

¿RECUPERACIÓN O METAMORFOSIS? UN PLAN DE TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA PARA ESPAÑA

Federico Steinberg,
Miguel Otero Iglesias y Enrique Feás

con la estrecha colaboración de José Pablo Martínez,
Elena Pisonero, Carlos Martínez Mongay,
José Moisés Martín Carretero,
Gonzalo García Andrés y Rafael Doménech

Informe 28 | Julio 2020

¿RECUPERACIÓN O METAMORFOSIS?

Un plan de transformación económica para España

Federico Steinberg, Miguel Otero Iglesias y Enrique Feás - Informe 28 | Julio 2020

con la estrecha colaboración de José Pablo Martínez, Elena Pisonero,
Carlos Martínez Mongay, José Moisés Martín Carretero,
Gonzalo García Andrés y Rafael Doménech

Real Instituto Elcano - Madrid - España
www.realinstitutoelcano.org

El Real Instituto Elcano es un *think tank* español de estudios internacionales y estratégicos que analiza el mundo desde una perspectiva española, europea y global.

El Real Instituto Elcano nació en 2001 como una fundación privada, bajo la presidencia de honor de S.A.R. el Príncipe de Asturias. Su Patronato está compuesto por figuras destacadas de la vida española vinculadas a la política exterior, los representantes de las grandes empresas que hacen posible el funcionamiento del Instituto, así como los ministros de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Defensa, Cultura y Deporte, y Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Los informes Elcano, cada uno de ellos fruto de la reflexión de un amplio grupo de trabajo de especialistas que representan a diferentes ámbitos y visiones de la sociedad, responden a la necesidad de aportar propuestas concretas a temas relevantes para la política exterior española.

© 2020 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISSN: 1698-885X
Depósito Legal: M-53423-2004

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	5
INTRODUCCIÓN	13
▶ CONTEXTO INTERNACIONAL DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA: RIESGOS Y OPORTUNIDADES	19
1. Marco histórico-transformativo	24
2. Marco multilateral	30
<i>Acciones concretas</i>	33
3. Efectos económicos de la pandemia en perspectiva comparada	34
<i>El problema de la deuda pública: opciones para España</i>	37
4. Marco europeo	41
<i>¿Cómo debe posicionarse España en el debate europeo?</i>	44
▶ IMPACTO DE LA CRISIS, ASIMETRÍAS Y NECESIDADES DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA	51
1. Impacto en mercado laboral, tejido productivo y cuentas públicas	53
2. Análisis por sectores económicos	55
3. Análisis por grupos sociales	57
▶ LA TRANSFORMACIÓN DEL MODELO PRODUCTIVO ESPAÑOL	61
1. Transformación digital	65
2. Transformación energética y sostenibilidad medioambiental	69
3. Inclusión y lucha contra la desigualdad	71
4. Internacionalización y análisis específico del sector turístico	72
5. Medidas y reformas prioritarias, y papel del sector privado	75
▶ RECOMENDACIONES GENERALES	79
▶ RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA LA DIGITALIZACIÓN, LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA, LA INCLUSIÓN Y LA INTERNACIONALIZACIÓN	85
▶ AGRADECIMIENTOS	93

RESUMEN EJECUTIVO



RESUMEN EJECUTIVO

La pandemia del COVID-19 va a tener un impacto económico global aún mayor que el de la Gran Recesión y España se verá particularmente afectada. No hay forma de saber cuánto tardará la economía en volver a la normalidad y tampoco cuál será la nueva normalidad. Pero si ya antes de la crisis se avistaba la necesidad de un cambio del modelo productivo español hacia una economía más verde, más digital y más sostenible, tras una sacudida de los cimientos económicos como la que se derivará de esta crisis, la transformación del modelo productivo se hace ahora ineludible.

España deberá hacer una transición hacia ese nuevo modelo en un contexto internacional muy complejo, en medio de una crisis del multilateralismo y un nuevo orden multipolar aún por definir, unos nacionalismos y populismos pujantes, una crisis existencial del modelo europeo y una economía con posibles tensiones financieras, alto riesgo de deflación, bajo crecimiento y finanzas públicas exhaustas. Se trata de cambiarle el motor a un coche en marcha mientras circula por una carretera estrecha junto a un acantilado.

Comparar esta crisis con cualquier otra anterior es difícil. No es como una guerra, porque no hay destrucción de infraestructuras, ni como la gripe de 1918, porque ni el confinamiento fue similar entonces ni la economía estaba tan globalizada como ahora. La crisis financiera de 2010, si bien fue provocada por una causa muy diferente, presenta ciertas similitudes, como el hecho de que, una vez más, su impacto económico se centrará en los más vulnerables. Esta crisis golpea sobre un segmento poblacional ya debilitado por la anterior, por lo que será difícil que la recuperación prospere sin un rediseño del contrato social, a riesgo de que las tensiones políticas terminen por ser insostenibles.

En el ámbito internacional, la crisis ha puesto de manifiesto que la interdependencia económica puede ser un factor de vulnerabilidad y que existen problemas globales que sólo se pueden afrontar de forma global. La pandemia se ha producido en un contexto de multilateralismo en decadencia, con una Organización Mundial del Comercio (OMC) bloqueada y una Organización Mundial de la Salud (OMS) infradotada, unos EEUU en retirada de la agenda internacional –y en abierta pelea con una China cada vez más pujante comercial y tecnológicamente y con agenda política propia–, una Rusia amenazante, y un populismo y un nacionalismo creciente en Asia, América Latina y Europa. En la UE, la crisis del *Brexit* se ha saldado hasta el momento con aparente relativa unidad, pero no ha podido ocultar las profundas divergencias en el modelo europeo que persiguen distintos grupos de países.

España no parte de una situación precisamente fácil: ha sufrido de forma diferencial a nivel epidémico y, aunque parte de un modelo económico más equilibrado y una estructura productiva más diversificada que antes de la anterior crisis, sufrirá de forma diferencial a nivel económico. Esto es así por varios motivos.

Algunos son totalmente ajenos a España, como el hecho de que el COVID-19 tendrá un impacto particularmente negativo en sectores como el turismo, cuya demanda no es acumulable (como la de la industria) y está condicionada a las normas de distanciamiento social (cuyo fin parece aún lejano y sujeto a la distribución de una vacuna). Otros son circunstanciales, como el hecho de que el sector del automóvil también estaba en pleno proceso de transformación antes de la crisis.

Sin embargo, otros factores, que refuerzan el impacto económico negativo en España, tienen que ver con deficiencias estructurales de la economía española.

En primer lugar, la fragilidad laboral, social y de género. El mercado laboral sigue siendo la principal fuente de vulnerabilidad y desigualdad en España, y el impacto de la crisis se hará notar fundamentalmente en aquellas personas poco cualificadas con empleos temporales o a tiempo parcial y en los deciles más bajos de renta (en especial hostelería, restauración y otros servicios de bajo valor añadido). Por otra parte, siete de cada 10 trabajadores con los salarios más bajos y casi seis de cada 10 personas desempleadas son mujeres.

En segundo lugar, la brecha digital y su relación con el capital humano. España ya partía de un sistema educativo que no genera suficiente igualdad de oportunidades. El confinamiento ha puesto de manifiesto que las diferencias en acceso a la tecnología pueden exacerbar la exclusión educativa.

En tercer lugar, la fragilidad financiera. España llega a esta crisis con débiles finanzas públicas, con muchas necesidades de gasto y con un déficit y una deuda elevados. Esta crisis, como la de 2010, ha puesto de manifiesto los problemas de contar en Europa con una unión monetaria incompleta. Salir de esta crisis requerirá un impulso fiscal elevado, como el que va a acometer EEUU y el Reino Unido. En la eurozona, sin embargo, dicho impulso está condicionado por la capacidad financiera de los distintos Estados miembros, y si Alemania incurre en gastos y avales muy superiores a los de España o Italia es simplemente por su mejor situación fiscal. Este enfoque por el lado del pasivo (la financiación), y no del activo (el gasto necesario), podría resultar en un gasto medio final insuficiente que haga que Europa, como hace una década, salga de la crisis más tarde, con mayores divergencias reales entre países y con enormes cicatrices dentro de algunos de ellos.

La salida de la crisis pasa necesariamente por un enfoque europeo. Hasta el momento la UE ha reaccionado bien –tras los errores iniciales– a nivel institucional, pero no tan bien a nivel intergubernamental. La Comisión y el Banco Central Europeo (BCE) han demostrado ambición y valentía. El Consejo Europeo, por su parte, ha dado pasos positivos, y está pendiente de aprobar los detalles del Fondo de Recuperación Europeo presentado por la Comisión, que si pretende ser sostenible no puede basarse en préstamos, sino en gasto e inversión, y, si pretende ser relevante en términos macroeconómicos, no puede basarse en la supuesta movilización del sector privado utilizando como palanca un pequeño volumen de fondos públicos. Todo indica que finalmente habrá un ambicioso programa de gasto financiado por la emisión temporal de deuda comunitaria que podría dar lugar a importantes inversiones en España y en otros Estados miembros bajo un esquema de gobernanza comunitario similar al del Marco Financiero Plurianual 2021-2027, que también está en negociación.

Este informe defiende que España debe salir de esta crisis apoyada en el comercio internacional y el multilateralismo, en una Europa solidaria y cohesionada, y en un marco político nacional dispuesto a transformar el modelo productivo en plena coordinación con el sector privado.

A nivel internacional, España tiene que seguir apoyando el multilateralismo, promoviendo la máxima coordinación posible en el marco del G20 y trabajando por la recuperación del marco supranacional. En esta línea debe desbloquear y promover la reforma de la OMC para evitar tentaciones proteccionistas, impulsar la acción conjunta de la Organización Mundial del Turismo (OMT) y una OMS reforzada –como pretende Alemania– para reactivar la movilidad y el sector turístico, y defender en el marco de las iniciativas del G20 y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) la lucha contra los paraísos fiscales (también los europeos).

A nivel europeo, España debe defender que la reforma del euro y el establecimiento de mecanismos fiscales conjuntos no son sólo una cuestión de solidaridad, sino también de eficiencia, y si finalmente el Fondo de Recuperación se basa en el refuerzo del marco presupuestario de la UE, España debe defender que sea suficiente (para lo cual tendrá que apalancarse y emitir deuda, con contragarantía del aumento de presupuesto), sostenible para los Estados miembros (basado en gasto e inversión, no en préstamos, y en sectores de futuro como la digitalización y la economía verde), no distorsionador del mercado único (con la posibilidad de financiar participaciones temporales europeas en el capital de empresas) y con una gobernanza comunitaria (sin derecho de veto).

A nivel nacional, en paralelo, deberá lograr un contexto político de consenso para transformar el modelo productivo español dentro del marco europeo, cambiando el centro de debate desde la “recuperación” a la “transformación”. Para ello deberá garantizar que los fondos europeos generen el mayor impacto económico y social posible, mejorando el entorno de ejecución y gestión, priorizando inversiones, y consolidando una cartera de proyectos con la suficiente calidad y la asistencia técnica imprescindible.

En dichos proyectos, la transformación digital deberá ser clave. Las nuevas tecnologías son intensivas en capital humano y es preciso que España mejore su baja dotación en este tipo de capital para hacer frente al cambio tecnológico. La tecnología puede ayudar a un uso más eficiente de los recursos dedicados a educación y formación, contribuir a un mejor funcionamiento del acercamiento de oferta y demanda en el mercado de trabajo y a la transición energética.

El otro eje de cambio será la sostenibilidad medioambiental, promoviendo en el marco del Plan Verde Europeo la internalización de los costes del cambio climático mediante la imposición sobre la contaminación. Para ello se deberán aprovechar las tecnologías ya existentes, así como innovar e invertir en otras nuevas menos intensivas en emisiones, en procesos productivos más eficientes energéticamente y en infraestructuras con las que acelerar la transición energética.

Al mismo tiempo, España deberá acometer importantes reformas estructurales que demuestren a los socios europeos que somos un socio serio y fiable, preocupado por la eficiencia y la solidaridad no sólo en Europa, sino también en España. Sin necesidad de que nos lo reclamen, debería plantearse un plan a medio y largo plazo que permita estabilizar la deuda pública, lo que requerirá una reforma del sistema de pensiones (quizá no imposible políticamente dado el esfuerzo que se ha hecho por salvaguardar la vida de las personas de más edad), así como una ampliación de las bases fiscales que reduzca las ineficiencias del sistema fiscal por el lado de los ingresos y una mejora en la eficiencia del gasto. Sólo en este contexto será posible plantear con credibilidad frente a nuestros socios europeos ambiciosas reformas en el ámbito del ingreso mínimo vital y de la lucha contra la pobreza (más allá de un necesario y urgente sostenimiento de rentas temporal durante la duración de la crisis), dentro de un nuevo pacto social que no puede ser ajeno al debate sobre la Europa que protege.

Adicionalmente, resultan imprescindibles: una reforma de la administración española para hacerla más digital, eficiente y profesional; una reforma regulatoria y de competencia para dotar de un marco de estabilidad y certidumbre a la actividad privada, con planes específicos sectoriales; y revisar de forma radical el marco de políticas activas de empleo, promoviendo la reducción de la temporalidad y la precariedad, pero evitando en paralelo peligrosas contrarreformas que reduzcan la necesaria flexibilidad.

Ya antes de la crisis, España tenía que cambiar su sistema productivo para sobrevivir en un mundo globalizado y donde la tecnología, la internacionalización, y la sostenibilidad social y medioambiental son piezas fundamentales. La pandemia del COVID-19 supondrá una sacudida tan grande del sistema que debería ser aprovechada para realizar una metamorfosis de la economía española. Porque sólo desde el ejemplo, la seriedad y la convicción de las propias capacidades de cambio, España será capaz de reforzar su papel en Europa y tener un mayor liderazgo en la escena internacional. Salir de esta crisis es un gran reto, pero también una oportunidad.

INTRODUCCIÓN



INTRODUCCIÓN

España se enfrenta a un reto sin precedentes. La pandemia del COVID-19 tendrá un impacto económico global sin parangón, que además afectará a la economía española de forma especialmente severa y pondrá a prueba el proyecto europeo.

Pero los *shocks* de este tipo abren la puerta a grandes transformaciones. Más allá de que en una primera fase se deba aspirar a minimizar daños en el tejido productivo y sostener rentas, hay que asumir que habrá muchas empresas que no podrán aguantar, lo que obliga a plantear una estrategia de transformación del tejido productivo a medio y largo plazo.

España deberá acometer esta transición en un contexto internacional muy complejo, en medio de una crisis del multilateralismo y un nuevo orden multipolar aún por definir, unos nacionalismos y populismos pujantes, una crisis existencial del modelo europeo y una economía con posibles tensiones financieras, alto riesgo de deflación, bajo crecimiento y finanzas públicas exhaustas.

El objetivo debe ser salir de la recesión, cuya duración e intensidad a día de hoy es imposible de prever, pero que será muy profunda, con una economía con menos vulnerabilidades y más fortalezas. Habría que aspirar a modificar elementos sustanciales del modelo productivo mediante reformas (o mejoras) estructurales en torno a los ejes de la digitalización, la sostenibilidad, la inclusión y la internacionalización, aumentar la resiliencia y adaptabilidad, asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo y avanzar en la integración europea.

Operar bajo el supuesto de que todo volverá a la normalidad no es una estrategia adecuada. España ha sufrido de forma diferencial a nivel epidémico y, aunque parte de un modelo económico más equilibrado y una estructura productiva más diversificada que antes de la anterior crisis, sufrirá más que otros países dada su dependencia de sectores como el turismo, la fragilidad de su mercado laboral, su elevado nivel de desigualdad, su escaso margen fiscal y su retraso tecnológico y digital.

Por lo tanto, se verá obligada a afrontar una profunda reestructuración derivada del impacto de la pandemia. La vuelta al modelo de crecimiento pre-COVID será prácticamente imposible, tanto por las previsibles futuras restricciones a la movilidad, como porque la pandemia acelerará algunos procesos estructurales en marcha y modificará parcialmente la globalización. España tendrá que hacer frente

La vuelta al modelo de crecimiento pre-COVID será prácticamente imposible, tanto por las previsible futuras restricciones a la movilidad, como porque la pandemia acelerará algunos procesos estructurales en marcha y modificará parcialmente la globalización.

a los mismos con unas finanzas públicas en una delicada posición, un tejido productivo dañado, un elevado desempleo y mayores brechas sociales. Frente a esto, la respuesta no puede ser una mera “recuperación” de lo anterior sino una “transformación” para ser más resilientes en el futuro.

Hace 40 años España fue capaz de generar un círculo virtuoso en el que, con el apoyo europeo, se impulsó un gran pacto político y social por la modernización. De manera similar, los esfuerzos de las administraciones públicas, el sector privado y el apoyo europeo deberían alinearse una vez más para impulsar un proceso de metamorfosis positivo que permita establecer unas bases sólidas para un crecimiento sostenible del país.

Asimismo, es importante aprender de la última crisis de hace 10 años, prepararse para una recesión más duradera de lo inicialmente previsto, y actuar con rapidez y determinación para minimizar sus efectos y facilitar la salida. Numerosos síntomas apuntaban a la imperiosa necesidad de reformas sustanciales en la economía española, como la educación, el mercado laboral y las políticas activas de empleo, la fiscalidad o el sistema de pensiones, entre otras. Esta crisis, aumenta la urgencia y escala de esa necesidad de reestructuración, especialmente en sectores intensamente afectados, como es el turístico y el del automóvil.

Los próximos meses serán cruciales a la hora de determinar la respuesta europea a esta crisis. Entre otras medidas, se van a decidir nuevos instrumentos financieros, especialmente el Fondo de Recuperación financiado por la emisión de deuda a nivel comunitario. Se trata de una medida necesaria, pero no suficiente. Se debe también aportar un plan de cómo se usarían esos fondos de manera eficiente e inteligente a nivel nacional. No se trata sólo de hacer un llamamiento a la solidaridad de la Unión, sino también contribuir a su solidez. Sólo así convenceremos a nuestros socios de que vale la pena dar el siguiente paso en la integración fiscal.

En las próximas páginas se esboza una estrategia para que España salga de esta crisis apoyada en el comercio internacional y el multilateralismo, en una Europa solidaria y cohesionada, y en un marco político nacional dispuesto a transformar el modelo productivo en plena coordinación con el sector privado. Para hacerlo, se

propone que se apoye en cuatro vectores horizontales: la digitalización, la transición ecológica, la inclusión y la lucha contra la desigualdad, y la internacionalización, de los que cuelgan una batería de medidas concretas.

El reto es enorme, pero sólo desde el ejemplo, la seriedad y la convicción de las propias capacidades de cambio España será capaz de reforzar su papel en Europa y tener un mayor liderazgo en la escena internacional. En el pasado las “reformas estructurales” se han identificado con recortes y mayor precariedad laboral. Esto no tiene que ser así, las reformas tienen que tener como objetivo mejorar la vida de los españoles y, por lo tanto, es importante que cuenten con un amplio consenso y un sentido de apropiación (*ownership*) por parte de la población.

En las próximas secciones se analizará el contexto de la crisis, su impacto diferencial y los rasgos de la necesaria transformación estructural a nivel nacional. La primera sección se centra en el contexto internacional de la economía española, con sus riesgos y oportunidades. La siguiente evalúa el impacto de la crisis sobre España en los ámbitos laboral, productivo y de cuentas públicas, así como desde el punto de vista sectorial y por grupos sociales. En tercer lugar se analizan los rasgos de la necesaria transformación de la economía española en los ámbitos de digitalización, transformación energética y sostenibilidad medioambiental, inclusión y lucha contra la desigualdad, potenciación de la internacionalización –con un apartado especial sobre el turismo– y las imprescindibles reformas estructurales, haciendo especial referencia al papel del sector privado. Finalmente, el informe concluye con un resumen de recomendaciones.

CONTEXTO INTERNACIONAL DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA: RIESGOS Y OPORTUNIDADES



CONTEXTO INTERNACIONAL DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA: RIESGOS Y OPORTUNIDADES

La economía global experimentará durante 2020 la mayor recesión desde la Gran Depresión, y la economía española la mayor desde la Guerra Civil. Al encontrarnos en una situación de incertidumbre radical (también llamada incertidumbre *knightiana*),¹ no podemos anticipar el nivel de caída de la actividad, cuánto se elevarán el déficit y la deuda pública, o hasta dónde crecerá el desempleo.

