

28

INFORME
ESPAÑA
2021

CÁTEDRA
JOSÉ MARÍA MARTÍN
PATINO DE LA CULTURA
DEL ENCUENTRO



Servicio de Biblioteca. Universidad Pontificia Comillas de Madrid

INFORME España 2021 / Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro ; [coordinación y edición Agustín Blanco, Antonio Chueca, José Antonio López-Ruiz y Sebastián Mora]. -- Madrid : Universidad Pontificia Comillas, Cátedra J.M. Martín Patino,2021.

469 p.

En la portada: 28.

Es continuación de la colección CECS publicada por la Fundación Encuentro ISSN 1137-6228.

D.L. M 29285-2021. -- ISBN 978-84-8468-903-4

1. COVID-19. 2. Epidemias. 3. Aspectos políticos. 4. Aspectos sociales. 5. Medicina social. 6. Aspectos educativos. 7. Aspectos psicológicos. 8. Desigualdad social. 9. Pobreza. 10. España. I. Blanco Martín, Agustín, editor literario. II. Chueca, Antonio, editor literario. III. López-Ruiz, José Antonio, editor literario. IV. Mora Rosado, Sebastián (1966-), editor literario

Coordinación y edición: Agustín Blanco, Antonio Chueca,
José Antonio López-Ruiz y Sebastián Mora

Edita: UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS
Cátedra J. M. Martín Patino

ISBN: 978-84-8468-903-4
Depósito Legal: M-29285-2021

Imprenta Kadmos
Salamanca



Gracias a la Fundación Ramón Areces, la Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro elabora este informe. En él ofrecemos una interpretación global y comprensiva de la realidad social española, de las tendencias y procesos más relevantes y significativos del cambio.

El informe quiere contribuir a la formación de la autoconciencia colectiva, ser un punto de referencia para el debate público que ayude a compartir los principios básicos de los intereses generales.

ÍNDICE

PARTE PRIMERA: CONSIDERACIONES GENERALES PENSAR DESDE LA PANDEMIA

Sebastián Mora, José Antonio López-Ruiz y Agustín Blanco

Introducción.....	15
1. La condición humana interpelada	17
1.1. La condición humana vulnerable	19
1.2. ¿La emergencia de la comunidad?.....	21
1.3. Marcos de guerra contra el virus	24
1.4. La experiencia religiosa en tiempos pandémicos	25
2. La pandemia como crisis social en una sociedad de riesgos.....	30
2.1. Los riesgos sociales y la pandemia	30
2.2. Opinión pública y pandemia.....	32
2.3. Economía, medio ambiente y pandemia: consideraciones sobre la in-sostenibilidad del sistema.....	38
2.4. La clase social del siglo XXI.....	41
2.5. Ser joven en el siglo XXI	42
3. La política en tiempos de pandemia	44
3.1. La política como problema, no como solución.....	44
3.2. Civismo y cultura política en tiempos de pandemia.....	48
3.3. ¿Una oportunidad perdida, un anhelo frustrado? La cogobernanza	50
3.4. La democracia, cuestionada.....	52
Bibliografía.....	56

PARTE SEGUNDA: TRAS LA PANDEMIA, ¿EL MUNDO DE AYER O EL MUNDO DE MAÑANA?

Chaime Marcuello

Introducción.....	63
1. El mundo de mañana	65
1.1. Un camino recorrido	66
1.2. El camino a explorar	69
2. Preguntar y anticipar	70
2.1. Una estrategia	71
2.2. Una muestra, como todas, limitada.....	74
3. Traza una distinción, dibuja un mapa	77
3.1. El mapa no es el territorio.....	78
3.2. La ruptura de las rutinas	81
4. Tendencias, perfiles y rumbos	84
4.1. Tendencias	84
4.2. Rumbos	89
5. Para responder	100
6. Capilarizar, cuidar y sembrar	108
Bibliografía.....	113

PARTE TERCERA: DESARROLLO E INTEGRACIÓN SOCIAL

Capítulo 1

LA ECONOMÍA ESPAÑOLA ANTE LA COVID-19: EFECTOS, RETOS Y SOLUCIONES

*M^a Yolanda Fernández Jurado, Antonio Javier Ramos Llanos
y Nieves García Santos*

Introducción	123
1. Contexto macroeconómico.....	123
1.1. Evolución del Producto Interior Bruto.....	127
1.2. Sector Público.....	132
2. Problemas sin resolver agravados por la crisis.....	135
2.1. Sistema productivo muy sensible a situaciones de crisis.....	136
2.2. Un mercado de trabajo en transformación	141
2.3. Aumento de la pobreza y sus efectos económicos.....	154
3. Soluciones a corto plazo y retos.....	159
3.1. Soluciones a corto plazo: ayudas europeas, política fiscal y política monetaria	159
3.2. Retos. Necesidad de una visión a medio plazo	174
4. Conclusiones.....	176
Bibliografía.....	179
Anexo	182

Capítulo 2

ABANDONO EDUCATIVO, BIENESTAR EMOCIONAL Y PANDEMIA

Jorge Sainz, Ismael Sanz y Luis Miguel Doncel

Introducción.....	187
1. Dónde estamos	188
2. Causas	193
3. Coste	198
4. Propuestas	200
5. Abandono, pandemia y bienestar	206
5.1. El efecto de la pandemia y el cierre de los centros en el bienestar emocional de los alumnos.....	208
5.2. Iniciativas en el ámbito de la escuela para apoyar el bienestar de los alumnos	212
5.3. El impacto de la pandemia y el cierre de los centros en el bienestar emocional de la comunidad educativa en España.....	213
6. Conclusiones.....	221
Bibliografía	225

Capítulo 3

EL AÑO QUE VIVIMOS PELIGROSAMENTE: IMPACTO DE LA COVID-19 EN SANIDAD

Salvador Peiró Moreno, Juan Ernesto del Llano Señarís y Alicia del Llano Núñez-Cortés

1. Aproximación a las pandemias y sus efectos.....	233
1.1. De Wuhan (China) a España	233
1.2. Las pandemias que vinieron	235
1.3. Las pandemias que vendrán	238
2. COVID-19: la carga de la enfermedad en España y sus comunidades autónomas	240
2.1. Ondas epidémicas y datos acumulados en España	241
2.2. Una desigual incidencia por territorios.....	247
2.3. La primera onda: entre el confinamiento general y la trinchera sanitaria	250
2.4. Desescalada, nueva normalidad y segunda onda.....	252
2.5. La tercera onda y el inicio del proceso de vacunación	254
2.6. Algunos problemas de la respuesta. La salida	257
3. La respuesta del sistema sanitario a la pandemia.....	258
3.1. Lo macro: de lo general a lo particular	259
3.2. Lo meso: las fortalezas y debilidades de las instituciones en el afrontamiento de la pandemia	261
3.3. Lo micro: la respuesta profesional	264
4. Lecciones aprendidas y estrategias de futuro para la sanidad en España...	265
4.1. Lecciones aprendidas	265
4.2. Una estrategia para fortalecer la sanidad en España	267
Bibliografía.....	272

Capítulo 4

LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA EN TIEMPOS DE LA COVID-19

José Antonio López-Ruiz y Pedro José Cabrera Cabrera

1. Desigualdad, pobreza y exclusión social.....	277
1.1. El impacto a nivel mundial	279
1.2. Su impacto en Europa y España.....	283
1.3. Pobreza y exclusión en la pandemia desde la perspectiva del empleo	292
2. Las personas atendidas en programas de Cáritas y Cruz Roja Española durante la pandemia	301
2.1. Análisis del impacto de la COVID-19 desde el Observatorio de la Realidad Social (Cáritas) y la Fundación FOESSA	302
2.2. Las personas atendidas desde el Plan Cruz Roja RESPONDE ante la COVID-19	310
2.3. El género como elemento diferencial en el impacto de la COVID-19 en la pobreza.....	317

3. Consecuencias económicas de la pandemia a través de la evolución de la opinión pública	318
4. Consideraciones finales: hacia la sociedad post-COVID-19.....	326
Coda: ¿un accidente o un nuevo escenario (por construir)?	329
Bibliografía.....	332

Capítulo 5

EL FUTURO DE LOS CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN ANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

Mayte Sancho Castiello y Teresa Martínez Rodríguez

Introducción.....	337
1. Evolución de la atención a las personas mayores en España.....	338
1.1. De dónde venimos. Claves de la evolución.....	338
1.2. Cuando las personas mayores necesitan ayuda. Dependencia y vejez.....	344
1.3. La respuesta a las situaciones de dependencia.....	346
2. Impacto de la COVID-19.....	354
2.1. La incertidumbre de los datos estadísticos.....	355
2.2. Impacto multidimensional de la COVID-19.....	358
3. La necesidad de un modelo rector de la calidad de la atención. Algunos componentes que hay que tener en cuenta.....	364
3.1. El necesario punto de partida. La visión de las personas que reciben cuidados y los valores rectores del mismo.....	365
4. Nuevos paradigmas y necesidades en la atención domiciliaria y en el modelo residencial.....	375
4.1. Vivir en casa y en conexión con la comunidad. Elementos clave.....	375
4.2. Cuando se necesitan cuidados y no es posible vivir en el propio hogar. Del cuidado residencial al paradigma <i>housing</i>	380
5. Conclusiones y claves para avanzar	393
Bibliografía	397

PARTE CUARTA: REDES Y TERRITORIO

Capítulo 6

EL SISTEMA AUTONÓMICO Y LA CRISIS SANITARIA CAUSADA POR LA COVID-19

José María Pérez Medina

Introducción.....	409
1. El papel del Estado y el liderazgo del Gobierno.....	412
1.1. La estrategia y las dificultades del Gobierno para la protección de la salud pública	412
1.2. La recuperación del papel protector del Estado	416
2. Las medidas adoptadas por el Gobierno y sus efectos sobre las competencias autonómicas	419
2.1. El primer estado de alarma.....	421
2.2. La nueva normalidad y la coordinación de medidas sanitarias autonómicas.....	426

2.3. El segundo estado de alarma	428
2.4. La experiencia de otros Estados europeos	434
3. La coordinación sanitaria por parte del Estado: objeto y límites	437
3.1. Las competencias del Estado para coordinar actividades autonómicas.....	437
3.2. Estructuras y medios administrativos para la coordinación	440
4. La participación de las comunidades autónomas en la gobernanza de la crisis sanitaria	442
4.1. El Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Naturaleza y funcionamiento	442
4.2. La gobernanza del Sistema Nacional de Salud. Los acuerdos del Consejo Interterritorial y su obligatoriedad.....	445
4.3. Acuerdos técnicos y decisiones políticas en la gestión de la crisis ...	448
4.4. La Conferencia de Presidentes y las Conferencias Sectoriales	452
4.5. El papel del Senado en la gestión de la crisis sanitaria	457
5. Conclusiones.....	459
5.1. La validación del modelo autonómico	459
5.2. El equilibrio de poderes: la presión parlamentaria y la debilidad del Gobierno.....	461
5.3. La gobernanza de la crisis. Coordinación y cooperación.....	462
5.4. La insuficiencia de la Conferencia de Presidentes.....	464
5.5. La interpretación de la crisis desde el paradigma autonómico	465
Bibliografía.....	468

Capítulo 1
LA ECONOMÍA ESPAÑOLA ANTE LA COVID-19:
EFECTOS, RETOS Y SOLUCIONES

M^a Yolanda Fernández Jurado
Antonio Javier Ramos Llanos
Universidad Pontificia Comillas (ICADE)

Nieves García Santos
Universidad Complutense de Madrid

Introducción

La pandemia de la COVID-19, aparecida a principios de 2020, supone una crisis sanitaria global sin precedentes en la historia contemporánea de la humanidad.

Una de las medidas más aplicadas para combatir sus efectos ha sido el confinamiento de los ciudadanos y el cierre forzoso de gran parte de empresas e instituciones, lo que ha supuesto un gran parón de la actividad económica y social. Por tanto, además del enorme coste en vidas humanas, la pandemia de la COVID-19 ha dado lugar a una inesperada crisis económica internacional en la que la paralización de parte de la actividad económica y el confinamiento de la población ha tenido y está teniendo un efecto contractivo muy intenso sobre el PIB y el empleo en todo el mundo.

1. Contexto macroeconómico

En España, la crisis sanitaria de la COVID-19 ha provocado en 2020 una fortísima perturbación en nuestra economía, con retrocesos del PIB sin precedentes en nuestra historia reciente, frenando violentamente la dinámica expansiva que se había iniciado en el cuarto trimestre de 2013.

El 13 de marzo de 2020 se decretó el estado de alarma y el 14 de marzo comenzó el confinamiento de la población y el cierre de las actividades no esenciales.

Como se ve en la tabla 1, el PIB en términos reales ha caído en un solo año (2020) un 11% y el empleo (equivalente a tiempo completo) un 7,5%.

Tabla 1 – PIB real (Índices de Volumen Encadenado – IVE), empleo (puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo), tasas de variación anual (TVA) (%) y evolución en números índice (1995=100). 1995-2020

Año	PIB IVE	Empleo (miles de personas)	TVA PIB IVE (%)	TVA Empleo (%)	PIB IVE (1995=100)	Empleo (1995=100)
1995	66,46	13.300,20			100,0	100,0
1996	68,23	13.466,90	2,7	1,3	102,7	101,3
1997	70,75	13.944,90	3,7	3,5	106,5	104,8
1998	73,86	14.534,50	4,4	4,2	111,1	109,3
1999	77,18	15.205,70	4,5	4,6	116,1	114,3
2000	81,22	15.941,50	5,2	4,8	122,2	119,9
2001	84,42	16.459,40	3,9	3,2	127,0	123,8
2002	86,72	16.830,20	2,7	2,3	130,5	126,5
2003	89,31	17.272,60	3,0	2,6	134,4	129,9
2004	92,10	17.720,20	3,1	2,6	138,6	133,2
2005	95,46	18.325,00	3,7	3,4	143,6	137,8
2006	99,38	18.966,50	4,1	3,5	149,5	142,6
2007	102,96	19.545,30	3,6	3,1	154,9	147,0
2008	103,88	19.541,70	0,9	0,0	156,3	146,9
2009	99,97	18.309,70	-3,8	-6,3	150,4	137,7
2010	100,13	17.795,60	0,2	-2,8	150,7	133,8
2011	99,31	17.302,50	-0,8	-2,8	149,4	130,1
2012	96,38	16.442,10	-3,0	-5,0	145,0	123,6
2013	94,99	15.892,70	-1,4	-3,3	142,9	119,5
2014	96,31	16.047,80	1,4	1,0	144,9	120,7
2015	100,00	16.555,80	3,8	3,2	150,5	124,5
2016	103,03	17.017,10	3,0	2,8	155,0	127,9
2017	106,10	17.511,00	3,0	2,9	159,6	131,7
2018	108,67	17.967,80	2,4	2,6	163,5	135,1
2019	110,79	18.376,90	2,0	2,3	166,7	138,2
2020	98,78	17.002,20	-10,8	-7,5	148,4	127,8

Fuente: elaboración propia con datos del INE.

En el gráfico 1 (y con más detalle en la tabla 1) podemos distinguir claramente cuatro periodos desde 1995:

- El periodo entre 1995 y 2007, de intenso crecimiento económico, aunque con importantes desequilibrios (fundamentalmente del sector exterior y de gran endeudamiento del sector privado). Destaca el importante efecto multiplicador de la construcción, debido a la cantidad de consumos intermedios que precisa y su elevada creación de empleo. De los 6.245.100

empleos¹ generados en este periodo (cifra histórica), el sector de la construcción creó el 23,3%. El 75,7% de nuevos empleos se crearon en el sector servicios.

- Entre 2008 y 2013 (Gran Recesión) tiene lugar la crisis financiera internacional y crisis de la deuda soberana. El PIB (en volumen) cayó nada menos que el 8,9% y el empleo el 16,3% (mucho más que en los países europeos de referencia).

- A partir de 2014, la economía española empieza a dejar atrás la larga y penosa crisis y se inicia una recuperación del dinamismo económico, pero de una calidad frágil y desigual (Espínola y Ramos, 2018).

- En 2020 el mundo se enfrenta a una situación sin precedentes en la historia reciente: la pandemia mundial de la COVID-19, que ha paralizado gran parte de nuestra actividad económica y ha impedido la movilidad de personas, bienes y servicios. Nuestro tejido económico, dependiente en gran parte del turismo y otras actividades de ocio, se ha visto profundamente afectado. Y con ello el empleo, teniendo en cuenta el sesgo del empleo español hacia sectores estacionales y poco cualificados.

Gráfico 1 – Evolución de la tasa de variación anual del PIB (en volumen) y del empleo en puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo. 1995-2020

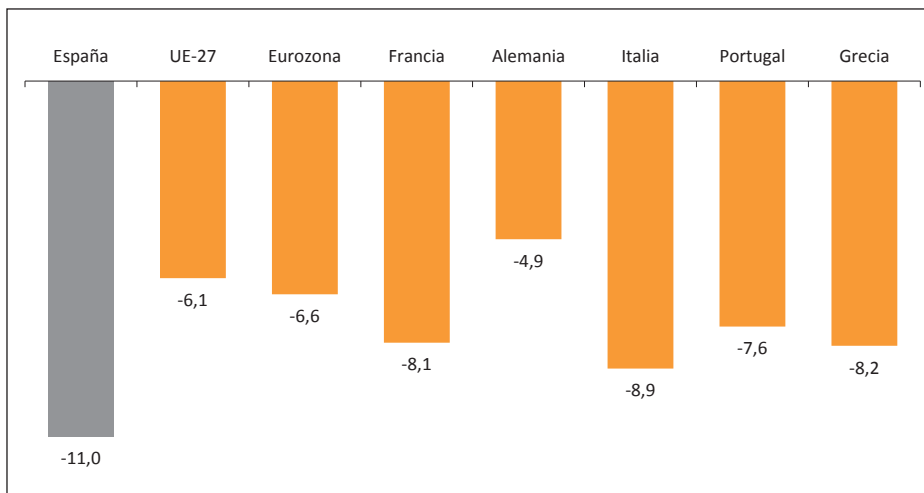


Fuente: elaboración propia con datos del INE.

¹ Puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo. Datos del INE.

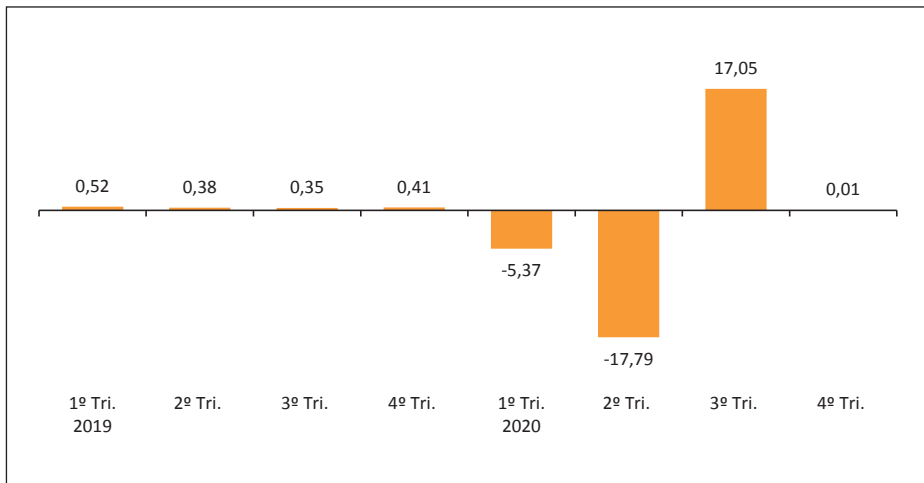
Nuestra caída del PIB en 2020 es la más alta de Europa. El gráfico 2 muestra nuestro dato en comparación con los de la UE, la Eurozona y otros países de nuestro entorno.

