximo, el crecimiento medio de la economía española previsto para 2019 por los diferentes organismos oficiales nacionales e internacionales (Ministerio de Economía y Empresa del Gobierno de España, Banco de España, Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional y OCDE) es del 2,2%, cuatro décimas por debajo del observado en 2018 (2,6%).

Este menor crecimiento esperado del contexto exterior en el que se mueve la economía andaluza se va a producir en unas condiciones de financiación caracterizadas por un práctico mantenimiento de los tipos de interés, tanto a largo como a corto plazo, y de cierta depreciación del tipo de cambio del euro, lo que invita a continuar en la senda de la emisión de deuda iniciada en este primer trimestre de 2019 y que se ha desarrollado con unos magníficos resultados.

Así, el BCE prevé para 2019 tipos de interés similares a los registrados en 2018, con niveles reducidos a largo plazo y algo negativos para el corto plazo. En concreto, el Euribor a tres meses se situará en el -0,3%, como el año anterior; y para el largo plazo, el rendimiento de la deuda pública a diez años se prevé sea del 1%, una décima menos que el pasado año (1,1%).

Con relación al tipo de cambio de la moneda única, el BCE pronostica una cotización media del euro respecto al dólar de 1,14 dólares por euro en 2019, un 3,4% inferior a la cotización de 2018 (1,18 dólares el euro).

Otro de los condicionantes externos relevantes para el crecimiento económico es el precio de las materias primas, más específicamente del petróleo, en los mercados internacionales. El FMI prevé una reducción del precio del petróleo en el presente año, del 12,9%, tras la importante subida registrada en 2018 (30,6%). Con esta bajada, el

precio medio del barril de Brent en 2019 se situaría en el entorno de los 61,8 dólares de media en el año.

Teniendo en cuenta los condicionantes externos referidos, que constituyen los supuestos básicos en los que se fundamenta la elaboración del escenario macroeconómico de Andalucía, la Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad prevé que se mantenga esta desaceleración de la economía ya que el crecimiento real del PIB en Andalucía en 2019 pasará del 2,4%, observado en 2018 al 2,1% previsto para este ejercicio.

El crecimiento de la economía andaluza en 2019 seguirá sustentado en los componentes internos a pesar de que el crecimiento del empleo será menor que en 2018, toda vez que las subidas salariales acordadas en los PGE 2018 y la reforma tributaria acometida por la Junta de Andalucía el pasado mes de abril tendrá un impacto positivo vía aumento de la renta disponible.

Por el lado de la oferta, todos los sectores contribuirán positivamente al crecimiento de la economía andaluza en 2019, a diferencia del pasado año en el que el sector industrial presentó un crecimiento negativo.

El crecimiento real de la economía andaluza en 2019 se producirá en un contexto nominal de subida moderada de los precios de producción, previéndose un aumento del deflactor del PIB del 1,7%, por debajo del objetivo de estabilidad de precios del BCE (2%). De este modo, teniendo en cuenta el crecimiento real previsto y la evolución esperada para el deflactor del PIB, la economía andaluza registrará en 2019 un crecimiento del PIB del 3,8%, en términos corrientes, cuatro décimas por encima del observado en 2018 (3,4%). Con ello, el PIB nominal de la Comunidad Autónoma se situará en el entorno de los 174.000 millones de euros.

De hecho, según la AIReF el crecimiento de la economía andaluza entre enero y marzo ha sido del 0,9%, con lo cual Andalucía ha liderado, junto a Navarra, el crecimiento regional en el conjunto de España (que registró un alza del 0,7%).

Adicionalmente a lo anterior los datos de coyuntura son muy positivos, entre ellos:

- El gasto en consumo final crece al 1,9% frente al 1,5% nacional
- La creación de sociedades mercantiles crece al 0,7% frente a una caída del 0,8% a nivel nacional
- El índice de producción industrial crece al 2,9% frente al 0,7% a nivel nacional
- El índice de entrada de pedidos como indicador adelantado de la actividad económica que crece al 7% en el primer trimestre frente al 2,1% a nivel nacional.

En el mercado laboral, el crecimiento de la economía andaluza en 2019 permitirá un aumento de la ocupación, estimado en el 2%, lo que supondrá la creación de unos se-

setenta mil nuevos empleos, siendo la consecuencia más positiva de la reorientación del modelo productivo.

La creación de empleo continúa siendo el objetivo primordial del nuevo gobierno como se plasman en las políticas que se están llevando a cabo desde comienzos de 2019, entre las que cabe citar:

- I. Una profundización en el protagonismo de la industria, impulsando políticas de industrialización a través de la Estrategia Industrial 2020, con varios ejes de actuación como son, entre otros, la atracción de inversiones industriales y la mejora y simplificación de la regulación administrativa para facilitar el desarrollo del sector en la región. En este sentido, la industrialización de la región debe pasar por una mejora del tejido empresarial, para el cual el impulso del conocimiento, de la I+D+i, y la economía digital son fundamentales.
- II. No se quiere dejar de lado la importancia que tiene el medio ambiente en cuanto define un sistema de crecimiento sostenible. Se intensificarán, en atención a los próximos retos marcados por la Agenda 2030, las políticas de ecoeficiencia y energías renovables, protección del medio ambiente y desarrollo territorial, y movilidad sostenible e infraestructuras de transporte.
- III. También es fundamental, destacar la perspectiva social e institucional de los objetivos buscados. Por ello, se van a priorizar las políticas que generen empleo, mediante la formación y la educación así como impulsando y facilitando la actividad productiva, siendo el ejemplo más claro, la reactivación de la formación profesional para el empleo, alcanzando para ella niveles de presupuestación superiores en más de un 188% a la ejecución del ejercicio 2018; igualmente parte de estas políticas buscarán luchar contra la desigualdad y la pobreza, y, por último, se tratará de introducir principios de buena gobernanza con políticas de regeneración, modernización y transparencia de la administración pública, cuyos réditos económicos son indiscutibles.
- IV. Asimismo en el caso del trabajo autónomo y la economía social se ejecutarán políticas que impliquen niveles de realización superiores al 30% de lo recogido en el presupuesto 2018.

