

**Observatorio económico**

# Reflexiones para apostar por un crecimiento más inclusivo y de mejor calidad en España y en Andalucía

Jorge Sicilia<sup>1</sup>

**Subcomisión de Medidas de carácter estatal sobre la recuperación económica y social de Andalucía a causa de la pandemia de la Covid -19. Parlamento de Andalucía**  
**13 de Julio de 2020**

## 1. Introducción

Las medidas de confinamiento y cierre temporal de actividad de empresas por la pandemia de la Covid-19 han llevado a España a una fuerte recesión en el primer semestre del 2020. Algunos de estos efectos son coyunturales, pero otros serán permanentes. El aumento del gasto sanitario, de manera prioritaria, y las decisiones de política económica tomadas a nivel europeo, nacional, regional y local han suavizado parte del impacto económico negativo, especialmente las ayudas del Instituto de Crédito Oficial (ICO) a través del sector bancario para sostener la liquidez de las empresas en este periodo de inactividad, y la protección de puestos de trabajo a través de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTEs). Estas políticas son adecuadas para mantener el capital organizativo de las empresas y proteger a sus trabajadores para que puedan regresar a la actividad. También se han tomado medidas de protección a colectivos vulnerables.

Con todo, lo anunciado tendrá que ser complementado con nuevas medidas para reducir el coste social y económico de la crisis, y habrá que hacerlo cuidando el coste que, tarde o temprano, va a recaer en el contribuyente. Para lograr el mayor impacto posible se necesita que el gasto sea eficiente, para lo que será importante hacer un análisis continuo de los beneficios y los costes de las políticas elegidas y optar por aquellas que mejor funcionen. Se deberá además racionalizar el gasto existente antes de plantear potenciales subidas de impuestos; y si éstas se llevan a cabo, se debería cuidar no dañar el tejido productivo y la atracción a la inversión privada que debe jugar un papel importante en la creación de empleo y en la recuperación.

Habrà que usar al máximo también las ayudas de la Unión Europea, que son muchas y contundentes. Para apoyar esta recuperación, y hacerla sostenible, habrá que reducir los cuellos de botella al crecimiento, atinar con las medidas para enfrentarlos, y tener un consenso político para implementarlas en el futuro. Esto corre a cuenta de España y de Andalucía.

---

<sup>1</sup> BBVA Research. Las reflexiones son opiniones del autor, y no necesariamente de BBVA.

## 2. Daño económico de la crisis y principales retos

Por ahora, el daño económico ha sido abrupto y significativo como se puede ver en los datos de gasto de tarjetas de crédito emitidas por BBVA y en Terminales de Punto de Venta de BBVA, que aproximan la evolución del gasto de consumo de las familias. En Andalucía el gasto de consumo con tarjeta, que crecía a ritmos del 10% interanual a principios de marzo, pasó a caer más de un 50% durante el confinamiento y solo en junio ha regresado a un crecimiento interanual del 10%. Es cierto, por tanto, que la recuperación está siendo rápida, al ritmo de las fases de apertura que se diseñaron, si bien con diferencias por provincia y tipo de consumo (BBVA Research (2020)). La recuperación comenzó a principios de mayo, y ya en junio se afianzaron estas tasas del 10% interanual; si bien en algunas ramas de actividad como la hostelería, el alojamiento o el ocio, el gasto de las familias siguió cayendo a tasas muy elevadas en junio; a ritmos del -65% y del -20% respectivamente con tarjetas nacionales y de -75% y -15% incluyendo titulares de tarjetas emitidas por entidades fuera de España. Las cifras de junio muestran sin embargo una mejora clara respecto a mayo. En julio, los datos siguen mejorando.

Con todo, la caída del PIB de España del 5% del primer trimestre que ha publicado ya el INE podría alcanzar, según estimaciones de BBVA Research, cifras entre el 15 y el 20% en el segundo trimestre del año antes de empezar a recuperarse a tasas positivas en el tercer trimestre de 2020. El impacto negativo en la economía española de la Covid-19 va a ser en cualquier caso muy severo. El escenario más probable hoy es de una recesión en España de entre el -11 y el -12% en 2020 y una recuperación en torno al 7% en 2021. Desde luego estas son estimaciones con bandas amplias de incertidumbre y con riesgos en general sesgados a la baja dadas las dudas asociadas al Covid-19. Y la digestión de esta crisis será lenta y difícil, y se prolongará más allá del 2021.