Gráfico 2 – Tasas de variación anual del PIB real. 2020



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Gráfico 3 – Evolución de la tasa de variación trimestral del PIB real. 2019-2020



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE.

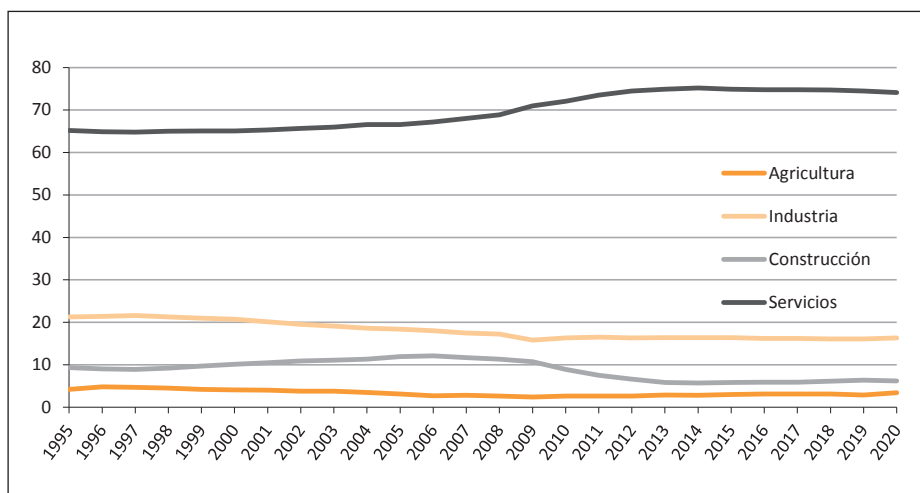
Por trimestres, en el gráfico 3 vemos claramente la caída en el primer trimestre del año y, sobre todo, en el segundo, que es el del más duro confinamiento.

1.1. Evolución del Producto Interior Bruto

1.1.1. PIB por el lado de la oferta

Cuantitativamente, nuestra economía es, como en el caso de los países desarrollados, una economía de servicios. Como se ve en el gráfico 4, los servicios representan en torno al 75% de nuestro Valor Añadido Bruto a precios básicos (VAB). El gráfico muestra que, entre 1995 y 2007, la construcción y los servicios aumentan su peso en el VAB total, en perjuicio de la industria y el sector agrario. Con la crisis del 2008, la construcción reduce drásticamente su participación en el VAB, la industria persiste en su secular pérdida de peso, mientras que los servicios mantienen su tendencia a un peso cada vez mayor en el VAB total. A partir de 2014 se produce un ligero aumento del sector industrial y una cierta reducción del sector servicios. Y en 2020 la crisis de la COVID-19 provoca un descenso en la participación de la construcción y los servicios.

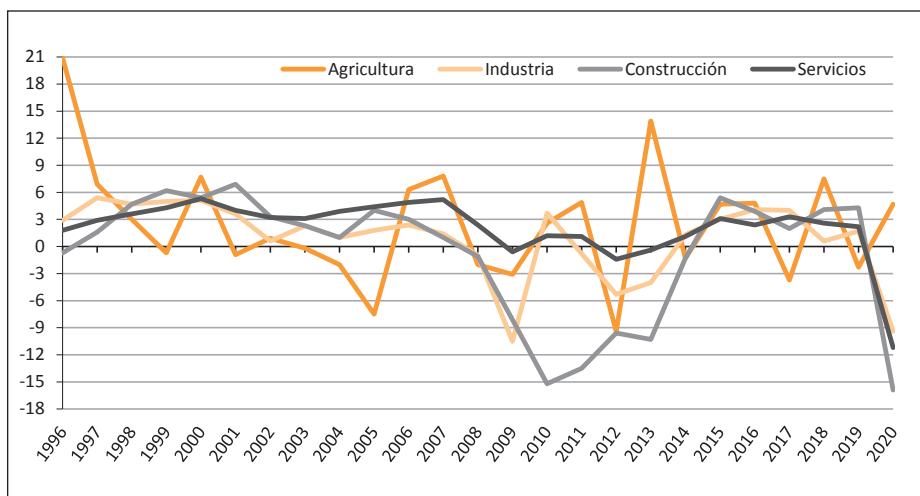
Gráfico 4 – Evolución de la distribución del Valor Añadido Bruto a precios básicos por sectores. En porcentaje. 1995-2020



Fuente: elaboración propia con datos del INE.

En el gráfico 5 se observa que el sector de la construcción y la industria resultan muy afectados en la crisis de 2008. Como se ha señalado antes, a partir de 2014 se inicia una tendencia a la recuperación de la economía española, que se ve interrumpida en 2020.

Gráfico 5 – Evolución de la tasa de variación anual del Valor Añadido Bruto a precios básicos por sectores. 1995-2020



Fuente: elaboración propia con datos del INE.

Más concretamente, la crisis de la COVID-19 ha afectado fundamentalmente a aquellas ramas vinculadas al ocio y al turismo, es decir, las actividades artísticas, recreativas y otros servicios y al comercio, transporte y hostelería (tabla 2). Son especialmente significativas las grandes caídas producidas en el segundo trimestre, periodo de confinamiento.

Las caídas en la actividad productiva se han reflejado directamente en el nivel de empleo. La tabla 3 muestra la evolución del empleo a tiempo completo en el periodo analizado:

- Entre 1995 y 2007 se produce una importante creación de puestos de trabajo (histórica, sin duda): 6.245.100 empleos (incremento del 47%), especialmente en los servicios (un 55% más) y construcción (con un aumento del 119%).

- Durante la Gran Recesión de 2008 tiene lugar la pérdida de 3.652.600 empleos (reducción del 18,7%); la construcción pierde un 63,3%, la industria un 29,9%, la agricultura un 15,5% y los servicios un 7,6%.

Tabla 2 – Tasas de variación anual y trimestrales de los sectores productivos y de diversas ramas de la producción. En porcentaje. 2020

	Tasa variación anual	Tasas de variación trimestrales			
	2020	2020 T1	2020 T2	2020 T3	2020 T4
PRODUCTO INTERIOR BRUTO (PIB)	-10,8	-5,3	-17,8	17,1	0,0
VAB Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (A, CNAE 2009)	5,3	2,3	3,7	-1,2	3,4
VAB Industria (B-E, CNAE 2009)	-9,6	-6,6	-19,4	26,4	1,3
VAB Industria. Industria manufacturera (C, CNAE 2009)	-10,7	-7,5	-22,8	31,9	2,2
VAB Construcción (F, CNAE 2009)	-14,5	-7	-22,6	24,8	-2,8
VAB Servicios (G-T, CNAE 2009)	-11,1	-4,8	-18,3	15,5	0,3
VAB Servicios. Comercio, transporte y hostelería (G-I, CNAE 2009)	-24,4	-10,2	-39,3	42,3	0,1
VAB Servicios. Información y comunicaciones (J, CNAE 2009)	-7,6	-3,8	-11,0	6,5	1,1
VAB Servicios. Actividades financieras y de seguros (K, CNAE 2009)	3,3	0,5	1,1	3,9	0,9
VAB Servicios. Actividades inmobiliarias (L, CNAE 2009)	-2,0	-1,3	-6,3	6,4	-0,4
VAB Servicios. Actividades profesionales, científicas y técnicas y otras (M-N, CNAE 2009)	-13,7	-5,4	-25,1	21,3	3,8
VAB Servicios. Administración pública, educación y sanidad (O-Q, CNAE 2009)	1,5	-0,2	-0,1	1,1	2,6
VAB Servicios. Actividades artísticas, recreativas y otros servicios (R-T, CNAE 2009)	-24,9	-8,5	-32,7	30,5	-16,7

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE.

- Entre 2013 y 2019 se produce una recuperación incompleta de empleos, 2.484.200 puestos de trabajo, con aumentos en todos los sectores.

- Finalmente, en 2020 la pandemia de la COVID-19 ha destruido 1.374.700 empleos a tiempo completo (reducción del 7,5%), afectando a todos los sectores. Los servicios pierden más un millón de empleos (con una caída en un solo año del 7,8%).

Tabla 3 – Evolución de los puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo por sectores. 1995-2020

		Agricultura	Industria	Construcción	Servicios	Total
Puestos de trabajo (miles)	1995	966,0	2.521,0	1.224,0	8.589,0	13.300,0
	2007	783,0	2.765,0	2.681,0	13.316,0	19.545,0
	2013	662,0	1.938,0	984,0	12.309,0	15.893,0
	2019	711,0	2.147,0	1.273,0	14.246,0	18.377,0
	2020	679,0	1.999,0	1.183,0	13.142,0	17.002,0
Diferencia de puestos de trabajo (miles)	1995-2007	-183,4	244,0	1.456,7	4.727,8	6.245,1
	2007-2013	-121,1	-827,2	-1.697,3	-1.007,0	-3.652,6
	2013-2019	48,8	209,3	289,4	1.936,7	2.484,2
	2019-2020	-32,1	-148,4	-89,6	-1.104,6	-1.374,7
Tasas de variación (%)	1995-2007	-19,0	9,7	119,0	55,0	47,0
	2007-2013	-15,5	-29,9	-63,3	-7,6	-18,7
	2013-2019	7,4	10,8	29,4	15,7	15,6
	2019-2020	-4,5	-6,9	-7,0	-7,8	-7,5
% del total de puestos de trabajo	1995	7,3	19,0	9,2	64,6	100,0
	2007	4,0	14,1	13,7	68,1	100,0
	2013	4,2	12,2	6,2	77,5	100,0
	2019	3,9	11,7	6,9	77,5	100,0
	2020	4,0	11,8	7,0	77,3	100,0
Diferencia % del total de puestos de trabajo	1995-2007	-3,3	-4,8	4,5	3,6	0,0
	2007-2013	0,2	-2,0	-7,5	9,3	0,0
	2013-2019	-0,3	-0,5	0,7	0,1	0,0
	2019-2020	0,1	0,1	0,0	-0,2	0,0

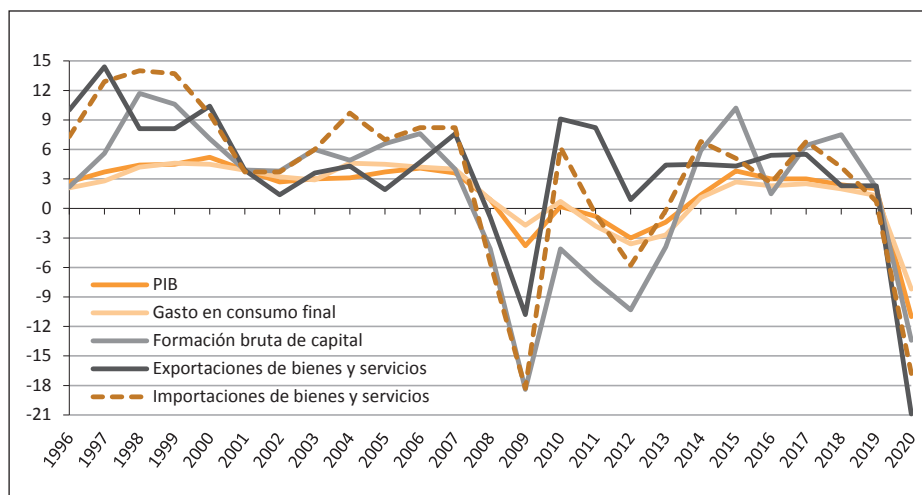
Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE.

1.1.2. PIB por el lado de la demanda

Al analizar el PIB por el lado de la demanda (gráfico 6), se observan claramente los cuatro periodos descritos, destacando la enorme caída que se produce en 2020 debido a la pandemia de la COVID-19.

Por otro lado, en la tabla 4 queda reflejado que es en el sector exterior donde se produce la principal caída, sobre todo en las exportaciones e importaciones de servicios. El cese casi completo de la actividad económica durante los meses de confinamiento ha disminuido considerablemente las importaciones de bienes y servicios (por ejemplo, el parón de la movilidad ha reducido las importaciones de energía empleada en el transporte de bienes y de personas).

Gráfico 6 – Evolución de la tasa de variación anual del PIB real (demanda). 1995-2020



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE.

Tabla 4 – Tasas de variación anual y trimestrales del PIB real por el lado de la demanda. En porcentaje. 2020

	Tasa variación anual	Tasas de variación trimestrales			
	2020	2020 T1	2020 T2	2020 T3	2020 T4
PRODUCTO INTERIOR BRUTO (PIB)	-10,8	-5,3	-17,8	17,1	0,0
Gasto en Consumo Final (CFN)	-8,2	-4,6	-14,3	14,8	0,4
Hogares	-12,4	-6,6	-20,1	21,4	0,0
Instituciones sin fines de lucro al servicio hogares	-0,2	-1,2	0,0	0,0	0,6
Administraciones Públicas	3,8	1,1	0,6	1,3	1,3
Formación bruta de capital (FBC)	-12,4	-5,1	-20,5	20,2	0,6
Formación bruta de capital fijo	-11,7	-4,9	-20,5	21,5	1,0
Construcción	-14	-4,2	-20,7	16,7	-0,2
Maquinaria, bienes equipo y armamento	-13,0	-8,5	-28,3	44,5	1,0
Exportaciones de bienes y servicios (Xbs)	-20,2	-7,5	-34,0	31,1	4,6
Exportaciones de bienes	-8,9	-4,1	-23,2	29,3	4,3
Exportaciones de servicios	-43,7	-14,6	-58,9	38,7	5,8
Importaciones de bienes y servicios (Mbs)	-15,8	-5,8	-28,5	26,8	6,2
Importaciones de bienes	-12,1	-4,1	-26,1	28,7	4,9
Importaciones de servicios	-31,0	-12,5	-40,1	16,5	14,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE.

Como consecuencia de las restricciones a la movilidad establecidas para controlar la pandemia, el turismo² no ha ejercido como factor de equilibrio exterior. Adicionalmente, el desplome internacional de la demanda de bienes duraderos también ha afectado a las exportaciones de partidas importantes en nuestra balanza de pagos, como la exportación de automóviles.

También el consumo final ha sufrido una fuerte caída (-8,2%), sobre todo en el caso del gasto de los hogares en consumo (-12,4%) en 2020. Esta caída cabe atribuirse, en primer lugar, al descenso de la renta disponible de muchas personas que han perdido su empleo o han visto reducidas las horas trabajadas. No obstante, el descenso en su renta disponible se ha visto amortiguado gracias a figuras jurídicas como el Expediente de Regulación Temporal de Empleo (ERTE).

También, en segundo lugar, la caída en el gasto se explica por las restricciones de cierre de actividades no esenciales, de movilidad y de distancia interpersonal, que han dificultado considerablemente el consumo de la mayoría de los bienes y servicios. Sin embargo, como consecuencia del diferente ritmo de vida impuesto por las condiciones derivadas del control de la pandemia, se ha producido un aumento en el consumo final de alimentos, productos sanitarios y bienes y servicios tecnológicos relacionados con el teletrabajo, la formación *on line* y el entretenimiento familiar.

Dada la paralización de la actividad y la incertidumbre respecto al horizonte económico, especialmente antes de que se dispusiera de vacunas para la pandemia, la inversión de las empresas se redujo drásticamente. Se refleja en el gasto en formación bruta de capital, en construcción y en maquinaria y bienes de equipo.

1.2. Sector Público

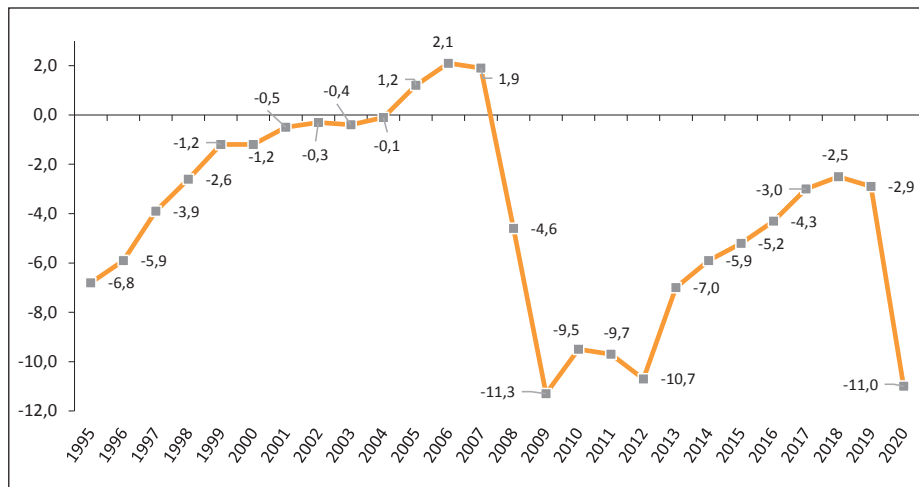
En el gráfico 7 se muestran los datos de la capacidad (superávit) o necesidad (déficit) de financiación que tiene el Sector Público español, es decir, la diferencia entre los ingresos no financieros y los gastos no financieros.

En el periodo 1995-2007 se produce una reducción del déficit público para cumplir con los criterios de convergencia del Tratado de la Unión Europea (TUE) y poder entrar en la Unión Económica y Monetaria (UEM) y cumplir con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)³ europeo. En 2004 prácticamente se alcanza el equilibrio y en 2005, 2006 y 2007 hay superávit.

² El turismo desempeñó un papel esencial en la recuperación del nivel de exportaciones españolas en la recesión del 2008. A ello contribuyeron las políticas de devaluación interna (contención salarial) y la inestabilidad política en Oriente Medio, lo que atrajo a muchos turistas extranjeros a nuestro país.

³ Su base legal está en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Gráfico 7 – Evolución de la capacidad o necesidad de financiación (ingreso no financiero-gasto no financiero) de las Administraciones Públicas en España. En porcentaje del PIB. 1995-2020



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

La crisis de 2008 provocó unos déficits públicos muy elevados que era necesario reducir siguiendo las directrices impuestas por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, la denominada “troika”. El déficit alcanzó cifras inquietantes del 11,3% del PIB en 2009 y del 10,7% en 2012.

A partir de 2012 se hace un gran esfuerzo para corregir el déficit. En el periodo 2014-2019 se sigue avanzando hacia el ajuste de las cuentas públicas, llegando en 2018 a un déficit del 2,5% del PIB, aunque en 2019 se observa un aumento hasta el 2,9% del PIB. Pero la variable fundamental es el crecimiento de la economía (el crecimiento del PIB supone aumento en el denominador de las ratios respecto al PIB).

En este contexto, la pandemia de la COVID-19 ha supuesto un radical freno en el ajuste de las cuentas públicas. El déficit público pasó del 2,9% en 2019 al 11,0% en 2020, la ratio más elevada de toda la Unión Europea (UE) durante 2020. Por un lado, las Administraciones Públicas (AAPP) incrementaron el gasto público un 10,1%, lo que implica un aumento de 53.070 millones respecto a 2019⁴, para ampliar el gasto sanitario necesario para luchar contra la pandemia y para aplicar medidas de protección de rentas, como los ERTE (que conllevan un gasto en prestaciones por desempleo) y otras ayudas tales como la prestación de autónomos. Por otro lado,

⁴ <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2021/290321-ejecucion-2020.aspx>

las AAPP han sufrido una importante caída de los ingresos del 5%, tanto tributarios (la caída del consumo, del empleo y de los beneficios empresariales reducen los ingresos por IVA, impuestos indirectos e Impuesto de Sociedades), como en cotizaciones a la Seguridad Social (por la caída del empleo y las exenciones tributarias).