La crisis del COVID-19 está produciendo severas disrupciones de la actividad global durante el primer semestre del año. En China, la producción industrial, las ventas al por menor y la inversión cayeron en enero y febrero de 2020 alrededor de un 20% interanual, recuperándose a partir de marzo tras el gradual levantamiento de las medidas de contención y la aplicación de ciertos estímulos. En el resto de las economías afectadas por la pandemia todavía es pronto para cuantificar la magnitud de la crisis, ya que las medidas más severas de contención se tomaron en marzo y abril, si bien se está observando un profundo deterioro del consumo y el turismo. Igualmente, los mercados financieros y de materias primas también están acusando especialmente la actual situación: los primeros por el intenso aumento de la aversión al riesgo y la consiguiente huida a activos refugio, y los segundos (especialmente los de petróleo y metales industriales) por la caída de la demanda.

El alcance de la disrupción es muy incierto, porque están operando varias perturbaciones económicas por el lado de la oferta y de la demanda: una interrupción forzada de la producción amplificada por el elevado grado de integración mundial del sector manufacturero; un retroceso en el consumo de los hogares y de la inversión empresarial; una alteración de las condiciones de financiación debido a la perturbación financiera global; una caída de precios de las materias primas perjudicial para los países productores; así como una elevada incertidumbre que puede reducir el consumo y la inversión más allá de la crisis sanitaria, dando lugar a un círculo vicioso de destrucción de empresas y empleos, aumentos de impagos y endurecimiento de las condiciones de financiación.

La incidencia que finalmente tenga esta crisis en la economía mundial dependerá fundamentalmente del escenario que se desarrolle en cuanto a la duración del confinamiento, la velocidad de recuperación de la demanda y las condiciones financieras globales (véase la Figura 1). Así, según estimaciones del Banco de España de abril de 2020:

1 Frank Knight (1921), *Risk, Uncertainty and Profit*, Martino Fine Books.

- En un escenario de confinamiento de ocho semanas seguido de un rebote de la actividad económica, la caída del PIB mundial se limitaría al 3,5%, siendo en España, la Eurozona, EEUU y China del 6,8%, 5,5%, 5,3% y 0,5%, respectivamente.
- En un escenario de confinamiento también de ocho semanas, pero mayor persistencia de los efectos económicos de la pandemia, el descenso del PIB mundial sería del 5,4%, siendo en España, la Eurozona, EEUU y China del 9,5%, 7,4%, 7,7% y 2,4%, respectivamente.
- Finalmente, en un escenario de confinamiento de 12 semanas seguido de fuertes tensiones financieras, el retroceso del PIB mundial alcanzaría el 7,8%, mientras que en España, la Eurozona, EEUU y China sería del 12,4%, 9,9%, 10,8% y 4,7% respectivamente.

Figura 1. Síntesis de previsiones macroeconómicas

Institución	Área	2020	2021	
Banco de España ²	España	Escenario 1	-6,8	5,5
		Escenario 2	-9,5	6,1
		Escenario 3	-12,4	8,5
	Mundo	Escenario 1	-3,5	-
		Escenario 2	-5,4	-
		Escenario 3	-7,8	-
FMI	España	-8,0	4,3	
	Mundo	-3,0	5,8	
BBVA Research	España	-8,0	5,7	
	Mundo	-2,4	4,8	

Fuente: elaboración propia.

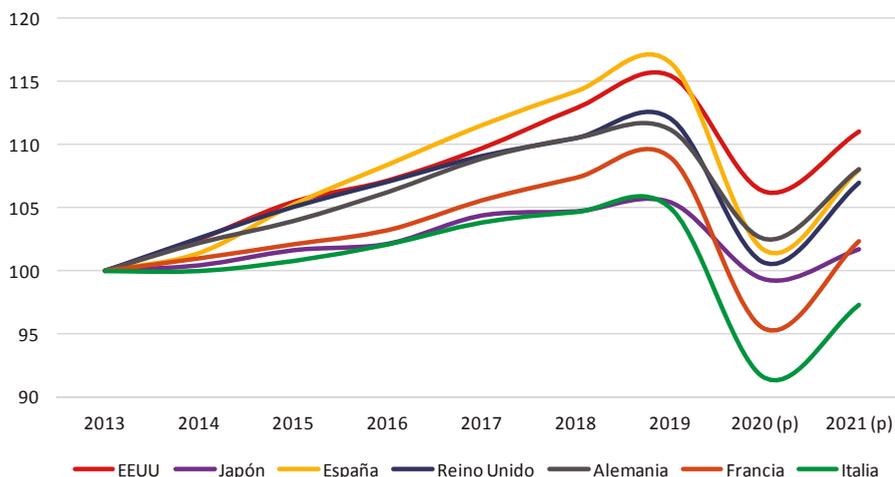
En todos los escenarios y áreas geográficas, el mayor recorte a la evolución del PIB lo provocaría la caída de la demanda interna, seguida del colapso del sector turístico. De cara a 2021 cabe destacar que todos los escenarios proyectan un avance de la economía global, si bien la pérdida acumulada de renta entre 2020 y 2021 se situaría en una franja de entre el 8% y el 16% con respecto al nivel anticipado antes de la pandemia. Tampoco incorporan la posibilidad de complicaciones en 2021 por nuevas olas de la pandemia o por una crisis de deuda.

2 En el momento de entrar este informe en fase de producción (8 de junio) el Banco de España revisó sus escenarios, estimando una caída del PIB de entre un 9% (escenario 1) y un 15% (escenario 3) para 2020.

Aunque las políticas económicas, nacionales y europeas que se están activando son y serán clave en suavizar el impacto del colapso económico, hay que trabajar bajo un escenario de debacle económica sin precedentes a la que no seguirá una recuperación vigorosa en forma de “V” sino, tal y como refleja la Figura 2, una similar al símbolo de Nike, donde el rebote es inferior a la caída.

Además, como se explicará más abajo, las particularidades económicas de la economía española la hacen más vulnerable: aunque el shock es simétrico y golpea a todos los países, su impacto será asimétrico y los golpeará de forma desigual, en función de su estructura productiva, margen fiscal e idiosincrasia del mercado laboral. Esa asimetría también se verá en España, con un noroeste más diversificado y un sureste más expuesto al turismo y, por tanto, a trabajos de menor valor añadido.³

Figura 2. Evolución del PIB (2013 = 100) según el FMI, junio 2020



Fuente: elaboración propia con datos del FMI.

Por todo ello, en términos generales, se prevé que en todos los países la crisis sanitaria dé lugar a una crisis económica, y ésta a una crisis política y social. Sin embargo, estas últimas llegarán a cada país en un momento y con una intensidad diferentes.

3 Javier G. Jorrín y Jesús Escudero (2020), “La España a dos velocidades”, *El Confidencial*, 25/IV/2020, https://www.elconfidencial.com/economia/2020-04-25/crisis-coronavirus-espana-dos-velocidades-provincias_2561520/.

La crisis del COVID-19 se ha comparado con la pandemia de 1918-1919, con la Gran Depresión de los años 30 y con la Segunda Guerra Mundial, pero ninguna de estas comparaciones es demasiado acertada.

► 1. Marco histórico-transformativo

Es difícil hacer paralelismos históricos. La crisis del COVID-19 se ha comparado con la pandemia de 1918-1919, con la Gran Depresión de los años 30 y con la Segunda Guerra Mundial.

Como muestra Eichengreen (2020),⁴ ninguna de estas comparaciones es demasiado acertada. La pandemia de 1918-1919 tuvo un impacto mucho mayor en términos de vidas humanas, pero un impacto económico relativamente reducido (aunque es difícil separarlo del de la Primera Guerra Mundial), ya que no hubo confinamientos ni distanciamiento social y se produjo en un mundo sin globalización económica. La Gran Depresión fue muy larga porque la respuesta de política económica fue muy deficiente –algo

que no está sucediendo ahora–, y la Segunda Guerra Mundial fue un fenómeno diferente, ya que supuso enormes pérdidas humanas y materiales elevándose la deuda pública, pero impulsó la actividad económica al tiempo que permitió un nuevo gran pacto social.

4 Webinar en la LSE el 17/IV/20, <https://t.co/TBxXwUSGgw>.

Figura 3. Pérdidas económicas de epidemias pasadas

Epidemia	Muertes	Estudio/método	Pérdidas económicas
Pandemia de gripe 1918-1919	Más de 50 millones	Barro <i>et al.</i> (2020) Regresión de países	Caída de 6 puntos en el crecimiento del PIB, y de 8 en el crecimiento del consumo
		Brainerd y Siegler (2003) Datos de estados de EEUU	La mortalidad reduce significativamente las tasas de crecimiento durante una década
		Correia <i>et al.</i> (2020)	La actividad manufacturera cae un 18% anual, la contención temprana e intensa ayudó a amortiguar el impacto
SARS 2003	774	Lee y McKibbin (2004) Modelo CGE	Pérdida de una décima del PIB mundial en 2003
		Hai <i>et al.</i> (2004) Encuesta en China	Caída de entre 1 y 2 puntos en el crecimiento del PIB en China
Gripe aviar H5N1 2003-2019	455	Burns <i>et al.</i> (2006) Estimación del Banco Mundial	Pérdida de una décima del PIB mundial y de cuatro décimas del PIB de Asia
Ébola 2014-2016	11.323	Banco Mundial (2014) Modelo CGE	Caída de 2,1 puntos en el crecimiento del PIB en Guinea, de 3,4 puntos en Liberia y de 3,3 puntos en Sierra Leona durante el primer año de la epidemia
Pandemias de gripe hipotéticas	-	<i>Global Preparedness Monitoring Board</i> (2019) Pandemia tipo 1918	Pérdida de 4,8 puntos del PIB mundial
		Fan <i>et al.</i> (2016) Pandemia tipo 1918, incluye el coste intrínseco de la mortalidad en la pérdida de PIB	Pérdida de entre 0,4 y 1 punto anual de PIB, el 86% debido a la mortalidad y el 14% a la pérdida de ingresos. En una pandemia moderada, la ratio ocasionado por la pérdida de ingresos se incrementaría hasta el 40%
		Keogh-Brown <i>et al.</i> (2010) Pandemia H1N1 en el Reino Unido, Francia, Bélgica y los Países Bajos; CGE multisector	Pérdida de entre 1,4 y 6 puntos anuales de PIB, entre 0,5 y 2 puntos debido a la mortalidad y entre 0,9 y 4 puntos al cierre de colegios y absentismo
		Burns <i>et al.</i> (2006) Pandemia tipo 1918	Pérdida de 3,1 puntos anuales de PIB, 0,4 puntos debido a la mortalidad, 0,9 a los enfermos y al absentismo, y 1,9 puntos a los esfuerzos por evitar la infección
		Arnold <i>et al.</i> (2006) Pandemia tipo 1918	Pérdida de 4,25 puntos anuales de PIB, 2,25 puntos por el lado de la oferta y 2 puntos por el lado de la demanda

Fuente: Frederic Boissay y Phurichai Rungcharoenkitkul (2020), "Macroeconomic effects of COVID-19: an early review", *BIS Bulletin*, nº 7, abril.

La historia nos demuestra que, en los grandes momentos de crisis como este, o bien tienen lugar transformaciones profundas, o bien se refuerzan algunas tendencias ya existentes. En este momento es difícil anticipar cuál será el impacto a largo plazo.

Tal y como se observa en la Figura 4, las pandemias, en promedio, generan una caída del PIB que no se recupera completamente hasta tres años más tarde. Un estudio comparativo del BIS⁵ (véase la Figura 3) concluye que el impacto económico a corto plazo del COVID-19 será mayor que el de la gripe de 1918-1919 debido al confinamiento sincronizado a nivel mundial, a la fuerte integración de las economías y al elevado endeudamiento empresarial y de los hogares. Sin embargo, el impacto de la pandemia en la senda del crecimiento a largo plazo debería ser menor por su limitada incidencia en la población activa, así como por las mejores medidas implementadas en salud pública y distanciamiento social. No obstante, algunos procesos podrían desencadenar efectos graves en el largo plazo: la quiebra de empresas podría romper cadenas globales de valor, los trabajadores desempleados podrían sufrir una pérdida de habilidades y de

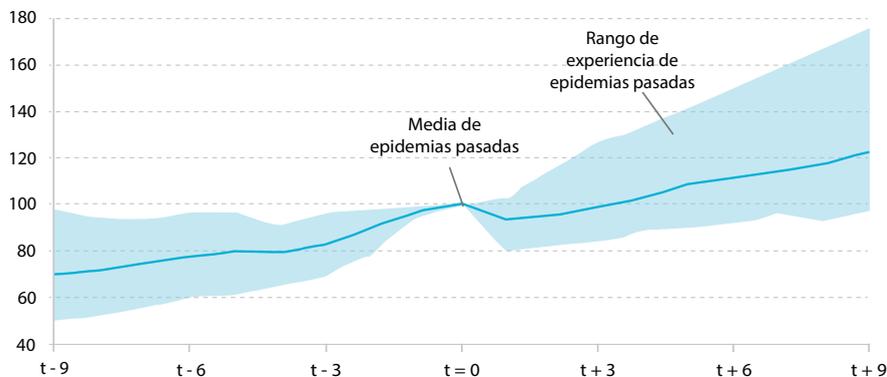
relaciones difícil de recuperar, y la desmoralización generalizada de la sociedad podría reducir la productividad.

La historia nos demuestra que, en los grandes momentos de crisis como este, o bien tienen lugar transformaciones profundas, o bien se refuerzan algunas tendencias ya existentes.

En este momento es difícil anticipar cuál será el impacto a largo plazo. Es posible que algunas tendencias como las dificultades de la cooperación internacional derivadas del auge del nacionalismo, el proteccionismo, la desglobalización (parcial), el auge de China y el aislamiento de EEUU o la mayor influencia de Asia, se aceleren. Pero también es posible que se abra una oportunidad para reconfigurar de algún modo el contrato social, especialmente en los países avanzados. A esto debería aspirar España, aprovechando además para transformar su estructura productiva potenciando los vectores verde, digital, internacional y de inclusión en el contexto de un gran pacto europeo.

5 Frederic Boissay y Phurichai Rungcharoenkitkul (2020), "Macroeconomic effects of COVID-19: an early review", *BIS Bulletin*, nº 7, abril.

Figura 4. Impacto económico de las pandemias



Nota: el cuadro incluye datos de Canadá, el Reino Unido y EEUU en la época de la epidemia de gripe española (1918), Hong Kong alrededor del brote de SARS (2003), y Guinea, Liberia y Sierra Leona durante el brote de Ébola en 2014. Los datos son anuales y el pico pre-epidémico se toma como $t = 0$.

Fuente: FMI, Banco Mundial, Jordà *et al.* (2017).

En su clásico *La Gran Transformación*, Karl Polanyi alertaba en 1944 sobre la insostenibilidad de un orden económico liberal demasiado desarraigado de la sociedad. Argumentaba que generaría conflictos sociales y, en última instancia, un ajuste traumático, como de hecho sucedió tras el período liberal bajo hegemonía británica y el patrón oro de finales del siglo XIX, al que siguió el conflictivo período de entreguerras que incluyó la Gran Depresión.

Si bien el orden liberal anclado en instituciones multilaterales y apoyado en firmes Estados del bienestar dio lugar a un exitoso período de capitalismo socialmente arraigado en los países occidentales, este venía desde hace décadas amenazado por una nueva desconexión entre capitalismo (sobre todo en el campo financiero) y sociedad, en lo que a veces se ha llamado neoliberalismo. Paul Collier, en su libro *El futuro del Capitalismo* (2019), al igual que otros autores, alertaba recientemente de la insostenibilidad de la situación por el aumento de la desigualdad y de la necesidad de volver a un nuevo contrato social, recuperando la idea de Polanyi, que está actualizada en los trabajos de Dani Rodrik sobre la pérdida de legitimidad política de la globalización.

Pues bien, es posible que el impacto del COVID-19, que viene a sumarse al de la crisis financiera 10 años antes, pueda dar lugar a una nueva “Gran Transformación”, aunque nada puede asegurarlo. Se trataría de un cambio en el marco ideacional

Es importante empezar a pensar en un nuevo pacto. De lo contrario, las cicatrices de esta crisis podrían dejar daños irreparables en la cohesión social y territorial, en el modelo de Estado y en el proyecto europeo.

de la economía y las relaciones internacionales como el que, por ejemplo, tuvo lugar tras la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, que legitimó un nuevo papel para el Estado en la economía. En términos económicos seguramente vamos hacia un mundo con nuevos paradigmas (hasta ahora llamados heterodoxos) y mayor peso del sector público en la economía, en todos los ámbitos, y mayores impuestos para financiar sus actuaciones.

También es razonable suponer que esta crisis va a generar una enorme convulsión social porque quienes están “en el frente”, utilizando la metáfora bélica, son los trabajadores vulnerables (los niveles de contagio son especialmente elevados entre el personal sanitario y entre los trabajadores que no pueden teletrabajar) y la sociedad les va a deber mucho. Además, es posible que muchos

ciudadanos vean su posición económica gravemente deteriorada, sobre todo los más desfavorecidos, que ya sufrieron desproporcionadamente el impacto de la crisis anterior.

Por ello, es importante empezar a pensar en un nuevo pacto. De lo contrario, las cicatrices de esta crisis podrían dejar daños irreparables en la cohesión social y territorial, en el modelo de Estado y en el proyecto europeo. Tal y como se observa en la Figura 5, en nuestros principales países vecinos (Alemania, Francia, el Reino Unido, Italia y los Países Bajos) está empezando a calar la idea de que hay que apostar por una economía más digital, verde e inclusiva, con lo que esto conlleva para el tejido productivo, el consumo, el transporte, la redistribución fiscal y las relaciones internacionales.

Figura 5. La posible transformación en perspectiva comparada

País	Claves del debate
Alemania	Gran división entre Los Verdes y parte de la socialdemocracia que piden apostar por el <i>Green New Deal</i> , mayores impuestos a los más favorecidos y una mayor redistribución, y la CDU que apuesta por suavizar los objetivos verdes mientras perdure la crisis y apuesta por bajada de impuestos. En general hay un gran debate sobre la “vuelta del Estado” y su poder e intromisión en los derechos de los individuos (privacidad de datos) y sobre la digitalización de la economía.
Francia	Hay cierto consenso sobre la vuelta del Estado y recuperar la autonomía estratégica en las cadenas de producción, con cierta repatriación de la actividad. Hay divisiones, sin embargo, sobre el grado de “dirigismo”: Macron abogando por la cooperación entre lo público y lo privado y por opciones más liberales, y la izquierda demandando nacionalizaciones. Macron, en particular, apuesta por la transformación verde, incluso en el sector turístico más local, personalizado y sostenible.
Reino Unido	Interesante debate en el seno del partido Conservador (ya iniciado con Theresa May) de cuestionar el mantra absoluto del individualismo y optar por discursos y propuestas más comunitarias. Hay bastante consenso en que el COVID-19 va a impulsar la automatización y digitalización, el sector de la salud y los cuidados, la economía circular y la economía local, en lo que se podría calificar como un “capitalismo más patriótico”, dentro del marco del <i>Brexit</i> .
Italia	Bastante conciencia (sobre todo en la comunidad empresarial, siempre al margen del ruido político) de la necesidad de reinención del modelo italiano. Se habla de una manera más cercana de producir y aportar servicios al cliente. De un turismo menos urbano y de masas, y más natural y seguro. Pero incluso las ciudades habría que rediseñarlas para poder abrir y cerrar zonas de manera flexible. Un sector que será clave es el uso de la tecnología en la salud.
Países Bajos	Gran apuesta por una economía circular que busca reducir la producción de desechos y CO2, y crear empleos basados en la reparación y procesamiento de materias primas. Se quieren reducir las cadenas de alimentación promoviendo el consumo de productos regionales y generar un “ambiente construido”, agrupando el uso de materiales sostenibles y el diseño de la ciudad para la adaptación al cambio climático. La iniciativa <i>Amsterdam City Doughnut</i> ⁶ es el paradigma de esta tendencia.