Las estimaciones de BBVA Research apuntan a que el impacto en la economía de Andalucía será similar al que se observe en la del conjunto de España en este bienio 2020-2021. Andalucía tiene aspectos positivos que pueden apoyar algo más el crecimiento frente a otras Comunidades Autónomas, como un mayor peso de las actividades esenciales, como el sector agroalimentario, y del sector público. También ayudará que en Andalucía tiene un mayor peso el turismo nacional que el extranjero (excepto en algunas provincias como Málaga). Pero presenta también vulnerabilidades, como un mayor peso de la economía informal, un tamaño más reducido de empresa que en el promedio de España y una elevada temporalidad que se ve, por ejemplo, en que 1 de cada 5 empleos que se destruyó en España en marzo y abril se destruyó en esta región. Tampoco son buenas noticias que Andalucía tenga una caída y recuperación económica similar a la de España, puesto que la región está rezagada en renta per cápita de España; un 75% de ésta y se ha mantenido en estos niveles durante mucho tiempo sin converger hacia ella.

En cualquier caso, con suerte por el lado de la evolución de la Covid-19 y una buena gestión sanitaria y económica, España y Andalucía deberían poder recuperar hacia finales de 2022, o con mayor seguridad en 2023, los niveles de PIB que tenían antes de la crisis; si bien este es un escenario con mucha incertidumbre. El bienio 2020-2021 ya se puede contar como uno perdido en términos de crecimiento y además va a dejar profundas cicatrices en producción, en empleo, y en renta. La gestión de la recuperación, el diseño de las ayudas nacionales y el uso adecuado del apoyo de Europa que se están poniendo en marcha, junto con las reformas que se hagan en España para maximizar su impacto marcará la recuperación económica; pero es importante interiorizar que las políticas de demanda no van a bastar; serán necesarias políticas también de oferta para que la recuperación sea significativa.

Ahora bien, antes que nada, la prioridad hoy sigue siendo aprender a convivir con la pandemia hasta que haya vacuna o, al menos, hasta tener un tratamiento efectivo.

El daño económico asociado a la pandemia ha sido global, pero no simétrico. Las condiciones iniciales importan mucho. Ha importado la velocidad de reacción para enfrentar la Covid y las medidas tomadas para controlarlas. Y también importará para estimar el daño la estructura productiva y características económicas de cada país y de cada región. Las perspectivas económicas en España son peores que el promedio de países de la Unión Europea en ambos casos. A todo esto, además, se suman las vulnerabilidades estructurales que arrastra España desde

hace tiempo: un bajo crecimiento de la productividad, el reducido tamaño de sus empresas, disfuncionalidades en el mercado laboral, y rezagos en educación.

Es obligado hacer todo lo posible para que la recuperación sea sostenida o, al menos, para no salir de esta crisis con más desempleo estructural, con menos renta y con una mayor desigualdad. Y todo esto sin olvidar que la pandemia va a acelerar tendencias que estaban ya en marcha como la digitalización y automatización y la simplificación y acercamiento de las cadenas de producción. Además, la crisis sanitaria va a mostrar las ventajas de nuevas organizaciones de trabajo, como el teletrabajo; y va a requerir pensar cómo enfrentar futuras pandemias y afrontar retos de igual o tal vez superior magnitud, como el cambio climático.

Por tanto, los problemas que hay que enfrentar y las medidas a adoptar para que haya una recuperación económica sostenida hay que tomarlas mirando al futuro, al tiempo que se aminoran o eliminan las vulnerabilidades de la economía española y se enfrenta la destrucción del tejido productivo y del empleo asociada a la pandemia y el confinamiento. Además, habrá que hacerlo en el contexto de un mayor déficit fiscal y un mayor endeudamiento público que nos dejará con menos capacidad de reacción en el futuro; si bien, afortunadamente, se podrá apoyar en un período largo de tipos de interés reducidos. Pero con el que no hay que bajar la guardia, ni confiar en que va a durar para siempre; cualquier cambio en las condiciones de financiación puede llevar a equilibrios inestables de consecuencias graves para la economía. A su vez, en los próximos años el sector público tendrá un mayor papel en la economía que habrá que gestionar para que no termine ejerciendo un impacto negativo en la competencia y en la inversión privada. De lo que se trata es de garantizar lo contrario, que este apoyo permita aumentar la innovación y la productividad y, por tanto, el bienestar de la sociedad...

Estos retos hay que enfrentarlos con decisión. Sin las medidas adecuadas de política económica, la crisis puede tener efectos permanentes sobre el mercado de trabajo, el nivel de actividad, la desigualdad y el bienestar social (véase FEDEA, 2020).

### 3. Entorno sanitario y su impacto en la economía

El primer reto es convivir con la Covid-19. El control de la pandemia dependerá de cuán rápido se reacciona ante los brotes y cómo de acertadas sean las medidas que se vayan tomando. Hoy sabemos que, además del lavado de manos, una estrategia basada en un cierto distanciamiento social y el uso de mascarilla previene el contagio individual<sup>2</sup>; y que para prevenir el contagio colectivo debemos emplear una combinación de seguimiento tecnológico efectivo (hay herramientas tecnológicas, cuidando la privacidad que demanda la sociedad), de capacidad rápida de testeo de los casos posibles, de trazabilidad rigurosa de esos casos y de la implementación de confinamientos selectivos. Esto va a ser necesario hasta que haya un tratamiento efectivo o se pueda usar una vacuna. Hay que ser muy explícitos con estos beneficios y costes, y de manera transparente, para encontrar la mejor estrategia posible y contar con la colaboración ciudadana.