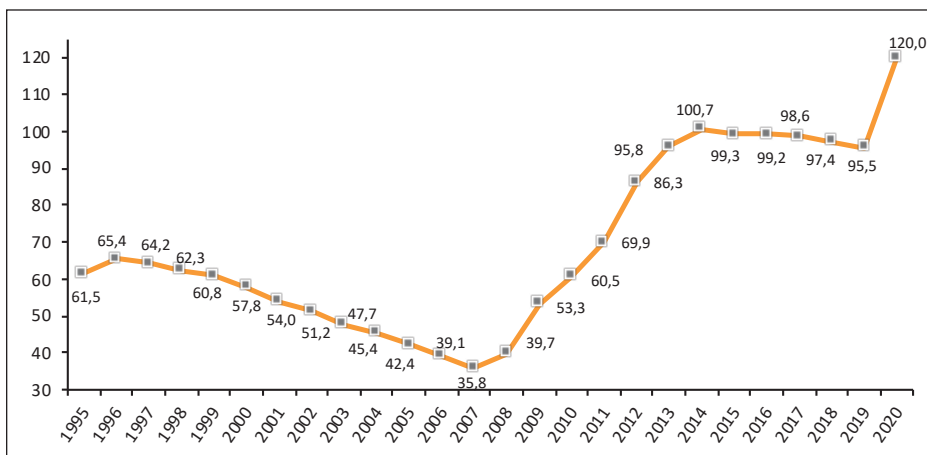
Desglosando el déficit por tipo de AAPP, el de la Administración Central fue del 7,49% del PIB; el de las comunidades autónomas, del 0,21%; el de la Seguridad Social, del 2,65%; y las corporaciones locales tuvieron un superávit del 0,26%. Este desglose no es demasiado significativo, pues la Administración Central se ha hecho cargo de la mayor parte del aumento del gasto derivado de la pandemia y ha sufrido el mayor desvío del déficit, ya que ha hecho transferencias al resto de Administraciones, fundamentalmente a la Seguridad Social y a las comunidades autónomas.

Durante el periodo de gran crecimiento (1995-2007), gracias a la mejora del saldo presupuestario, tiene lugar una notable reducción del endeudamiento público (gráfico 8): del 61,5% del PIB en 1995 al 35,8% en 2007. El saneamiento de las cuentas públicas en la etapa de crecimiento permitió también cumplir con el criterio de la deuda del Tratado de Maastricht (<60% del PIB) para poder acceder a la UEM (euro). La crisis económica de 2008 y el intenso crecimiento del déficit llevó la deuda pública a unos niveles preocupantes, por encima del 100% del PIB en 2014; posteriormente, en el periodo de recuperación, debido fundamentalmente al incremento del PIB, se redujo la deuda pública hasta el 95,5% en 2019.

El estallido de la crisis originada por la COVID-19 ha provocado un nuevo aumento de la deuda pública, pues para hacer frente a la pandemia y sostener los servicios públicos ha sido necesario aumentar las emisiones de deuda, lo que ha causado un fuerte incremento de las necesidades de financiación.

Por tanto, la pandemia de la COVID-19 nos aleja también de los objetivos de mantener el déficit por debajo del 3% del PIB y la deuda pública en niveles inferiores al 60% del PIB del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), aunque actualmente está suspendido y previsiblemente seguirá sin efecto en el año 2022, lo que supone que los Estados tienen un cierto margen de actuación para luchar contra los efectos de la pandemia.

Gráfico 8 – Evolución de la deuda pública en España. En porcentaje del PIB. 1995-2020



Fuente: elaboración a partir de datos del Banco de España.

2. Problemas sin resolver agravados por la crisis

Pese al crecimiento existente en la economía española en los años previos a la crisis, ya se estaban poniendo de manifiesto varios problemas en el lado productivo, en el mercado laboral y en la distribución de renta que exigían medidas de reajuste importantes. De hecho, tanto desde la Unión Europea como desde el ámbito nacional se habían puesto en marcha actuaciones para corregir algunos de los desequilibrios existentes en estas cuestiones.

Para analizar los efectos de la crisis provocada por la COVID-19 en el caso español, es necesario plantear en qué medida algunas de las consecuencias son nuevas o ya existían y solo se han agravado al irrumpir la crisis o por las medidas que se han tenido que aplicar.

Dadas las características que se han presentado en el año 2020 conviene analizar, en primer lugar, en qué medida el sistema productivo existente en España ha sido capaz de soportar esta crisis y cómo esto ha repercutido en el mercado laboral; en segundo lugar, los cambios a los que se han visto sujetos los oferentes de empleo; y, en tercer lugar, si la situación ha agudizado el problema de pobreza que ya tenía nuestro país.

2.1. Sistema productivo muy sensible a situaciones de crisis

Como se ha comentado en el apartado anterior, el sector productivo español sufrió en 2020 una importante recesión, sobre todo en algunos subsectores productivos, especialmente construcción y servicios, en los que el factor trabajo juega un papel muy importante.

La escasa importancia que tiene el sector industrial junto con la paulatina despoblación del ámbito rural, que ha provocado que el sector primario se convierta casi en residual, han contribuido a que el sector productivo más importante sea el de servicios. Aunque dicho sector, como ya se ha comentado, está muy diversificado, la importancia que tienen dentro de él algunos subsectores, como por ejemplo la hostelería, hace necesario estudiarlo con más detalle.

No se puede dudar del peso que tiene el sector servicios en el total del PIB en España ni del nivel de empleo que puede generar; no obstante, es necesario abordar el tipo de empresas que existen en los subsectores que se consideran más importantes dentro de la producción y que pueden tener más efecto en el empleo, porque eso es lo que puede dar luz respecto a cómo pueden afrontar una crisis global como la que se ha producido en 2020. Además, conviene analizar cómo está distribuida la actividad productiva a nivel nacional y si las distintas regiones tienen la suficiente diversificación productiva para aguantar situaciones que puedan paralizar un sector productivo.

2.1.1. Características de las empresas en los subsectores productivos que más peso tienen en nuestro PIB

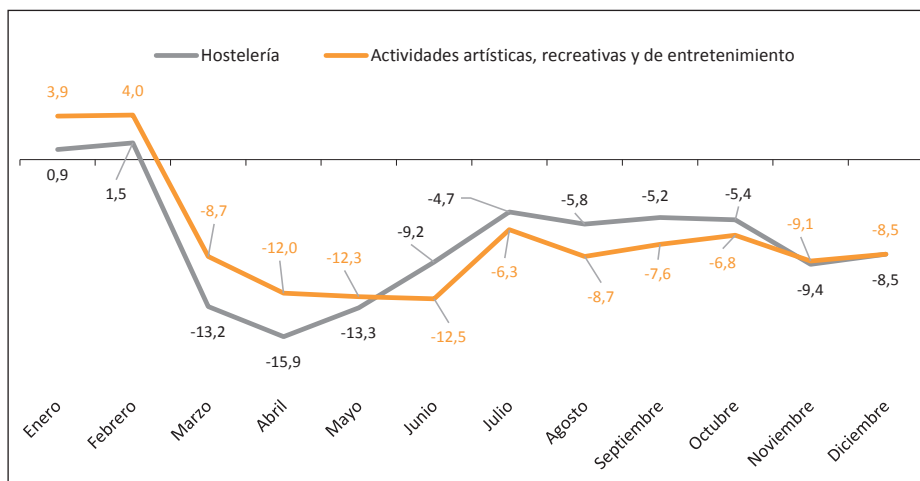
Estudios como el realizado por A. Fernández Cerezo y otros (2021) ponen de manifiesto algunas de las deficiencias de nuestro sistema productivo y cómo las mismas afectan indirectamente al mercado laboral español. Sus datos, al igual que los ofrecidos por el INE a través de la Contabilidad Nacional, muestran la gran diferencia existente en cuanto a la caída de producción y de facturación entre unos sectores y otros.

Por ejemplo, al acabar 2020, la caída de la facturación en la industria manufacturera representó un -12,7% respecto al año anterior, mientras que en la hostelería esa disminución alcanzó el -45% para el mismo período. Por otro lado, dentro del mismo sector servicios, frente a esta fuerte caída del subsector de la hostelería, existen otros subsectores como el de servicios profesionales (-10,0%) o servicios inmobiliarios (-10,3%) que, pese a sufrir también cierta recesión, se distancian mucho de los datos de la hostelería (Fernández Cerezo *et al.*, 2020:3-4).

Para que se entienda mejor la necesidad de replantearse la dependencia de la economía española de ciertos sectores productivos, por sus grandes efectos en el mercado laboral, se ponen como ejemplo dos subsectores productivos que se han visto gravemente afectados durante 2020 y cuyas repercusiones en el mercado laboral han sido muy importantes (gráfico 9).

Las empresas de hostelería y de actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento tuvieron una profunda crisis hasta abril del 2020 y, desde ese momento, comparado con el mismo mes del año anterior, el número de empresas inscritas en la Seguridad Social, aunque ha moderado su descenso, no ha llegado a recuperarse. De hecho, si en diciembre de 2019 había inscritas 173.829 empresas en la Seguridad Social dedicadas a la hostelería y 30.732 a actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento, en diciembre de 2020 ese número baja a 158.991 y 28.135 empresas respectivamente.

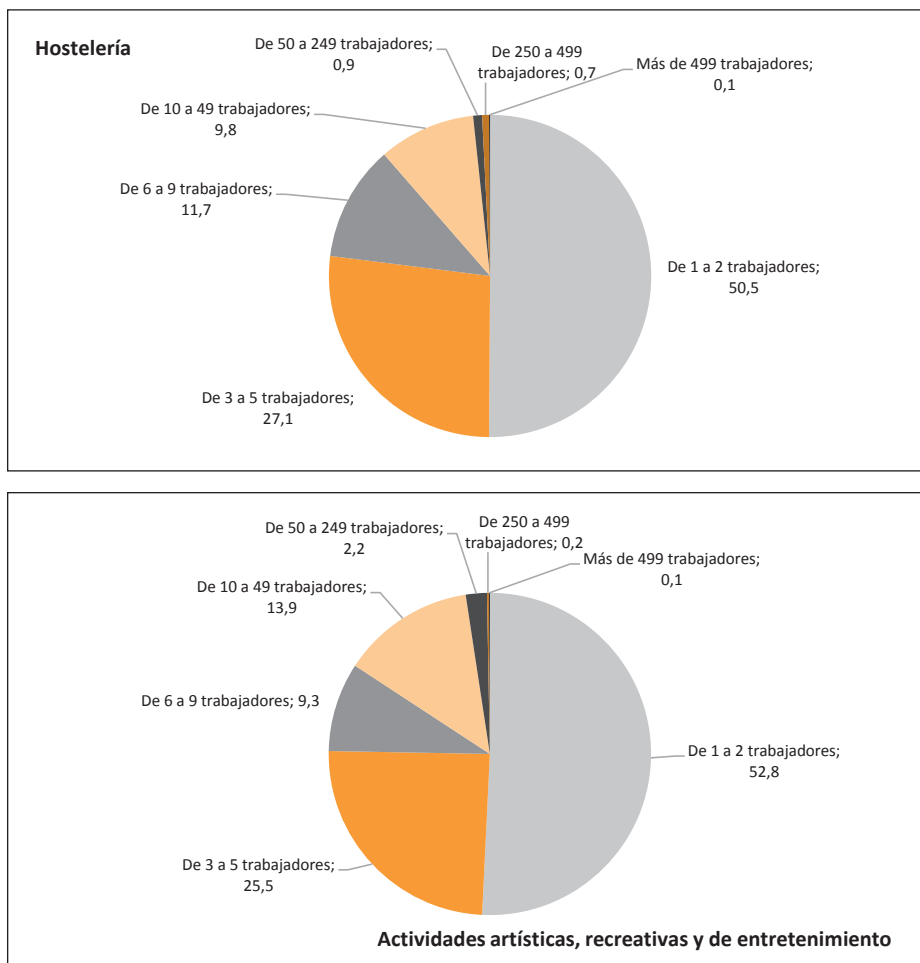
Gráfico 9 – Evolución del número de empresas de hostelería y de actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento inscritas en la Seguridad Social. En porcentaje de variación respecto al mismo mes del año anterior. 2020



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo y Economía Social (febrero 2021).

Estos dos sectores, caracterizados por estar compuestos esencialmente por pequeñas empresas⁵ y, en concreto, por microempresas⁶ (gráfico 10), no han tenido suficiente capacidad para afrontar el nuevo entorno creado por las medidas necesarias para contener la COVID-19. Pese a las ayudas

Gráfico 10 – Empresas inscritas en la Seguridad Social en hostelería y actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento por número de trabajadores. En porcentaje. 31 de enero de 2021



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo y Economía Social (febrero 2021).

⁵ Menos de 49 trabajadores.

⁶ Empresas con menos de 10 trabajadores. En el caso de la hostelería representan el 91,3% del total y en el de actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento el 83,6% del total de empresas de este subsector.

que han podido recibir a través del Estado (por ejemplo, incorporando a sus trabajadores a Expedientes Temporales de Regulación de Empleo –ERTE– o por ayudas a autónomos⁷ o a fijos discontinuos⁸) o de las comunidades autónomas, no han podido aguantar bien la crisis. Su falta de ingresos les ha impedido compensar sus gastos y sus problemas para acudir a la financiación bancaria, aunque sean líneas blandas del ICO, las han llevado a una situación insostenible que ha repercutido gravemente en el nivel de empleo en estos subsectores (Banco de España, 2021).

Los casos expuestos son reflejo de un sistema productivo en el que las pymes son el tipo de empresa dominante y en el que existe una excesiva concentración de ellas en algunas producciones (ver tabla 2) y que, además, tienden a ser intensivas en mano de obra (por ejemplo, hostelería). Esto provoca que cuando la economía sufre alguna crisis y estas empresas reducen sus ingresos, las posibilidades de cierre empresarial sean muy altas, afectando gravemente al mercado laboral.

La crisis de la COVID-19 provocó entre febrero de 2020 y febrero de 2021 la pérdida de actividad de 50.000 empresas en España, lo que representa el 3,6% de las empresas inscritas en la Seguridad Social durante el periodo indicado. Es verdad que la peor caída se presentó en el mes de abril (8%) cuando se estaba en pleno confinamiento nacional y que luego poco a poco se fue amortiguando (Banco de España, 2021:36), pero la cifra no es desdeñable y hay que plantearse que el problema de tener un sistema productivo que se sustenta esencialmente en pymes no significa evitar preparar a este tipo de empresas para poder aguantar mejor posibles cambios en el entorno económico en el que actúan.

2.1.2. Diversificación productiva por comunidades autónomas

Una cuestión complementaria que conviene analizar es la distribución de nuestras actividades productivas en el territorio nacional, para valorar si algunas de ellas están excesivamente centradas en algunas comunidades autónomas o los distintos territorios tienen suficiente diversidad productiva como para hacer frente a posibles crisis que afecten especialmente a un sector económico.

Tradicionalmente en España ha existido cierta concentración territorial de algunas actividades productivas, especialmente del sector servicios y, más en concreto, asociadas al sector turístico, lo que provoca que cualquier factor que afecte a estos subsectores genere un efecto en la economía territorial claramente negativo.

⁷ Real Decreto-ley 8/2020.

⁸ Real Decreto-ley 30/2020.

Si se analizan los trabajadores que constan registrados por las empresas en el Ministerio de Trabajo y Economía Social (febrero 2021) teniendo en cuenta la distribución por comunidad autónoma, resulta interesante observar que los efectos que se han producido sobre las empresas y los trabajadores declarados en ellas son muy distintos según comunidades autónomas.

Canarias y Baleares han tenido una caída de empresas mucho mayor (6,8% y 6,7% respectivamente en el periodo considerado), lo que ha generado una importante reducción en el número de trabajadores inscritos en las empresas de estas zonas. Teniendo en cuenta la variación interanual entre diciembre 2019 y diciembre 2020, el número de trabajadores inscritos por las empresas registradas se había reducido en Canarias un -7,8%, en Baleares un -5,8%, en Andalucía y Cataluña un -3,1% y en la Comunidad de Madrid un -2,8%. Frente a estos datos, la disminución en Extremadura fue del -0,3% o en Ceuta y Melilla del -0,6%. Las demás comunidades experimentaba variaciones entre el 2,5% de Cantabria y País Vasco y el 1,3% de Navarra (Ministerio Trabajo y Economía Social, 2021).

Pese a todas las matizaciones que se pueden realizar a estos datos⁹, ya que solo incluyen la información de empresas inscritas en la Seguridad Social, se pueden considerar como una buena referencia para un breve análisis territorial y comprobar que lamentablemente en España hay regiones excesivamente especializadas en producciones muy sensibles a factores externos y, por tanto, a tener problemas en situaciones de crisis internacionales.

La caída del número de trabajadores en las empresas de Canarias y Baleares ha sido el ejemplo más claro en esta crisis respecto a los problemas que se pueden generar en una economía con regiones excesivamente especializadas en un sector productivo, en este caso el sector turístico. El territorio insular ha sufrido con toda su crudeza la repercusión de las restricciones de movilidad que se han tenido que aplicar para contener la COVID-19. Sus infraestructuras turísticas y todos los subsectores asociados, directa o indirectamente, al sector turístico se paralizaron y, en consecuencia, las empresas se encontraron rápidamente con graves problemas de ingresos, lo que creó una recesión muy profunda en estas regiones en las que, además, especialmente en Canarias, se veían con una falta de empresas productivas alternativas que pudieran conseguir que su producción total en la región no experimentara una gran disminución y, en consecuencia, que la renta del área no disminuyera hasta niveles críticos para su población.

⁹ De estos datos están excluidos los trabajadores afiliados a mutualidades de funcionarios o a mutualidades de previsión social de colectivos profesionales, los afiliados del Sistema Especial de Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios en situación de inactividad, los del Sistema Especial de Empleados de Hogar y los de la actividad Administración Pública y Defensa.

Otras comunidades han tenido el problema de su gran dependencia de los mercados internacionales para colocar sus productos o para obtener sus *inputs*, lo que ha provocado también paralización de la actividad en esos territorios. En este sentido, Cataluña se ha visto afectada tanto en su sector turístico como en grandes empresas asociadas al sector automovilístico.

En definitiva, se puede decir que en algunas comunidades autónomas existe una escasa diversificación productiva que las convierte en territorios excesivamente sensibles ante crisis globales, sobre todo ante el nuevo entorno generado por la COVID-19. Es necesario que diversifiquen su producción, porque se enfrentan a una falta de alternativas para la obtención de riqueza en la zona, lo que les puede generar situaciones sociales poco deseables.

2.2. Un mercado de trabajo en transformación

El mercado de trabajo español lleva años presentando una serie de problemas que se han agudizado claramente con la pandemia y que en realidad no han sido fruto de la crisis sino de las características que ya existían. Por eso es necesario diferenciar entre los desequilibrios que tenía nuestro mercado laboral y que se estaban intentando solucionar y las nuevas situaciones que se han creado con la COVID-19.