Fuente: elaboración propia.⁷

Lógicamente, aceptando estas grandes tendencias, las soluciones concretas que se están promoviendo son muy diferentes según el signo político y los grupos de interés y formación de opinión pública (cuánto Estado y cuánto mercado vuelve a debatirse intensamente). Pero es importante seguir estos debates con atención porque, al igual que pasó en otras crisis de esta magnitud, las ideas que se generan hoy impregnarán los intereses y las instituciones del mañana post-COVID.

En definitiva, desde el punto de vista analítico, es muy posible que en vez de una recuperación vivamos una transformación, y esta, desde una perspectiva

⁶ Véase Kate Raworth (2020), “Introducing the Amsterdam City Doughnut”, 8/IV/2020, <https://www.kateraworth.com/2020/04/08/amsterdam-city-doughnut/>.

⁷ Gracias a Paula Oliver Llorente y Guillermo Alonso Simón por la asistencia en este análisis comparativo por países.

normativa, debería basarse en los valores y las fortalezas tradicionales del modelo de capitalismo de la Europa continental, apoyados sobre la pluralidad política, el libre mercado y el Estado de bienestar. Es decir, un modelo que no compre a pies juntillas las tesis del *laissez faire* liberal, pero a su vez rechace el autoritarismo nacionalista que está amenazando el propio orden liberal.

► 2. Marco multilateral

La crisis muestra la fragilidad del sistema económico global y, en particular, los riesgos de la elevada interdependencia económica, pero también subraya la necesidad de avanzar en soluciones cooperativas.

Sólo si se mantienen y refuerzan las estructuras de cooperación internacional y gobernanza económica global, será posible suavizar el impacto económico de la pandemia. Las políticas cortoplacistas y miopes de “empobrecimiento del vecino” no conducirán a buen puerto porque la comunidad internacional necesita generar bienes públicos globales, tanto vinculados a la salud como al restablecimiento de un sistema económico global estable, resiliente, bien gestionado y percibido como legítimo.

La necesidad de cooperación afecta a todos los países, pero especialmente a España. Nuestro país ha experimentado enormes avances en materia de prosperidad y bienestar cada vez que se ha abierto e integrado en un entorno de reglas multilaterales, tanto a nivel europeo como global, desde el comienzo de su apertura económica en 1959 y, sobre todo, con su acuerdo de libre comercio con la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1970, su ingreso en la misma en 1986 y su adhesión al euro en 1999. La economía española presenta un tamaño y unas ventajas comparativas que precisan que se mantenga la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales, y que lo haga bajo un sistema de reglas amparado por el derecho internacional y la cooperación.

En particular, el elevado nivel de apertura económica y su capacidad de atracción de turismo, a los que se suman su papel como inversor internacional en Europa, EEUU y América Latina (siendo su segundo inversor global), su membresía *de facto* del G20 desde 2008 y su absoluto compromiso con la agenda 2030, hacen de España una de las potencias medias más interesadas en el mantenimiento de la cooperación y la interdependencia.

Antes del estallido de la pandemia, la extensa red de instituciones supranacionales para promover la cooperación económica –a veces denominada orden liberal global– estaba afrontando enormes retos, en especial en el ámbito comercial, por el creciente aislacionismo de EEUU y por las prácticas asertivas y anticompetitivas chinas.

Sostener y reforzar el orden multilateral no está resultando sencillo. Desde el inicio de la pandemia, en términos generales, la coordinación de acciones conjuntas a escala global ha sido débil, siendo especialmente desafortunada la inacción del G20 (presidida este año por Arabia Saudí y boicoteada sistemáticamente por la Administración Trump).

El 6 de abril de 2020 numerosas figuras públicas, incluyendo el ex secretario general de la ONU Ban Ki-moon, dos ex presidentes del Gobierno de España y muchos otros ex mandatarios, enviaron una carta conjunta a los Gobiernos de los países del G20 demandando un liderazgo global que actúe, con urgencia y de manera coordinada entre los países y con la ONU, para evitar que el COVID-19 se extienda y reaparezca en zonas vulnerables. Frente al actual panorama de acciones nacionales y dificultades en articular una reacción común, incluso en bloques homogéneos como la UE, los firmantes plantearon varias propuestas.

El impulso de iniciativas de reforma o revisión de las estructuras actuales de gobernanza económica global por parte de España debe estar principalmente enmarcado en la UE, aunque no exclusivamente.

En el apartado sanitario, el manifiesto proponía la convocatoria de una conferencia de donantes para, entre otras cosas, apoyar el papel de coordinación de la OMS, desarrollar tratamientos y vacunas, producir y distribuir medicamentos y equipos de manera coordinada (aumentando el acceso y evitando la escalada de precios), y ofrecer apoyo financiero a los países con sistemas sanitarios débiles. En el apartado económico, la carta exhortaba a ampliar e intensificar los mecanismos de apoyo del FMI, fortalecer la capitalización del Banco Mundial y otras instituciones financieras regionales, incrementar los fondos para agencias de la ONU, condonar a los países más pobres el pago de la deuda de este año y coordinar a escala global urgentes iniciativas fiscales, monetarias y antiproteccionistas. Estas iniciativas están, en términos generales, muy bien alineadas con los intereses españoles.

En todo caso, dado el efecto multiplicador y de escala del marco europeo, el impulso de iniciativas de reforma o revisión de las estructuras actuales de gobernanza económica global por parte de España debe estar principalmente enmarcado en la UE, aunque no exclusivamente.

La reorientación estratégica debe apuntar a la preservación de una globalización mejor gobernada a través de iniciativas multilaterales efectivas que garanticen la provisión de bienes públicos globales y el combate contra retos planetarios. Los ODS y el papel de España en la próxima conferencia interministerial de la OCDE (prevista para la segunda mitad de 2020) deberían ser clave para plantear estas propuestas.

España debe insistir en la necesidad de mantener la globalización y ajustar su sistema de reglas en vez de caer en el nacionalismo y la autosuficiencia, pues en un mundo interdependiente las crisis son globales y por tanto deben afrontarse como tales.

Esto no es óbice para que España pueda y deba plantear iniciativas de política económica exterior en otros marcos, que permitan involucrar a otros socios fuertes para acciones a distintas velocidades y geometrías. De hecho, cuanto mayor sea el peso de España en iniciativas exteriores a la UE, mayor será su capacidad negociadora y de impulso dentro de la Unión.

En cualquier caso, y más allá de que el COVID-19 y sus efectos no terminarán con la globalización, la actual situación nos aboca a un replanteamiento de algunos aspectos de la interdependencia económica, tanto en España como en la UE.

La crisis ha puesto de manifiesto nuestra vulnerabilidad con respecto a las cadenas de valor complejas y ciertos insumos procedentes de fuera de la UE, como, por ejemplo, los principios activos farmacéuticos fabricados en China o algunos componentes de automóvil.

Del mismo modo, la crisis también está mostrando la importancia de disponer de autonomía estratégica en equipos médicos y tecnologías críticas tales como el 5G, el almacenamiento de datos o la biotecnología, autonomía de la que sí se dispone en el ámbito alimentario gracias a la Política Agrícola Común (PAC).

No obstante, y sin perjuicio de tomar las medidas oportunas para corregir tales disfunciones (como ya se ha hecho, por ejemplo, evitando compras extranjeras de empresas estratégicas nacionales ante la caída de los valores bursátiles), España debe insistir en la necesidad de mantener la globalización y ajustar su sistema de reglas en vez de caer en el nacionalismo y la autosuficiencia, pues en un mundo interdependiente las crisis son globales y por tanto deben afrontarse como tales.

Aun así, la crisis actual aumenta sin duda la escala y urgencia de ciertas necesidades, como pueden ser la diversificación de nuestras fuentes geográficas de aprovisionamiento y el aprovechamiento de las ventajas de la impresión en 3D para impulsar nuestra producción industrial doméstica. No se trata de negar las ventajas de la especialización y de la división internacional del trabajo, sino de aprovechar las reducciones de costes que posibilitan los avances tecnológicos para reducir nuestra dependencia y aumentar nuestra autonomía sin reducir nuestras capacidades de consumo y bienestar.

Acciones concretas

A nivel internacional, España tiene que seguir apoyando el multilateralismo, promoviendo la máxima coordinación posible en el marco del G20 y trabajando por la recuperación del marco multilateral, desbloqueando y promoviendo la reforma de la OMC para evitar tentaciones proteccionistas.

De manera más específica, cabe destacar algunos ejes de la gobernanza global que tienen una particular importancia para España, y en los que se debería hacer un esfuerzo por liderar iniciativas transnacionales.

El primero es la reactivación de la movilidad y del sector turístico, que genera directamente más del 12% del PIB y del empleo, que requiere de protocolos internacionales liderados por la OMT avalados por la OMS (con posibles “cartillas de vacunas del COVID-19” si se diese el caso) y vehiculados a través de la UE. Un primer paso en ese sentido pasaría por recuperar y mantener la libre movilidad de personas dentro de la UE con la homologación de los certificados sanitarios.

Así como hay otros países en la UE muy preocupados por mantener el mercado interior en materia de bienes, para España es tal vez más importante mantener la libre movilidad de personas y el campo de juego equilibrado, aunque, como se ha dicho, la preservación de todas las reglas del mercado interior es esencial.

El trabajo para facilitar la movilidad en Europa y en el mundo debería llevarse adelante junto con una campaña para mejorar la imagen de España mostrando que es un destino seguro para los turistas.

Asimismo, España podría liderar la campaña de la lucha contra los paraísos fiscales, como ya hizo tras la crisis de 2008-2010 en el G-20 en el marco de la iniciativa BEPS del G20 y la OCDE, aprovechando su presidencia de la conferencia interministerial de la organización en 2020. Se trata de un tema crucial tanto dentro de la UE, donde los Países Bajos, Irlanda, Luxemburgo y Malta tienen prácticas fiscales que suponen una competencia desleal, como a nivel global.

Por último, si efectivamente se produce cierto repliegue de las cadenas globales de suministro y Europa activa una nueva política industrial para ganar autonomía estratégica, España tiene la oportunidad de convertirse en una *hub* de inversiones en sectores como el farmacéutico, la ciberseguridad y el automotriz. Como veremos abajo, es clave que tenga una estrategia bien diseñada que le permita aprovechar los fondos europeos que estarán disponibles para el renacimiento industrial.

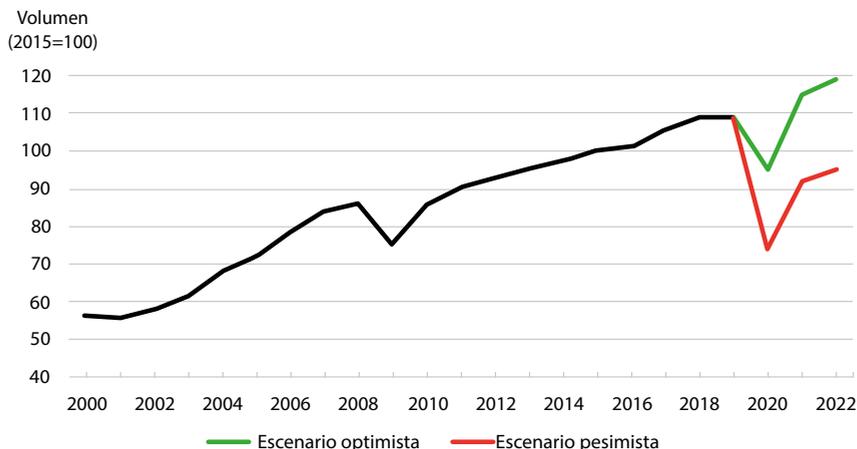
► 3. Efectos económicos de la pandemia en perspectiva comparada

Como se ha subrayado, esta crisis es diferente a otras que están en la memoria de quienes están vivos. El choque es simétrico, se origina por un problema sanitario y golpea a la economía real de manera brutal. No tiene nada que ver con desequilibrios económicos, financieros y/o fiscales como anteriores crisis. Sin embargo, sus efectos son asimétricos y dependen de factores específicos de cada país. Entre otros, la duración del confinamiento, la especialización en sectores particularmente vulnerables, la dependencia de la demanda externa y la movilidad, las medidas adoptadas para remediar la crisis o los posibles efectos de segunda ronda en el sector financiero.

Los gobiernos no tienen elección, tienen que ser pródigos. La lucha contra la crisis exige utilizar todos los recursos disponibles, tanto para controlar la infección como para paliar el desastre económico. Controlar la infección y aliviar el desastre implica evitar un nuevo brote, financiar sin límite gastos sanitarios directos e indirectos, así como dar incentivos al sector privado para producir equipos médicos y de protección. También proporcionar la liquidez necesaria para que hogares y empresas sobrevivan hasta el fin de la pandemia. El objetivo, seguramente imposible de lograr, es que el producto potencial salga indemne después del confinamiento. Financiar con deuda, por tanto, está justificado. De hecho, y aunque el paralelismo bélico tiene sus inconvenientes, conviene recordar que las guerras se financian con deuda y no con impuestos. Si las medidas logran sus objetivos, se reúnen las condiciones para una salida rápida, pues no hay rebrote y el PIB vuelve al nivel pre-crisis rápidamente. La caída del PIB este año, junto con el aumento del déficit asociado al coste de las medidas y a los estabilizadores automáticos, presionarán sobre la deuda (20-30 puntos del PIB, según los países). La vuelta al nivel pre-crisis del PIB reducirá de forma pasiva la deuda y, en ausencia de rebrote, la operación de los estabilizadores devolverá el déficit al nivel inicial. Por lo tanto, a priori, no hay razón para pensar que la recuperación, unida a los bajos tipos de interés y a cierto nivel de inflación, permitirán hacer que el aumento de la deuda pública sea sostenible.

Ahora bien, las cosas, no son tan fáciles. Que el potencial de crecimiento no sufra daños no depende solo de las medidas implementadas. Es necesario también que la economía sea resiliente, flexible y relativamente cerrada. Por desgracia, parece que la salida del comercio global no será en "V"; el FMI proyecta una caída de las importaciones globales del 11% este año, para recuperarse sólo en un 8,4% el año que viene. Y la OMC, tal y como muestra la Figura 6, es todavía más pesimista, anticipando caídas del comercio de hasta un 30% en 2020.

Figura 6. Evolución esperada de los flujos comerciales (importaciones + exportaciones), 2015 = 100



Fuente: elaboración propia con datos de la OMC.

Algunos sectores resultarán más afectados que otros. Resulta difícil pensar que las medidas, por muy pródigas que sean, compensen los efectos relativamente duraderos de la ausencia de demanda global e incluso doméstica en ciertos sectores como el transporte –incluido el sector del automóvil–, turismo, cultura, deportes, etc. Una especialización relativa en estos sectores puede impedir la vuelta del potencial de un país a su nivel precrisis en un plazo relativamente corto.

Además, las economías avanzadas son muy diversas y han tenido respuestas de política económica diferentes. En EEUU, las medidas adoptadas por la Fed y por el Congreso parecen responder a los criterios de prodigalidad necesaria para evitar el desastre. Hasta el momento se han anunciado más de 1,3 billones de dólares de impulso fiscal directo, más de 1 billón en garantías y 1,3 billones en compra de activos públicos por parte de la Fed. EEUU es, además, una economía muy flexible. En la pasada Gran Recesión, y a diferencia de otras economías, se recuperó comparativamente rápido con daños menores tanto en el producto potencial como en su crecimiento (aunque fuese una recuperación menos vigorosa y equitativa que en otras ocasiones). Asimismo, la economía norteamericana es relativamente cerrada. Así pues, según el FMI, la economía estadounidense se contraería este año un 5,9% para rebotar un 4,7% en 2021, y para el 4º trimestre de 2021 el PIB real habría recuperado casi un 90% de la caída registrada desde el mismo trimestre de 2019.

Las medidas discrecionales anunciadas por los Estados miembros representan más del 3% del PIB de la UE y se podrían ver ampliadas sustantivamente cuando se aprueben los detalles del Fondo de Recuperación europeo.

La zona euro, en su conjunto, es parecida a EEUU, pero con marcadas diferencias entre sus Estados miembros. Se han dado fuertes estímulos del BCE, que ha actuado rápido y con una contundencia similar a la FED a través de su programa de compra de bonos (PEPP), que ya ha sido ampliado. Además, se han aprobado medidas discrecionales –gasto directo– y provisión de liquidez también significativas. Las medidas discrecionales anunciadas por los Estados miembros representan más del 3% del PIB de la UE y se podrían ver ampliadas sustantivamente cuando se aprueben los detalles del Fondo de Recuperación europeo.

Sin embargo, la economía de la eurozona es más abierta que la de EEUU y las economías de los países miembros son estructuralmente muy diferentes y se están viendo afectadas asimétricamente por la crisis. El FMI proyecta

una caída del PIB de la zona euro en un 10,2% este año, mientras que el rebote sería menor, del 6%, en 2021. Hacia el final del año que viene, y siempre dentro de la incertidumbre, se estima que la eurozona habría recuperado alrededor de la mitad de lo perdido desde finales de 2019.

Asimismo, en función del margen de maniobra en política fiscal, se están dando diferentes medidas nacionales. De hecho, casi todas ellas, incluidas algunas de las que vengán de la Unión, elevarán la deuda pública nacional al constituir préstamos.

La economía de Alemania es muy dependiente del sector exterior, pero la escala del paquete de medidas (129.000 millones de euros en gasto y 920.000 millones en garantías, más 112.000 millones en recapitalización, posteriormente aumentados en junio con un segundo paquete de estímulo centrado en bajadas de impuestos) podría compensar en parte la caída en las importaciones globales. El FMI proyecta una caída del PIB del 7% este año, seguido de un rebote del 5,2% en 2021. En el 4º trimestre de 2021 la economía alemana habría recuperado alrededor de tres cuartas partes del PIB perdido desde el mismo trimestre de 2019.

Francia es menos abierta y con grandes estabilizadores automáticos. Las autoridades francesas han anunciado un gasto adicional de unos 67.000 millones de euros y avales por 312.000 millones (un 14% del PIB). La ratio gasto/PIB es del 55%, lo que produce una elevada estabilización automática. Por ello, y por ser menos abierta, con un estímulo mucho menor que el de Alemania, el FMI proyecta una caída similar, 7,2% este año, pero un rebote menor en 2021, del 4,5%. Hacia

finales del año que viene Francia habría recuperado dos tercios del *output* perdido desde el 4º trimestre de 2019.

En contraste, la economía de Italia está prácticamente estancada desde hace dos décadas. Las autoridades han anunciado medidas incluyendo gasto público por 25.000 millones de euros y 432.000 millones en préstamos y avales (el 24% de su PIB), un esfuerzo importante para una economía muy endeudada (135% del PIB). El FMI proyecta una caída del 9,1% este año y un rebote del 4,8% en 2021. Se prevé que en el 4º trimestre de 2021 la economía italiana haya recuperado alrededor del 60% del *output* perdido desde finales de 2019.

España, por su parte, está altamente especializada en sectores vulnerables a la contracción de la demanda global, como turismo, automóviles y bienes de equipo. Las medidas anunciadas representan 10.000 millones de euros en gasto y 100.000 millones en avales (un 17% del PIB). Entra en la crisis con deuda (97% del PIB), déficit estructural (3%) y paro (14%) elevados. El FMI proyecta una caída del PIB del 8% este año (coincidente con el escenario medio del Banco de España, que seguramente es demasiado optimista), seguido de un rebote del 4,3% en 2021. En el 4º trimestre de 2021 se recuperaría la mitad del *output* perdido.

Los Países Bajos cuentan con una economía muy abierta con alta actividad re-exportadora. Las simulaciones de CPB⁸ muestran que tanto la caída de este año y el rebote del año que viene dependerían crucialmente de lo que pase con el comercio global. Con una demanda exterior débil la caída de este año se vería multiplicada por un factor cercano a 7 y el rebote sería insuficiente. De hecho, el FMI proyecta una caída del PIB del 7,5% este año, seguida de una recuperación del 3% el que viene; una velocidad de salida más lenta que Italia o España. Sin embargo, los Países Bajos entran en la crisis con niveles muy bajos de deuda y desempleo.