Una vez escogida esta estrategia de salud y tecnología de contención, en la que todos los países están trabajando y ajustando de acuerdo a experiencias de otros países, se tiene que garantizar el máximo crecimiento económico posible asociado al control de los contagios. El cierre de algunas empresas como se ha hecho en España durante el confinamiento de marzo y especialmente de la primera quincena de abril no es la única, y con la perspectiva que tenemos hoy, puede que no sea la mejor estrategia frente a otra que imponga unas restricciones de reunión y reducción de densidad de circulación en sitios públicos, protocolos estrictos en las empresas, sin que cierren, un uso obligatorio y generalizado de mascarillas en lugares públicos, seguimiento y testeo de las personas y colectivos

<sup>2</sup> Chernozhukov et al; "[Causal impact of masks, policies, behavior on early COVID-19 pandemic in the US](#)", Covid Economics 35. Ver, por ejemplo, también [recomendaciones](#) de la secretaría General de Sanidad

con contacto próximo, y una protección de los grupos vulnerables, por ejemplo. Las restricciones adicionales en el confinamiento durante la primera quincena de abril frente a la última de marzo llevó a una reducción adicional de la producción (los datos apuntan a que la producción se desplomó más del 30% durante las dos últimas semanas de marzo y alrededor del 50% en las dos primeras de abril) sin que la movilidad se redujera sustancialmente (ver por ejemplo la información diaria de movilidad del Ministerio de transportes [aquí](#)). Este incremento de las restricciones la primera semana de abril, sin que ese mayor confinamiento se tradujera, aparentemente, en una reducción correspondiente de la movilidad nos ha permitido extraer enseñanza para el futuro. Se trata, por tanto, con la información ahora disponible y un seguimiento cuidadoso, de procurar el menor coste económico posible compatible con esa protección de la salud deseada.

En cualquier caso, hay que reforzar el sistema de salud y hacerlo más resiliente a los choques, invirtiendo recursos en atención primaria, en hospitalización, en dotación de medios humanos y técnicos para hacer frente a la pandemia y en investigación en tratamientos y vacunas. También hay que mejorar la coordinación, primero entre las autoridades administrativas en España (Gobierno, Comunidades Autónomas y municipios), luego entre países europeos y finalmente a nivel global. Cuanto más exitosa sea esta estrategia de país, más beneficiará a los ciudadanos, y sin duda a la recuperación económica.

En esta línea, me parece conveniente explorar la formación de un comité de expertos multidisciplinar que recabe información para valorar cómo de preparado está el país para enfrentar esta pandemia, para sugerir modificaciones al sistema de atención sanitario para hacerlo más flexible y con capacidad de reacción para los brotes que están por venir, y para recomendar posibles cambios de estrategias siguiendo la evidencia internacional y la investigación. Y, tal vez, en un contexto donde ya se ha demostrado el potencial destructor de eventos de este tipo, de manera independiente de los gobiernos podría valorar la preparación para futuras pandemias u otros eventos potencialmente desastrosos para la salud y el bienestar de la sociedad, proponer medidas a las autoridades y haga un seguimiento de los cambios relacionados con el nivel de preparación para enfrentar brotes o el nivel de preparación antes posibles futuros eventos. Esto es algo que, por ejemplo, en su momento hicieron las economías asiáticas en 2003 tras la epidemia del SAARs. Llegado el caso, este comité debe poder disponer de toda la información para sugerir medidas de control y confinamiento a las autoridades competentes para tomarlas, que serán los gobiernos en todos los niveles de la configuración administrativa en España. Las opiniones que este comité emita tendrán tanta más credibilidad cuanto más independiente sea, y mejor si rinde cuentas a la sociedad a través de análisis que se presenten al Congreso y a los parlamentos o asambleas de las Comunidades Autónomas. La configuración administrativa debe pensarse con cuidado para que sea realmente útil a la toma de decisiones y genere credibilidad entre la población.

## 4. Medidas económicas

En lo económico, hay que asegurar que exista un diálogo permanente entre todo el espectro político, porque muchas de las medidas que se tomen o bien que habrá que compensarlas más adelante, por ejemplo, corrigiendo el déficit dados los fuertes déficit primarios que se van a alcanzar en 2020-2021; o bien va a haber que implementarlas durante muchos años y desde luego no revertirlas, en el caso de las reformas. Estos esfuerzos a largo plazo requieren un consenso amplio y un compromiso de todas las fuerzas políticas. Por otra parte, conviene debatir medidas con el sector privado, ampliando el compromiso a los agentes económicos.