2.2.1. Desequilibrios previos a la crisis de la COVID-19

Los principales desequilibrios existentes en nuestro mercado laboral antes de iniciarse la fuerte recesión económica asociada a la COVID-19 eran los siguientes:

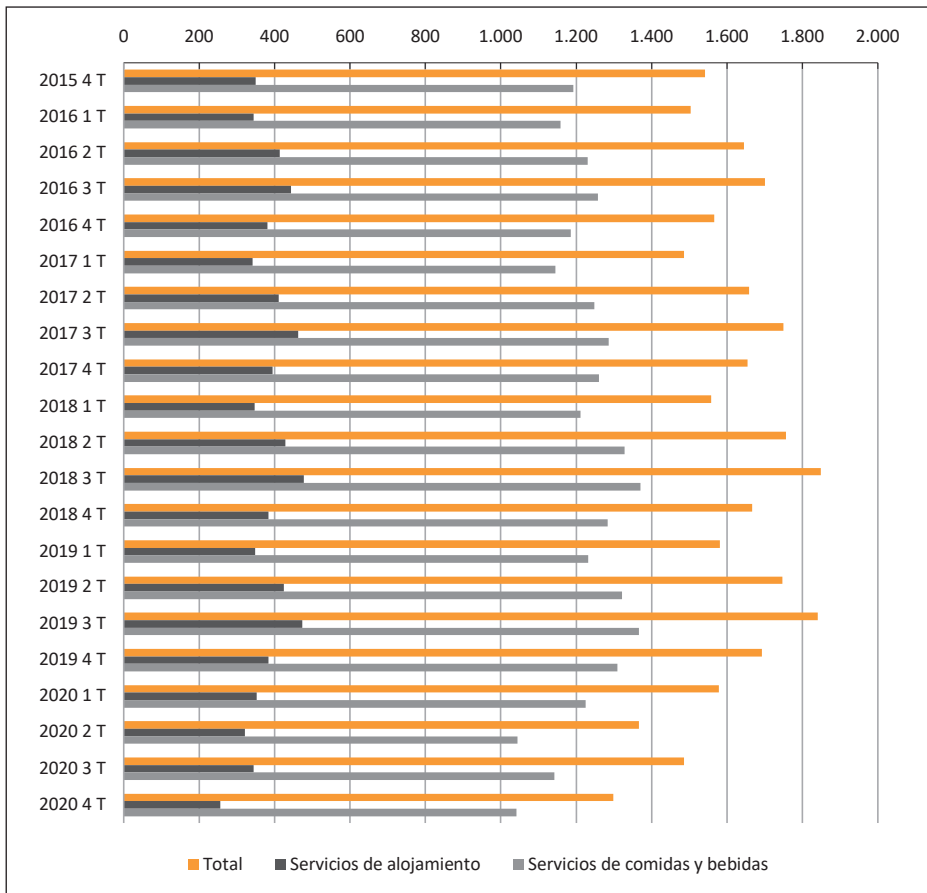
- Como en cualquier país desarrollado, *el sector servicios* es el más importante en cuanto a las oportunidades de trabajo y, en consecuencia, *acapara más de la mitad del empleo de nuestro país*.
- Se trata de un sector con muy diversas ramas productivas, incluyendo dentro del mismo los principales servicios ofrecidos por el sector público (seguridad, sanidad o educación), por lo que es importante separar, en la medida de lo posible, los servicios del sector público y el privado.

Si nos centramos en las ramas que están más relacionadas con el sector privado, existen tres que son las más importantes desde el punto de vista del nivel de población activa que se dirige hacia ellas: comercio al por mayor y al por menor y reparación de vehículos de motor y motocicletas, hostelería y actividades administrativas y servicios auxiliares.

Por ejemplo, de los 23.158.800 activos que existían en toda España a finales de 2019, 3.379.100 buscaban empleo de forma activa en la rama de “Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas”. De ellos encontraron trabajo 3.140.100 personas, pero de estas el 62,46% lo hizo en concreto en “Comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas”, que es el componente más importante de esta rama productiva.

El mismo fenómeno se da en las otras ramas del sector productivo más importantes, lo que hace que seamos excesivamente sensibles a factores que dificulten el comercio al por menor (falta de movilidad, disminución de renta, etc.) o que afecten a los servicios de restauración y alojamiento (por ejemplo, medidas de prevención sanitaria), con serias repercusiones en el nivel de empleo (gráfico 11).

Gráfico 11 – Evolución de los ocupados en hostelería y restauración. 2015-2020

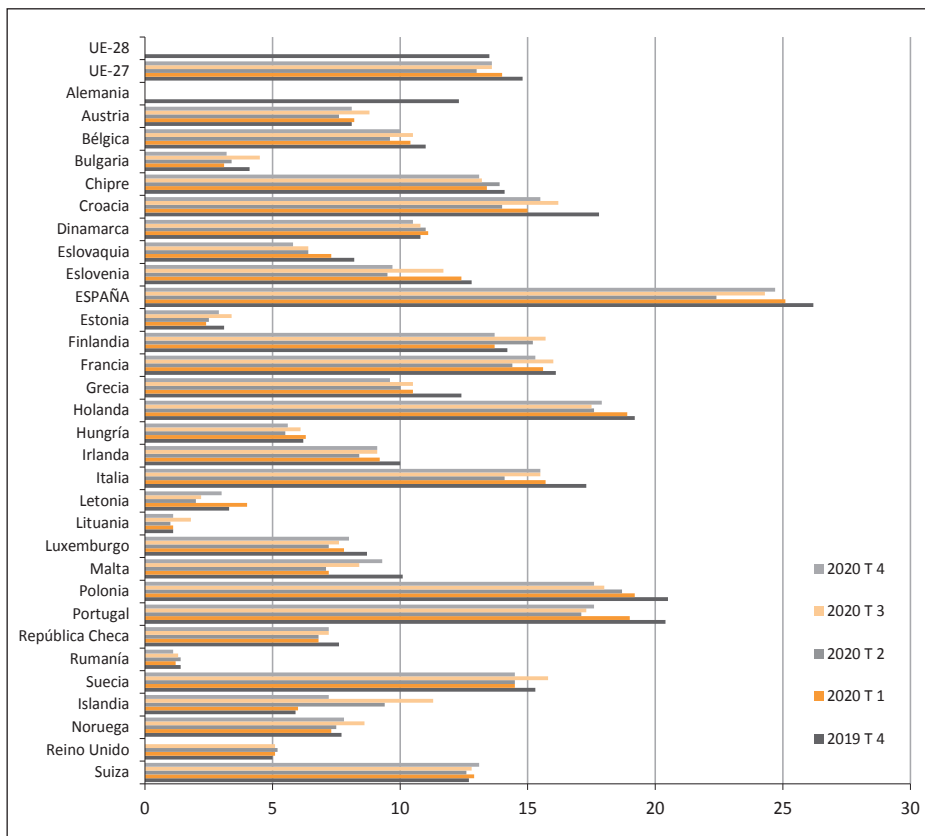


Fuente: elaboración propia a partir de datos INE.

La excesiva especialización del sector servicios en determinadas producciones en las que suelen predominar pequeñas empresas y autónomos, hacia donde se dirige una parte importante de la población activa española, provoca en el mercado laboral graves tensiones cuando se producen situaciones de crisis.

- Existe un *alto nivel de temporalidad en los contratos* y una mayor volatilidad en los mismos comparado con lo que se da en los países de nuestro entorno. Como se puede observar en el gráfico 12, España ya tenía antes de empezar la crisis un nivel de empleo temporal sobre el total de trabajadores ocupados muy alta, superando con mucho los datos del resto de países de la UE y, lo más grave, es que cada vez un porcentaje mayor de ellos eran contratos no voluntarios, es decir, que los trabajadores los admitían ante la imposibilidad de encontrar otra alternativa para incorporarse al mercado laboral.

Gráfico 12 – Evolución de los empleados temporales de 15 a 64 años. En porcentaje del total de empleados. 2019-2020



Fuente: Eurostat.

- Hay un nivel de *contratos indefinidos a tiempo parcial no deseados demasiado alto*. En el informe *Perspectivas Sociales en el Empleo y en el Mundo. Tendencias 2018*, realizado por la Organización Internacional del Trabajo, al explicar los factores que inflúan en el crecimiento moderado de los salarios desde 2015 en la eurozona, ponen de manifiesto la importancia que tiene la mala calidad de los puestos de trabajo creados como factor que limita los salarios.

Se destaca el crecimiento que se había producido desde 2008 de empleos a tiempo parcial que los trabajadores aceptan en contra de sus deseos ante la falta de oportunidades de empleo a tiempo completo. Aunque se suaviza a partir de 2015, en algunos países no se llegó a compensar la pérdida de empleos a tiempo completo que se había producido en el periodo 2008-2013. Según esta organización, en 2016 el 60% de los trabajadores españoles que estaban contratados a tiempo parcial no deseaban ese tipo de contrato, porque, evidentemente, el salario recibido es menor y existían pocas posibilidades de promoción profesional; sin embargo, era el que tenían que aceptar dadas las condiciones existentes en el mercado (OIT, 2018:29).

- *Desajuste entre el sistema educativo y las necesidades reales del sector empresarial*. Durante cierto tiempo se ha hablado de una “sobrecualificación” en el mercado laboral, con un número excesivo de titulados universitarios y una falta de personal con cualificación profesional. Las medidas adoptadas a nivel educativo parece que van reduciendo estos problemas, aunque todavía se detectan demasiados desajustes en cuanto a la Formación Profesional¹⁰.

Según los datos aportados por la *Encuesta de inserción laboral de titulados universitarios. Año 2019* (INE, 2020a) la tasa de actividad en los titulados universitarios en el 2019 era del 93,6%, la tasa de empleo era del 86,1% –lo que representa un importante aumento respecto a 2014, año en el que solo estaban empleados un 75,6% de los universitarios– y la tasa de paro había disminuido al 8%. Además, existen una serie de puntos destacables en este informe: aunque se detecta cierta diferencia de género, tanto en la empleabilidad como en la reducción del paro, va disminuyendo esa diferencia y se va equiparando la situación de los hombres y mujeres; aumentan los graduados contratados indefinidos a tiempo completo; el 61,1% de los graduados ocupados afirman ganar entre 1.000 y 1.999 euros frente a un 15,6% que indican que no llegan a los 1.000 euros de sueldo neto; por último, el 79,8% de los graduados contratados consideran tener una ocupación acorde con la cualificación de un titulado universitario, mientras que el resto opina que su trabajo correspondería a otro tipo de cualificaciones

¹⁰ En varios Informes del Mercado de Trabajo Estatal que publica anualmente el Observatorio de las Ocupaciones y, en concreto, en el del año 2020, se trata esta cuestión con cierto detalle.

(Titulado de Formación Profesional de Grado Superior o de Grado Medio, e incluso estudios de Bachillerato).

Donde se encuentran más diferencias es en la *Encuesta de transición educativa-formativa e inserción laboral. Año 2019* (INE, 2020b). En esta encuesta se analiza la situación de los graduados de Ciclos Formativos de Grado Superior, de Grado Medio y Bachillerato y se analiza la situación de abandono escolar. Sin entrar en detalle, se puede destacar el caso de los graduados en Ciclo Formativos de Grado Superior: el 79,5% de estos graduados constan en 2019 como incorporados al mercado laboral, pero se nota una clara diferencia entre los hombres (82% de los ocupados) y las mujeres (un 77,1%); la mayor parte de los contratos son a tiempo completo (un 78,5%) y de ellos el 58,6% eran permanentes; y, por último, se puede resaltar que solo el 52,6% de los ocupados consideraba que las tareas realizadas se correspondía a su formación, un 20,2% creía que deberían ser realizadas por alguien con titulación superior y el 27,1% afirmaba que esas funciones correspondían a cualificaciones profesionales inferiores.

En definitiva, parece que la “sobrecualificación” tiende a moderarse, ya sea por el ajuste educativo o por la desmotivación que se estaba detectando en el mercado laboral, por ejemplo, el fenómeno de muchos jóvenes que no se incorporan al mercado laboral y que “ni estudian ni trabajan” y que son inactivos para la economía¹¹.

- Presenta *importantes niveles de desempleo en determinados colectivos*: jóvenes, mujeres, personas con discapacidad y mayores de 45 años. Aunque en los últimos años se ha avanzado mucho para resolver esta situación, algunas de las medidas establecidas no estaban todavía a pleno rendimiento y otras no habían dado aún los resultados esperados

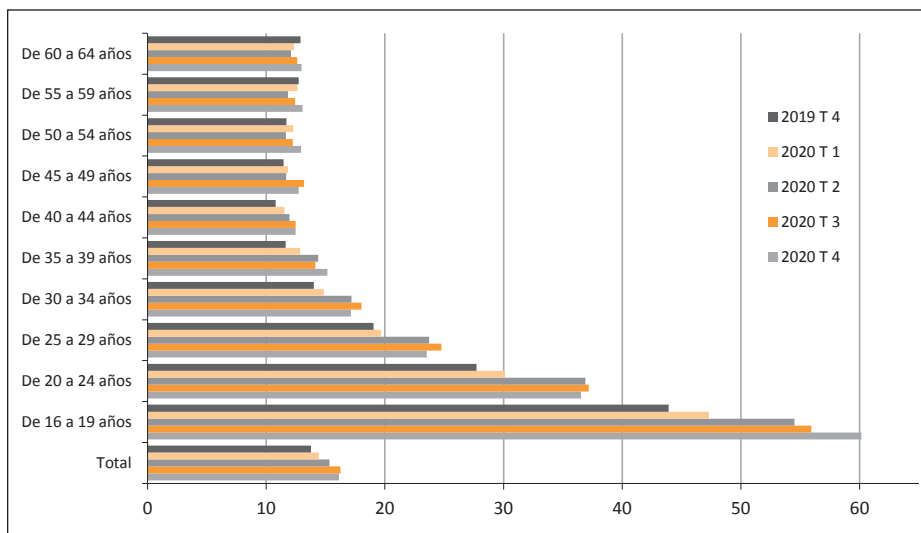
En España se habían puesto en marcha ya algunas actuaciones para intentar amortiguar los problemas que tenían estos colectivos en el mercado laboral, entre ellas, se pueden destacar medidas destinadas al desarrollo del emprendimiento, destinadas a la incorporación de las mujeres al mercado laboral, de apoyo a la contratación de discapacitados o de formación e incorporación de jóvenes al mercado laboral (Garantía Juvenil). Por detallar una algo más, merece la pena nombrar el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021¹², donde, entre otras cuestiones, se consideran como objetivos prioritarios reducir el paro juvenil a tasas inferiores al 23,5% y

¹¹ En 2019 alcanzó en España el 12,1% de la población entre 15 y 24 años, mientras que la media de la eurozona era del 10,2%, según datos de Eurostat.

¹² El Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021 se aprobó en el Consejo de Ministros del 7 de diciembre de 2018 después de ser consensuado con las comunidades autónomas y contar con el apoyo de la Mesa de negociación configurada por sindicatos y patronal. Es un plan que incluye las aportaciones que habían realizado sobre el mercado laboral español tanto la Organización Internacional del Trabajo como la OCDE (Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, 2018).

que la brecha de género existente en los menores de 30 años se redujera en un 20%. Pese a estas medidas, en España existe todavía un excesivo abandono escolar, que provoca que grupos de jóvenes no encuentran lugar en el mercado laboral (gráfico 13).

Gráfico 13 – Evolución de la tasa de paro por grupos de edad. 2019-2020



Fuente: INE.

- En comparación con los países de nuestro entorno, en el año 2019 el número de trabajadores por cuenta propia (autónomos) en España era uno de los más altos de la UE. En ese año, en la UE de 28 países había 30.595.600 autónomos, de los cuales, según datos de Eurostat, 2.916.200 eran españoles (9,53% del total). Los únicos países que nos superaban eran: Italia, con 4.619.200 autónomos (15,1% del total); Reino Unido, donde había 4.481.500 trabajadores autónomos (14,65% sobre la cifra global); Alemania, con un 11,46% del total (3.506.900 trabajadores) y, por último, Francia, que tenía 3.021.700 autónomos, que representaban el 9,87% del total de trabajadores por cuenta propia de la UE¹³.

A finales del año 2019 España tenía, según datos del Ministerio de Inclusión Social, Seguridad Social y Migraciones, 3.283.341 trabajadores autónomos (tabla 5), lo que implicaba que había una parte no desdeñable

¹³ Eurostat, datos obtenidos de la serie *Self-employment by sex, age and educational attainment level*. Disponible en [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsaesgaed\\$DV_581/default/line?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsaesgaed$DV_581/default/line?lang=en). Cuestiones.

de los trabajadores españoles¹⁴ que dependían de sí mismos para afrontar cualquier crisis que se produjera en el sector donde ejercían su actividad.

Tabla 5 – Afiliación media por actividad económica, por cuenta ajena y propia. 2015-2020

	Actividad Económica CNAE-2009					Cuenta ajena (asalariados)	Cuenta propia (no asalariados)
	Agricultura, ganadería y pesca	Industria	Construcción	Servicios	Total		
Diciembre 2015	1.161.832,84	2.090.521,47	1.030.027,36	13.026.018,31	17.308.400,00	14.127.687,37	3.180.712,63
Diciembre 2016	1.171.126,30	2.146.162,45	1.062.687,20	13.469.078,55	17.849.054,50	14.640.112,40	3.208.942,10
Diciembre 2017	1.163.148,11	2.216.387,72	1.141.145,44	13.939.519,27	18.460.200,54	15.240.885,71	3.219.314,83
Diciembre 2018	1.177.727,00	2.261.553,11	1.215.849,35	14.369.035,70	19.024.165,17	15.755.094,58	3.269.070,58
Diciembre 2019	1.146.363,77	2.285.533,33	1.245.402,50	14.731.238,22	19.408.537,83	16.125.196,33	3.283.341,50
Diciembre 2020	1.151.694,94	2.239.833,57	1.248.944,15	14.407.960,63	19.048.433,31	15.763.111,84	3.285.321,47
Mayo 2021	1.159.142,57	2.260.675,52	1.297.734,57	14.549.668,33	19.267.221,00	15.945.930,18	3.321.290,80

Nota: 1) Las series de Total, Asalariados y No Asalariados incluyen también afiliados para los que no consta actividad económica, por lo que la suma de las cuatro ramas puede no coincidir con el Total.

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, marzo 2021. <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas>

• *Un nivel de “trabajadores pobres” muy alto en relación con los países del entorno europeo.* Como existe un importante nivel de contratos indefinidos a tiempo parcial no deseados y de “falsos autónomos”, los ingresos percibidos por muchos trabajadores han sido menores de los que podrían haber obtenido con otros tipos de contratos (tabla 6). Si a eso se añade que muchos trabajadores no están obteniendo un salario acorde a su cualificación profesional, no es de extrañar que España se encuentre entre los países europeos con más trabajadores pobres.

Esta situación podría hacer pensar que se generaría cierta relación con un aumento en los niveles de desigualdad en el país; sin embargo, en estudios realizados por autores como L. Ayala y O. Cantó no se detectaba tan claramente ese efecto, si se tiene en cuenta la unidad familiar; lo que pone de

¹⁴ Las diferencias existentes entre el valor dado por Eurostat y el Ministerio viene explicada por la diferencia metodológica y lo que considera cada entidad. Mientras que Eurostat se basa en datos de las Encuestas de Población Activa, el Ministerio utiliza los de la afiliación a la Seguridad Social.

manifiesto el decisivo papel que han desempeñado las familias para amortiguar los efectos perniciosos que se han podido generar por algunos de los desequilibrios existentes en el mercado de trabajo español (Ayala y Cantó, 2020: 185).

Tabla 6 – Coste salarial por hora efectiva y tipo de jornada. En euros

Coste salarial total por hora									
	2018 T4	2019 T1	2019 T2	2019 T3	2019 T4	2020 T1	2020 T2	2020 T3	2020 T4
Jornada a tiempo completo									
Industria	18,00	15,20	16,94	17,83	18,11	15,83	18,09	17,91	18,42
Construcción	14,51	11,60	13,60	13,03	14,76	11,97	14,87	13,07	15,15
Servicios	16,76	14,79	16,05	16,28	17,01	15,48	17,67	17,07	17,81
Jornada a tiempo parcial									
Industria	12,18	10,68	11,65	11,99	12,53	11,24	12,39	12,07	12,79
Construcción	12,73	10,53	11,91	12,37	12,99	11,37	13,51	12,26	13,30
Servicios	11,21	10,11	10,91	11,00	11,55	10,65	11,91	11,44	12,04

Fuente: INE.