El Reino Unido depende del comercio global y con la UE, importa manufacturas y exporta servicios. En este caso es importante añadir la incertidumbre ligada al Brexit. El FMI proyecta una caída del 6,5% este año con un rebote del 4% el que viene. El Reino Unido recuperaría hacia finales de 2021 casi un 70% del *output* perdido desde 2019.

El problema de la deuda pública: opciones para España

Resulta importante referirse aquí a algunos aspectos relativos a la sostenibilidad de la deuda. Las diferentes economías avanzadas entran en la crisis con niveles de deuda diferentes. A finales de 2019, EEUU tenía un nivel de deuda del 107% del PIB y el Reino Unido llegaba al 81%, comparable con el 84% de la zona euro. La media

8 CPB (2020), "Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis: economic scenarios corona", La Haya, 26/III/2020.

de la zona euro oculta grandes diferencias entre sus miembros. Mientras que en Alemania y los Países Bajos la deuda se sitúa por debajo de 60% del PIB (59% y 49%, respectivamente), en Francia y en España la ratio es cercana al 100% (98% y 97%, respectivamente) y en Italia representa el 136%.

El impacto sobre la deuda se cifra en 20-30 puntos del PIB. Este es el efecto combinado de la caída del PIB nominal (muy próximo al real, dada la baja inflación) y el aumento del déficit, que a su vez depende del coste de las medidas implementadas y de la operación de los estabilizadores automáticos (hundimiento de ingresos y aumento del gasto simultáneo). En la mayoría de los países los déficit se situarán por encima del 10% del PIB. Aún con todo, los niveles de deuda seguirían relativamente bajos en Alemania y los Países Bajos, en torno al 80% del PIB, pero podrían llegar al 120%-130% en Francia y España y sobrepasar los 160 puntos del PIB en Italia.

La dinámica de la deuda a partir de 2021 depende de la rapidez de la recuperación y de la temporalidad de las medidas. Cuanto más rápida sea la recuperación (Alemania y Francia), más fuerte será el desapalancamiento pasivo. En el caso de España e Italia, el denominador (el PIB) va a ayudar mucho menos. El grado de temporalidad de las medidas también dependerá en parte de la rapidez de la recuperación. En países como Italia y España, dada la caída del crecimiento potencial y/o el alto nivel de paro, podrían ser necesarios estímulos fiscales adicionales. Por tanto, en estos países se podría entrar en una dinámica problemática de la deuda, con déficit persistentes (como sucedió a partir de 2009 con la anterior crisis) que tardan muchos años en cerrarse e impiden estabilizar la ratio deuda/PIB. En todo caso, hay que señalar que el servicio de la deuda en España es relativamente bajo (2,2% del PIB en 2020, habiendo alcanzado el 3,5% en 2014), que la vida media de la deuda es de 7,7 (lo que evita los riesgos derivados de tener muchos vencimientos a corto plazo) y que, por el momento, y gracias a la actitud del BCE, los inversores internacionales, que poseen más del 50% de la deuda en circulación, siguen mostrando un elevado apetito por la misma.

En todo caso, una crisis de deuda pondría en peligro el euro y la propia Unión. En algunos Estados miembros como Italia, y en menor grado España (pero también Portugal o Grecia), la deuda pública podría llegar al año que viene a niveles que podrían percibirse como insostenibles por los mercados. Hoy por hoy, la potencia de fuego del BCE está conteniendo las primas de riesgo. Sin embargo, una reevaluación del riesgo por parte de los inversores privados no debería descartarse, aunque también es cierto que las acciones del BCE parece que mantendrán la calma en los mercados al menos hasta finales de 2021. Pero si llegara el pánico a los mercados y el BCE no pudiera pararlo, no habría elección: habría que proceder a un ajuste fiscal drástico o a una reestructuración de la deuda. Y a nadie escapa que una suspensión de pagos por parte de un país como Italia o España metería a la zona euro en territorio desconocido.

Es preciso destacar que un rescate tipo MEDE permitiría una reestructuración de la deuda. Según su Tratado, cuando el MEDE interviene, se lleva a cabo un análisis de sostenibilidad de la deuda y se procede a su reestructuración si es necesario. El coste del rescate estriba en la condicionalidad asociada a la intervención, que puede ser más o menos estricta. Y, como se ha visto, hasta la fecha el MEDE está siendo rechazado por el estigma que conlleva su intervención, si bien esta lectura es probablemente errónea, pues el estigma lo marca realmente haber llegado a un nivel de deuda insostenible. En cualquier caso, el rescate del MEDE supone un salvavidas de último recurso.

Las reformas en España deberían ser muy profundas y contribuir a transformar el modelo productivo de forma sustancial, al tiempo que se plantean como parte del paquete para aumentar la integración y la solidaridad en la zona euro.

Aun así, evitar una crisis de deuda en España en los próximos años requiere una estrategia triple: crecimiento sobre la base de inversiones inteligentes, consolidación fiscal y una inflación moderada y estable que, a lo largo del tiempo, permita reducir el valor real de la deuda, para lo cual el papel del BCE será crucial. Además, se deben aprovechar al máximo los fondos acordados a nivel europeo para captar recursos sin elevar la deuda nacional. Estos tres ejes ni son excluyentes, ni pueden llevarse a cabo de forma independiente ni inconsistente. Por ejemplo, aunque los estímulos fiscales pueden tener un efecto positivo a corto plazo, los déficits estructurales empeoran la sostenibilidad de la deuda. Análogamente, las expansiones fiscales cuando no se tiene espacio para ello empeoran la situación de la deuda y dificultan encontrar soluciones a nivel europeo.

En paralelo, es preciso promover el crecimiento potencial mediante reformas tanto fiscales (sistema de ingresos y gastos favorable al crecimiento, simplificación, sesgo inversor del gasto hacia todo tipo de capital, físico, humano y de conocimiento) como de mercados de bienes (para que sean abiertos y competitivos), de trabajo (protegiendo al trabajador y no el puesto de trabajo, facilitando la transición entre actividades mediante formación y evitando peligrosas contrarreformas) y para reducir las desigualdades. Es preciso tener en cuenta, sin embargo, que las reformas no dan frutos instantáneos y que, como se expone más abajo, las reformas en España deberían ser muy profundas y contribuir a transformar el modelo productivo de forma sustancial, al tiempo que se plantean como parte del paquete para aumentar la integración y la solidaridad en la zona euro.

En paralelo, es preciso ir cerrando el déficit estructural que arrastra la economía española, de forma paulativa y consistente con la tasa de crecimiento. Esto pasa un mensaje muy claro a los mercados, reduciendo la prima de riesgo.

En paralelo, es preciso cuadrar las cuentas públicas (cerrar el déficit estructural que arrastra la economía española) mediante la reducción paulatina del desfase persistente entre ingresos y gastos, de forma consistente con la tasa de crecimiento. Para ello es preciso aumentar la recaudación mediante reformas impositivas tendentes a ampliar las bases sin aumentar los tipos marginales, evaluar la eficiencia del gasto (*spending reviews*) e introducir reglas de gasto bajo la premisa de que todo aumento de gasto primario corriente permanente debe financiarse con recursos permanentes. Aquí, sin embargo, los efectos pueden ser casi inmediatos y se pasa un mensaje muy claro a los mercados, reduciendo la prima de riesgo.

Por lo que respecta a la inflación la clave está en el papel del BCE, que también tiene que actuar de forma consistente para evitar que las primas de riesgo se desestabilicen. Los bancos centrales tienen distintos mandatos con relación a la inflación y, en algunos casos, contener la deuda pública. La Reserva Federal y el Banco de Inglaterra pueden poner en marcha programas que son de facto o equivalentes a una monetización de la deuda, de forma que su intervención representa una transferencia directa al soberano sin incrementar su deuda. Sin embargo, los tratados prohíben al BCE la monetización directa de la deuda emitida por los Estados, aunque sí puede comprarla en el mercado secundario. Además, cualquier medida que sin serlo pudiera tener un efecto equivalente sería incierta, pues estaría sujeta al escrutinio del Tribunal de Justicia de la UE y de algún que otro tribunal constitucional nacional (en particular el alemán), así como a la luz verde de parlamentos nacionales. La reforma de los tratados es incierta y larga, aunque también es verdad que la interpretación del Tratado de Maastricht y su cláusula de no rescate (*no bail-out clause*) ha ido evolucionando con las crisis, haciendo del BCE un de facto prestamista de última instancia incluso para los soberanos en momentos de estrés. Y, en todo caso, hay que tener en cuenta que, para cumplir su mandato con relación a la inflación, es posible que el BCE tenga que aplicar políticas cada vez menos convencionales, especialmente si aparecen presiones deflacionistas.

Otra alternativa para aliviar la deuda aparece a través de un potencial Tesoro Europeo, como evolución del MEDE, o a través de la Comisión o mediante una nueva figura jurídica que emita deuda europea. El Tesoro podría absorber los excesos de deuda de algunos países y/o endeudarse para otorgar transferencias a

los Estados miembros. Es preciso evitar que esta solución se presente como una comida gratis, pues no lo será. Cualquier Tesoro Europeo incorporaría una fuerte condicionalidad, aunque sea democráticamente más legítima. Los presupuestos nacionales estarían sujetos a estrictas reglas fiscales y/o un severo escrutinio por parte del Tesoro, y nunca se pondría en marcha si no hay un compromiso firme en la consolidación presupuestaria. Este camino se presenta largo y tortuoso, aunque no hay que dejar de avanzar en él desde la perspectiva española.

Sin embargo, hay que reconocer que el debate sobre compartir riesgos fiscales a nivel europeo puede terminar desembocando en un atrincheramiento de posiciones. La división inicial en marzo en el Consejo sobre dar o no el paso hacia los coronabonos reflejó de forma muy especial la posición fiscal de los distintos Estados miembros. En general, son los países más endeudados los que abogan por la mutualización, mientras que los menos endeudados se muestran reticentes a financiar las deudas de los otros. El argumento de la crisis no es culpa “nuestra”, no vale; tampoco es culpa de “los otros”. Para deshacer el nudo hace falta un “contrato intracomunitario” en el que se establezca un compromiso irrevocable para simultáneamente reducir los riesgos de los unos y compartir los riesgos de todos. Afortunadamente, desde junio, parece que se están dando pasos en la buena dirección a través del Fondo de Recuperación. Como explicaremos más abajo, parece que dicho fondo incluirá emisiones de deuda significativas y a muy largo plazo por parte de la Comisión Europea para financiar inversiones/gastos directos en los estados miembros, evitando así que aumente el endeudamiento nacional todavía más.

► 4. Marco europeo

¿Qué se ha hecho a nivel de la UE? Podemos decir que la UE ha reaccionado bien –aunque con errores iniciales– a nivel institucional y no tan bien a nivel intergubernamental (empezando por las primeras decisiones de Francia y Alemania de restringir las exportaciones de material médico, que fueron de una gravedad extraordinaria al suponer toda una ruptura del mercado único).

En un primer momento, la Comisión Europea tomó medidas en cuatro ámbitos:

- *Facilitar el aprovisionamiento de recursos sanitarios.* Para ello financió con 140 millones de euros la búsqueda de tratamientos y vacunas contra el coronavirus, ha organizado licitaciones de aprovisionamiento conjunto con los Estados miembros de equipos de protección individual, estructuró dentro de rescEU la primera reserva de equipos médicos (respiradores y máscaras de protección), liberó de forma gratuita 11 normas europeas de homologación relativas a determinados productos sanitarios y equipos de protección individual para facilitar su fabricación y comercialización rápida, y creó un panel consultivo de expertos científicos.

- *Flexibilizar las reglas presupuestarias y de apoyo a empresas.* Para ello activó la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para que los Estados miembros puedan incurrir en mayores déficits y estableció un Marco Temporal de flexibilización de las normas sobre ayudas estatales.
- *Movilizar recursos para combatir la pandemia y sus costes económico-sociales.* Para ello reasignó 37.000 millones no utilizados de los fondos estructurales y de inversiones para luchar contra la pandemia y sus consecuencias económicas dentro de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus.
- *Proteger el mercado único.* Para ello presionó a los Estados miembros para que levantaran las restricciones a la exportación (aunque a cambio de establecerlas a nivel europeo, con un coste de imagen en vecinos europeos), solicitando la designación como “carriles verdes” de todos los pasos fronterizos internos de la red transeuropea de transporte (RTE-T), o reforzando el control de las inversiones extranjeras en tiempos de crisis de salud pública y vulnerabilidad económica.

El Banco Europeo de Inversiones, por su parte, también habilitó inmediatamente un paquete de 28.000 millones de euros en garantías para empresas, financiación de circulante para pymes y compras de activos garantizados.

Sin embargo, las medidas más contundentes tardaron algo más en llegar. Tras unas declaraciones desafortunadas de su presidenta, el BCE reaccionó con vigor lanzando un nuevo programa de compra de deuda pública y privada (Programa de Compra de Emergencia Pandémica, o PEPP) dotado inicialmente con 750.000 millones de euros que ya han sido ampliados a 1,35 billones de euros, con límites muy flexibles respecto a porcentajes, países y activos. Este programa, que estará activo al menos hasta finales de junio de 2021 y que supone una respuesta contundente en la misma línea que la adoptada por los bancos centrales de otros países avanzados, ha supuesto un alivio apreciable de las primas de riesgo nacionales y proporciona al Consejo un tiempo precioso (aunque no ilimitado) para que adopte medidas complementarias y conjuntas desde el punto de vista fiscal.

En el ámbito intergubernamental el tenso debate moral inicial dio paso, afortunadamente, a un debate técnico, aunque complejo. El Acuerdo del Eurogrupo del 9 de abril (ratificado por el Consejo Europeo el 23) supone la disposición de fondos por valor de 540.000 millones de euros en forma de:

- 240.000 millones de euros en créditos a los Estados miembros a través del MEDE con un límite de hasta el 2% del PIB de cada país en el marco de una Línea de Emergencia con la única condición de destinar el dinero a costes “relacionados directa o indirectamente con la atención médica, la cura y la

prevención debido a la crisis de la COVID-19”.

- 200.000 millones de euros en garantías y otra financiación del BEI para empresas europeas pequeñas y medianas, con el colateral de 25.000 millones de euros de garantías aportadas por los Estados miembros.
- 100.000 millones en créditos a los Estados miembros financiados por deuda emitida por Comisión Europea (con el colateral de 25.000 millones en garantías) para el programa SURE de apoyo de los sistemas nacional de mantenimiento temporal del empleo.

Este acuerdo, aun siendo muy positivo y un avance innegable desde el punto de vista de la integración, tenía dos problemas: resultaba manifiestamente insuficiente desde el punto de vista cuantitativo y no era financieramente sostenible a largo plazo, al centrar el apoyo exclusivamente en préstamos.

La artillería pesada llegó después, tras una cumbre francoalemana de la que surgió una propuesta de Fondo de Recuperación europeo de 500.000 millones financiado mediante endeudamiento europeo y no de los Estados miembros. Basándose en ella, la Comisión Europea presentó a finales de mayo el programa *NextGenerationEU*, una iniciativa muy ambiciosa por importe de 750.000 millones de euros que podría permitir canalizar hasta 433.000 millones en subvenciones para los Estados, al que se sumarían hasta 250.000 millones adicionales de préstamos y 67.000 millones en garantías.⁹ A continuación, analizamos cuál ha sido la posición de España en esta negociación y qué le interesa de cara al futuro, ya que los detalles del Fondo de Recuperación todavía tienen que negociarse, como también lo harán las perspectivas financieras para el período 2021-2027, en las que probablemente también habrá más de un billón de euros de gasto comunitario.

La Comisión Europea presentó a finales de mayo el programa NextGenerationEU, una iniciativa muy ambiciosa por importe de 750.000 millones de euros que podría permitir canalizar hasta 433.000 millones en subvenciones para los Estados, al que se sumarían hasta 250.000 millones adicionales de préstamos y 67.000 millones en garantías.

⁹ Cifras expresadas en euros de 2018. En euros corrientes serían 809.000 millones de euros, repartidos entre 468.000 millones en subvenciones, 268.000 millones en préstamos y 73.000 millones en garantías. Véase European Commission (2020), “Identifying Europe’s Recovery Need”, Commission Staff Working Document SWD (2020) 98 Final; y European Commission (2020), “The EU budget powering the Recovery Plan for Europe”, Communication COM (2020) 442 final.

España debe insistir en que la necesidad de una política fiscal común no es una cuestión sólo de solidaridad, sino principalmente de eficiencia y de sostenibilidad del mercado único y del euro.

¿Cómo debe posicionarse España en el debate europeo?

Tras la emergencia sanitaria hará falta un gran impulso europeo de la demanda y, por ahora, este es demasiado modesto. Se trata de cambiar el enfoque europeo: definir qué necesitamos hacer en común (los gastos, por el lado del activo) y después definir las fórmulas excepcionales y prácticas para financiarlo (la emisión de deuda y tal vez nuevos impuestos, por el lado del pasivo).

España debe insistir en que la necesidad de una política fiscal común no es una cuestión sólo de solidaridad, sino principalmente de eficiencia y de sostenibilidad del mercado único y del euro. La crisis ha demostrado que la coordinación sanitaria es otro bien público europeo inexplorado, además de los ya conocidos del mercado único y el euro. El apoyo a empresas

dentro de Europa –con una justificada excepción de las reglas de ayudas de Estado– ya está distorsionando el mercado único, al depender de la capacidad financiera individual. Cuando Alemania está avalando y rescatando a sus empresas con casi un billón de euros, no sólo está salvando empresas buenas, sino también empresas endeudadas y mal gestionadas (riesgo moral); y si España o Italia no lo hacen en una proporción equivalente, el resultado es que en el mercado único se salvarán empresas alemanas ineficientes y se hundirán empresas españolas o italianas eficientes.

Por tanto, los países deben preocuparse ahora de gastar lo necesario para evitar que los problemas de liquidez de familias y empresas se transformen en problemas de solvencia. Simultáneamente, deben promover que el Fondo de Recuperación Europeo (cuyo esqueleto fue presentado por la Comisión a finales de mayo tras el acuerdo en el Consejo Europeo del 23 de abril) impulse la demanda y cumpla los siguientes requisitos:

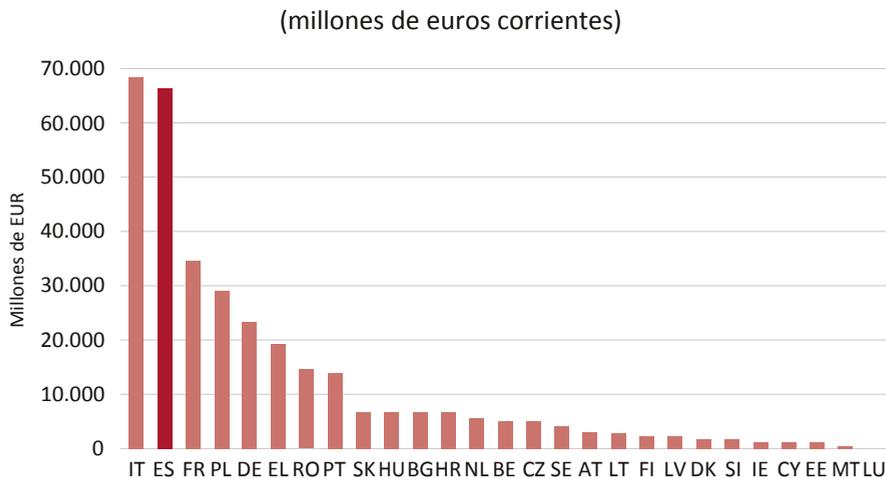
- **Suficiencia.** La zona euro necesita un impulso grande, del 7%-8% del PIB. El enfoque individual no funciona: EEUU ha aprobado un gigantesco paquete fiscal con un impulso inmediato del 5,5% del PIB, mientras que en la zona euro las respuestas están siendo desiguales, y siempre mayores en Alemania (que ha sufrido con menor virulencia la pandemia y su impacto económico) que en Italia o España. Si el gasto está condicionado a la capacidad financiera de cada país, los más endeudados gastarán mucho menos, el gasto medio será muy inferior al necesario, la eurozona tardará mucho más en salir de la crisis y lo hará con una profundización de las divergencias reales, algo insostenible a largo plazo.