Lo más importante desde el punto de vista de la economía es elevar el nivel de vida de sus ciudadanos. La renta per cápita no crece sin **productividad**. Y el punto de partida de España es mejorable porque presenta una productividad menor a las principales economías de la Unión Europea. La productividad depende de un conjunto muy variado de factores, entre los que se encuentra el capital físico, tecnológico y humano, incluyendo trabajadores y empresarios, e importan variables como el tamaño de las empresas, los costes administrativos y los trámites para hacer negocios, la calidad de las regulaciones y el grado de competencia en los mercados, y desde luego el estado

de derecho. Y sin embargo, no debe haber lugar al desaliento. En España no es difícil encontrar numerosas empresas tan productivas o más que sus homólogas en cualquier país más avanzado; el problema es que desafortunadamente no son representativas de los segmentos menos productivos (ver por ejemplo, Andrés y Domenech (2015)). Mejorar la productividad requiere tocar muchos palos en la economía. Y muchos de los que hay que tocar van a tener un impacto positivo relevante en el nivel de vida, la renta de la sociedad y la reducción de la desigualdad

Este rezago en renta per cápita y productividad, además, afecta de manera diferencialmente negativa a Andalucía, que en los últimos años está entre las 6 CC.AA. con menor crecimiento e la productividad y con menor renta per cápita (ver, Echevarría y Filip, BBVA Research (2020)).

Para salir de la crisis de manera sostenida viendo el punto de partida de España en productividad, en renta per cápita, en desempleo y en desigualdad se necesita trabajar en tres frentes: (i) reformas que faciliten la creación de empleo de manera continuada y que aumenten la productividad laboral; (ii) favorecer políticas que atraigan la inversión y; (iii) garantizar la sostenibilidad del Estado de bienestar.

#### 4.1. Creación de empleo y formación de la fuerza laboral

Hay que avanzar en general hacia una mayor flexibilidad para que las empresas puedan adaptarse a la situación económica y preservar el empleo. Un ejemplo fueron los avances que se produjeron por las reformas laborales de 2010 y 2012, y el Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2012-2014; que permitieron ajustes en el mercado de trabajo a través de reducción salarial y de horas trabajadas y no con desempleo, como lo había hecho hasta ese momento. Este conjunto de medidas y decisiones de los agentes sociales fue un gran logro.

Desgraciadamente, el mercado laboral arrastra otros problemas que llevan a que España, y en mayor medida en Andalucía, tenga una tasa de desempleo mucho mayor que la Europea (especialmente en el desempleo de larga duración y el juvenil) y una mayor temporalidad de los contratos. Durante las últimas cuatro décadas, la tasa de desempleo media en España (15,7%) supera con creces el 7% de las ocho economías más avanzadas de la Unión Europea.

**Esta elevada tasa de paro se explica por las regulaciones, restricciones y cargas con las que tiene que funcionar la economía española**, que claramente no se adapta a la capacidad productiva de muchas de sus empresas y trabajadores. La regulación laboral segmenta el mercado de trabajo en empresas y trabajadores cualificados por un lado; y por otro lado deja a las pequeñas empresas con poco potencial de crecimiento y trabajadores desempleados, temporales o en economía sumergida. Sólo el 60,1% de los trabajadores tenía un contrato indefinido en España frente a más del 80% del promedio de los 8 principales países de la UE. Además, España tiene políticas activas especialmente ineficientes en cobertura de vacantes y en formación. (Ver para un análisis detallado del diagnóstico y las soluciones, Domenech (2020)).

Se necesita corregir la dualidad del mercado laboral, reduciendo la diferencia en el grado de protección al empleo entre las modalidades contractuales (véase Cardoso et al, 2016, y BBVA Research, 2014). En particular, sería recomendable que todas las modalidades vigentes de contratación indefinida se agruparan en una, lo suficientemente flexible para que las actuales tengan cabida. Por otro lado, sería conveniente que el contrato temporal tenga únicamente un origen causal y una duración máxima de dos años. Esto habría que complementarlo con un sistema mixto de indemnización por finalización aplicable a los nuevos contratos; una parte de la cual provendría de una cuenta de ahorro individual (similar a la “mochila austriaca”) nutrida de aportaciones periódicas realizadas por la empresa con independencia del tipo de contrato. Se necesita también una apuesta por una flexibilidad interna (salarial, tecnológica y organizativa) pactada entre los agentes sociales en el marco de la negociación colectiva, a ser posible en el ámbito de la empresa.