En definitiva, se puede destacar que el mercado de trabajo español acabó el año 2019 con ciertos desequilibrios que no se podían ignorar: una tasa de paro del 13,8% de la población activa¹⁵, una fuerte concentración de la ocupación en ramas productivas muy sensibles a posibles crisis, excesiva temporalidad en los contratos y un evidente sesgo por género –las mujeres se veían afectadas en tres puntos más que los hombres en cuanto a niveles de paro¹⁶– y por edad –el 30,5% de los 3.191.900 parados eran jóvenes entre 16 y 25 años (INE, 2021)–.

2.2.2. El mercado laboral en el contexto de la COVID-19 durante 2020

Cuando se habla de los efectos que ha tenido la COVID-19 en el mercado de trabajo, se suele pensar en la variación de la tasa de paro y se asocia a la crisis que están sufriendo determinados subsectores económicos. Sin embargo, dichos efectos han sido mucho más importantes de lo que a simple vista parece y algunos han venido para quedarse.

Los principales datos que se ofrecen sobre la evolución del mercado laboral en el año 2020 según la Encuesta de Población Activa (EPA) del

¹⁵ Lo que representaba 3.191.900 personas paradas.

¹⁶ La tasa de paro en los hombres a finales de 2019 era del 12,2% mientras que en las mujeres era del 15,5%.

cuarto trimestre de 2020 (INE, 2020) y los datos estadísticos publicados por el Instituto Nacional de Estadística¹⁷ (INE, enero 2021) son:

- El número de ocupados en España se situó finalmente en 19.344.300 personas, lo que suponía una bajada de solo el 1,8% con respecto al año 2019. Como se puede observar en la tabla 7, el segundo trimestre de 2020 fue el que tuvo mayor repercusión en el empleo, dado que coincide con el periodo del confinamiento más estricto en España¹⁸.

Tabla 7 – Evolución trimestral de la población activa, el empleo y el paro. En miles de personas. 2020

Trimestre	Población Activa (miles de personas)	Ocupados (miles de personas)	Parados (miles de personas)
2020T1	22.994,20	19.681,30	3.313,00
2020T2	21.975,20	18.607,20	3.368,00
2020T3	22.899,80	19.176,90	3.722,90
2020T4	23.064,10	19.344,30	3.719,80

Fuente: INE, febrero 2021.

Si los datos absolutos parecen indicar que el mercado laboral se estaba recuperando en la parte final del 2020, en la tabla 8 se observa que dicha recuperación es más inestable de lo que parecía inicialmente.

Tabla 8 – Evolución trimestral de la tasa de actividad, de empleo y de paro. 2020

Trimestre	Tasa de actividad (%)			Tasa de empleo sobre población activa (%)			Tasa de paro sobre población activa (%)		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
2020T1	58,18	63,63	53,03	49,80	55,49	44,42	14,41	12,79	16,24
2020T2	55,54	61,35	50,05	47,03	52,68	41,68	15,33	14,13	16,72
2020T3	57,83	63,44	52,53	48,43	54,31	42,87	16,26	14,39	18,39
2020T4	58,19	63,30	53,35	48,81	54,33	43,57	16,13	14,17	18,33

Fuente: INE, febrero 2021.

¹⁷ El propio INE indica que los datos del primer semestre pueden estar distorsionados como consecuencia de la declaración de los estados de alarma y que los de Ceuta y Melilla pueden verse afectados por los errores de muestreo.

¹⁸ Real Decreto 463/2020 y Real Decreto 487/2020.

- Como era previsible, la ocupación no ha disminuido por igual en todos los sectores. En el sector servicios el número de ocupados bajó, a lo largo del año, en 537.100 personas; en la industria la disminución fue de 70.100 personas, mientras que en la agricultura alcanzó a 11.800 trabajadores y en la construcción a 3.700.

Tampoco lo ha hecho por igual según el tipo de empleador; de hecho, en el sector privado disminuyó en 748.400 personas mientras que en el sector público aumentó en 125.800, lo que se puede justificar especialmente por la necesidad de más contrataciones de personal sanitario, educativo y de servicios sociales durante gran parte del año.

- La falta de movilidad provocada por los decretos de alarma más generales a nivel territorial y las posteriores restricciones que se han tenido que ir estableciendo durante el año 2020 a nivel provincial para intentar contener las consecuencias sanitarias de la COVID-19, como ya se ha expuesto con anterioridad, tuvieron serias repercusiones en el sector productivo español y, especialmente, en algunos sectores y regiones. Eso ha provocado un aumento en las tasas de desempleo en España, pero de manera muy desigual en las distintas comunidades autónomas (tabla 9). Por ejemplo, las Islas Canaria o las Baleares vieron como sus tasas de desempleo subieron considerablemente.

Tabla 9 – Tasa de paro por comunidades autónomas. 2019-2021

	Total					
	2019 T4	2020 T1	2020 T2	2020 T3	2020 T4	2021 T1
Andalucía	20,80	21,21	21,32	23,80	22,74	22,54
Aragón	9,93	10,64	11,78	11,90	12,49	12,10
Asturias	13,14	14,37	14,45	14,16	13,50	14,09
Baleares	9,91	18,20	15,93	13,28	17,34	18,88
Canarias	18,78	18,79	21,55	25,04	25,22	25,42
Cantabria	11,18	11,09	13,76	12,02	11,79	11,88
Castilla y León	11,20	11,82	12,35	12,49	11,61	12,64
Castilla-La Mancha	16,56	18,11	16,84	18,34	17,39	17,42
Cataluña	10,45	10,66	12,78	13,23	13,87	12,90
Comunidad Valenciana	14,13	14,39	16,74	17,26	16,37	16,51
Extremadura	23,48	23,59	21,39	20,88	21,32	22,22
Galicia	11,74	12,65	11,95	11,80	11,66	13,00
Madrid	9,99	10,60	12,61	13,25	13,53	12,15
Murcia	16,08	16,46	15,62	17,21	15,39	16,42
Navarra	9,01	8,55	10,08	9,94	11,65	11,45
País Vasco	9,09	8,72	9,13	10,34	9,96	10,99
La Rioja	9,89	11,21	10,11	11,52	10,36	11,90
Ceuta	27,58	23,89	20,30	27,14	26,74	28,52
Melilla	26,81	23,09	23,37	24,14	23,83	21,52
Total Nacional	13,78	14,41	15,33	16,26	16,13	15,98

Fuente: INE, febrero 2021.

- En la reducción de empleo que se produce a lo largo del año 2020, 476.900 trabajadores tenían contrato a tiempo completo y 145.700 trabajadores a tiempo parcial. El número de asalariados disminuyó en 604.600 personas, especialmente empleados con contrato temporal, ya que, de este total, 397.100 eran trabajadores de este tipo y 207.500 disponían de contrato indefinido.

- Los desequilibrios existentes por género siguen manteniéndose a lo largo del año y, de hecho, del incremento de desempleados a lo largo del año, 527.900 personas, 222.300 han sido hombres y 305.600 mujeres.

Pese a que todos estos datos ponen de manifiesto los efectos negativos que ha tenido la crisis sanitaria de la COVID-19 sobre el mercado laboral, en realidad es necesario profundizar un poco más en algunas cuestiones que pueden condicionar la futura evolución del mismo:

- Las estadísticas tradicionales no estaban recogiendo adecuadamente lo que realmente se estaba produciendo en el mercado laboral:

- ✓ Es necesario considerar los ocupados ausentes del empleo por ERE/ERTE o paro parcial por razones técnicas o económicas. España, siguiendo las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat), considera a los trabajadores afectados por ERTE como trabajadores ocupados ausentes del empleo, ya que se supone una garantía de reincorporación al puesto de trabajo una vez finalizado el periodo de suspensión. Esta situación estaba distorsionando los resultados sobre “personas ocupadas” en España, porque esa garantía de reincorporación al mercado laboral dado un plazo, de momento, no se ha cumplido y, de hecho, lo que era una medida de urgencia ha tenido que ser prorrogada¹⁹. Por su parte, los trabajadores afectados por un ERTE con reducción de jornada también se consideran ocupados, reflejándose dicha reducción en las horas de trabajo realizadas.

- ✓ El cómputo de horas trabajadas tampoco recogía adecuadamente la clara tendencia que se estaba produciendo a la instauración del teletrabajo. Muchas empresas y trabajadores, ante la situación de confinamiento o riesgo de contagio, en la medida en que les ha sido posible, han optado por usar las tecnologías de la información y comunicación para la realización de sus actividades y el teletrabajo se ha instaurado con fuerza en muchos sectores, especialmente en el de servicios, dentro del mercado laboral. Esto provocó la necesidad de establecer un análisis complementario más detallado sobre las horas trabajadas en el domicilio y los “horarios atípicos” que se dan (personas que trabajan en sábados y domingos).

¹⁹ Real Decreto-ley 8/2020 y Real Decreto-ley 30/2020.

✓ El dato de inactivos también presenta algún problema, porque durante los confinamientos muchas personas estaban en edad de trabajar, pero no estaban realizando una búsqueda real de empleo dadas las limitaciones existentes en las actividades que les eran propias por sus cualificaciones o por la limitación de movilidad entre regiones. Según se han ido flexibilizando estas limitaciones, estos inactivos han pasado a activos y se han convertido en parados o empleados.

- Si bien desde el segundo trimestre de 1996 se ofrece trimestralmente la Estadística de Flujos de la Población Activa (EFPA) entre un trimestre y el inmediatamente anterior, la importancia que han tenido las estadísticas de flujo en el 2020 ha sido muy alta. Los datos ofrecidos por las mismas permiten obtener una información más detallada del movimiento, en valores absolutos, que ha tenido la población o una parte de ella, entre un trimestre y el inmediatamente anterior a él en el mercado laboral. Estas encuestas tienen la ventaja de analizar la situación del mismo grupo de personas en dos momentos distintos.

Tabla 10 – Flujos de ocupación. Valores absolutos en miles. 2019-2020

	Entradas a la ocupación			Salida de la ocupación		
	Desde el desempleo	Desde la inactividad	Total	Al desempleo	A la inactividad	Total
2019 T4	830,1	550,5	1.383,6	716,8	678,3	1.395,1
2020 T1	678,1	378,9	1.059,5	712,5	662,5	1.375,0
2020 T2	454,8	409,6	866,2	882,4	1.034,2	1.916,6
2020 T3	887,9	928,7	1.818,2	592,7	659,3	1.252,0
2020 T4	902,5	645,7	1.551,0	717,2	677,4	1.394,6

Fuente: INE, 2020. EPA Apéndice Tabla de flujos.

Por ejemplo, si se observa la tabla 10, se puede ver que una parte importante de los ocupados del primer semestre de 2020 pasaron de forma muy llamativa a ser inactivos en vez de ser contabilizados como parados en el segundo semestre. Este incremento, como indica el propio Instituto Nacional de Estadística, estuvo muy condicionado porque en “el confinamiento de la población, muchos trabajadores que han perdido su empleo no han podido utilizar ningún método de búsqueda por estar cerradas las empresas que podrían contratarles o imposibilitados de ejercer su actividad como autónomos, o bien no han podido incorporarse a un hipotético trabajo que les fuera ofrecido por tener que permanecer en casa cuidando de las personas dependientes de la familia (niños, ancianos, personas con discapacidad, etc.” (EPA, 2020:19). En la medida en que se fue reduciendo el confinamiento y reactivando la economía, las personas que momentáneamente habían

salido del mercado laboral se fueron reincorporando, con independencia de que encontrarán o no trabajo.

La necesidad de determinar con más claridad el nivel de inactivos realmente existente en el mercado de trabajo español hizo que el INE incorporara para los últimos trimestres del año dos indicadores complementarios en la EFPA: personas que no buscan empleo, aunque están disponibles para trabajar, y personas que buscan empleo, pero no están disponibles para incorporarse a un trabajo.

Valorar estas cuestiones es muy necesario si realmente se desea conocer cómo puede evolucionar el mercado de trabajo, ya que hay gente inactiva que, en cuanto pueda, se convertirá en activa y deben de tener posibilidades en encontrar un puesto de trabajo porque, si no, serán parados. Además, de momento, todas las personas en ERTE son consideradas ocupadas, lo que puede cambiar, si no se contiene el cierre de empresas, ya que algunos de esos ERTE se pueden convertir en ERE o en aumentos de tasa de paro.

- Además de que España tenga un sistema productivo con muchas microempresas, no se puede olvidar el nivel de personas trabajadoras por cuenta propia que existe en nuestro mercado laboral. Según los datos ofrecidos por el *Informe de Trabajadores Autónomos. Personas Físicas en Alta en la Seguridad Social. 31 de diciembre de 2020* del Ministerio de Trabajo y Economía Social en esa fecha había poco más de 2 millones de trabajadores por cuenta propia, caracterizados por que más del 70% de ellos superan los 40 años, son mayoritariamente varones (el 64,4% del total) españoles y cotizan a la Seguridad Social por la base mínima de cotización (suelen superarla el 27% de los mayores de 55 años por su cercanía a la edad de jubilación). Más de la mitad de ellos han superado los 5 años de alta en la Seguridad Social y el sector productivo donde suelen concentrarse es en el sector servicios (un 73,2% del total), seguido de la agricultura, la construcción (cerca del 11% en ambos) y, por último, en la industria, con solo un 4%.

Una parte de estos trabajadores autónomos tiene asalariados a su cargo (aproximadamente el 20,1%), lo que suele estar muy relacionado con el sector en el que realiza su actividad y la base de cotización que tenga el autónomo. Por último, es destacable que también cuentan con colaboradores familiares en alta en la Seguridad Social, que en diciembre de 2020 representaban 192.190 trabajadores, especialmente en el sector servicios y, más en concreto, en comercio y hostelería, que copan el 75,7% de este tipo de trabajadores.

- El teletrabajo, que inicialmente se instauró como una forma de mantener la actividad en muchas empresas, ha sido finalmente bien recibido tanto por las empresas como por los trabajadores, por lo que ha venido para

convertirse en una forma más de trabajo en algunas empresas. Como se indica en el propio Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, siguiendo lo que ya se venía desarrollando desde 2002 en el ámbito de la Unión Europea²⁰, las modificaciones normativas españolas y la encuesta de Eurofound *Living, Working and COVID-19* (Ahrendt, D. *et al.*, 2020), en España el teletrabajo se consolida como una buena alternativa para intentar superar una crisis que todavía no ha acabado.

En definitiva, durante 2020 el mercado de trabajo español se ha tenido que enfrentar a los mismos problemas que previamente tenía²¹, pero:

- ✓ en un contexto de fuerte caída de la actividad productiva en los subsectores donde busca empleo la mayor parte de la población activa española. Esto ha puesto de manifiesto la necesidad urgente de diversificar las oportunidades productivas y de empleo a nivel nacional;

- ✓ con gran incertidumbre con respecto a la evolución de la pandemia. Realmente no se ha tenido claro el momento del inicio de una verdadera recuperación económica, lo que genera serios problemas a los autónomos, pequeñas empresas y, sobre todo, trabajadores temporales o a tiempo parcial;

- ✓ con unos efectos muy negativos en el ámbito social. En esta ocasión la pérdida de ingresos se ha producido tanto por el lado de los trabajadores, por cuenta ajena o propia, como por el de la mayoría de los empresarios, ya que no se puede olvidar que España está formada esencialmente por pequeñas empresas, muchas de ellas microempresas. Esto exige que todos pongan de su parte para salir de la grave situación existente.

Esto explica, al menos en parte, el fuerte deterioro social que ha experimentado en el país durante 2020 y la necesidad de no fijarse solo en el corto plazo.

2.3. *Aumento de la pobreza y sus efectos económicos*

España se sitúa entre los países de la Unión Europea con mayor tasa de pobreza y menores prestaciones dedicadas al respecto. Según los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, elaborada por el INE, casi 12 millones de personas se encontraban en riesgo de pobreza o exclusión social en España en 2019 (último año disponible), algo más del 25% de la población

²⁰ Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo, suscrito por los interlocutores sociales europeos en julio de 2002 y revisado en 2009.

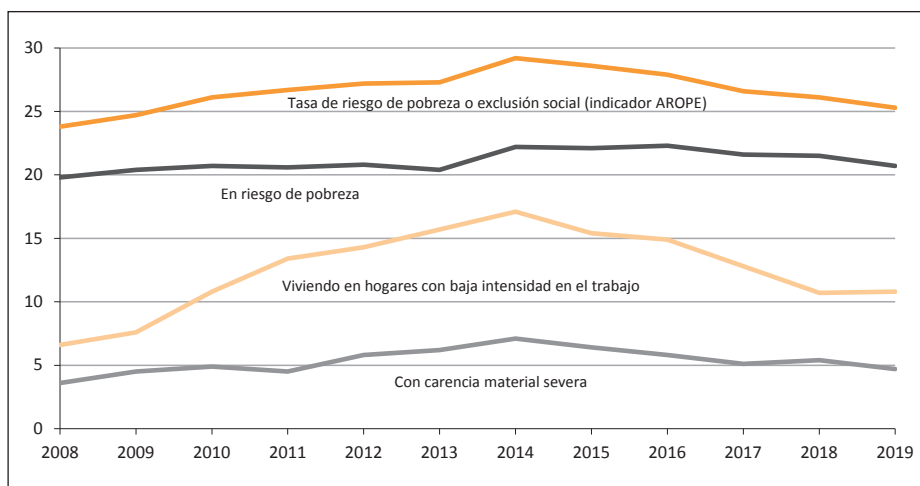
²¹ Un mercado entre cuyas principales características se pueden destacar las siguientes: una ocupación demasiado centrada en determinados subsectores productivos, importantes diferencias regionales, una demanda de trabajadores muy sensible a fluctuaciones en la actividad económica y altos niveles de temporalidad, con repercusiones muy distintas en unos colectivos y otros.

española. Este nivel implica que se ha incumplido la Estrategia 2020, establecida por el Consejo de Europa el 17 de junio de 2010, que señalaba como objetivo para España rebajar las personas en esta situación a 9,9 millones en 2020.

El Consejo de Europa definió unos parámetros para determinar la población en riesgo de pobreza o exclusión social. Esta población sería la que viviera en hogares en los que se cumpliera alguno de los criterios. El primero es disponer de unos ingresos per cápita inferiores al 60% de la renta mediana del país. El segundo se refiere a la intensidad del empleo y establece el umbral en que el conjunto de los miembros activos del hogar menores de 59 años esté trabajando por debajo del 20% de sus horas potenciales. El tercer criterio considera la carencia material cuando no se puede hacer frente a una serie de gastos: no poder pagar una hipoteca, alquiler o suministros, calefacción, comer carne o proteínas, comprar una lavadora, etc. Es decir, la primera condición es de renta, la segunda, de trabajo y la tercera, de gasto. La tasa AROPE se calcula a partir de los tres criterios y en España se situó en 2019 en el 25,3% de la población –un total de 11.822.390 personas–, mientras que la media de los 28 países de la Unión Europea se estimaba en el 21,4%.

La pobreza en España ha sufrido un significativo empeoramiento desde la crisis de 2008. En los años precedentes a esa fecha, los indicadores españoles se encontraban en línea con los del área euro. Sin embargo, desde 2008 hasta 2014 la pobreza en España empeoró significativamente. Aunque los datos de 2018 y 2019 señalan un avance en la reducción (gráfico 14), la crisis de 2020 supondrá un importante retroceso.

Gráfico 14 – Evolución de la pobreza en España. En porcentaje. 2008-2019



Fuente: INE. Encuesta de Condiciones de Vida.