- *Centrado en el gasto, no en la deuda.* La única forma de que la crisis del COVID-19 no termine convirtiéndose en una crisis de deuda soberana (y bancaria, pues el destino de bancos y países sigue atado debido a la ausencia de una unión bancaria efectiva) es que el gasto de recuperación no aumente la deuda de los Estados miembros. Para ello cabe defender la emisión de deuda a largo plazo con colateral de recursos presupuestarios, bien perpetua o a largo plazo y renovable.
- *Sostenibilidad y aceptación por los países del norte.* Más allá de la imprescindible solidaridad, España no puede pretender una transferencia de recursos desde los países más ricos sin mostrar que es un país serio, reformista y de finanzas sostenibles a largo plazo. Cuando se reclama la solidaridad a nivel europeo es importante demostrar que también hay solidaridad dentro de España. Si bien no es el momento de recortar grandes gastos, sí es el momento de proponer medidas de solidaridad horizontal (entre trabajadores cuyo puesto de trabajo no se ha visto afectado por la crisis y aquellos que lo han visto amenazado) e intergeneracional (alargamiento de edad de jubilación y otras medidas de sostenibilidad de las pensiones). Asimismo, de cara al debate europeo, sería prudente presentar el planteamiento de la denominada renta mínima como una solución necesaria, pero que supondrá un aumento del gasto sostenible mediante un mayor poder de recaudación fiscal.
- *Con una gobernanza aceptable.* Si algunos países van a aportar fondos en mayor proporción, querrán asegurarse de que el control del gasto será razonable. Alemania y los Países Bajos prefieren mecanismos intergubernamentales como el MEDE, entre otras cosas, porque las decisiones se toman por unanimidad. Si se quiere que el Fondo de Recuperación se gestione por mayoría cualificada, sería razonable aceptar mayores controles o auditorías de buen uso de recursos. Y, en todo caso, sería muy positivo que su funcionamiento y gobernanza estuvieran dentro de las normas y el método comunitario, y no fuera, como el MEDE, que al tener gobernanza intergubernamental permite vetos nacionales.
- *Centrado en sectores de futuro.* El Fondo de Recuperación debe dar prioridad a programas nacionales que impulsen la transición ecológica y digital de la economía, y que promuevan la autonomía industrial y tecnológica europea (dentro de un marco de respeto a la competencia en el mercado único y de avances en la Europa social) al tiempo que refuerzan el pilar social europeo. El mensaje aquí es claro: debería ser un fondo que ayudase más a transformar que a recuperar.

La propuesta que inicialmente presentó España de un gasto de 1,5 billones de euros financiado con deuda perpetua iba en la buena dirección, al ser suficiente, estar basada en gasto directo (no préstamos que suponían un aumento de la deuda

nacional) y plantearse dentro del marco presupuestario europeo. Además, ayudó a modificar la posición italiana (que se inclinaba por los eurobonos permanentes) y permitió tejer puentes entre los países del norte y del sur. En todo caso, el acuerdo final girará en torno a un Fondo Europeo de Reconstrucción (*ad hoc*, pero con una gobernanza similar al del Marco Financiero Plurianual) de un total de 750.000 millones de euros de los que unos 433.000 serán subvenciones, y de los que España será de los mayores beneficiarios en valores absolutos y en términos *per cápita*, algo menos en porcentaje del PIB (donde los países del este de Europa, más pequeños, saldrían más beneficiados).

Figura 7. Reparto teórico de las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia dentro del Fondo de Recuperación para Europa



Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Europea.

Como se ha mencionado, lo importante para España es que el fondo tenga un tamaño adecuado (para lo cual tendrá que apalancarse y emitir deuda, con garantía en el aumento del presupuesto y en nuevos recursos propios europeos), no aumente de forma insostenible la deuda de los Estados miembros (es decir, gasto, inversión y, en todo caso participación en empresas en las que inyecte capital, pero no préstamos), no distorsione el mercado único, y tenga una gobernanza comunitaria y no intergubernamental (es decir, no haya derecho a veto).

Asimismo, es importante que España siga promoviendo la creación de un marco fiscal común europeo en aspectos como la constitución de un complemento de seguro de desempleo que actúe como estabilizador automático de la eurozona y pueda armarse sobre el programa SURE de la Comisión, o la armonización de las bases del impuesto de sociedades a nivel europeo (para evitar la erosión de las bases imponibles por parte de algunos países como Irlanda y los Países Bajos). Para ello, resulta imprescindible que España mejore antes su imagen como gestor presupuestario y que se presente como un país capaz de alcanzar acuerdos entre todas las fuerzas políticas para acometer reformas inaplazables y que garanticen el crecimiento y la sostenibilidad financiera a largo plazo sin que tengan que ser impuestas desde Europa. Al igual que la UE quiere promover una economía verde predicando con el ejemplo, España debe promover una política fiscal común europea seria y sostenible predicando con el ejemplo. Sin cohesión interna y solidaridad nacional es imposible promover un liderazgo europeo creíble.

El Fondo de Recuperación no resolverá los problemas de la economía española por sí solo, sino que constituye una oportunidad para que España tenga incentivos para hacer las reformas que su economía necesita para transformarse y volverse más sostenible, digital e inclusiva.

Los detalles del Fondo de Recuperación se irán conociendo a lo largo del verano de 2020. Quedan complicadas negociaciones en el Consejo y vencer la oposición de los llamados “cuatro frugales” (los Países Bajos, Dinamarca, Suecia y Austria). En todo caso, hay que tener muy presente que estos fondos no resolverán los problemas de la economía española por sí solos, sino que constituyen una oportunidad para que España tenga incentivos para hacer las reformas que su economía necesita para transformarse y volverse más sostenible, digital e inclusiva.

Cuadro 1. El Plan de Recuperación para Europa (*Next Generation EU*)

La idea fundamental de la propuesta de la Comisión, presentada el 28 de mayo de 2020, es que la recuperación de la crisis se base en dos factores: un marco presupuestario reforzado y un impulso temporal extraordinario.

El marco presupuestario reforzado supone llevar el presupuesto comunitario hasta 1,1 billones de euros. Se trataría de un impulso a largo plazo (es decir, para los siete años de duración del denominado marco financiero plurianual 2021-2027), recogería las prioridades a largo plazo de la Unión, se basaría en los recursos propios comunitarios y se gastaría conforme a los criterios tradicionales.

El impulso temporal extraordinario sería el denominado Plan de Recuperación para Europa, bautizado como *Next Generation EU*, y estaría incorporado al presupuesto como un refuerzo de 750.000 millones de euros, pero no durante toda la vigencia del MFP, sino sólo durante cuatro años, entre 2021 y 2024. No recogería tampoco las prioridades a largo plazo de la UE, sino que tendría un objetivo específico, la recuperación económica, aunque también la transformación a largo plazo y la resiliencia de las economías. No estaría basado en recursos comunitarios, sino en la emisión de una deuda extraordinaria con el colateral del presupuesto y que se repagaría en 30 años, entre 2028 y 2058, con la posibilidad de reducir el esfuerzo de repago de los Estados miembros en función de la posible aprobación de nuevos recursos propios comunitarios, como un impuesto digital o un impuesto al carbono, entre otros. La distribución, además, de esos fondos, no estaría en función de las capacidades de los Estados ni en función de los criterios ordinarios, sino en función de lo afectados que se hayan podido ver los países durante la crisis. Cumple, pues, la mayoría de los requisitos que vimos antes.

El plan consta de varios bloques de gasto. Un primer bloque se centraría en gastos para la recuperación económica y resiliencia de las economías y en la transición hacia una economía verde y digital. Constaría, en primer lugar, de un nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, por un importe de 560.000 millones de euros, de los cuales 310.000 millones serían subvenciones y 250.000 millones serían préstamos complementarios en caso de necesidad. El uso de dichos fondos estaría condicionado a la presentación por parte de los Estados miembros de sus Programas de Recuperación y Resiliencia, que propondrían proyectos y reformas compatibles con las recomendaciones del denominado Semestre Europeo de la Comisión. Se trata fundamentalmente de financiar reformas estructurales y proyectos de transición verde y digital que hagan más resilientes a las economías. Este bloque se complementarían con 15.000 millones en garantías para empresas con cargo al programa *InvestEU* y 13.500 millones en fondos para la investigación del programa *Horizon EU* en los ámbitos medioambiental y digital, así como con 95.000 millones en fondos destinados a cubrir los costes de transición, en el ámbito del desarrollo regional (a través de los fondos de cohesión y REACT-EU), rural (a través del Pilar II de la PAC) e industrial (a través del denominado Mecanismo de Transición Justa).

Un segundo bloque de gasto estaría destinado a la autonomía estratégica y sanitaria, así como a la cooperación (que, en un ámbito como el sanitario, es imprescindible). Para ello habría 26.000 millones en garantías para empresas solventes en sectores estratégicos con cargo al denominado Instrumento de Apoyo a la Solvencia dentro del Fondo de Inversiones Estratégicas Europeo del BEI, 15.000 millones en garantías para reforzar y diversificar las cadenas de valor europeas con cargo al nuevo Instrumento de Inversiones Estratégicas (dentro de *InvestEU*) que se sumarían a los 10.000 millones para el programa de salud EU4Health y para fomentar autonomía sanitaria, más 16.000 millones para programas de vejez, cooperación y ayuda humanitaria.

En resumidas cuentas, en euros constantes de 2018, un total de 750.000 millones repartidos en 451.000 millones en subvenciones, 250.000 millones en préstamos y 49.000 millones en garantías. Expresado en euros corrientes, el *NextGenerationEU* ascendería a 809.000 millones, y dentro de éste el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia supondría unos 603.000 millones (335.000 en subvenciones y 268.000 en créditos). En total pues, el presupuesto de la UE se acercaría a los 2 billones en siete años.

Si finalmente se aprueba un Fondo de Recuperación similar al propuesto por la Comisión, España será uno de los principales receptores y se facilitará la transformación estructural del país sin aumentar la deuda pública. Como es natural, la recepción de estos fondos tendrá necesarias contrapartidas. Pero la condicionalidad será distinta a la de los rescates del pasado. Los países tendrán que presentar reformas y proyectos y acordar su aprobación e implementación con la Comisión Europea. Tendrán prioridad los proyectos verdes, digitales y los vinculados con la inclusión y con la resiliencia de la economía.

Una vez acordadas las reformas y proyectos, los desembolsos irán llegando según se vayan aprobando e implementando. Y si no, no llegarán. Por ejemplo, si España solicita fondos para reformar su educación y digitalizar las aulas, el dinero vendrá de la UE. También si se reforma el mercado de trabajo y las políticas activas de empleo, o si acomete una reforma tributaria y se necesita implementarla. Habrá asimismo fondos disponibles para infraestructuras digitales o acondicionamiento de edificios para luchar contra el cambio climático. Y, por supuesto, si se hace una reforma del sistema de salud para volverlo más sólido y resistente a las crisis sanitarias, también podrá contar con fondos comunitarios, ya que la resiliencia sanitaria es parte de la resiliencia económica.

Por lo tanto, la clave es que España sea capaz de presentar reformas ambiciosas, con amplio apoyo político y alineadas con las recomendaciones que la Comisión Europea enmarcadas en el Semestre Europeo, en las que cabe casi todo. Y después, por supuesto, cumplir lo que se acuerda.

Se trata de una gran oportunidad para España, un país que necesita reformas para las cuales la ayuda europea supondría un impulso tanto político como financiero. Pero los fondos sólo vendrán si España plantea reformas. Si no lo hace, y se renuncia a aumentar el potencial de crecimiento económico, las reformas llegarán de cualquier forma, pero con mayores ajustes y costes económicos y sociales.

El reto, por tanto, es recuperar el círculo virtuoso de los años 80, cuando España entró en las Comunidades Europeas. Con la integración llegaron fondos que permitieron promover grandes reformas que, al ser aceptadas como propias por la clase política, permitieron incrementar el apoyo social en España a la idea de Europa.

IMPACTO DE LA CRISIS, ASIMETRÍAS Y NECESIDADES DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA



IMPACTO DE LA CRISIS, ASIMETRÍAS Y NECESIDADES DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

► 1. Impacto en mercado laboral, tejido productivo y cuentas públicas

La pandemia supone un choque sin precedentes que coloca a las economías en una situación de crisis sistémica a una velocidad inusitada. Su naturaleza es temporal, pero el daño catastrófico que provoca y la incertidumbre sobre cuánto tardará en disiparse crean un riesgo cierto de que los costes socioeconómicos se multipliquen y se hagan permanentes. La suerte que corra cada país frente a este golpe depende de factores estructurales relacionados con su exposición y con su capacidad financiera para reaccionar sobre los que ya no hay posibilidad de actuar. Para España, estos factores nos colocan en una posición relativamente más difícil que las principales economías europeas, a excepción de Italia. Por eso resulta indispensable que se defina una estrategia de política económica para la recuperación y transformación de la economía española tras la pandemia.

Tal como se ha indicado en la sección anterior, se estima que la economía española cerrará de manera abrupta un ciclo de siete años con una caída del PIB sin precedentes. Incluso en un escenario base en el que no se consideren posibles recaídas y nuevas medidas de restricción de la movilidad, el resultado en términos de PIB será una pérdida neta respecto a la tendencia pre-pandemia que puede rondar el 6%-7% del PIB real a finales de 2021 y un retroceso en la convergencia real con la media del área euro. Frente a este cuadro macro, la inacción no es una opción. En cuanto salgamos del confinamiento habrá que actuar con celeridad porque cuanto más se espere, más deterioro estructural se sufrirá y más cicatrices dejará la crisis.

Además, las reformas serán necesarias en todo caso. El mercado de trabajo ya venía dando síntomas de agotamiento antes de tener que absorber este descenso sin precedentes de la actividad real. Incluso tras reducir la tasa de paro en más de 13 puntos y crear 2,5 millones de empleos, las tasas de empleo y de paro en España siguen denotando la existencia de un problema grave de aprovechamiento del factor trabajo. El impacto de la pandemia va a agravar este problema, volviéndolo a convertir en la principal preocupación por sus implicaciones para la estabilidad social, económica y financiera.

La economía española cerrará de manera abrupta un ciclo de crecimiento de siete años con una caída del PIB sin precedentes.

Las estimaciones más recientes apuntan a que la tasa media de paro podría volver a rebasar el 20% de la población activa. Esta cifra no incluye a los trabajadores afectados por los expedientes de regulación temporal de empleo (más de 3 millones de personas, según las estimaciones que ha avanzado el SEPE). Es decir, la tasa de desocupación real que va a provocar la pandemia durante este año, aunque sea de manera temporal, será mucho mayor que ese 20%.

Los riesgos respecto a estas estimaciones son al alza, puesto que no se puede descartar que una parte de los trabajadores afectados por ERTE no puedan reincorporarse a la actividad laboral normal porque sus empresas no puedan asumir los costes mientras los ingresos sigan deprimidos.

Las restricciones a la movilidad y la desaparición temporal de una parte del gasto de los hogares colocan a muchas empresas en una situación que puede comprometer su viabilidad, en particular en el sector servicios. La creación de un programa de avales para la financiación empresarial por un importe de hasta 100.000 millones de euros pretende que el Estado asuma gran parte del riesgo de las operaciones que puedan hacer que empresas solventes se vean abocadas a un concurso por la imposibilidad de adaptarse a la tensión financiera que provoca la pandemia. Sin embargo, no puede descartarse que, si el parón económico debe continuar por motivos de salud pública, el tejido empresarial sufra daños irreparables y esto termine afectando a partes del sistema financiero a través de un aumento súbito de los impagos.

Un cataclismo macroeconómico de este calibre, que paraliza la oferta, deprime la demanda y se prolonga en aquellos sectores de actividad con elevado riesgo de contagio va a producir un abrupto deterioro de las finanzas públicas españolas por dos canales:

- *El automático.* Las bases imponibles de los impuestos se van a desplomar (en particular las del IVA y la del Impuesto sobre Sociedades), debido a los fuertes descensos en el consumo privado y los beneficios de las empresas. Aplicando elasticidades cercanas a las que se observaron en 2009, el descenso de ingresos alcanzaría 3-4 puntos de PIB, mientras el gasto se elevaría por los mayores pagos en prestaciones por desempleo.
- *El discrecional.* El gobierno ha adoptado medidas para tratar de compensar parte de la caída en las rentas salariales y en los beneficios empresariales, proveyendo una suerte de seguro que amortigüe el impacto y limite los

problemas de insolvencia. Si se comparan las medidas adoptadas en España con las de otros países, este componente aumentará de manera moderada.

En cualquier caso, el aumento del déficit en 2020 podría alcanzar los 7-8 puntos de PIB, acercando de nuevo la necesidad de financiación al 10% del PIB. La caída del denominador y el aumento del déficit primario (antes de intereses) elevarán la ratio de deuda sobre el PIB hasta colocarla entre el 110% y el 115% del PIB.

Afortunadamente, en términos de las reglas fiscales europeas, el aumento del déficit ligado a la pandemia sería un acontecimiento excepcional (*one off*) que, en principio, y como ya ha propuesto la propia Comisión, no debería tenerse en cuenta para el cálculo del déficit estructural con el que se miden los cambios en la política fiscal.

Pero, aunque en 2021 asistamos a un rebote en el crecimiento del PIB, el problema de esta crisis para la economía española es que la fuerte subida del paro y de la deuda pública, junto con la pérdida de tejido productivo, nos colocan en una situación de extrema fragilidad y con riesgo de pérdida de potencial de crecimiento. La inminencia de los efectos del envejecimiento sobre el sistema público de pensiones no hace sino acrecentar ese riesgo. La situación es más sólida, sin duda, que la que existía antes de la crisis anterior: basta con mencionar el superávit corriente después de años de crecimiento intenso y la situación patrimonial y financiera más holgada de los hogares y de las sociedades no financieras. El sector bancario, aunque con un modelo de negocio cuya rentabilidad tiende a menguar, también afronta la crisis con una posición más robusta en solvencia y liquidez.

Aun así, frente a esta crisis, la política de ir tirando sobre la ola del ciclo ya no funcionará. Se necesita dar un impulso transformador, que abra una nueva etapa de cambios y avances en la economía española, asumiendo que no volveremos a la situación previa a la pandemia.

► 2. Análisis por sectores económicos

Los sectores más afectados por la pandemia concentran un porcentaje elevado del empleo español, como el comercio (17,1% del empleo total) y la hostelería (7,5% del total). Parte de su actividad está recogida en el sector turístico, que según la cuenta satélite que elabora el INE supondría un 12% tanto del PIB como del empleo (incluyendo, en parte, los dos sectores comentados anteriormente). Durante la fase de confinamiento, una parte sustancial de estos sectores ha visto reducir sus ingresos casi un 100% y, lo que es peor, en el caso del comercio sólo irán recuperando un nivel de ventas normal de manera paulatina, mientras que en el turismo extranjero la temporada de este año será muy débil. El problema no es, por tanto, el efecto sobre la productividad, dado que se trata en general de actividades

con productividad inferior a la media de la economía, sino la destrucción de empleo y de tejido empresarial que puede producir este período incierto hasta la vuelta a niveles de demanda similares a los previos.

La abundancia de empresas pequeñas y medianas en ambos sectores y el riesgo de que muchas de ellas desaparezcan es muy real. En el comercio y la hostelería se producirá sin duda un proceso de cierres y aperturas de nuevos negocios que resultará inevitable. Dado que son actividades con costes fijos relativamente bajos, este proceso puede realizarse con relativa agilidad. El problema son las consecuencias en términos de desempleo y de insolvencias de autónomos y empresas. Por otra parte, al referirse al sector turístico, no hay que olvidar que este cataclismo llega tras siete años de récord constante en llegadas de turistas extranjeros y gasto (83,7 millones de turistas que realizaron un gasto de 92.278 millones de euros en 2019). Un ciclo expansivo tan intenso ha generado rentas y acumulación de capital en el sector, que tiene que emplearse ahora en la adaptación a un entorno muy difícil hasta que se pueda reanudar la movilidad y la llegada de visitantes extranjeros. Esto quiere decir que los negocios más pequeños podrán ver amenazada su viabilidad, aunque también hay que señalar que en los medianos y grandes hay pocas dudas de la capacidad financiera para afrontar la pérdida temporal de ingresos.