Hay que **cuidar también la introducción de nuevas regulaciones en el mercado de trabajo**. Estoy pensando, por ejemplo, en el teletrabajo que se va a extender allá donde se pueda, tras la crisis de la COVID-19, dada la flexibilidad que otorga desde el punto de vista productivo y organizativo. Es importante que su aplicación se trate en la negociación colectiva para evitar que se impongan rigideces que pueden reducir su uso, que puede ser socialmente deseable por otros motivos, o incluso llevar a decisiones de reducción de empleo en algunas empresas pequeñas o quien sabe si relocalización en empresas algo más grandes. En cualquier caso, si se valora que esta modalidad tiene una externalidad positiva para la sociedad a cuenta del impacto que puede tener en una mayor capacidad de conciliación laboral y por tanto una mayor diversidad, o ayudar a una menor saturación y contaminación de las ciudades, por ejemplo, tal vez debería incentivarse activamente por parte de las autoridades.

En cuanto a las **políticas activas de empleo**, se deben mejorar para aumentar la empleabilidad de los trabajadores, mediante la mejora de su nivel de cualificación y de productividad. En el caso de España, la mejora de la formación mediante estas políticas es particularmente relevante al ser el país de la UE con mayor fracaso escolar y abandono temprano del sistema educativo. Hay que diseñar una senda de formación personalizada y reforzar los servicios públicos de empleo, mejorando la coordinación entre administraciones públicas. Esto se puede hacer apostando por el uso de análisis de big data para detectar las vacantes y las necesidades laborales, y analizar la formación *adicional* que se necesita para acceder a los puestos de trabajo disponibles. Y esto tiene que hacerse en todo el territorio nacional, y por qué no europeo, con una coordinación donde participen todas las CC.AA., que tienen delegadas estas políticas activas. Además, es muy importante incrementar la dotación presupuestaria de las políticas activas de empleo, que es bastante reducida dado el nivel de tasa de paro que hay en España. Sin embargo, estos mayores recursos deberían ir condicionados al grado de eficacia de los programas y a la evaluación independiente en las políticas del mercado de trabajo que podría, por ejemplo, hacer la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) u otros.

En cuanto a las **políticas pasivas de empleo**, se aconseja racionalizar los criterios de elegibilidad del Ingreso Mínimo Vital y de las prestaciones por desempleo, y vincular todas estas ayudas a las políticas activas. En principio, el diseño del Ingreso Mínimo Vital cumple buena parte de las condiciones necesarias para reducir la incidencia de la pobreza extrema y aumentar la empleabilidad y la inclusión laboral de sus beneficiarios y parece existir un compromiso porque haya evaluaciones independientes posteriores que ayuden al ajuste de estas políticas para maximizar su impacto. A primera vista, el ingreso mínimo vital es compatible con el empleo toda vez que actúa como un complemento salarial cuando el beneficiario encuentra un puesto de trabajo y disminuye gradualmente a medida que el salario crece. Dada la condicionalidad a participar en programas de activación y el diseño de itinerarios formativos-laborales, su cobro implicaría una mejora de la empleabilidad de sus perceptores. Por su parte, el diseño del ingreso mínimo vital trata de evitar que sus beneficiarios caigan en una trampa de pobreza. Su cuantía es lo suficientemente reducida como para que el escenario de complementar el salario con su percepción sea más atractivo en términos monetarios que el de percibir la renta indefinidamente; si bien puede haber importantes diferencias regionales dado el diferente coste de la vida en distintas partes del territorio nacional.

Dado que el ingreso mínimo vital complementa los programas de rentas de inserción gestionados por las comunidades autónomas, para moderar su impacto presupuestario -estimado en 3.000 millones de euros anuales-, la puesta en marcha del complemento debería acompañarse de una revisión exhaustiva de las ayudas, prestaciones y beneficios sociales adoptados por las distintas administraciones públicas.

Por otro lado, uno de los mayores retos a enfrentar es el de mejorar la eficiencia en el diseño del seguro por desempleo. Sería deseable supeditar la percepción a la participación de los parados en programas de activación aumentando la exigencia de búsqueda activa de empleo y ampliar el concepto de oferta de empleo adecuada, posiblemente actualizando los criterios sobre el tipo de actividades profesionales que se consideran aptas para un desempleado, las restricciones sobre la movilidad geográfica y los procedimientos sancionadores en caso de rechazo de una oferta adecuada.

## 4.2. Inversión

Para que aumente la inversión es necesario garantizar un **clima de negocios** apropiado para que se creen empresas; para lo que debe existir un entorno de elevada calidad institucional. Lo importante es que este entorno conduzca a que exista competencia en los mercados, de tal suerte que las empresas tengan que apostar a que los procesos de innovación e inversión son los caminos más directos, y mejor si son los únicos, para conseguir ganar cuota de mercado. Las autoridades también deben ayudar evaluando y ajustando los costes y cargas administrativas de las empresas cuando éstas no estén justificadas. Esto debe aplicarse a todos los procesos en una empresa, desde su formación, hasta la liquidación, pasando por la gestión diaria que tiene que hacer o sus procesos de expansión o de contracción. Pero la competencia, que tiene que ser garantizada por las autoridades, es vital en este proceso.