Es importante señalar que el riesgo de pobreza puede producirse aunque las personas tengan empleo. Dentro de la población que se encuentra en riesgo de pobreza según la tasa AROPE (25,3%), un 15,3% tiene empleo, aunque este sea de baja intensidad por ser pocas horas las trabajadas o, además, por ser bajo el salario. De hecho, la población que está bajo el umbral de pobreza es el 20,7%, mientras que los que tienen unas condiciones de baja intensidad en el empleo son el 10,8% (tabla 11). Si bien ya se ha expuesto en el análisis del mercado laboral el problema que existe de temporalidad y de bajos salarios en España, el problema se agudiza, porque conduce a la pobreza a parte de la población que está inactiva o que trabaja pocas horas.

También hay que señalar que las personas con carencias materiales severas eran solo el 4,7% de la población total. Que haya una parte de la población bajo el umbral de pobreza, pero sin restricciones severas de gasto, se explica por el distinto coste de la vida según regiones geográficas, dado que la misma renta puede permitir mayor poder de compra en unas zonas del país que en otras.

Tabla 11 – Características de los hogares en riesgo de pobreza. 2019

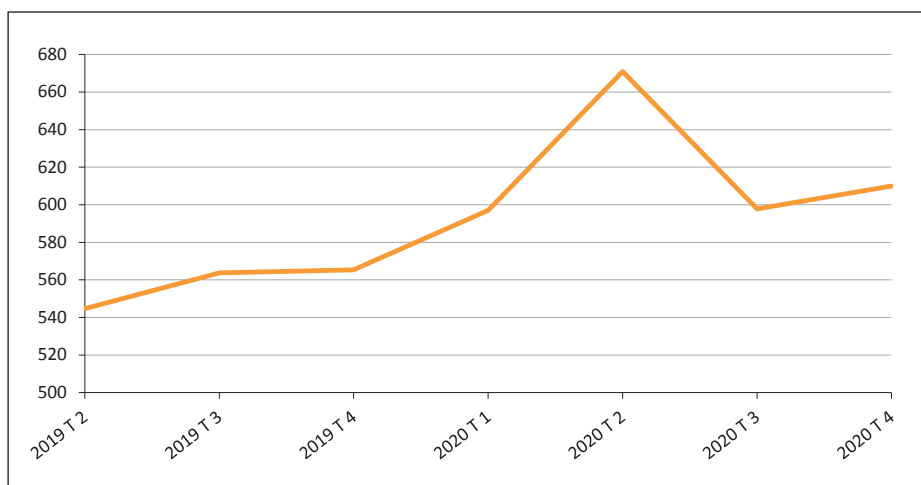
Renta media del hogar	29.132
Renta media por persona	11.680
Renta media unidad de consumo	17.287
Renta mediana unidad de consumo	15.015
Umbral de pobreza hogar 1 persona	9.009
Umbral de pobreza hogar 2 adultos + 2 niños	18.919
Personas bajo el umbral de pobreza	20,7%
Personas con baja intensidad de empleo	10,8%
Personas que sufren carencia material severa	4,7%
Personas en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) (1)	25,3%

- (1) La población en riesgo de pobreza o exclusión social es aquella que está en alguna de estas situaciones:
- En riesgo de pobreza (bajo el umbral) (60% mediana de los ingresos por unidad de consumo).
 - En carencia material severa (con carencia en al menos 4 conceptos de una lista de 9).
 - En hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo (hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia).

Fuente: INE. Encuesta de Condiciones de Vida y Encuesta Continua de Hogares.

Según los datos de la Encuesta de Población Activa, el número de hogares sin ningún tipo de ingresos había aumentado en el segundo trimestre de 2020, pero descendió en el tercer trimestre, situándose como al inicio del año (gráfico 15). Las medidas adoptadas contra la crisis en el mismo mes de marzo pueden haber frenado el deterioro de las rentas de los hogares. No obstante, de los 18,6 millones de hogares que hay en España, en alrededor de 600.000 no se percibía ningún ingreso.

Gráfico 15 – Evolución del número de hogares sin ningún perceptor de ingresos. En miles. 2019-2020



Fuente: INE. Encuesta de Población Activa.

Oxfam Intermon (Martín, 2020) realizó unas previsiones de las consecuencias socioeconómicas de la pandemia según las cuales se podrían incrementar en más de 1,1 millones las personas en situación de pobreza en España. Estimaron una tasa de paro del 19%, teniendo en cuenta la evolución del mercado de trabajo español, y consideraron que el paro afectaría más a la población con menos formación y con menores ingresos. Teniendo en cuenta sus premisas, su informe concluía que se daría aumento considerable de la desigualdad, dado que el decil más pobre de la distribución de renta perdería más de ocho veces la renta que pierden los deciles más altos y se produciría un incremento de la desigualdad de renta neta de 1,72 puntos medidos en términos del índice de Gini, hasta alcanzar el 34,24 frente al 32,52 pre-COVID. Como consecuencia, el ingreso mediano descendería en un porcentaje estimado del 14,8% y el porcentaje de población que pasaría a estar bajo el umbral de la pobreza relativa aumentaría en 2,9 puntos; es más, las personas en riesgo de pobreza superarían los 13 millones por el efecto de la COVID-19.

Los recursos movilizados por las políticas sociales (cuadro 1) y por las ONG amortiguaron algo el empeoramiento de la pobreza durante los primeros seis meses de la pandemia; de hecho, Funcas estima que la demanda de acción social por parte de las principales ONG (Cáritas, Cruz Roja, Fesbal, etc.) aumentó entre un 40% y un 60% durante este periodo.

Cuadro 1 – Medidas dirigidas a colectivos vulnerables

Medida	Duración	Beneficiarios	Coste
Suspensión de desahucios	Hasta 31 de junio de 2020		
Bono social de electricidad (25% de descuento en la factura eléctrica de colectivos afectados por la Covid-19)	Hasta 31 de junio de 2021		
Ingreso mínimo vital (462 - 1.015 euros /mes, más 100 euros por hijo en hogares monoparentales)	Indefinido	850.000 (objetivo) 90.000 cobraban a 30 de septiembre	3.000 millones (estimación oficial)

Fuente: Funcas.

Hasta la fecha, España se encontraba entre los pocos países de la Unión Europea que no disponía de un sistema de renta mínima, que existe en prácticamente todos los países de la Unión, algunos más recientes, pero otros con una larga tradición histórica. Las transferencias sociales existentes en España tienen una cobertura limitada y, aún tras las mismas, la tasa de pobreza alta (aquellas personas cuyos ingresos no superan el 40% de la mediana, es decir 6.006 € al año) se sitúa en un 9% de la población (tabla 12), más de 4 millones de personas, frente a una media europea del 5,4%.

Tabla 12 – Niveles de pobreza

	% sobre renta mediana	Euros	Personas	% de población
Pobreza relativa	60%	9.009	9.609.000	20,7
Pobreza alta	40%	6.006	4.272.000	9,2
Pobreza extrema	20%	3.003	1.364.000	2,9

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Durante 2020 la situación de pobreza se ha agravado, a pesar de haberse puesto en marcha diversas medidas. Se preveía que el Ingreso Mínimo Vital (IMV) aliviaría solo la parte de la pobreza alta en España. Según el plan gubernamental, alcanzaría a 2,3 millones de potenciales beneficiarios, con un IMV para el caso de un hogar con un adulto de 5.538 euros. La iniciativa era un primer paso y, por tanto, como tal debía ser valorado. El gasto en estas políticas en España es ligeramente superior al 0,1% del PIB y tras implantar el IMV sería el 0,37% del mismo, por debajo del 0,4% de la media europea. Sin embargo, ha habido diversas críticas sobre los efectos que esta medida podría suponer, como la aparición de nueva población demandante del IMV, por un lado, o que desincentivara la incorporación al mercado laboral, por otro lado, e incluso que favoreciera la economía sumergida.

En el caso de la reciente norma española, se han puesto diversos requisitos para poder acceder al IMV: estar dado de alta como demandante de empleo, entrar en el sistema de Hacienda Pública debiendo realizar la declaración del IRPF, obligación de participar en estrategias de inclusión que promueva el ministerio; etc. Además, se establecen medidas de control *ex post* del cumplimiento, cotejo de datos mediante colaboración entre distintos estamentos de la Administración Pública y un régimen de sanciones, tanto para el beneficiario que incumpla los requisitos como para los “colaboradores necesarios” en el incumplimiento. El real decreto es muy exhaustivo en medidas de control, la cuestión es que se apliquen adecuadamente.

Luchar contra el casi 20% del PIB que hay en economía sumergida en España, eliminar algunas de las precarias condiciones que existen en el mercado de trabajo y aplicar de forma correcta las medidas que se han aprobado para luchar contra la pobreza en España, especialmente el IMV, es un reto para la política económica de España.

3. Soluciones a corto plazo y retos

3.1. Soluciones a corto plazo: ayudas europeas, política fiscal y política monetaria

La diseminación de la COVID-19 en Europa a finales de febrero y principios de marzo supuso un *shock* de gran magnitud con consecuencias económicas significativas debido a su influencia tanto en la oferta como en la demanda de bienes y servicios. La dimensión y la naturaleza global del problema requirió de actuaciones decisivas de política económica. El objetivo era evitar que el *shock* crease daños permanentes en la estructura económica.

La política fiscal se utilizó desde el primer momento como una primera línea de defensa. Los Gobiernos nacionales respondieron de forma rápida y han sido respaldados por la Unión Europea, especialmente desde la aprobación del Fondo de Recuperación.

La política monetaria también reaccionó pronto y de forma decisiva. El *shock* económico fue acompañado por un endurecimiento de las condiciones financieras en el área euro. Los mercados financieros comenzaron a descontar tanto la reducción en la actividad económica como el aumento previsto en la deuda pública y en la privada. El Banco Central Europeo acordó una serie de actuaciones para aumentar la provisión de liquidez en el sistema y reducir los tipos de interés.

A continuación, se describen las principales medidas de política fiscal y monetaria aplicadas a nivel de la Unión Europea, que afectan a España como miembro de la UE, y las específicamente aplicadas por el Gobierno español.

3.1.1. Política fiscal

La respuesta de las políticas fiscales fue generalizada en todos los países y los paquetes aprobados tienen líneas comunes. Por un lado, se incluyen aumentos en el gasto sanitario y, por otro lado, las actuaciones se dirigen a sostener con carácter temporal las rentas y el gasto de las familias y empresas más afectadas por los efectos de la pandemia. En los países europeos se han combinado las actuaciones nacionales con las iniciativas lideradas por la Comisión Europea.

Ayudas fiscales europeas

Las primeras medidas aprobadas en la UE contemplaban la utilización de fondos remanentes del presupuesto europeo, una nueva ayuda financiera para cubrir el gasto derivado del aumento del desempleo a corto plazo y la asistencia financiera mediante líneas de crédito del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en el caso de las empresas y del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) en el caso de los Gobiernos (cuadro 2).

Así, las primeras medidas del presupuesto de la UE, alrededor de 37.000 millones de euros (un 0,3% del PIB de la UE-27), incluían:

- Establecer la Iniciativa de Inversión de Respuesta al Coronavirus (CRII) y la Iniciativa de Inversión de Respuesta al Coronavirus Plus (CRII+) en el presupuesto de la UE para apoyar las inversiones públicas en hospitales, pymes, mercados laborales y regiones más dañadas.

- Ampliar el ámbito del Fondo de Solidaridad de la UE, para que incluyera la eventualidad de una crisis de salud pública, con vistas a movilizarlo si se necesitaba para los miembros de la UE más afectados (disponibles hasta 800.000 millones en 2020).

- Redirigir 1.000 millones del presupuesto de la UE como garantía al Fondo Europeo de Inversiones, para incentivar que los bancos proporcionen liquidez a las pymes.

- Anunciar moratorias en créditos a deudores afectados por la crisis.

- Adoptar una propuesta de 3.000 millones de asistencia macrofinanciera (MFA) a diez países limítrofes para ayudar a la situación económica.

Cuadro 2 – Respuesta de la Unión Europea a la crisis de la COVID-19

RESPUESTA EUROPEA: PRESUPUESTO, MEDE Y BEI		
COMISIÓN EUROPEA		
CRII	NEXT GENERATION EU	SURE
Movilización inmediata de Fondos de Cohesión	Presupuesto suplementario y temporal, que incluye un Fondo de Recuperación y Resiliencia para financiar reformas e inversiones, en un plazo de cuatro años	Instrumento temporal de préstamo para protección del empleo, garantizado por los Estados miembros
37 mm de euros	750 mm de euros - 390 mm de euros en transferencias y avales - 360 mm de euros en préstamos	100 mm de euros
FINANCIACIÓN MOVILIZADA A TRAVÉS DEL GRUPO BEI		MEDE
Fondos de liquidez, compras de titulaciones y garantías	Solvency support instrument: garantías, préstamos y capital a empresas europeas	Línea preventiva para financiar gastos sanitarios directos e indirectos relacionados con la pandemia por un 2% del PIB de cada país
24 mm de euros	31 mm de euros	240 mm de euros

Fuente: Banco de España.

Además, la Comisión Europea:

- realizó modificaciones en el presupuesto de 2020 para que 11.500 millones pudieran estar disponibles ese año para la recuperación de la crisis,
- activó la cláusula general de escape de las reglas fiscales, por lo que se suspendían los requisitos de ajuste en los países y se les permitía superar el límite del 3% del PIB en déficit,
- permitió una interpretación flexible de las reglas de ayuda de Estado para apoyar las medidas de apoyo nacionales a sectores críticos.

En mayo la Comisión Europea acordó extender el ámbito del Marco Temporal de Ayuda de Estado a las medidas de recapitalización y deuda subordinada de las empresas no financieras, para apoyar más la economía en el contexto de la pandemia. Esta enmienda estuvo en vigor hasta finales de 2020, excepto para las medidas de recapitalización, que se han extendido hasta junio de 2021.

Adicionalmente, la Comisión Europea puso en marcha diversas iniciativas transversales, que movilizarían alrededor de 540.000 millones de euros (el 4% del PIB de la UE27). Estas incluían:

- Permitir que el Mecanismo Europeo de Estabilidad (ESM o MEDE) proporcione apoyo a la crisis de la pandemia de hasta un 2% del PIB de 2019 para cada país del área euro (hasta un total de 240.000 millones) para financiar gastos relacionados con la sanidad.
- Proporcionar 25.000 millones en garantías gubernamentales al Banco Europeo de Inversiones (BEI) para apoyar hasta 200.000 millones de financiación a empresas, principalmente pymes.
- Crear un instrumento temporal de préstamo (SURE) de hasta 100.000 millones, para proteger a los trabajadores y empleos, apoyado en garantías de los Estados miembros, que estará abierto hasta finales de 2022²².

Las anteriores actuaciones, sin embargo, no podían suplir la inexistencia de un esquema compartido de esfuerzos fiscales, que facilitara la homogenización de la situación de los diferentes países. Con este objetivo, el 21 de julio, el Consejo Europeo acordó el Fondo de Recuperación de la Unión Europea Next Generation (NGEU), que proporcionará un total de 750.000 millones de euros, financiados mediante endeudamiento a nivel de

²² La financiación de este instrumento de apoyo se obtiene con la emisión de bonos sociales y la primera emisión la realizó la Comisión el 21 de octubre del 2020 por un valor de 17.000 millones, con gran éxito en el mercado. Para más información, se puede consultar https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_es

la UE (cuadro 3). El fondo se divide entre transferencias (390.000 millones) y préstamos (360.000 millones). Los fondos se añadirán a los programas presupuestarios actuales de la UE (Marco Financiero Plurianual). La mayor parte de los fondos, un 70%, se canalizarán a través de una Facilidad de Recuperación y Resistencia (RRF), aunque hay otros programas como la Iniciativa REACT-EU (con 50.000 millones) de apoyo a los programas de cohesión para ganar inmediatez en la fase de reparación de las consecuencias de la COVID-19.

Cuadro 3 – Distribución de fondos del Next Generation EU

FONDOS PARA PROGRAMAS NACIONALES (Inversión y reformas estructurales) Total: 672,5 mm € (1,6 % PIB / año)
RECOVERY AND RESILIENCE FACILITY (Ligado al Semestre Europeo) <ul style="list-style-type: none"> – Transferencias: 312,5 mm € (0,75 % PIB / año) 70 % comprometido en 2021-2022 30 % comprometido en 2023 – Préstamos: 360 mm € (0,85 % PIB / año)
FONDOS PARA PROGRAMAS PANEUROPEOS Total: 77,5 mm € (0,2 % PIB / año)
<ul style="list-style-type: none"> – React EU: Desembolso acelerado fondos de cohesión Recursos: 47,5 mm € – Invest EU: Refuerzo del antiguo Plan Juncker Recursos: 5,6 mm € – Otros fondos: Ayuda a la innovación e investigación, transición ecológica, desarrollo rural, catástrofes Recursos: 24,4 mm €

Fuente: Banco de España.

La finalidad de las ayudas del Fondo Next Generation es paliar los efectos de la COVID-19, acelerar la transición digital y abordar el cambio climático. De hecho, los países deben destinar, en agregado, un 30% de los fondos a proyectos que aumenten la sostenibilidad medioambiental. Para asegurar la mayor efectividad de las ayudas, son elegibles para financiación los gastos nacionales llevados a cabo desde el 1 de febrero de 2020 hasta 2023.

Los países más endeudados y más afectados por la pandemia (como Italia y España) y los países del Este de Europa serán los más beneficiados. La mayor parte del dinero se acuerda para 2021-2023, con un 70% de las transferencias para 2021-2022, distribuidas con una clave de reparto entre países que depende de la tasa de paro registrada entre 2015 y 2019, la población y la renta per cápita. El 30% restante deberá comprometerse antes

de finales de 2023 y la clave de reparto se modificará para incorporar de manera más directa el impacto heterogéneo de la crisis sanitaria. A pesar de ese calendario de asignación, los desembolsos se distribuirán a lo largo del Marco Financiero Plurianual, que llega hasta 2027.

La disponibilidad de fondos estará ligada al cumplimiento de una serie de objetivos por parte de los Estados. El plan de recuperación elaborado por cada Estado miembro se integrará en su correspondiente programa nacional de reformas, que, junto con la actualización del programa de estabilidad, se presentan anualmente a la UE. La evaluación y aprobación de los programas, su monitorización y la liberación de los recursos financieros, según se cumplan los objetivos, serán competencia del Consejo Europeo a propuesta de la Comisión.

Las simulaciones realizadas por la Comisión Europea (2020c) sobre el impacto macroeconómico de un plan de recuperación de 750.000 millones de euros, con un 93,5% de los recursos en forma de inversión pública, muestran un efecto de entre 2,8 y 4,2 puntos de PIB entre 2021 y 2024, para el grupo de países con elevado nivel de deuda, entre los que figura España junto con Italia, Portugal, Grecia y Chipre. El impacto depende de la capacidad de movilización de inversión privada, ya que supone también que todos los recursos se invierten en los primeros cuatro años.

Ayudas fiscales aplicadas en España

Por su parte, el Gobierno español ha llevado a cabo numerosas iniciativas fiscales para dotar de recursos a áreas gravemente necesitadas debido al impacto de la pandemia. Una de las políticas de mayor impacto ha consistido en impedir, a través de los ERTE, que las medidas de ajuste temporal del empleo que muchas empresas han realizado se conviertan en una pérdida completa de ingresos, política que ya ha sido analizada en apartados anteriores. Al mismo tiempo, se han dispuesto medidas para aliviar la situación de las familias más vulnerables a través de instrumentos como las moratorias de créditos bancarios, protección de los hogares en régimen de alquiler, garantías para el mantenimiento de algunos suministros básicos y determinadas ayudas directas a los colectivos más desfavorecidos (cuadro 4).