En resumen, este cambio debe buscar diversificar la economía andaluza, elevar su competitividad, basándose en un sistema de I+D+i al servicio del conocimiento y del desarrollo tecnológico; una economía más sostenible, que presenta las siguientes debilidades que el presente Presupuesto trata de corregir:

- El gasto en I+D en porcentaje del PIB se sitúa en Andalucía en el 0,92% en 2017, última información publicada, frente al 1,07% que presentaba en 2013; a nivel nacional, el comportamiento ha sido también de descenso, y ha pasado del 1,27% del PIB en 2013, al 1,20% del PIB en 2017.

- Junto a ello, se ha reducido de manera significativa la intensidad de innovación (gasto en innovación de las empresas sobre su cifra de negocios), que se sitúa en el 0,56% en 2016, última información publicada, frente a un 0,74% en 2013, en un contexto nacional en el que ha experimentado una leve reducción (ha pasado del 0,91% en 2013 al 0,89% en 2016).

De otro lado, desde la perspectiva ambiental, la economía andaluza ha aumentado la proporción de fuentes renovables en su consumo energético, no obstante, aun nos encontramos lejos de los objetivos que potencialmente se estima puede alcanzar Andalucía tanto en materia de Energía primaria procedente de fuentes renovables como en la lucha contra el cambio climático.

Y desde la perspectiva social, a pesar de los indudables avances que se han producido, queda un enorme recorrido en la lucha contra el fracaso escolar que sigue presentando unas tasas de abandono escolar temprano absolutamente inaceptables del 22%; unas tasas de población con educación superior inferiores a los de otras comunidades y países de nuestro entorno y un porcentaje de jóvenes entre 18 y 24 años que están desempleados y no integrados en el sistema educativo que se sitúa en el 20,7%.

Entre los principales retos que deberá abordarse por el nuevo gobierno de cara al presente ejercicio presupuestario debemos destacar algunas cuestiones de elevada importancia.

En primer lugar, el mercado de trabajo andaluz sigue mostrando una intensa debilidad a pesar del esfuerzo realizado. La tasa de paro que caracteriza al mercado de trabajo andaluz (23% de media en 2018), así como la inestabilidad laboral, que se ha incrementado en los últimos años, creciendo el empleo temporal entre 2013 y 2018 un 37,3% de manera acumulada, por encima del 12,8% del empleo indefinido. De otro lado, el menor crecimiento relativo del empleo en las mujeres frente a los hombres, de forma que si en 2013 el 44% de la población ocupada en Andalucía eran mujeres, en 2018 este porcentaje ha pasado al 42,7%. Todo ello obliga a la Junta de Andalucía a redoblar los esfuerzos necesarios para resolver estos problemas. Para nada es posible sentirse satisfechos de todo lo logrado si la brecha de desempleo con el resto de España y de Europa sigue siendo de la magnitud que observamos.

En segundo lugar, y a pesar de la convergencia nominal en tasas de crecimiento del PIB no ven su reflejo claro en términos de PIB por habitante. El PIB per cápita de Andalucía se cifra en 18.557 euros de media según el INE, frente a 25.100 euros de media en España. Y respecto a la UE, Andalucía presenta un PIB pps per cápita que representa el 68% de la media europea. En este sentido, tanto respecto a España como respecto a Europa, Andalucía ha experimentado retrocesos que han hecho perder a los andaluces parte de la convergencia alcanzada en las décadas anteriores. Cabe recordar la pérdida de la consideración de “región en transición” de Andalucía en estos últimos años, pasando de nuevo a “región menos desarrollada”. Gran parte de la divergencia

viene explicada, precisamente, por la incapacidad de la región para crear el empleo necesario y de calidad que resultaría en la mejora de los ratios de bienestar. Es por este sentido necesario un cambio de cultura en cuanto a la intervención y aplicación de las políticas públicas andaluzas que permita finalmente y a medio plazo cambiar las tendencias estructurales de la economía andaluza que la relega a los últimos puestos en numerosos indicadores de España y Europa.

Es por este motivo que el Presupuesto que se presenta en estos momentos debe suponer el primer hito necesario para este cambio de tendencia en la intervención pública regional en Andalucía. Con este Presupuesto se quieren poner las bases en cómo la Administración Pública andaluza quiere influir en adelante en el ámbito económico, laboral y social y que obtenga como resultado la mejora del bienestar global de los andaluces. Diversificar y mejorar la calidad del tejido productivo es el paso previo y no es menos importante, la formación en el ámbito del mercado de trabajo y de la educación. Para ello será necesaria la evaluación de las políticas aplicadas y su rediseño necesita de unos nuevos presupuestos que incorporen la financiación necesaria para llevar a cabo estos nuevos planes. Lo mismo sucede con el impulso y mejora de la educación y del emprendimiento.