En el futuro próximo, donde la inversión pública va a tener un papel importante en el diseño de la recuperación, ésta debe apalancarse en la inversión privada y que éstas decisiones las tomen las empresas, basándose en criterios de negocio una vez se definan los criterios públicos, que deberían estar en los ámbitos de políticas de digitalización y apoyo a la lucha contra el cambio climático en Europa; es decir en la sostenibilidad de la propia inversión. Políticas transversales que incentiven la creación y crecimiento de las empresas son la receta correcta. El ámbito europeo, más que el nacional, debe ser el radio de acción natural de las empresas españolas.

Este debate sobre la productividad y la empresa es especialmente importante en España, toda vez que existe un serio problema de **tamaño**; no tanto que las empresas son pequeñas, sino que no crecen; o lo hacen menos que en otros países de nuestro entorno. Hay algo que hace que permanezcan pequeñas; y sería bueno romper esa dinámica. Sabemos que las empresas más grandes son las que alcanzan niveles de productividad elevados porque aprovechan economías de escala, tienen una mayor proporción de contratos permanentes, que generan más productividad, gastan más en innovación y son más competitivas; toda vez que exportan más. No se trata de forzar a que las empresas sean más grandes sino de reducir las discontinuidades o umbrales en todas las regulaciones y apoyar más el crecimiento que el mantenimiento de tamaño como política transversal. Se trata de generar incentivos al crecimiento, o al menos eliminar los desincentivos a crecer.

Un factor que no facilita la inversión son las **trabas a la generación y actividad de las empresas**; la regulación es necesaria y deseable para generar un entorno equilibrado de negocios pero un exceso de regulación tiene efectos negativos e incluso existe el riesgo de que esta regulación trastorne la competencia. Además del aumento de normativa inherente a los traspasos de competencias, las CCAA han desarrollado una actividad normativa intensa. Hay evidencia de que un aumento del volumen de regulación está asociado a un menor número de empresas. Según Mora, J. y Pérez-Valls, R. (2020), un aumento de un 1% del volumen de normativa reduce el número de empresas en un 0,05%. Es verdad que para valorar mejor esta relación habría que tener en cuenta las competencias transferidas y distinguir entre tipos de regulación, pero hay pocos datos para hacerlo con rigor y estos resultados ayudan a hacerse una idea. Entre todas las CC.AA. en España, Andalucía se sitúa en sexto lugar, con un aumento del 65% de leyes en el periodo 2004-2019. En términos relativos, parece que en Andalucía es más habitual la regulación sobre colegios profesionales y del alto peso relativo de las concesiones. Por contra, el régimen tributario está algo menos regulado que en el promedio de las CCAA.

Y aquí entra en juego la **digitalización**. España y Andalucía se sitúan en un nivel de adaptación a las nuevas tecnologías digitales por debajo de la media europea. El reto principal es el desarrollo de instituciones, la inversión en capital físico y humano que permita corregir la desventaja digital. Hacerlo es beneficioso porque es una fuente de creación de empleo: Por cada trabajo creado en la industria de alta tecnología, se crean 5 empleos complementarios.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Fuente:Moretti (2010); Goos, Konings y Vandemeyer (2015)

Para aprovechar al máximo estas oportunidades, además de reducir las barreras para la creación de empleo y de inversión y aumentar la competencia, se necesita también potenciar la educación en nuevas habilidades digitales que requieren mayores capacidades de razonamiento analítico, creatividad, originalidad y habilidades sociales.

Es clave para la digitalización que las empresas apuesten por él, pero también que el proceso sea apoyado por las Administraciones públicas implicándose en mejorar las competencias digitales, optimizar los canales de contacto, ampliar el número de trámites realizables por internet, incrementar la inversión en infraestructuras tecnológicas y ampliar la dotación de cobertura de redes de banda ancha de nueva generación.

### 4.3. Sostenibilidad del Estado de bienestar

El déficit público seguramente superará el 14% del PIB en 2020 y la deuda pública será mayor al 120% del PIB. Entre las novedades anunciadas durante los últimos tres meses que van a elevar ambas cifras se encuentran la aprobación del Ingreso Mínimo Vital, algunos programas sectoriales (automoción, turismo), un crecimiento mayor que el previsto de los gastos relacionados con el sistema sanitario y educativo, la provisión de liquidez a las empresas más afectadas, así como la extensión de las medidas de protección de rentas de los trabajadores asalariados y autónomos (ERTE y prestación por cese de actividad) hasta septiembre de 2020. Esto se da en un entorno en el que los ingresos se ven afectados tanto por las políticas anunciadas (principalmente, en lo que respecta a la recaudación de la Seguridad Social) como por el impacto de la crisis.