Cuadro 4 – Principales medidas de naturaleza fiscal aplicadas en España

Aplazamiento y suspensión de impuestos	Subvención de costes laborales y desempleo, y apoyo a empresas
<ul style="list-style-type: none"> Moratoria de 6 meses de las deudas tributarias de pymes y autónomos hasta un máximo de 30.000€ por figura impositiva. Ajuste del pago de la renta para autónomos. 	<ul style="list-style-type: none"> Flexibilización de los ERTE, extensión de la prestación por desempleo a más colectivos, mayor protección a desempleados con trabajos estacionales.
Apoyo a empresas (avales, créditos, recapitalizaciones)	Apoyo a hogares
<ul style="list-style-type: none"> Aavales y garantías públicas (ICO) de 100 (+4) mm€ para los préstamos de las empresas no financieras, 2 mm€ adicionales para exportaciones. Fondo de Apoyo a la Solvencia de Empresas Estratégicas (10mm€). 	<ul style="list-style-type: none"> Moratoria del pago de hipotecas y alquiler sobre la vivienda habitual para trabajadores y autónomos de renta baja. Prestación a autónomos y empleados del hogar por cese de actividad.

Fuente: Banco de España.

Por lo que respecta a las empresas, se han adoptado diversas medidas que contribuyen a aliviar sus necesidades de liquidez. Así se han aligerado las cargas derivadas de los costes salariales y las cotizaciones sociales durante la duración del estado de alarma, se ha inyectado liquidez mediante el aplazamiento del pago de algunas obligaciones tributarias, se han pospuesto pagos derivados del alquiler de locales de uso empresarial y se ha puesto en marcha un programa de avales públicos a créditos concedidos por entidades financieras por un importe muy elevado (medida comentada en el apartado siguiente).

Las principales medidas (sin incluir los avales) suponen cerca del 3,8% del PIB (42.000 millones de euros) y están sujetas a cambios en su uso y duración. Se detallan en el cuadro 5.

Cuadro 5 – Detalle de las medidas extraordinarias con motivo de la COVID-19

1. Apoyo presupuestario del fondo de contingencia del Ministerio de Sanidad (1,4 mm.) (*)
2. Adelanto de transferencias a las CCAA por el Servicio Regional de Salud (2,9 mm.)
3. Gasto adicional relacionado con temas de cuidados sanitarios, incluyendo investigación sobre COVID-19 (134 millones)
4. Los gastos relacionados con políticas de empleo se dedicaron a financiar ERTE, ayudas a trabajadores autónomos, aumento de cobertura salarial para trabajadores afectados por COVID o en cuarentena. Refuerzo de la cobertura de desempleo para los trabajadores con contratos permanentes discontinuos que no pueden acceder al seguro de paro. Ampliación del seguro de desempleo para cubrir a trabajadores despedidos en el periodo de prueba desde el 9 de marzo y aquellos en los que las nuevas ofertas de trabajo se anularon, a trabajadores temporales cuyos contratos vencieron durante el estado de emergencia, pero no podían acceder a subsidios de paro, subsidio temporal a empleados de hogar afectados por COVID
5. Introducción del Mecanismo de Ingreso Mínimo Vital (3 mm. anuales).
6. Ayudas de alquiler a personas vulnerables y mayor dotación del Plan Nacional de Vivienda (450 millones)

7. Provisión de fondos para ayuda a dependencia (300 millones)
8. Ayudas para renovación de vehículos (250 millones) bajo el programa MOVE II
9. Transferencias a las comunidades autónomas para financiar comidas a niños afectados por cierre de colegios (25 millones)
10. Asistencia financiera al sistema educativo (40 millones)
11. Medidas de apoyo sectorial e industrial (375 millones)
12. Otras medidas incluyen:
<ul style="list-style-type: none"> • Exenciones de contribuciones sociales para empresas afectadas que mantengan empleo para trabajadores en ERTE. • Exenciones de contribuciones sociales para autónomos que reciban beneficios extraordinarios. • Diferimiento de deudas de la Seguridad Social para empresas y autónomos (533 millones). • Diferimiento de pago de impuestos para pymes y autónomos durante seis meses. • Ampliación de fechas límites para pagos impositivos para pymes y autónomos. • Flexibilidad para pymes y autónomos para calcular su impuesto sobre la renta y cuotas de IVA basado en el beneficio actual en 2020 (200 millones). • Suspensión durante seis meses de contribuciones a la Seguridad Social para autónomos (para el periodo mayo-julio) en determinadas industrias (24 millones). • Tipo 0 de IVA en compras de material médico esencial para combatir la COVID hasta octubre (70 millones). • Reducción del IVA en publicaciones digitales del 21 al 4% (5 millones). • Exención del 50% de las contribuciones sociales de las empresas (desde febrero a junio 2020) para trabajadores permanentes discontinuos en el sector del turismo. • No recargo por pago retrasado de deudas fiscales para empresas que obtengan financiación a través de las líneas de garantía del ICO. • Más flexibilidad para trabajadores que accedan a ahorros de sus planes de pensiones. • Flexibilidad presupuestaria para permitir transferencias entre líneas presupuestarias y para que los Gobiernos locales usen superávits presupuestarios de años precedentes para apoyo de vivienda. • Modificación de techos de gasto para ciertas líneas de Gobiernos autonómicos y ministerios. • Centralización de suministros médicos. • Proceso de gestión de emergencia en la contratación pública de bienes y servicios públicos necesarios en relación con la COVID 19.

(*): mm. representa miles de millones.

Fuente: elaboración propia.

3.1.2. Política monetaria y financiera

Actuación del Banco Central Europeo

Como respuesta a los desafíos planteados por la crisis de la COVID-19 a la economía del área del euro, el Banco Central Europeo (BCE) desplegó una respuesta enérgica. Hay que recordar que previamente a la pandemia las economías desarrolladas venían atravesando un periodo de crecimiento muy moderado y baja inflación y que los bancos centrales mantenían los tipos de interés de referencia en cero, incluso en niveles negativos.

Adicionalmente, dada la necesidad de aplicar mayores estímulos, se habían puesto en marcha nuevas medidas menos convencionales de expansión cuantitativa.

Se esperaba que ese escenario de inflación y de tipos de interés bajos se mantuviera al menos a lo largo del año 2020; por tanto, se justificaba la actuación expansiva del BCE. Al comenzar el año 2020, el tipo de interés de las principales operaciones de financiación se situaba en un 0%, en un 0,25% el de la facilidad marginal de crédito y en un -0,50% el de la facilidad marginal de depósito²³. También se había puesto en marcha un tercer programa de liquidez a los bancos si estos alcanzaban ciertos objetivos de crédito (TLTRO III). Además, el BCE había vuelto a poner en marcha programas de compra de activos públicos y privados a los bancos (APP) con un objetivo de 20.000 de millones de euros al mes desde noviembre de 2019.

Cuando la pandemia comenzó en Europa, se produjo un importante deterioro de las condiciones financieras. Las bolsas de valores cayeron más de un 35% y los inversores se refugiaron en los activos más seguros. Los mercados de bonos soberanos se fragmentaron, con aumentos en los diferenciales de los bonos de peor calificación. La inestabilidad implicaba un fuerte riesgo sistémico, con un colapso de los canales de financiación de la economía (gráfico 16).

El BCE comenzó a actuar coincidiendo con la declaración de pandemia por la Organización Mundial de la Salud a mediados de marzo. La finalidad del BCE fue asegurar que la liquidez existente era amplia, de forma que se mantuviera el flujo de crédito bancario y, por otra parte, contribuir a la estabilidad de los mercados, salvaguardando el mecanismo de transmisión de la política monetaria.

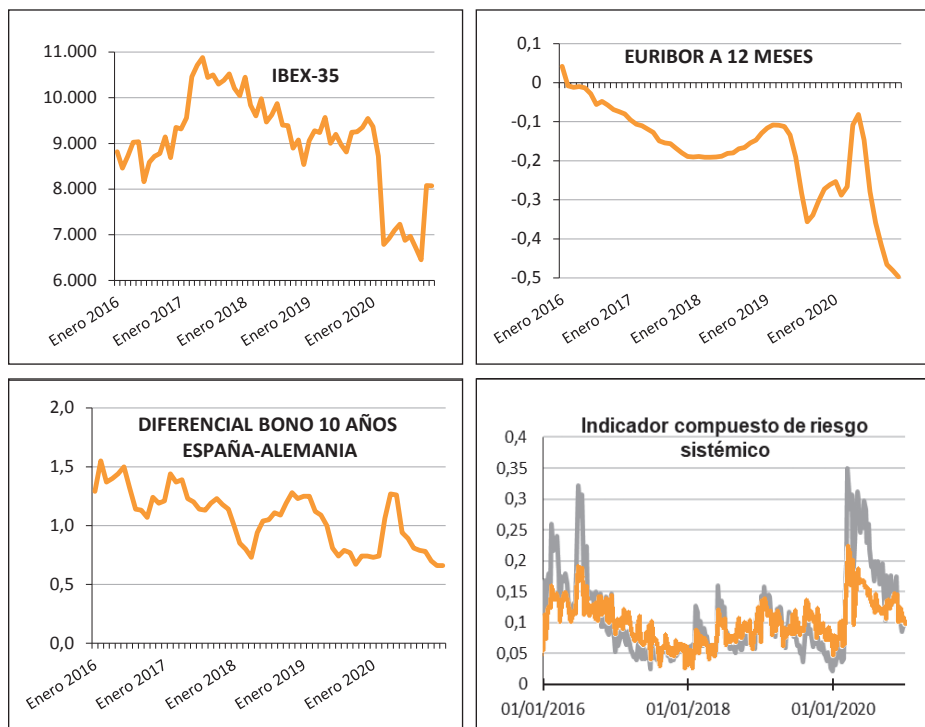
Las vías de actuación fueron similares a las que se venían ya aplicando los años precedentes: programas de compras de activos (APP y PEPP) y operaciones de refinanciación a largo plazo (LTRO, TLTRO III y PELTRO)²⁴.

Ya el 12 de marzo de 2020 el BCE adoptó las primeras medidas expansivas. En un principio, el BCE decidió proporcionar apoyo monetario a través de:

²³ El Banco Central Europeo (BCE) inyecta liquidez a los bancos a través de la facilidad marginal de crédito. Por otra parte, el BCE absorbe liquidez de los bancos mediante la facilidad marginal de depósito. Así, con ambos instrumentos controla la liquidez del sistema bancario y sus respectivos tipos de interés constituyen el techo y el suelo de los tipos de interés interbancarios.

²⁴ Las siglas responden a los siguientes conceptos: LTRO, operaciones de liquidez a largo plazo; TLTRO, financiación a bancos que cumplan objetivos de crédito; PELTRO, operaciones de liquidez a largo plazo por emergencia de la pandemia; APP, programa de compras de activos; PEPP, programa de compras de activos por emergencia por pandemia.

Gráfico 16 – Principales indicadores financieros



Fuente: Banco de España y Banco Central Europeo.

- Operaciones de Refinanciación a Largo Plazo (LTRO), con adjudicación plena al tipo de interés fijo de la facilidad de depósitos. Estas proporcionaban a los bancos financiación en condiciones muy ventajosas, de forma que se facilitaba que los bancos dispusieran de liquidez, aunque se produjera un deterioro en los mercados interbancarios.

- Además, el BCE mejoró las condiciones de las Operaciones de Financiación a Largo Plazo con Objetivo existentes (TLTRO III) entre junio de 2020 y septiembre de 2021, con unos tipos de interés que podían llegar hasta 50 puntos base por debajo del tipo medio de la facilidad de depósitos (que actualmente se encuentra en -0,5%). Dada la evidencia de que los efectos de la pandemia estaban siendo peores que lo anticipado, el 30 de abril se mejoraron los términos de las operaciones de TLTRO III, de forma que podían obtener financiación temporalmente a unos tipos de interés del -1%, con la condición de no reducir el volumen de crédito.

- Compras adicionales de activos por 120.000 millones hasta finales de 2020 bajo el programa existente (APP). El propósito era mejorar las condiciones de los mercados financieros reduciendo los tipos de interés

aplicables a la deuda pública y privada. Esta cuantía era adicional a las compras netas de activos (aprobadas en septiembre de 2019), que eran de un ritmo mensual de 20.000 millones de euros. Sin embargo, el programa de APP es un tanto rígido en su actuación, ya que las compras se distribuyen geográficamente según la llamada “clave de capital” de los países, que es su porcentaje en el capital del BCE, y esto llevó a la siguiente medida del PEPP que se explica a continuación.

- Dado que se precisaba de mayor flexibilidad, el BCE decidió aprobar a partir del 18 de marzo de 2020 una serie de nuevos instrumentos como el Programa de Compras Extraordinario Vinculado a la Pandemia (PEPP), que se convirtió en el segundo gran pilar de actuación frente a la crisis. El PEPP opera con los mismos activos del sector público o del sector privado que el programa APP, pero las compras son más flexibles y se permiten variaciones en su distribución entre clases de activos o entre países. El PEPP comenzó con una cuantía de 750.000 millones hasta el final de 2020, pero el 4 de junio se aumentó hasta 1,35 billones de euros (un 11% del PIB del área euro en 2109) hasta finales de junio de 2021 y se anunció que los vencimientos de los activos comprados bajo el PEPP serían reinvertidos hasta finales de 2022. El anuncio del PEPP proporcionó confianza y redujo la fragmentación financiera, los diferenciales frente a los bonos alemanes se redujeron y las bolsas de valores se recuperaron. Como además se incluyen compras de activos privados, también mejoraron las condiciones financieras de las empresas y contribuyeron a reactivar las emisiones en los mercados de bonos privados.

- El 18 de marzo el BCE también decidió incluir pagarés de empresas no financieras entre los activos elegibles en el Programa de Compras de Activos Empresariales (CSPP), lo que contribuyó asimismo a aliviar tensiones en el mercado monetario.

- En abril el BCE adoptó un paquete de medidas temporales de relajación de las condiciones del colateral requerido en las operaciones de refinanciación del Eurosistema. Su principal objetivo era aumentar la capacidad de los bancos de pedir fondos en las operaciones de refinanciación del Eurosistema.

- El 30 de abril el BCE introdujo una nueva facilidad de liquidez (PELTRO), que consiste en una serie de Operaciones de Refinanciación a Largo Plazo por Emergencia de la Pandemia a un tipo de interés que es 25 puntos base menos que el tipo medio de las operaciones principales de refinanciación (MRO) prevaleciente durante la vida de la operación. El PELTRO, que empezó en mayo de 2020, vencerá en fases entre julio y septiembre de 2021.

- El 25 de junio el BCE estableció la Facilidad de Repo del Eurosistema para Bancos Centrales (EUREP), para proporcionar líneas preventivas

a los bancos centrales de fuera del área euro, que complementa las líneas actuales. Estas líneas tratan de evitar un posible mal funcionamiento de los mercados que perjudicara la transmisión de la política monetaria.

Todas esas operaciones han permitido preservar la oferta de financiación bancaria en el área euro a unos niveles reducidos de los tipos de interés.

Respecto al efecto de todas estas medidas sobre el crecimiento económico y la estabilidad de precios, estimaciones del Banco de España señalan que, especialmente el PEPP, ha tenido un importante efecto tanto en el área euro como en España. Además, no se debe dejar de resaltar que uno de los principales efectos ha sido evitar la interrupción del flujo de financiación en la economía, que, de haberse producido, habría ahondado la recesión económica. De hecho, las economías europeas mostraron una importante recuperación de la actividad económica y de la estabilidad financiera en el segundo trimestre. Sin embargo, a partir del verano volvió a reactivarse la pandemia y con ello las medidas de restricción de la interacción social y de actividad de muchos sectores especialmente expuestos, como el turismo, la hostelería y el comercio.

Dada la intensidad de la segunda ola de la pandemia del coronavirus desatada desde el verano, que impuso nuevas medidas de restricción a la actividad y que tendrá efectos económicos importantes en el PIB, el BCE acordó el 10 de diciembre medidas adicionales a las ya tomadas. Así, el BCE ha ampliado el Programa de Compras Extraordinario Vinculado a la Pandemia (PEPP), con una dotación adicional de 500.000 millones de euros, de forma que alcanza los 1,85 billones de euros, que se prolonga además hasta marzo de 2022, durante nueve meses más de lo decidido en junio. Además, la deuda que venza de este programa será reinvertida hasta al menos finales de 2023. El BCE también prolongó la bonificación del 1% para las inyecciones de liquidez TLTRO III a la banca hasta junio de 2022, aunque solo estará disponible para los bancos que hayan mantenido o incrementado el crédito entre octubre de 2020 y el 31 de diciembre de 2021. El BCE también ha mejorado ligeramente las condiciones para que la banca acceda a estas inyecciones de liquidez, ya que las peticiones podrán ser equivalentes al 55% del *stock* de crédito que computa para ello, un umbral que se eleva desde el 50% y que ya había sido aumentado con anterioridad desde el 30%. Adicionalmente, para garantizar la liquidez para la banca, el BCE también ha decidido ofrecer otras cuatro líneas adicionales de liquidez de emergencia vinculadas a la pandemia (PELTRO) durante 2021, que se suman a las siete anunciadas en abril.

En definitiva, la autoridad monetaria europea ha tenido una política claramente destinada a facilitar la existencia de liquidez en el sistema, de forma que, si la economía consigue activarse, no sea el coste financiero por falta de dinero lo que pare la recuperación

Medidas en el ámbito prudencial

Adicionalmente a las políticas monetaria y fiscal, era muy importante salvaguardar el papel de la banca. Esta tenía que garantizar que las empresas recibían la financiación necesaria para no interrumpir su actividad. Por ello, las distintas autoridades prudenciales adoptaron algunas decisiones para evitar que las entidades redujeran la concesión de crédito en el momento en que este era más necesario.

Aquí entran en juego políticas macro y microprudenciales. La política macroprudencial tiene como uno de sus objetivos que los bancos sigan proporcionando la financiación necesaria a hogares y empresas precisamente en entornos adversos como el existente, en los que empresas viables se enfrentaban a necesidades de liquidez.

Las medidas dadas por el BCE y la Comisión abarcaron diversos aspectos. Por un lado, se permitió que las entidades pudieran absorber pérdidas inesperadas mediante el uso de los colchones de capital disponibles. Ante los posibles efectos de la pandemia sobre las entidades financieras, las autoridades permitieron liberar cuantías de los colchones de capital anticíclico (CCA) constituidos previamente, para que las entidades pudieran absorber el previsible aumento de las pérdidas, sin que ello repercutiera sobre la oferta de crédito. También se utilizaron otros instrumentos disponibles en la regulación, como por ejemplo el colchón contra riesgos sistémicos (CRS), que no está concebido con finalidad contracíclica, pero que la dimensión del *shock* ha llevado a acordar su liberación en algunos casos, como alternativa para relajar la presión sobre sus entidades. Adicionalmente, algunos países están también reduciendo o retrasando la implantación de otros colchones estructurales, como los que se exigen a las Otras Entidades de Importancia Sistémica (OEIS).

En el ámbito del área del euro, todas estas medidas macroprudenciales nacionales fueron respaldadas por el BCE, que consideró que la liberación apropiada del colchón de capital contracíclico (CCA) mejoraría las medidas de alivio de capital.

Por otro lado, se flexibilizaron algunos aspectos en la aplicación de la normativa contable de cálculo del riesgo de crédito y provisionamiento de pérdidas. El 18 de junio el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo adoptaron el “paquete bancario” propuesto por la Comisión Europea el 28 de abril. En él se consideraban cambios legislativos excepcionales a la regulación de requisitos de capital (CRR 2), como la mayor flexibilidad en la aplicación de reglas prudenciales y contables de la UE, con el propósito de facilitar que el crédito bancario ayudara a la economía en la situación actual. Por otra parte, el BCE decidió ser flexible (de forma temporal) en los requisitos de clasificación y expectativas en la provisión de pérdidas

para préstamos dudosos (NPL) que están cubiertos por garantías públicas y moratorias públicas relacionadas con la COVID-19.