Las perturbaciones en la oferta durante la fase de confinamiento afectan a otros sectores clave para España como el del automóvil, que ya estaba en transformación por los cambios tecnológicos y las restricciones medioambientales. Una gran mayoría de fábricas españolas han parado desde la segunda quincena de marzo y sólo tienen previsto volver a la actividad de manera paulatina. Tanto la fabricación de vehículos como la de componentes ya atravesaron un año muy complicado en 2019 por la guerra comercial y las consecuencias de las nuevas pruebas de emisión de gases. La pandemia acentuará estos problemas, al reducir más las ventas y generar más urgencia en la adaptación hacia las nuevas tecnologías eléctricas y las nuevas pautas de movilidad. Dado el peso de esta industria en nuestras exportaciones de bienes, el apoyo y la colaboración resultan imprescindibles.

Hay también sectores que se han reforzado por el aumento de su demanda y la capacidad para responder en circunstancias complicadas. El sector agrario (tanto el primario como la industria agroalimentaria, que suponen el 6,6% del empleo) y la prestación de servicios de energía, agua y telecomunicaciones han dado buena muestra de solidez en un entorno de crecimiento de la demanda de los hogares. Por supuesto, el sector sanitario (7,7% del empleo), incluyendo el farmacéutico, ha demostrado su carácter crítico, tanto en sus fortalezas como en algunas debilidades que conviene reforzar. Por último, hay sectores de servicios que han aumentado su peso en el valor agregado bruto (VAB) durante la recuperación, como los servicios profesionales o los de información y comunicaciones, que se ven relativamente poco afectados e incluso pueden salir beneficiados por la demanda de teletrabajo y prestación de servicios a las empresas.

En definitiva, la estructura productiva española es hoy más equilibrada, diversificada e internacionalizada que antes de la anterior crisis. La adaptación al nuevo entorno requerirá una reasignación de trabajo desde el comercio y el turismo hacia otros sectores. La estrategia de recuperación y transformación de la economía española debería combinar el apoyo a dichos sectores con mecanismos para facilitar la reasignación de recursos y el fortalecimiento de los sectores tanto industriales como de servicios vinculados con la sostenibilidad y la digitalización.

► 3. Análisis por grupos sociales

España se enfrenta a esta crisis con todavía un alto nivel de desigualdad y pobreza. La población en riesgo de pobreza es de las más altas de Europa Occidental y la desigualdad de renta, medida a través del coeficiente de Gini, de 33,2, está todavía por encima de las cifras previas a la crisis de 2009.

El principal vector de persistencia de altas tasas de pobreza y de desigualdad es el mercado laboral, donde la alta polarización, el alto desempleo y la temporalidad y parcialidad no deseada suponen importantes factores. La tasa de trabajadores pobres se mantiene alrededor del 12%.

Los efectos de estos niveles de desigualdad y de pobreza afectan de manera muy particular a los más jóvenes y a los menores, amenazando de esta manera las posibilidades de un adecuado desarrollo social y personal, cronificando la pobreza y limitando la movilidad social ascendente. La tasa de pobreza infantil sigue siendo insoportablemente elevada, si bien, por primera vez desde el inicio de la serie estadística, los jóvenes entre 16 y 29 años representan la tasa de pobreza más alta de todos los tramos de edad.

El impacto de la crisis se hará notar fundamentalmente en aquellas personas poco cualificadas con empleos temporales o a tiempo parcial, por los más jóvenes, las mujeres y por los sectores de bajos ingresos. La destrucción de empleo en los sectores de la hostelería y el turismo, fuentes de trabajo para un sector muy importante de trabajadores poco cualificados, supondrá un importante desafío en materia de políticas de empleo y de inclusión social. Los sectores cerrados por el estado de alarma han incidido particularmente en el empleo de las personas situadas en los deciles más bajos de la distribución de la renta (en especial

La estructura productiva española es hoy más equilibrada, diversificada e internacionalizada que antes de la anterior crisis, pero requiere un fortalecimiento de los sectores tanto industriales como de servicios vinculados con la sostenibilidad y la digitalización.

Esta crisis, de nuevo, impacta en las personas más jóvenes, que suponen un mayor porcentaje de ocupados en los sectores más golpeados por la crisis.

hostelería, restauración y otros servicios de bajo valor añadido), empeorando por lo tanto las condiciones de estos. Serán, además, los últimos en recuperar su ritmo normal de funcionamiento.

Esta situación, de nuevo, impacta en las personas más jóvenes, que suponen un mayor porcentaje de ocupados en los sectores más golpeados por la crisis. Esta circunstancia nos hace pensar que será previsible que su situación se vea agravada por la crisis económica de la COVID-19, lo que vendrá a sumarse a la forma desproporcionada en la que los jóvenes ya sufrieron la anterior crisis.

Especial interés tiene la situación de los trabajadores menos protegidos y vulnerables, y particularmente los trabajadores en la economía sumergida, que no han tenido acceso a las facilidades ofrecidas por las políticas de mantenimiento de rentas desplegadas por el sistema de los ERTES, o la protección por desempleo ofrecida por el gobierno. El ingreso mínimo vital, necesario en España desde hace años y aprobado finalmente en junio de 2020 ante la virulencia de la recesión, será esencial para poder ayudarlos.

Un segundo aspecto relevante son los trabajadores autónomos de menor cualificación: la tasa de pobreza de trabajadores autónomos es muy superior a la de los trabajadores asalariados, su acceso a prestaciones por desempleo es mucho más limitado y, por sus características empresariales, pueden tener parte de su patrimonio comprometido en sus negocios. El efecto en la destrucción en el autoempleo puede ser socialmente muy poderoso, con pocos recursos proporcionados por el sistema de protección del desempleo. En la medida en que las contribuciones de los autónomos suelen estar por debajo de las prestaciones de los trabajadores asalariados, su red de seguridad social es mucho menor. Las prestaciones extraordinarias aprobadas se perciben por un período de tiempo exclusivamente ligado al período de alarma, por lo que, hasta el momento, no se contemplan medidas de protección adicionales durante el período de crisis.

La desigualdad de género es otro de los factores que debe ser tomada en cuenta en la actual situación. Siete de cada 10 trabajadores con los salarios más bajos son mujeres. El 57% de las personas paradas son mujeres. De mantenerse las tendencias previstas, el desempleo castigará particularmente a las mujeres. El cierre educativo y la desigual distribución de las tareas de cuidados supone también un importante factor para tener en cuenta que, previsiblemente, no se mitigará hasta el tercer trimestre del año.

El cierre de las escuelas y el acceso a la educación online supone también un importante factor de incremento de las desigualdades. Cuatro de cada 10 hogares con ingresos de hasta 900 euros no tienen ordenador en casa. El 18% de los niños que viven en hogares monoparentales no tienen acceso a un ordenador con el que seguir sus clases a distancia. Esta situación, de prolongarse en el futuro con nuevos cierres, totales o parciales, supondrá un importante factor de exclusión educativa. Contando únicamente con el curso académico 2019-2020, estas familias no tendrán acceso a la educación durante tres meses o más.

Cabe además destacarse el impacto que esta crisis puede tener en aquellos que todavía no se han recuperado de la crisis de 2008-2012: los parados de larga duración mayores de 45 años con baja cualificación. Más de 700.000 personas de más de 45 años llevan al menos un año en desempleo.

La conclusión de este análisis preliminar del impacto social de la crisis es un empeoramiento de la situación en los jóvenes con menor cualificación, los trabajadores autónomos y otros trabajadores no estándares en riesgo de pobreza, las mujeres con salarios más bajos y la infancia. Todo ello, previsiblemente, contribuirá a un aumento de la desigualdad y de la pobreza, por lo que es importante tomar medidas para paliar estos problemas estructurales que tienen un impacto negativo a largo plazo, tanto en la economía como en la sociedad.

LA TRANSFORMACIÓN DEL MODELO PRODUCTIVO ESPAÑOL



LA TRANSFORMACIÓN DEL MODELO PRODUCTIVO ESPAÑOL

Pese a ser absolutamente necesaria a corto plazo, las políticas de demanda y de rentas no serán suficientes a medio y largo plazo para curar las secuelas del COVID-19. De hecho, una parte importante del tejido productivo será destruido incluso en el mejor escenario.

Por lo tanto, serán necesarias reformas que incrementen la capacidad de crecimiento de la economía española, aseguren la sostenibilidad de la deuda pública y reduzcan su desempleo estructural. De hecho, España debería aspirar a lograr un gran pacto político para la transformación de su estructura productiva, haciendo un uso estratégico de los fondos que se van a habilitar a nivel europeo de forma que a la salida de la crisis la economía haya experimentado una transformación sustantiva, como la que ya tuvo lugar hace 40 años. No se trata sólo de pedir ayudas a Bruselas sino también de presentar un plan de cómo se van a usar esos fondos (véase el Cuadro 2).

En este sentido, la estrategia de salida y las medidas de política económica deben generar certidumbre para que las empresas puedan dirigir su innovación, financiación e inversión a las nuevas necesidades económicas y sociales que surjan tras la crisis, como la transformación digital, que ya estaba en marcha y ahora se intensifica, o los cambios en las preferencias de los consumidores, al tiempo que se abordan retos previos, pero que siguen estando ahí, como la sostenibilidad medioambiental y la equidad e inclusión social.

El proceso de reconstrucción de la economía española tras el coronavirus requiere dedicar políticas públicas y recursos para acelerar la transición digital y energética como una oportunidad de inversión, creación de empleo, aumento de la productividad y modernización de nuestra economía.

A continuación se plantean los cuatro ejes transversales sobre los que deberían bascular las reformas (digitalización, sostenibilidad, inclusión e internacionalización), que además deben hibridarse con la estrategia europea de reconstrucción tanto para lograr financiación como para volver a generar un círculo virtuoso, como el que se produjo en los años 80 del siglo pasado, que reactive el europeísmo de la ciudadanía y permita avanzar en la integración europea, en especial en la de la zona euro.

Cuadro 2. Asegurar el mejor uso posible de los fondos europeos para la recuperación

Dado que todo parece indicar que los instrumentos financieros de recuperación se anclarán en el marco de las perspectivas financieras 2021-2027, es vital asegurar que su ejecución genere el mayor impacto económico y social posible. La experiencia española de los años 90 y primeros 2000, cuando se logró un importante grado de ejecución e impacto, debido fundamentalmente al uso de los fondos en grandes infraestructuras, ha dejado paso a un nivel de ejecución menor y con un menor impacto socioeconómico. En el actual período, España mantiene todavía un bajo nivel de ejecución, y con algunos aspectos en materia de gestión y ejecución que deben ser resueltos con rapidez para preparar adecuadamente a nuestra economía para absorber adecuadamente los fondos.

En materia de programación, España debe realizar un verdadero proceso de priorización de inversiones, evitando planificar los fondos como un reparto burocrático de dinero entre direcciones generales o consejerías autonómicas. Se debe analizar adecuadamente qué organismos intermedios han logrado mejores resultados y mejor capacidad de absorción, realizar evaluaciones ex ante de los proyectos de inversión y concentrar los recursos en los proyectos más prometedores, evitando el “café para todos” que distribuye fondos sin una orientación precisa y que camufla la dispersión moviendo actividades de una prioridad de inversión a otra. La evidencia muestra que los mejores desempeños se alcanzan en aquellos planes que tienden a concentrar los recursos en pocos proyectos transformadores. Entre las prioridades deben situarse la transición a una economía baja en carbono, la digitalización y la cualificación y reinserción socioprofesional, objetivos temáticos ya señalados en el Reglamento de Disposiciones Comunes 2021-2027. Se deben priorizar las intervenciones integradas entre los diferentes fondos a nivel local y urbano, incorporando al Fondo Europeo de Desarrollo Rural en las zonas rurales y menos pobladas. En el apoyo a las pymes se debe promover el uso intensivo de instrumentos financieros más ágiles y eficaces, evitando las demoras en la puesta en marcha y maximizando su efecto multiplicador.

Atendiendo a un eventual fondo de recuperación basado en préstamos para la inversión, España debe instaurar un servicio de preparación de proyectos con suficientes recursos que permita consolidar un pipeline de proyectos de inversión con la suficiente calidad. Este servicio puede realizarse de manera centralizada –con una unidad situada en el Ministerio de Hacienda– o atendiendo a una modalidad de provisión de asistencia técnica certificada –donde el Ministerio de Administraciones Públicas ofrece una financiación para que los ayuntamientos o Comunidades Autónomas establezcan sus propios equipos de preparación de proyectos–. La experiencia demuestra que sobre todo los municipios más pequeños no tienen las capacidades mínimas de preparación adecuada de proyectos de inversión, incluyendo no sólo el análisis, sino también la instrumentación y ejecución de estos. En la negociación del instrumento, España debería apoyar que se pueda usar el préstamo para financiar apoyos presupuestarios de políticas públicas y no sólo proyectos de inversión.

Otros arreglos que se pueden establecer podrían suponer el adelanto de la cofinanciación nacional, o facilitar el uso de los remanentes de los ayuntamientos como prefinanciación de los fondos estructurales. España debería, en cualquier caso, seguir negociando en el marco de las perspectivas financieras para evitar la restrictiva actual propuesta de aplicación de la regla N+2, mejorar las condiciones de cofinanciación nacional (estableciendo un plus de cofinanciación europea para las regiones más castigadas por la crisis) en línea de lo planteado en la CRII+ (Iniciativa de Inversiones en Respuesta al Coronavirus) y aligerar los requisitos administrativos para la ejecución de los fondos.

En todo caso, a semejanza de otros países con una capacidad de absorción mucho mayor, urge la creación de una Comisión que permita tener preparados proyectos de inversión capaces de canalizar de manera efectiva los fondos europeos en la que participen todos los niveles de la administración.

► 1. Transformación digital

La transformación digital ya estaba en marcha desde hace años. Sin embargo, esta crisis va a acelerarla, por lo que es imprescindible que España aproveche el impulso, lo profundice, y deje de estar rezagada.

Las nuevas tecnologías son intensivas en capital humano. El progreso técnico sesgado en habilidades aumenta los salarios de los trabajadores más cualificados en comparación con los de los que tienen peor formación. Adicionalmente, los nuevos robots y algoritmos suponen un importante riesgo de automatización de aquellas ocupaciones con un porcentaje mayor de tareas rutinarias.

La inversión en educación, formación continua y capital humano debe orientarse a conseguir habilidades complementarias con los robots y la inteligencia artificial. Una buena formación de base, la flexibilidad y la adaptabilidad van a ser determinantes para el éxito en este nuevo y cambiante entorno. Es fundamental aprender a aprender y las políticas públicas deben asegurar programas de calidad que satisfagan estas nuevas necesidades y que faciliten que las empresas y trabajadores tengan la capacidad de continuar con su formación, para adquirir nuevas habilidades cuando sea necesario.

España parte con una clara desventaja respecto a otros países en cuanto a la dotación de capital humano con el que hacer frente a la transformación digital. El 34% de los adultos entre 25 y 34 años en 2018 no ha realizado estudios superiores a la educación secundaria obligatoria. Los índices de fracaso escolar y abandono temprano del sistema educativo español son los más altos de la UE. A nivel individual, la formación continua a lo largo de la carrera laboral está estrechamente relacionada con los años de escolarización. Los resultados del PIAAC (*Programme*

Existe una enorme brecha entre España y otros países europeos en las competencias cognitivas y las relacionadas con el desarrollo profesional, como es el caso de la comprensión lectora y la capacidad de cálculo y de resolución de problemas en contextos informatizados.

for the International Assessment of Adult Competencies) indican que existe una enorme brecha entre España y otros países europeos en las competencias cognitivas y las relacionadas con el desarrollo profesional, como es el caso de la comprensión lectora y la capacidad de cálculo y de resolución de problemas en contextos informatizados.

Aunque esta debilidad del capital humano en España tiene más que ver con un uso ineficiente de los recursos dedicados a educación y formación (el gasto por estudiante en España ha sido igual o superior al de otros países que recientemente alcanzan mejores resultados educativos, como Corea del Sur y Portugal), no se puede correr el riesgo de que la financiación sea una restricción en la mejora del capital humano necesario para abordar la transformación digital y de que los ajustes presupuestarios se hagan a costa de una menor inversión en educación.

Las nuevas tecnologías pueden desempeñar un papel fundamental para identificar tendencias del mercado de trabajo y las necesidades de la cualificación. Esto puede hacerse mediante plataformas tecnológicas a nivel europeo (*job marketplace*) con algoritmos que rastrean Internet y mapean el texto de las descripciones de las vacantes que ofrecen las empresas en códigos de ocupaciones.

Adicionalmente, el sistema educativo y la formación continua deben utilizar las nuevas tecnologías que abaratan la inversión en educación y mejoran el rendimiento educativo, eliminando también barreras geográficas en el acceso a la educación. Como se está viendo durante el confinamiento, la brecha digital amenaza con ser un factor de aumento de la desigualdad al no permitir a los hogares con menos recursos seguir el ritmo de las clases online. Entre otras cosas, porque la mitad de los colegios de España no tienen una plataforma digital.

Por lo que respecta a la relación entre nuevas tecnologías y mercado de trabajo, es preciso señalar que la elevada tasa de desempleo estructural, el paro de larga duración y la tasa de temporalidad son otras de las debilidades de la economía española a la hora de afrontar la transformación digital, las cuales pueden aumentar como consecuencia del COVID-19. Aunque sus causas tienen más que ver con un funcionamiento poco eficiente y equitativo del mercado de trabajo, será necesario invertir recursos adicionales, sobre todo más eficientemente, para

reducir las disfunciones del mercado de trabajo. Estas nuevas inversiones deberían realizarse al mismo tiempo que se produce una convergencia de las regulaciones del mercado de trabajo entre los países europeos, también en las nuevas formas de trabajo.

Las políticas activas en el mercado de trabajo deben contar con recursos y funcionar eficientemente para facilitar la reasignación rápida de los trabajadores con mayor riesgo de sustitución por automatización de las tareas que realizan hacia los nuevos nichos de empleo. La formación y la capacitación de desempleados deben ser, junto a la formación continua en el empleo, la primera trinchera para evitar un aumento del paro estructural y facilitar la creación de empleo productivo.

Un *job marketplace* europeo se hace imprescindible. Las nuevas tecnologías deben servir para reasignar el empleo entre empresas y sectores, y reducir los períodos de transición entre viejas y nuevas ocupaciones. La digitalización de las historias laborales, el perfilado de los trabajadores y de las vacantes disponibles y su emparejamiento mediante inteligencia artificial, la información a los trabajadores sobre perspectivas del mercado laboral, o cursos de formación apropiados son imprescindibles para mejorar la eficiencia del mercado de trabajo en España y potenciar sus sinergias con el resto de la UE.

Otro aspecto importante es la relación entre infraestructuras y digitalización privada y pública. Es preciso reducir la brecha con la frontera digital mundial. La revolución digital creará más oportunidades de crecimiento, empleo e inversión cuantas mayores sean las facilidades para acceder a las innovaciones para empresas, trabajadores, consumidores y sector público, y más reducida sea la brecha con la frontera tecnológica mundial, creando un terreno de juego equilibrado y condiciones para una mayor competencia. El uso de nuevas tecnologías y la digitalización del sector agrícola en España es un campo todavía por explotar, por ejemplo.

Esta crisis debe servir para fortalecer las capacidades de las administraciones públicas y acelerar su transformación digital. Para ello, es necesario que el sector público en España y en la UE invierta en infraestructuras tecnológicas, de comunicación, plataformas virtuales y en un espacio común de datos, desarrolle marcos normativos y legales, tanto nacionales como supranacionales, que reduzcan la incertidumbre asociada a la adopción de nuevas tecnologías, potencie la digitalización de las administraciones públicas y de las empresas, y fomente la innovación y formas de inteligencia artificial con mayor aplicabilidad práctica y, por lo tanto, con mayor capacidad de crear más oportunidades y empleos, nuevas ocupaciones más productivas y nuevas formas de trabajo que proporcionen un mayor aumento del bienestar social.

Un job marketplace europeo se hace imprescindible. Las nuevas tecnologías deben servir para reasignar el empleo entre empresas y sectores y reducir los períodos de transición entre viejas y nuevas ocupaciones.