En este contexto, los estímulos adicionales que puedan considerarse deberán tomar en cuenta el limitado espacio fiscal que va quedando, sobre todo tomando en cuenta que el apoyo del BCE no será indefinido y hacerlo puede tener un coste futuro en términos de coste de financiación. Por lo tanto, es cada vez más necesario evaluar la eficiencia de los recursos utilizados y diseñar las medidas para que tengan el máximo impacto posible sobre la actividad económica, el mantenimiento del empleo y la reducción de la desigualdad. Sin duda, el *spending review* de la AIREF del gasto público nacional, regional y local es más necesario que nunca.

También conviene analizar con cuidado las subidas impositivas ante su posible impacto en la actividad. Si se considera que es necesario subir impuestos, estos incrementos sólo deberían venir después de la racionalización del gasto, a ser posible con una simplificación del sistema fiscal español, y cuidando que no penalice la competitividad de las empresas, la entrada de capital tecnológico y humano, y la creación de empleo.

Al tiempo, el futuro va a traer dos retos asociados al cambio demográfico: el sanitario, que es competencia regional, y el de pensiones, que es competencia estatal. En el primero, será clave unos mejores cuidados sanitarios en edades más tempranas y apostar por la mejora tecnológica con inversión en capital físico, humano e investigación; pero en cualquier caso, es previsible que siga creciendo con lo que hay que ir mejorando cada vez más en la gestión para no cargar excesivamente el gasto público.

En cuanto a las pensiones, hay que trabajar para garantizar su sostenibilidad, ahora que se ha dado marcha atrás a algunas de las propuestas que hacían el marco más sustentable. Hay que trabajar en las tres variables que importan para la prestación: la edad de jubilación, que debe incorporar de alguna manera el aumento de la esperanza de vida, el importe inicial de la pensión y las revalorizaciones para garantizar que no llevará a un incremento significativo del gasto público que, vía impuestos, tenga un impacto negativo sobre el crecimiento.

Fíjense que no estoy entrando mucho en el debate sobre la desigualdad, pero es que me parece que, con el ingreso mínimo vital en marcha -y con las posibilidades de modificaciones que permite hacia delante para ajustarlo-, el debate es el mismo a los asociados a los de un mayor crecimiento: mejores oportunidades de partida, una mejor educación y centrar estos esfuerzos en aquellos segmentos donde sea más necesario, que serán aquellos que tengan condiciones de partida más desfavorables. En España, gran parte del esfuerzo redistributivo se hace entre la clase media; y tiene sentido enfocarlo, con condicionalidad para garantizar su integración social, a los colectivos más desfavorecidos.



## 5. Conclusiones

Hay que aprender a convivir con la Covid-19 hasta que llegue una vacuna. Al tiempo, se necesita trabajar para que las ayudas europeas lleguen con sentido y lo más rápidamente posible, y que se apliquen con una gobernanza adecuada. Todas las reformas encaminadas a mejorar las bases económicas futuras de la Comunidad Autónoma de Andalucía deben realizarse aprovechando al máximo la cooperación, ayuda y coordinación internacional en la Unión Europea, que resulta crucial para hacer frente a retos globales como futuras pandemias o el cambio climático. Aprovechar estos fondos con proyectos competitivos, alineados con los objetivos estratégicos del Plan será crucial para que Andalucía evite los efectos permanentes de esta crisis y afronte con más probabilidad de éxito los retos anteriormente enumerados.

Las políticas de apoyo y demanda a la actividad y al empleo para proporcionar certidumbre y rumbo son imprescindibles, al tiempo que se evalúan continuamente las políticas públicas para cuidar el buen uso de los recursos que tendrán que procurar los contribuyentes. Pero nada se conseguirá si no se centran también los esfuerzos en políticas de oferta, aplicando reformas para avanzar en el crecimiento de la productividad, para reducir el desempleo estructural, la temporalidad, la escasa inversión en I+D+i, mejorar el capital humano o facilitar el aumento del tamaño medio de las empresas.

El éxito ante estos desafíos va a depender de la capacidad para aplicar, con el mayor consenso social, las estrategias y políticas adecuadas, tanto a nivel individual como colectivo, por parte de empresas, agentes sociales y gobiernos. La Comunidad Autónoma de Andalucía puede tomar en sus ámbitos de actuación medidas de un potencial alto impacto que apoyen un aumento de la renta per cápita.