No es suficiente con tener un amplio despliegue de inversiones sobre la red, es necesario ir más allá y dotar este *hardware* del necesario *software*. Algunas administraciones han dado pasos interesantes en esta dirección, impulsando, por ejemplo, canales de asistencia *online* para ciudadanos y empresas (*chatbots*, aplicaciones, etc.) y plataformas digitales para la provisión de datos fiables y actualizados. No obstante, es preciso aumentar la velocidad, extensión y profundidad de estos procesos, pues muchas entidades nacionales, regionales y locales carecen de estas soluciones.

En lo inmediato, las soluciones digitales pueden ayudar a mejorar la trazabilidad del contagio y garantizar la transparencia y la eficacia de los procesos de compra de

los programas de recuperación que se están diseñando. Asimismo, el uso de la tecnología y la gestión de datos puede aumentar la celeridad, eficiencia y eficacia de ciertos procesos clave para la recuperación económica, como pueden ser la reactivación de las licitaciones y contrataciones, la gestión de ayudas, los trámites burocráticos para la adaptación empresarial y, por supuesto, el desarrollo de nuevas capacidades de predicción y reacción que permitan gestionar esta crisis y las que puedan venir posteriormente.

En un contexto de potenciales limitaciones de movilidad y mayor proporción de trabajo en remoto, se precisarán nuevas capacidades, infraestructuras tecnológicas y marcos reguladores que permitan el uso de sistemas de identificación y certificación digital como, por ejemplo, el reconocimiento facial, así como mecanismos que aseguren la calidad, fiabilidad, seguridad y privacidad de los datos. Asimismo, resultará importante repensar en modelos que faciliten la entrada de la innovación y su desarrollo en el espacio público, explorando nuevas vías en la gestión de datos, el uso de *software* abierto y los sistemas de compra pública.

Un ámbito crucial de actuación del sector público en el uso de las nuevas tecnologías tiene que ver con la ciberseguridad, que debe garantizarse en todo el espacio digital europeo. De la misma manera que velar por la seguridad nacional y la seguridad física y jurídica de particulares y empresas son servicios públicos fundamentales, las administraciones públicas deben hacerlo también por la ciberseguridad con el fin de generalizar la economía digital.

Las nuevas tecnologías de salud y seguridad sanitaria serán clave. Dichas tecnologías se han mostrado particularmente útiles no sólo para mantener las

actividades de muchos sectores y empresas durante la crisis del COVID-19, sino también para facilitar la movilidad de las personas minimizando los riesgos sanitarios, controlar y reducir los brotes de contagio y, en general, mejorar los sistemas de salud. La experiencia de algunos países asiáticos en la gestión de esta pandemia enseña que las inversiones europeas en estas tecnologías digitales serán fundamentales para convivir con el COVID-19 y afrontar futuras amenazas.

La digitalización también tiene un papel que desempeñar para reducir el peso de la economía sumergida y aumentar así la recaudación fiscal al tiempo que se incrementa la justicia en el sistema tributario. Más allá de las herramientas para reducir el fraude fiscal, se debería contemplar la limitación al uso de efectivo como ya están haciendo algunos países nórdicos.

España tiene que ayudar a impulsar una cierta soberanía tecnológica europea con la creación de sistemas que no dependan exclusivamente de países terceros, pero sin apostar por medidas proteccionistas.

Finalmente, la tecnología está siendo un gran campo de batalla en la rivalidad geopolítica y por lo tanto hay que abordarla desde el punto de vista económico, pero también estratégico. España tiene que ayudar a impulsar una cierta soberanía tecnológica europea con la creación de sistemas (nubes, redes, plataformas, etc.) que no dependan exclusivamente de países terceros como China y EEUU. No se trata de apostar por medidas proteccionistas, sino de reducir las vulnerabilidades en un entorno internacional menos estable.

► 2. Transformación energética y sostenibilidad medioambiental

Por lo que respecta a la relación entre transformación energética y sostenibilidad, la evidencia comparada a nivel internacional muestra que las tecnologías disponibles permiten alcanzar elevados niveles de renta *per cápita* con una reducción de la emisión de gases de efecto invernadero. A título de ejemplo, Suecia y Suiza realizan emisiones por unidad de PIB producido similares a la de países con una renta per cápita 20 o 10 veces inferior.

Es preciso invertir en la transición energética. Además de concienciar a la sociedad e internalizar los costes del cambio climático mediante imposición medioambiental (el instrumento más eficaz para reducir las emisiones), es necesario desplegar las tecnologías ya existentes e innovar e invertir en otras nuevas menos intensivas en emisiones, en procesos productivos más eficientes energéticamente y en

Además de concienciar a la sociedad e internalizar los costes del cambio climático mediante imposición medioambiental es necesario innovar e invertir en nuevas tecnologías menos intensivas en emisiones.

infraestructuras con las que acelerar la transición energética.

Para una adecuada financiación de la transición energética es necesario movilizar el capital necesario para realizar la transición productiva a una economía más sostenible y menos intensiva en carbono, innovar e invertir en las nuevas infraestructuras sostenibles de manera horizontal en la mayor parte de sectores productivos. Por el lado de la demanda es rentable financiar las inversiones de hogares y empresas en tecnologías de consumo y producción eficientes energéticamente. Por el lado de la oferta será necesario financiar la ampliación de la capacidad de producción para atender la demanda creciente de esas nuevas tecnologías de consumo y producción a precios menores, lo que sólo es posible con investigación, desarrollo, innovación y mejoras continuas de productividad.

La transformación digital debe estar al servicio de la transición energética. Muchas de las tecnologías digitales tienen un enorme potencial para mejorar la eficiencia en la producción y el consumo, para reducir la huella de carbono del sistema productivo. La inteligencia artificial aplicada a datos masivos, la interconexión digital a través de internet de más y más objetos cotidianos, o los sensores inteligentes facilitan una logística y un transporte más eficiente, el control en tiempo real de todo tipo de emisiones, el uso de las energías renovables, anticipar el consumo de energía las 24 horas del día y todos los días del año, reducir la intensidad energética en la producción, las ciudades y hogares inteligentes, y la economía circular.

Ahora es el momento de impulsar el Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*) como nueva estrategia de crecimiento para hacer de Europa el primer continente neutral en términos climáticos en 2050. Los bajos tipos de interés favorece la inversión e innovación en tecnologías renovables, particularmente tras la crisis de las economías europeas por el COVID-19. La inversión en transición es una manera ideal de aumentar la actividad económica a corto y medio plazo y el PIB potencial a largo. En este sentido, la elaboración del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 por parte del Gobierno es un muy buen punto de partida.

La inversión planeada es de 240.000 millones de euros, de los cuales el 80% debería venir del sector privado, y se apuesta sobre todo por ámbitos con enorme impacto para el clima, pero también con grandes efectos multiplicadores, como las energías renovables, la renovación de los edificios y la transformación de la flota automovilística.

Aunque son muchos los proyectos que el Fondo de Recuperación podría financiar, una vía interesante es la del apoyo a iniciativas de movilidad urbana sostenible, con la prioridad del uso de la bicicleta en las grandes ciudades. Ahí España tiene un importante retraso y cuenta con dos de las mayores ciudades de la UE, que además exhiben niveles de contaminación elevados.

Otro gran ámbito de inversión sería, por supuesto, las tan necesarias interconexiones con Francia, que podrían hacer de España el mayor exportador de electricidad de origen renovable de la UE.¹⁰

► 3. Inclusión y lucha contra la desigualdad

El principal objetivo de la política social debe ser volver a activar a las personas a la mayor brevedad posible a través de una adecuada combinación entre las políticas de protección por desempleo y las políticas activas. En la actualidad, estas políticas están separadas, siendo algunas responsabilidad de la Administración General del Estado y otras de las Comunidades Autónomas. Se deberían buscar mecanismos de coordinación que permitieran una adecuada combinación entre ambas.

Esta combinación entre políticas de protección social y activación para el empleo es de especial relevancia cuando se trata de prestaciones sociales gestionadas por los servicios sociales. Las dificultades para compartir datos entre los servicios de empleo y los servicios sociales son muy acentuadas, existiendo pocas experiencias exitosas en este sentido, que deberían ser inmediatamente aceleradas.

El gasto social debe focalizarse en el sector de la población con mayores necesidades. La puesta en marcha del ingreso mínimo vital no debe confundirse con la ayuda de emergencia que se debe activar inmediatamente. El ingreso mínimo vital debe plantearse como una estrategia a largo plazo, articulada con las políticas activas de empleo, la reforma fiscal para financiarlo sin recurso a la deuda y compatible con el acceso a empleos cuyos salarios no sobrepasen un determinado umbral. De esta manera, su *phase-out* debe ser gradual para evitar trampas de la pobreza o escalones impositivos que desincentiven el acceso al empleo.

Las prestaciones de urgencia deben ser lo suficientemente ágiles en su concesión, compatibles con los sistemas de prestaciones actuales y proporcionales a las condiciones materiales. Asimismo, deben evitar los incentivos perversos y los efectos “sustitución” respecto de las políticas sociales de las Comunidades Autónomas.

10 Lara Lázaro y Gonzalo Escribano (2020), “Desde España para Europa: propuestas para una recuperación verde a la crisis del Covid-19”, Comentario Elcano, nº 17/2020, 18/V/2020.

Dado que es posible que los sectores generadores de empleo para personas poco cualificadas, como pueden ser hostelería, comercio y turismo, experimenten un proceso de recuperación mucho más lento, se debe realizar un importante esfuerzo en materia de cualificación y reciclaje laboral.

Por otro lado, resulta de vital importancia mejorar las capacidades para garantizar el acceso de todos los niños y niñas en edad escolar a la educación a distancia o telemática. La probabilidad de nuevas medidas de distanciamiento social que lleven consigo el cierre temporal de colegios debe ser tenida en cuenta y los currículos escolares deben ser adaptados, desde este momento, para un eventual rebrote y un nuevo cierre de los colegios.

Asimismo, se deben cumplir los requisitos de protección social establecidos en las recomendaciones del Consejo de la UE respecto de la protección social de los trabajadores no estándares, permitiendo la portabilidad de los derechos entre unas y otras modalidades de contratación, la información activa sobre las prestaciones y la extensión de suelos sociales.

Por último, se debe abordar rápidamente la dualidad en el mercado laboral y proporcionar una mayor flexibilidad en las opciones de teletrabajo, la conciliación entre la vida laboral y personal, y agilizar los procedimientos para la ejecución de ERTES, particularmente aquellos relacionados con la reducción de jornada. La transformación digital y la lucha contra el fraude fiscal mediante las nuevas tecnologías, incluidas las limitaciones al uso de efectivo, pueden servir para avanzar en la buena dirección.

► 4. Internacionalización y análisis específico del sector turístico

La economía española ha experimentado un continuado y exitoso proceso de internacionalización en las últimas décadas, que además se ha intensificado en momentos de crisis, cuando la demanda interna flaqueaba. Ha demostrado que cuando sus empresas salen al exterior no tienen dificultades para competir en los mercados más exigentes y que, en todo caso, el problema de la economía española no es la falta de competitividad internacional de sus empresas grandes y medianas sino el reducido tamaño de la empresa media. Así, y siguiendo una tradición que se remonta a los años 60, España se apoyó en el sector exterior para salir de la anterior crisis, elevando sensiblemente su ratio de exportaciones sobre PIB e incrementando también las importaciones, al integrarse cada vez más en las cadenas globales y regionales de suministro.

El sector turístico, uno de los primeros en abrirse, ha sido y es crucial para la economía española tal y como refleja la Figura 8. Genera de forma directa más del 12,3% del PIB y del 12,7% del empleo, y tiene un efecto tractor importante sobre otros muchos sectores vinculados con los servicios, el ocio y el entretenimiento. Dada su estacionalidad y relativamente baja productividad, también es en parte responsable del alto nivel de temporalidad en el mercado laboral español.

Figura 8. Cifras clave del sector turístico, 2018-2019

Concepto		2018	2019
Número de turistas (personas)		82.808.413	83.701.011
Gasto turístico (€ millones)		89.751	92.278
Gasto por turista (€)		1.084	1.102
Distribución del turismo (en %)		2018	2019
Por motivo del viaje	Ocio, recreo y vacaciones	87,2	87,4
	Negocios, motivos profesionales	6,1	6,4
	Otros motivos	6,8	6,2
Por vía de acceso	Aeropuerto	81,6	82,1
	Carretera	15,6	15,2
	Puerto	2,4	2,3
	Tren	0,4	0,4
Por principales orígenes	Reino Unido	22,4	21,6
	Alemania	13,8	13,4
	Francia	13,6	13,3
	Países nórdicos	7,0	6,6
	Italia	5,3	5,4
Por principales Comunidades Autónomas de destino	Cataluña	23,2	23,1
	Baleares	16,7	16,3
	Canarias	16,6	15,7
	Andalucía	14,1	14,4
	C. Valenciana	11,1	11,4

Fuente: elaboración propia con datos del INE.

El sector turístico necesita un plan de actuación específico en España, en coordinación con la UE, que promueva una movilidad internacional segura y que permita una rápida recuperación del espacio Schengen.

El sector se verá muy dañado a nivel mundial, tanto por el brutal parón del confinamiento que ha suprimido de forma súbita los desplazamientos como porque es posible que no pueda recuperarse plenamente hasta que se haya distribuido una vacuna y que, cuando lo haga, sea menos dinámico (y probablemente diferente) al mundo pre-COVID. Por ello, el sector necesita un plan de actuación específico en España, en coordinación con la UE, que promueva una movilidad internacional segura y que permita una rápida recuperación del espacio Schengen. Es importante el diferimiento de cotizaciones sociales e impuestos no dependientes de resultados para amortiguar el impacto sobre las pymes, tanto en el sector de turismo y ocio como en otros sectores afectados (el 99,8% del total del tejido empresarial español). Esto debería coordinarse a nivel europeo. En el ámbito del turismo la UE (incluyendo los Estados miembros, dado que es una competencia básicamente nacional) podría coordinarse con la OMT y la OMS

para impulsar este Plan de recuperación específico.¹¹ El comisario del Mercado Interior, Thierry Bretton, ya ha propuesto celebrar una cumbre en septiembre u octubre del sector turístico para coordinar una respuesta común y, a iniciativa de España, nueve países europeos han propuesto un Plan de Recuperación europeo para apoyar al sector.¹² En general, el buen diseño de protocolos de higiene y su ejecución serán clave para volver a recuperar la confianza de los clientes y reactivar el sector.

En cuanto a la internacionalización de nuestra economía en general, el desafío es poder competir en calidad más que en precio. Según el *Country Report* de febrero de 2020 de la Comisión Europea, publicado justo antes del estallido de la pandemia, “las exportaciones españolas se concentran en productos y servicios que compiten fundamentalmente en precio. La cuota de exportaciones de alta tecnología permanece por debajo de la de otras grandes economías de la UE y, en términos de valor añadido, España está más presente en aquellas partes de las cadenas globales de valor más expuestas a la competencia de las economías emergentes”. Eso hay que revertirlo mejorando la productividad, desarrollando una política de la innovación y aumentando la inversión en intangibles.

11 Véase el informe de recomendaciones publicado por UNWTO, “Apoyo al empleo y a la economía a través de los viajes y el turismo”.

12 “L’UE propose un sommet du tourisme, fortement touché par la crise”, *Le Figaro*, 21/IV/2020, <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/l-ue-propose-un-sommet-du-tourisme-fortement-touche-par-la-crise-20200421>.

► 5. Medidas y reformas prioritarias, y papel del sector privado

Sobre la base de los ejes transformadores planteados arriba, se esbozan a continuación unas directrices generales para las reformas estructurales de carácter orientativo para luego mencionar algunas áreas de reforma específicas.

Cualquier plan orientado a transformar el tejido productivo tiene que plantearse desde la perspectiva de las empresas privadas. Son necesarios más que nunca enfoques de colaboración público-privada en el que cada uno tiene su papel, aportando lo que mejor sabe hacer. El sector público debe coordinar, orientar regulando y aportando fondos para el bien común pero no necesariamente mediante la gestión pública de empresas, máxime cuando nuestra vocación ha de ser de participación en las cadenas de valor globales (en primera instancia europeas) y, por tanto, trascienden de la acción de los gobiernos locales. Esta es la base de un nuevo contrato social en el que se repartan tareas para la consecución del bien común y para impulsar el crecimiento económico y el empleo de manera que sean más sólidos, eficientes, productivos, competitivos y sostenibles. La visión recogida por Garrido *et al.* (2020)¹³ puede ser una referencia para considerar en esta reflexión si eliminamos la desconfianza a lo privado y creemos que es posible eliminar el dilema o *trade-off* entre economía rentable y consecución de los ODS, por ejemplo, con medidas que incentiven los comportamientos constructivos y penalicen los divergentes.

Cualquier planteamiento de reforma interna tiene que incardinarse dentro del proyecto europeo, recuperando la relación virtuosa que nos ha promovido las etapas de mayor progreso históricamente. En este sentido, y como se ha expuesto arriba, se puede plantear una política industrial/comercial y de competencia que se coordine con las iniciativas europeas que estarán en la base del plan de reconstrucción. No es improvisación, se viene trabajando desde hace tiempo y ahora pueden catalizarse ante la urgencia y necesidad de reaccionar.

Se han mencionado como palancas transversales transformadoras la digital, la verde, la social y la de internacionalización, que deben impulsar una economía (productiva) española más sólida e imbricada en Europa. Pero visto desde la perspectiva de las empresas, debemos abordar la necesidad de impulsar la resiliencia y agilidad para adaptarse a la nueva realidad, lo que exige un cambio de los modelos de negocio empresarial que trasciende las categorías sectoriales tradicionales para abordar ámbitos de actividad de bienes y servicios diferentes en los que compiten empresas tradicionales y las de nuevo cuño, que pueden ser grandes plataformas tecnológicas o *start-ups* que desintermedian las cadenas de valor clásicas desde cualquier parte del mundo.

13 "Empresa y sociedad: lecciones de la pandemia", *El País*, 23/IV/2020, <https://bit.ly/2VTXHS3>.

En este contexto general de auténtica transformación empresarial que ya viene de lejos, el COVID-19 impacta con toda crudeza al desestabilizar las cadenas de suministro en sentido amplio hasta el usuario final por causa del confinamiento, que todo parece indicar evolucionará hacia una realidad económica y social de “bajo impacto” (como ya se ha denominado) que esperemos sea temporal, pero que podría condicionar la viabilidad de muchas empresas.

Se abren así dos planos de actuación, uno inmediato y otro a medio y largo plazo, que deben considerarse simultáneamente si no queremos adoptar medidas de urgencia (en el confinamiento y en la desescalada) que sean cortoplacistas y terriblemente costosas, si no están incardinadas en una verdadera estrategia de luces largas que, en todo caso, tiene que ser flexible para adaptarse a una realidad cambiante. De ahí la necesidad de un marco de actuación orientador e incentivador de esa resiliencia y agilidad en la toma de decisiones, que ya están utilizando las grandes empresas globales.

En este sentido, existen tres ámbitos a considerar desde el punto de vista de la empresa para las reformas y políticas: el de los costes operativos, el de las inversiones con horizontes de incertidumbre y riesgo razonables –elementos que necesita cualquier empresa para hacer bien su trabajo– y el de una gobernanza corporativa reforzada.

Los costes operativos ajustados y ajustables tienen que ver con la energía, las comunicaciones, la tecnología, el talento y la formación frente al empleo tradicional y sus gravosos costes laborales –esto merece un capítulo específico, y por supuesto separado del tradicional enfoque de educación que no resuelve los problemas reales de nuestro tejido empresarial de hoy– y la financiación y el aseguramiento.

Las inversiones con horizontes de incertidumbre y riesgo razonables pueden dar cabida al capital público en fórmulas de financiación condicionadas a proyectos pero no a la gestión, y tienen que ver con infraestructuras tecnológicas y energéticas, planes para sectores específicos (como la inserción en cadenas de suministro en áreas como la agroalimentaria, el automóvil, la farmacéutica y también industrias de maquinaria en sentido amplio que se inserten en consorcios y ecosistemas europeos) y planes sectoriales específicos para el turismo y el automóvil, que conduzcan a una reconversión hacia calidad, verde, y tercera edad, e incluso a grandes proyectos.