## Referencias bibliográficas

- **Andrés, J. y R. Doménech** (2015). *[En Busca de la Prosperidad. Los retos de la sociedad española en la economía global del siglo XXI](#)*. Ediciones Deusto.
- **Andrés, J. y R. Doménech** (2020a): *[La Era de la Disrupción Digital. Empleo, desigualdad y bienestar social ante las nuevas tecnologías globales](#)*. Ediciones Deusto.
- **BBVA Research** (2020): *España: Impacto de la Covid-19 en consumo en tiempo real y alta frecuencia: 2 de julio: [Referencia](#)*
- **BBVA Research y Fundación Sagardoy** (2014): “*Medidas para favorecer la contratación indefinida*”, *Observatorio Económico España*. [Referencia](#)
- **Cardoso, M., R. Doménech, J. R. García, J. Sicilia y C. A. Ulloa** (2016): “*Hacia un mercado de trabajo más eficiente y equitativo*.” BBVA Research. [Referencia](#)
- **Chernozhukov, V, H Kasahara and P Schrimpf** (2020), “*Causal impact of masks, policies, behavior on early COVID-19 pandemic in the US*”, *Covid Economics* 35. [Referencia](#)
- **De la Fuente** (2016): “*La financiación regional en Alemania y en España: una perspectiva comparada*”, [Referencia](#)
- **De la Fuente, Thöne y Kastrop** (2016): “*Regional Financing in Germany and Spain: Comparative Reform Perspectives*”; [Referencia](#)
- **Doménech, R., García, J. R. y Ulloa, C. A.** (2018b): “*Hacia un mercado de trabajo más flexible y seguro*,” *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 134, 15-43. [Referencia](#)
- **Doménech, R.** (2020): “*Hacia un Mercado de Trabajo más Eficiente y Equitativo tras la Covid-19*.” Intervención en la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica, Congreso de los Diputados. [Referencia](#)
- **Echevarría, V.; Daniel Filip, BBVA Research** (2020): España | La convergencia regional, apenas presente en la recuperación; [Referencia](#)
- **FEDEA** (2020): *Respuesta a la crisis e impulso de la recuperación*. Informe del Grupo Mixto de Trabajo Covid-19 (de próxima publicación; se pueden encontrar los capítulos temáticos [aquí](#)).
- **Mora, J. y Pérez-Valls, R.** (2020) *¿Cómo afecta la complejidad de la regulación a la demografía empresarial? Evidencia para España* Banco de España, Documento de trabajo 2002. [Referencia](#)

## AVISO LEGAL

El presente documento, elaborado por el Departamento de BBVA Research, tiene carácter divulgativo y contiene datos, opiniones o estimaciones referidas a la fecha del mismo, de elaboración propia o procedentes o basadas en fuentes que consideramos fiables, sin que hayan sido objeto de verificación independiente por BBVA. BBVA, por tanto, no ofrece garantía, expresa o implícita, en cuanto a su precisión, integridad o corrección.

Las estimaciones que este documento puede contener han sido realizadas conforme a metodologías generalmente aceptadas y deben tomarse como tales, es decir, como previsiones o proyecciones. La evolución histórica de las variables económicas (positiva o negativa) no garantiza una evolución equivalente en el futuro.

El contenido de este documento está sujeto a cambios sin previo aviso en función, por ejemplo, del contexto económico o las fluctuaciones del mercado. BBVA no asume compromiso alguno de actualizar dicho contenido o comunicar esos cambios.

BBVA no asume responsabilidad alguna por cualquier pérdida, directa o indirecta, que pudiera resultar del uso de este documento o de su contenido.

Ni el presente documento, ni su contenido, constituyen una oferta, invitación o solicitud para adquirir, desinvertir u obtener interés alguno en activos o instrumentos financieros, ni pueden servir de base para ningún contrato, compromiso o decisión de ningún tipo.

Especialmente en lo que se refiere a la inversión en activos financieros que pudieran estar relacionados con las variables económicas que este documento puede desarrollar, los lectores deben ser conscientes de que en ningún caso deben tomar este documento como base para tomar sus decisiones de inversión y que las personas o entidades que potencialmente les puedan ofrecer productos de inversión serán las obligadas legalmente a proporcionarles toda la información que necesiten para esta toma de decisión.

El contenido del presente documento está protegido por la legislación de propiedad intelectual. Queda expresamente prohibida su reproducción, transformación, distribución, comunicación pública, puesta a disposición, extracción, reutilización, reenvío o la utilización de cualquier naturaleza, por cualquier medio o procedimiento, salvo en los casos en que esté legalmente permitido o sea autorizado expresamente por BBVA.

### INTERESADOS DIRIGIRSE A:

BBVA Research: Calle Azul, 4. Edificio La Vela – 4ª y 5ª planta. 28050 Madrid (España).  
Tel.: +34 91 374 60 00 y +34 91 537 70 00 / Fax: +34 91 374 30 25  
bbvaresearch@bbva.com www.bbvaresearch.com