En este sentido, es preciso lanzar retos para la innovación en esas políticas prioritarias (digital, verde, social y de internacionalización) y aprobar un marco regulatorio de *sandbox* para promover ecosistemas de innovación que dinamicen la transferencia de conocimiento de centros de excelencia y la participación de *start-ups* y pymes en la puesta en marcha de prototipos para las empresas medianas y grandes. Por otro lado, en lugar de luchar contra la deslocalización, sería necesario

promover la relocalización de actividades con empleo de calidad y uso de tecnología puntera contando con el mercado europeo como base de operaciones.

En el contexto de una “visión común europea” habría quizá una oportunidad (por activos naturales: cultura, clima, espacios, capacidad de atracción...) para que España fuera el campus universitario de Europa.

Hay *clusters* empresariales donde España tiene capacidades fuertes, pero adolece de problemas que son ya clásicos (y cuya solución es más de voluntad política que de disponibilidad de fondos): tamaño insuficiente, baja internacionalización y baja productividad. Pero si un proyecto visible y ambicioso ayudase a alinear la voluntad política se podría generar un impacto relevante en industrias como las compañías de ingeniería y bienes de equipo, el sector de la salud (en prácticamente toda la cadena de valor), la alimentación, la logística y el turismo (de mayor calidad y menos dependiente del operador).

Finalmente, es imprescindible una gobernanza corporativa reforzada que vele por el interés de la sociedad en sentido amplio, incluyendo su compromiso con los retos de la sociedad global. Los grandes inversores internacionales ya han entendido la necesidad de atender las peticiones de una sociedad que reclama soluciones y exigen a las empresas el cumplimiento de estándares *Environment, Social and Governance* (ESG) que orientan no sólo los fines sino también los medios.

Estos principios generales deben ser tenidos en cuenta a la hora de abordar reformas específicas en sectores concretos. Entrar en el detalle de las mismas no es el objeto de este informe, pero cabe subrayar la necesidad de abordar una profunda transformación del sistema tributario, que le permita actuar tanto como mecanismo para incentivar y desincentivar determinadas actividades –contribuyendo así a la transformación productiva– como para asegurar la sostenibilidad de la deuda en el medio y largo plazo.

Aunque la deuda pública vaya a aumentar en el corto plazo, hace falta una estrategia para estabilizarla y para reducir el déficit público estructural, lo que en España requiere una reforma del sistema de pensiones (quizá no imposible políticamente dado el esfuerzo que se ha hecho por salvaguardar la vida de las personas de más edad), una ampliación de las bases fiscales que reduzca las ineficiencias del

Hay clusters empresariales donde España tiene capacidades fuertes, pero adolece de problemas que son ya clásicos: tamaño insuficiente, baja internacionalización y baja productividad.

sistema fiscal y grave adecuadamente a los nuevos gigantes tecnológicos por el lado de los ingresos y una mejora en la eficiencia del gasto.

Sólo en el contexto de un nuevo sistema fiscal será posible plantear con credibilidad frente a nuestros socios europeos ambiciosas reformas en el ámbito de la renta mínima y de la lucha contra la pobreza (más allá de un necesario y urgente sostenimiento de rentas temporal durante la duración de la crisis), dentro de un nuevo pacto social que no puede ser ajeno al debate sobre la Europa que protege.

Adicionalmente, resulta imprescindible una reforma de la administración española para hacerla más eficiente, profesionalizada y digital, una reforma regulatoria y de competencia para dotar de un marco de estabilidad y certidumbre a la actividad privada, con planes específicos sectoriales y revisar de forma radical la educación y el marco de políticas activas de empleo, promoviendo la reducción de la temporalidad y la precariedad, pero evitando en paralelo peligrosas contrarreformas que reduzcan la flexibilidad.

Las pymes en España reflejan la situación de la economía y su debilidad en educación, formación, fiscalidad y mercado laboral. La reforma de la educación, la administración pública y de los servicios profesionales lleva mucho retraso y lo sufren más las pymes. La Comisión Europea, entre otras muchas propuestas, ya ha reiterado muchas veces la necesidad de liberalizar y racionalizar servicios profesionales de notarios, registradores, procuradores, ingenieros, arquitectos, etc. Habría que tomarse en serio las recomendaciones de los informes del semestre europeo de la Comisión.

Todas estas reformas (o mejoras, si se quiere usar una terminología más positiva) son necesarias, y llevan años diagnosticadas,¹⁴ pero la actual crisis obliga a abordarlas de forma consensuada y con una renovada orientación transformadora. Lo importante sería verlas como una oportunidad y no como una imposición.

14 Véase, por ejemplo, Rafael Doménech y Javier Andrés (2015), *En busca de la prosperidad: los retos de la sociedad española en la economía global del siglo XXI*, Deusto; así como las recomendaciones del Semestre Europeo de la Comisión Europea de los últimos años.

RECOMENDACIONES GENERALES



RECOMENDACIONES GENERALES

- Un problema global como el COVID-19 se debe afrontar desde una perspectiva global. Por ello, España debe participar en la reforma del sistema multilateral, del que tanto se ha beneficiado en las últimas décadas, promoviendo: (1) en el marco del G-20, la reforma de una OMC actualmente inoperativa y el fortalecimiento de la OMS y de la OMT en favor de los bienes públicos globales; y (2) en el marco de la OCDE y la UE, la lucha contra los paraísos fiscales.
- La salida de la crisis pasa inevitablemente por un enfoque europeo, recuperando el círculo virtuoso del pasado entre reformas y solidaridad. Se deben tomar los próximos meses de negociación en el ámbito comunitario como una oportunidad para avanzar en la modernización del país y en una mayor integración europea, pero subrayando que la integración fiscal no es solo una cuestión de solidaridad, sino también de eficiencia y solidez, y sostenibilidad del mercado único y del euro. Así, no se trata sólo de conseguir aliados en Francia y el sur sino de ser capaces de trabajar con los alemanes y neerlandeses.
- Resulta fundamental un Fondo de Recuperación Europeo de tamaño suficiente, sostenible para los Estados miembros (que gaste e invierta en vez de dar préstamos), no distorsionador del mercado único, con una gobernanza comunitaria y no intergubernamental (sin derecho a veto), y centrado en sectores de futuro. A este respecto, España debe tener bien preparado un amplio listado de proyectos susceptibles de ser financiados por este fondo y capaces de maximizar su impacto económico y social. Sería conveniente crear una comisión permanente que incorpore a todos los niveles de la administración para tener dicho listado preparado y actualizado durante los próximos años.
- Igualmente, a nivel europeo también se debe avanzar hacia una mayor autonomía estratégica en diversos productos (equipos médicos y tecnologías críticas), en la consolidación del Pacto Verde Europeo, en los complementos de seguro de desempleo, la armonización de las bases del impuesto de sociedades y en la reactivación de la movilidad y el sector turístico dentro de Schengen mediante la homologación de certificados sanitarios comunitarios.

- A nivel interno, la estructura productiva española debe virar hacia un nuevo modelo más verde, digital, inclusivo e internacionalizado, en el que el sector público se coordine eficazmente con el sector privado. No se trata de “recuperarse” mirando hacia atrás, sino de “transformarse” mirando hacia la nueva globalización que viene, estableciendo para ello unas bases sólidas para el crecimiento a largo plazo, así como un rediseño del contrato social.
- Para la consecución de esta nueva estrategia, son necesarias profundas mejoras estructurales en distintos ámbitos (pensiones, fiscalidad, administración, competencia, educación, mercado laboral) tanto por su propia necesidad, como para incrementar nuestra credibilidad y confianza a la hora de lograr una UE más integrada y solidaria. Sin cohesión interna y solidaridad nacional es imposible promover un liderazgo europeo creíble.
- La reforma de la administración española tiene que tener como objetivo dar estabilidad y certidumbre, pero también reducir costes y dar mayor agilidad a la economía. Para ello hace falta una administración más independiente y transparente que responda al mapa autonómico (evitando así la brecha entre la formación y calidad de los funcionarios de la administración central y la autonómica, cuando esta última cada vez tiene más responsabilidades). Una administración debe de estar, además, dimensionada con la realidad tecnológica.
- La transformación verde requiere tanto de innovación tecnológica como de una fiscalidad medioambiental. Invertir en infraestructuras que aceleren la transición energética, internalizar a través de impuestos los costes del cambio climático, desplegar tecnologías menos intensivas en emisiones, e innovar en procesos productivos más eficientes.
- La transformación digital requiere una mejora del capital humano mediante la inversión en educación y en una formación continua que permita conseguir habilidades complementarias con los robots y la inteligencia artificial. Asimismo, para reducir la brecha con la frontera digital mundial, se debe invertir en infraestructuras tecnológicas, facilitar la digitalización de las administraciones públicas y las empresas, y fomentar las formas de inteligencia artificial con mayor capacidad para crear empleos, todo ello sin olvidar un mayor refuerzo de la ciberseguridad.
- En cuanto a una mayor inclusividad, las prestaciones de urgencia deben de ser ágiles en su concesión, compatibles con los sistemas de prestaciones actuales, y proporcionales a las condiciones materiales. A medio plazo se debe fomentar el reciclaje laboral de aquellos trabajadores menos cualificados de los sectores más perjudicados. A largo plazo el ingreso mínimo vital debe plantearse de tal manera que quede articulado con las políticas activas de empleo, que implique una reforma fiscal para financiarlo sin tener que recurrir a deuda, y que sea compatible con el acceso a empleos cuyos salarios no

sobrepasen un determinado umbral. Con respecto a la infancia, se debe garantizar a todos los niños el acceso a la educación telemática para que ninguno quede atrás en caso de alargarse o repetirse el confinamiento, y en la nueva normalidad que nos tocará vivir.

- Por último, en lo referente a la internacionalización, ante el repliegue de ciertas cadenas globales de valor, España debe intentar atraer inversiones en sectores con ventajas comparativas como el farmacéutico, el automotriz o el agroalimentario, fomentando asimismo la diversificación de los orígenes de aprovisionamiento de productos. En cuanto al sector turístico, es importante implementar un plan específico de reactivación (al igual que en el sector del automóvil), el diferimiento de cotizaciones sociales e impuestos no dependientes de resultados para amortiguar el impacto sobre las pymes, así como una campaña para mejorar la imagen de España en el exterior. En cualquier caso, se debe combinar el apoyo al turismo con la reasignación de recursos hacia otros sectores industriales y de servicios vinculados a la sostenibilidad y la digitalización.

RECOMENDACIONES
ESPECÍFICAS PARA LA
DIGITALIZACIÓN, LA
TRANSICIÓN ENERGÉTICA,
LA INCLUSIÓN Y LA
INTERNACIONALIZACIÓN



RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA LA DIGITALIZACIÓN, LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA, LA INCLUSIÓN Y LA INTERNACIONALIZACIÓN

Digitalización

- Crear una plataforma de *jobmarket* público para España y la UE. Mejorar el proceso de emparejamiento en el mercado laboral es perfectamente posible mediante la colaboración pública-privada en plataformas (*market places*) que utilicen inteligencia artificial aplicada a amplias bases de datos con toda la información de las necesidades de las empresas, y características de los puestos de trabajo y de los perfiles de los trabajadores que buscan empleo.
 - Cuanto más completas y globales son estas plataformas mayores son los incentivos de empresas y trabajadores a participar en ellas, compartiendo información y datos que son propiedad de los usuarios y que solo se utilizarían en estas plataformas, asegurando adecuadamente la privacidad.
 - Es crucial que todas las vacantes de empresas y perfiles de trabajadores de las oficinas públicas de empleo e intermediarios privados pasen obligatoriamente por esta base de datos. El principio bajo el que operaría este servicio sería el mismo por el que *LinkedIn, Amazon, Booking, Airbnb, Waze* o cualquier otra plataforma similar ofrece resultados que invitan a sus usuarios a utilizarlas.
- Crear otra plataforma que agrupe y financie todos los institutos de investigación aplicada y colaboración público-privada para la transformación de tecnología en PIB y empleo. La experiencia alemana del Fraunhofer constituye un excelente ejemplo de colaboración público-privada en el terreno de la innovación, y es una de las razones del mayor tamaño y productividad de las empresas alemanas.
 - Para resolver problemas tecnológicos que no pueden abordar con sus propios recursos y conocimientos, las pequeñas y medianas empresas establecen regularmente proyectos con este organismo y sus institutos de investigación. Otros ejemplos exitosos son ITRI en Taiwán, ETRI en Corea del Sur, la Autoridad de Innovación en Israel, Tecnalia en el País Vasco y TNO en los Países Bajos, que acercan entre sí las empresas y los centros de investigación que desarrollan innovaciones, soluciones tecnológicas o nuevos productos.

- Además de ayudar a la transformación digital del sistema productivo español, sería una vía para aumentar la inversión en I+D de España primero a la media de la UE y posteriormente a la frontera de las economías más avanzadas.

Transición energética

- El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030 es el documento de base que debe guiar las decisiones de inversión para la transformación del modelo económico de España hasta 2030. Su objetivo es avanzar en la descarbonización y para ello hace especial énfasis en el ámbito energético ya que es el que genera $\frac{3}{4}$ partes de las emisiones.
 - Como una de las primeras medidas, habría que actualizar la modelización del PNIEC de suerte que se incorporen los nuevos datos económicos post-COVID-19 y utilizarlo como herramienta de recuperación económica.
 - Las nuevas inversiones se deben centrar en aquellos sectores con mayor potencial de creación de empleo a corto plazo y con mayor efecto multiplicador a largo plazo. Esto se consigue con un mayor despliegue de energías renovables. El objetivo es alcanzar 161GW de potencia renovable instalada en 2030: 50GW de energía eólica, 39GW de solar fotovoltaica, 27GW de ciclos combinados de gas, 16GW de hidráulica, 9,5GW de bombeo, 7GW de solar termoeléctrica y 3GW de nuclear.
 - Hay que mejorar la eficiencia energética en edificios, impulsando el sector de la construcción sostenible. La electrificación del transporte. Establecer zonas de bajas emisiones en las ciudades que mejoran la calidad del aire (co-beneficio para la salud de los ciudadanos), además de contribuir a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Todo ello requeriría nuevas infraestructuras de transporte público y carriles bici.
- Establecer criterios medioambientales claros relativos a la condicionalidad de las ayudas que eventualmente puedan recibir los sectores y empresas intensivos en emisiones: transporte pesado, aviación, refinó, química, acero, fertilizantes, cemento y cal, cerámica, papel, vidrio y metales no ferrosos.
- Estos sectores deberían presentar planes de descarbonización con el objetivo de alcanzar la neutralidad en carbono en 2050. Deberían además indicar objetivos intermedios de descarbonización a 2030 y 2040.
- El progreso en la consecución de estos objetivos debería ser evaluado periódicamente. Si los objetivos de descarbonización no se cumplieran se podría plantear que la financiación se recuperase vía participaciones en las empresas.

- España sería el mayor exportador de energía de la UE si se cumpliesen todos los planes de descarbonización. Para poder exportar esa electricidad necesitamos aumentar nuestra capacidad de interconexión hasta 24,5Gw en 2030 y a 40GW a mediados de siglo. Esto supone multiplicar nuestra capacidad de interconexión actual con Francia.
- Rehabilitación de construcciones productivas dentro del marco de la transición energética. El sector turístico, pero también otros sectores, van a sufrir un proceso de reestructuración tras el COVID-19, lo que plantea la oportunidad de utilizar este proceso para modernizar todas las instalaciones productivas con la finalidad de mejorar su eficiencia energética y el uso de energías renovables.

Se debe asegurar que las Comunidades Autónomas estén plenamente involucradas en el proceso de transformación estructural hacia la digitalización, la transición energética, la inclusión y la internacionalización.

Inclusión social

- El Ingreso Mínimo Vital ya aprobado, debe de ir adaptándose para asegurar que pueda convertirse en permanente y que su diseño se adapta a las cambiantes necesidades de la población española en riesgo de pobreza y exclusión.
 - En particular, se debe asegurar que las Comunidades Autónomas estén involucradas en su implementación y que exista el suficiente control para evitar el fraude. No se debe olvidar que esta medida, además de combatir la pobreza, tiene como objetivo asegurar la igualdad de oportunidades, por lo que su aplicación se debe combinar con otras políticas públicas.
- Programa de apoyo doméstico a los estudiantes de familias en situación de desventaja. Proporcionar equipos digitales y tutorías con educadores que acompañen a los niños y niñas de familias en situación de vulnerabilidad social, acentuada por la crisis.
- Digitalizar todas las escuelas del país.
- Fomentar la formación profesional dual con la colaboración de las empresas y con ratio de 1/3 en cuanto a horas lectivas y horas prácticas en la empresa, con una remuneración acorde con la labor del aprendiz e inspirada en el modelo alemán o suizo.
- Programa de complemento de rentas para personas que tengan que reducir sus jornadas por motivo de cuidados a menores o dependientes.

- Programa de recualificación, reciclaje y activación para el empleo para trabajadores poco cualificados del sector del comercio y la hostelería. Reconocimiento de competencias digitales.
- Establecimiento, a través de ICO, de un programa de avales públicos para el alquiler de viviendas de bajo precio.

Internacionalización

- Impulsar la mentalidad empresarial y la capacitación del capital humano a través de la formación y sensibilización. Para ello se podría inculcar el emprendimiento en la educación secundaria, potenciar las becas ICEX, crear becas inversas (ciudadanos de otros países para trabajar en empresas españolas), organizar reuniones internacionales o bilaterales de *young leaders* o desarrollar programas de formación en colaboración con universidades o escuelas de negocios.
- Para poder competir en el exterior hay que aumentar el tamaño de las empresas mediante incentivos fiscales, los procesos de fusiones y adquisiciones, el apoyo financiero a la adquisición de otras compañías en el exterior (teniendo en cuenta la legislación europea sobre ayudas de Estado) y fomentar la creación de consorcios de exportación en origen y en destino (en destino serían plataformas de comercialización/distribución).
- También hay que mejorar el nivel de sofisticación y diferenciación de la oferta. Hay que conseguir que la empresa española invierta más en innovación, en tecnología, en marketing/marca y en diseño. Eso requiere, por un lado, de formación y sensibilización. Y, por otro, de medidas de discriminación positiva, similares a las de la compra pública innovadora. También favoreciendo la creación de proyectos de colaboración universidad-empresa.
- Un sector de la economía española altamente competitivo y con aun más potencial de crecimiento es la agricultura y el sector agroalimentario. El campo tiene déficit de mano de obra, por lo tanto, hay que invertir en rejuvenecer los agricultores y mejorar la infraestructura para una agricultura sostenible, con un elevado nivel de digitalización y mayor valor añadido.
- Debemos ser capaces de negociar a nivel europeo protocolos comunes de actuación y movilidad para armonizar en lo posible la regulación de la actividad de la industria turística en sus distintos aspectos (certificación, higiene, aforo y distancia social, apertura, transporte y cruce de fronteras, centros de salud etc.), con corredores regionales verdes seguros.

- Para recuperar la imagen de país atractivo para el turismo, sería bueno desarrollar campañas de promoción y usar, por ejemplo, la imagen de nuestros deportistas de élite. Desde las plantillas de los equipos de fútbol más importantes a deportistas estrella como Gasol y Nadal, asociando así el deporte español con la salud, e insistiendo en que España es un país seguro, tanto desde el punto de vista de orden público como de salud pública.
- Sería conveniente también evaluar la posibilidad de incentivos fiscales temporales para reactivar el turismo como están realizando otros destinos competidores, por ejemplo, mediante deducciones fiscales a viajeros de sus gastos en función del número de miembros del núcleo familiar a través de algún bono turístico.

AGRADECIMIENTOS



AGRADECIMIENTOS

Este informe, cuyo primer borrador se elaboró en abril de 2020, es fruto, además de del trabajo de sus autores, de contribuciones y comentarios de varias personas que han enriquecido su contenido.

En particular, los autores quieren agradecer las aportaciones de Jaime de Aguinaga, Lara Lázaro, Gonzalo Escribano y Pablo López Gil, así como de representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a los que se presentó una versión preliminar del estudio. Cualquier error u omisión es responsabilidad exclusiva de los autores.

Patronato

 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE DEFENSA
 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE



REPSOL



Consejo Asesor Empresarial



Entidades colaboradoras





Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid (Spain)
www.realinstitutoelcano.org
www.blog.rielcano.org/en