Adicionalmente, la supervisión bancaria del BCE extendió su recomendación sobre la distribución de dividendos y recompras de acciones hasta enero de 2021 y pidió a los bancos que fueran moderados en las remuneraciones variables. También aclaró que daría suficiente tiempo a los bancos para restaurar los colchones de capital, de forma que no se provocara un comportamiento procíclico.

En resumen, las medidas de flexibilización de los requerimientos de capital y liquidez introducidas por las autoridades prudenciales reducirán las presiones sobre el sector bancario en un periodo en el que su actuación es primordial para conseguir que la expansión de la política monetaria se traduzca en financiación a la economía real.

Política financiera aplicada en España

Con independencia de las medidas monetarias decididas por el BCE, el Gobierno de España también puso en marcha diversas iniciativas para contribuir a aliviar las tensiones de financiación de las empresas. Las principales medidas se refirieron a garantías públicas para líneas de financiación por el Instituto de Crédito Oficial, aunque también hay ayudas a sectores concretos a través de otros organismos públicos (ver Anexo cuadro 3).

De hecho, entre marzo y octubre, casi la mitad del nuevo crédito a actividades productivas (248.000 millones de euros) estaba financiado mediante la primera línea de avales públicos del ICO, estando el 76 % de esa financiación avalada. Hay que destacar que los avales solicitados corresponden en un 98% a pymes y autónomos.

Esta línea ha permitido cubrir las necesidades de liquidez más inmediatas de las empresas, pero también ha contribuido a mejorar la estructura de su pasivo, ya que las condiciones de financiación son más favorables que las habituales de mercado. En noviembre se decretó una mejora de las condiciones y la ampliación del plazo de solicitud de la primera línea de avales, que, junto a una segunda línea por valor de 40.000 millones de euros, estaban destinadas a nuevas inversiones y también a la financiación de circulante.

Estas actuaciones, junto con las medidas de relajación de los requisitos prudenciales y la provisión de liquidez por el BCE, han contribuido a que la banca resistiera mejor esta crisis y pudiera contribuir a que las empresas contaran con mayor soporte financiero impidiendo que se vieran aún más estranguladas por esta vía.

3.1.3. Efectos de las políticas aplicadas

Las condiciones financieras en España mejoraron a lo largo del último trimestre del año, incluso en mayor medida que la media del área euro. El Ibex35 se revalorizó casi el doble de lo que lo hizo el Euro-Stoxx 50, el diferencial de rentabilidad del bono español a diez años con respecto al alemán se estrechó durante el cuarto trimestre hasta un nivel inferior al existente antes del comienzo de la pandemia. También los tipos de interés interbancarios se redujeron hasta mínimos históricos.

La curva de rentabilidades se ha situado por debajo de los niveles previos a la pandemia, con rentabilidades negativas más allá de los vencimientos a tres años y llegando incluso hasta los vencimientos a diez años. Los inversores han internalizado que la política monetaria seguirá apoyando las economías durante la crisis.

El coste de la financiación al sector privado se mantiene moderado, tanto en la financiación mediante mercados como por entidades financieras, aunque los bancos no están trasladando completamente a los nuevos préstamos concedidos los recientes descensos de los tipos de interés en los mercados monetarios.

Por otra parte, el acceso a la financiación de las empresas no se ha reducido mucho. Según la encuesta del BCE sobre el acceso a la financiación de las empresas del área del euro, a pesar del deterioro de la actividad empresarial desde el comienzo de la pandemia, las pymes españolas no vieron reducida su financiación entre abril y septiembre de 2020. No obstante, la Encuesta sobre Préstamos Bancarios del Banco de España indica que los criterios de aprobación de préstamos se habrían endurecido en el tercer trimestre, como consecuencia de las incertidumbres sobre la economía, que implica un incremento de los riesgos percibidos

De hecho, el riesgo de crédito ha aumentado durante la pandemia, lo que ha sido incorporado por los bancos en su política de gestión de riesgos. Hay que tener en cuenta que esta crisis no afecta por igual a todas las ramas de actividad, por lo que el efecto en la cartera crediticia de cada entidad depende de su composición sectorial y, por tanto, también de su presencia en los distintos territorios.

La materialización de pérdidas en la cartera crediticia tendrá un efecto directo sobre la rentabilidad del sector bancario, algo que apuntan los avances de resultados de las entidades. Esta variable ya era reducida antes de la crisis y se situaba por debajo del coste de capital. No obstante, se debe señalar que el sector bancario español ha afrontado la crisis con los mejores niveles de solvencia desde la anterior recesión, que casi la mitad del capital son colchones por encima del capital mínimo regulatorio, que pueden ser liberados dadas las circunstancias actualmente existentes ante

la presente crisis, y, por último, que no es descartable que en los próximos años se produzcan movimientos de reestructuración en el sector de forma que se refuerce su solidez.

Aunque la actividad económica reaccionó en el tercer trimestre del año tras un descenso sin precedentes en el segundo trimestre, el nuevo incremento de casos de COVID-19 desde principios de octubre sesgó los riesgos económicos a la baja. No obstante, el anuncio de la pronta disponibilidad de vacunas puede que contribuya a mantener la confianza de consumidores y empresarios, de forma que no se produzca una contracción profunda en el gasto; pero, de momento, la reactivación es lenta.

La reactivación de los contagios y la nueva aplicación de medidas de contención durante el cuarto trimestre volvió a provocar una desaceleración de la actividad económica, especialmente en los sectores con mayor interrelación social.

Al final, en 2020 la economía cayó un 11%, el mayor desplome registrado en 85 años. España ha sido, junto con el Reino Unido, el país que más ha sufrido las consecuencias económicas de la COVID-19. Las razones han sido el estricto confinamiento en la primera oleada de la pandemia, una estructura productiva muy dependiente de servicios de hostelería y turismo, la mayor abundancia de pymes –que son más frágiles en las crisis–, la elevada proporción de empleos temporales –cuyos contratos se rescinden con facilidad– y una posición fiscal deteriorada que limita la capacidad de actuación de la política económica. A pesar de las medidas aplicadas, España no ha salido de la crisis y queda camino por recorrer.

3.2. Retos. Necesidad de una visión a medio plazo

Como ha ocurrido en otras crisis, ante el profundo deterioro social y económico generado por la crisis mundial de la COVID-19 se han ido aplicando los tradicionales instrumentos de política económica a medida que las circunstancias avanzaban, pero esta visión cortoplacista no es suficiente y se necesita mirar hacia el medio plazo considerando los retos a los que hay que enfrentarse:

- **Riesgos de la efectividad de la política monetaria.** La actuación de la política monetaria está sometida a un elevado grado de incertidumbre. Recientemente, se ha puesto en evidencia el agotamiento del efecto de los reducidos tipos de interés sobre el gasto y la inversión. Incluso antes de la pandemia se observaba un aumento de la tasa de ahorro a pesar de los bajos niveles en los tipos de interés y la pandemia ha aumentado los niveles deseados de ahorro por motivos de precaución. Esta es también la tendencia en las empresas, que permanecen dubitativas en sus planes de

inversión. Todo ello puede causar un retraso en la respuesta de la economía real a las favorables condiciones financieras.

Estos condicionantes de la política monetaria implican que se seguirá requiriendo de la aportación de la política fiscal, incluso a través de los programas de garantías, que contribuyen a incentivar el crédito bancario y que pueden transformar ese ahorro en inversión productiva.

- **Límites en la política fiscal.** Una vez superada la fase más aguda de esta crisis, la política económica deberá abordar, fundamentalmente, dos retos básicos: *reducir el déficit estructural y la deuda pública, y favorecer el crecimiento a largo plazo*. Será necesaria una estrategia a medio plazo de saneamiento presupuestario a través de una revisión del gasto y de la estructura y capacidad y un programa de reformas estructurales que eleven la capacidad de crecimiento económico y, por tanto, amplíen las bases impositivas necesarias para financiar el nivel deseado de gasto.

La necesidad de sanear las finanzas públicas es importante para descartar episodios de crisis de deuda pública como los vividos en varios países del área del euro tras la última crisis financiera. La reducción de la deuda pública es también necesaria para recuperar, en el medio plazo, el margen de actuación de la política fiscal como mecanismo de estabilización ante futuras crisis.

La reducción de la deuda pública vendrá dada por la evolución del tipo de interés al que se financie la deuda, el crecimiento del PIB en términos reales, la tasa de inflación y el ritmo de moderación del déficit público primario. Mientras que las previsiones apuntan a que los tipos de interés permanecerán en niveles muy moderados, así como que la inflación también estará contenida, las claves se encuentran en el crecimiento económico y en el déficit. Y el binomio déficit-crecimiento supone una cuestión controvertida, dado que, por un lado, se precisaría contener el déficit y, por otro, es importante conseguir un crecimiento económico significativo. En todo caso, la clave se encuentra en articular las medidas que contribuyan a estimular el crecimiento económico, por lo que la composición del presupuesto y de la política fiscal deberán valorarse por su eficiencia en este objetivo.

- **Reajuste en las políticas de oferta y de rentas.** Dados los negativos efectos que ha tenido esta crisis en el sector empresarial español y en el mercado laboral, las autoridades económicas deben plantearse muy seriamente qué tipo de actuaciones van a emprender cuando terminen las medidas de apoyo actualmente existentes y hacia dónde las van a dirigir.

Hay que considerar que el crecimiento potencial de la economía española es reducido en comparación con otros países desarrollados, lo que se explica por un bajo nivel de la productividad de los factores de producción

y por un elevado nivel de desempleo estructural. Las vías para mejorar el crecimiento potencial pasan por implementar políticas de I+D y de mejora del capital humano. Este debe estar orientado a las competencias que demandan las empresas en el presente y en el futuro. Hay que contar con que no es descartable un cambio en la composición sectorial de la oferta productiva, de forma que podría reducirse la demanda de algunas ramas, como la hostelería o el comercio minorista, y aumentar en otras como la logística, la tecnología o los sistemas de información. Estas también pasarán a ser inversiones necesarias en la imprescindible renovación de las empresas.

4. Conclusiones

Una de las primeras conclusiones que se pueden obtener de este capítulo es que España ha sufrido con especial crudeza la crisis social y económica que se ha generado como consecuencia de la pandemia generada por el coronavirus COVID-19. Si bien es verdad que ha sido una crisis mundial y que ha afectado a todos los países, aquí han coincidido una serie de factores que han acentuado los efectos y que merecen una seria reflexión con vistas al futuro.

En España la caída del Producto Interior Bruto (PIB) ha sido una de las más importantes de la Unión Europea, pero en ello ha influido mucho una estructura productiva centrada en unos sectores muy concretos, que, además, se componen esencialmente por pymes, incluso por microempresas, y que son muy sensibles a variaciones de renta, restricciones de movilidad o crisis internacionales; es más, se observa que persiste cierta especialización productiva en algunas comunidades autónomas, lo que ha provocado que unas regiones se hayan visto mucho más afectadas que otras por esta crisis.

Por otro lado, el mercado laboral español tiene unos serios problemas estructurales desde hace años y esta crisis lo que ha hecho es ponerlos crudamente de manifiesto. Aunque las medidas aplicadas hayan generado la ilusión de que los ciudadanos españoles no han visto disminuir sus rentas, nadie duda del aumento de parados, de los autónomos y de las personas que dependían de ellos que han tenido que acudir a ayudas y que, en ocasiones, todavía esperan; de los trabajadores a los que se les considera “ocupados” porque están en ERTE totales o parciales y que no todos han recibido lo que les corresponde; ni, por último, de todas aquellas personas que han pasado a ser valoradas como inactivas porque se han “desanimado” para buscar trabajo.

Además, todo esto ocurre en una sociedad en la que la brecha social estaba aumentando, en la que todavía existe una brecha digital importante, donde la pobreza infantil está creciendo y la inestabilidad general era lo

habitual. Por muchas ayudas o políticas económicas que se quieran aplicar, hay cuestiones fundamentales que se deben de abordar para corregir los grandes desequilibrios estructurales que existen y que afectan a una adecuada recuperación socioeconómica en España:

- *Es necesario diversificar el sistema productivo español* ofreciendo actividades productivas alternativas de aquellos sectores que en el medio-largo plazo no tienen buenas perspectivas en el mercado internacional (un turismo de bajo valor añadido) o que son muy sensibles a los ciclos económicos. España debe fomentar producciones con mayor valor añadido.

Aquellas regiones en las que existe una excesiva concentración de producción en sectores sensibles (por ejemplo, Canarias) deberían tener especial interés en desarrollar esta transformación, ya que mantener estructuras que no tienen mucha viabilidad a largo plazo puede provocarles un grave perjuicio con posterioridad; es conveniente combinar acciones de corto y largo plazo lo antes posible.

- Teniendo en cuenta la importancia de *las pymes* en el sistema productivo español, aunque se lleva tiempo ayudándolas para modernizarlas y aumentar su capacidad para competir incluso en mercados internacionales, *ahora es fundamental que se transformen correctamente*. Lo que hasta ahora era una elección se convierte en una necesidad. Estas empresas son fundamentales en el total de nuestra capacidad productiva y se deben incorporar al nuevo entorno que se ha creado a raíz de la COVID-19. Muchas no podrán salir de esta crisis y solo podrán hacerlo las que se conciencien de la necesidad de cambio: digitalización, incorporación a plataformas para darse a conocer o de distribución de producto, nuevos modelos de negocio, etc.

- *Hay que buscar nuevos nichos de mercado, nuevas técnicas, nuevos productos* y España tiene potencial para ello. Es fundamental dedicar muchos más fondos a I+D+i y asociar una parte de este gasto a crear patentes en España que permitan que el producto se haga aquí y que no salga fuera el beneficio del capital humano creado en nuestro país.

- *El mercado laboral español ha cambiado* –hasta el INE ha tenido que ajustar sus estadísticas– *y seguirá transformándose*: el teletrabajo se incrementará en los sectores en que sea posible; habrá que revisar los tipos de contrato que se utilizan y cómo se utilizan; debe disminuir la temporalidad existente; se tienen que adaptar mejor las características de los trabajadores a las necesidades de las empresas; es necesario reducir las brechas existentes por género, capacidad o edad; etc.

En 2020 se ha demostrado que los acuerdos tripartitos funcionan para muchas cosas, pero, además, es necesario que: la política educativa se siga acercando a las necesidades de la empresa y que se fomente la colaboración

en la formación continua con acuerdos entre centros formativos y empresas; se revise y controle adecuadamente el tipo de contratos que se están utilizando actualmente, con el objetivo de evitar una utilización inadecuada de los mismos; mantener y potenciar aún más las actuaciones para luchar contra las brechas de género, capacidad o edad existentes en el mercado.

- *Es necesario actuar lo antes posible contra el aumento del nivel de pobreza dentro del país.* La desigualdad de renta entre personas y regiones puede tener muchas causas, pero evidentemente una de ellas es económica y sobre esta existen algunas actuaciones que se pueden realizar. Las deficiencias existentes en nuestro sistema productivo y en el mercado laboral están afectando al ingreso que pueden recibir miles de personas y de familias. No vale con darles una ayuda, es urgente atacar el problema de base; además de garantizarles la capacidad de tener una forma de conseguir renta, es necesario hacer una profunda reforma en el sistema fiscal español para adaptarlo a las circunstancias post-COVID que existan y que garantice una adecuada distribución de renta a nivel general, eliminando también aquellos factores que puedan distorsionar el principio fundamental de equidad fiscal en todo el territorio.

En definitiva, España necesita cambios importantes de tipo estructural, que no se hacen en dos o tres años y la única forma de efectuarlos es con un Gran Consenso entre todos los agentes económicos y sociales implicados. Sin este consenso no se conseguirá el suficiente grado de certidumbre sobre la viabilidad del cambio y, por tanto, los grandes problemas seguirán ahí.

Bibliografía

- Ahrendt, D., Cabrita, J., Clerici, E., Tadas Leon ikas, J. H., Mascherini, M., Riso, S. y Sandor, E. (2020): *Living, working and COVID-19*. Informe European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound). Disponible en <https://www.eurofound.europa.eu/>
- Aguilar, P., Arce, O., Hurtado, S., Martínez-Martín, J., Galo Nuño, G. y Thomas, C. (2020): "The ECB Monetary Policy Response to the COVID-19 Crisis". *Documentos Ocasionales*. n. 2026. Banco de España.
- Anderson, J., Bergamini, E., Brekelmans, S., Cameron, A., Darvas, Z., Domínguez Jiménez, M. y Midões, C. (2020): *The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus*. *Bruegel Datasets*, 4 de junio. Disponible en <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/>
- Ayala Cañón, L. y Cantó Sánchez, O. (2020): "Mercado de trabajo y desigualdad", en Blanco, A., Chueca, A., López-Ruiz, J. A. y Mora, S.(coords.): *Informe España 2020*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas. pp. 173-220.
- Banco de España (2020a): *Informe de Estabilidad Financiera*. Otoño 2020.
- Banco de España (2020b): *Informe Trimestral de la Economía Española*. *Boletín Económico*, 4/2020.
- Banco de España (2021): *Informe Trimestral de la Economía Española*. *Boletín Económico*, 1/2021.
- Bandrés, E., Gadea, L., Salas, V. y Sauras, Y. (2020): "España y el Plan Europeo de Recuperación". *Cuadernos de Información Económica*, 277, pp. 9-23.
- Comisión Europea (2020a): *El presupuesto de la UE: motor del plan de recuperación para Europa*. COM (2020) 442 final, 27 de mayo. Disponible en https://eur-lex.europa. Eu/resource.html?Uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75e-d71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF
- Comisión Europea (2020b): *El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación*. COM(2020) 456 final, 27 de mayo. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?Uri=CELEX:-52020DC0456&from=ES>
- Comisión Europea (2020c): *Identifying Europe's recovery needs*. SWD (2020) 98 final, 27 de mayo. Disponible en: https://ec.europa. Eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment_of_economic_and_investment_needs.pdf
- Comisión Europea (2020d): *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de España*. COM (2020) 509 final, 20 de mayo. Disponible en https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-csr-commrecommmendation- spain_es.pdf
- Comisión Europea (2020e): *Informe sobre España 2020*. Documento de trabajo de la Comisión, Semestre Europeo 2020, SWD(2020) 508 final, 26 de febrero. Disponible en: [nexo https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-country-report-spain_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-country-report-spain_es.pdf)
- Cuadro-Sáez, L., López-Vicente, F., Párraga Rodríguez, S. y Viani, F. (2020): "Medidas de política fiscal en respuesta a la crisis sanitaria en las principales economías

- del área del Euro, Estados Unidos y Reino Unido". *Documentos Ocasionales*, n. 2019. Banco de España.
- De Espínola, J. R. y Ramos, A. J. (2018): *Economía Española: de la gran crisis a la desigual recuperación*. Madrid: Editorial Universitatis.
- De Guindos, L. y Schnabel, I. (2020): "The ECB's commercial paper purchases: A targeted response to the economic disturbances caused by COVID-19", *The ECB Blog*, 3 de abril.
- European Central Bank (2020): *Financial Stability Review*, Mayo 2020.
- European Commission (2020): *Proposal for a Regulation of The European Parliament And of The Council establishing a Recovery and Resilience Facility*. COM (2020) 408 final.
- European and Poverty Network (EAPN) (2020): *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2019*. 10º Informe.
- Eurostat (2021): *Empleo Temporal Involuntario*. Disponible en <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=tesem190&lang=en> y en <https://data.europa.eu/data/datasets/yktpvp3vcu31tuznw61n2q?locale=en>
- Fernández Cerezo, F., González, B., Izquierdo, M. y Moral-Benit, E. (2021): "El impacto económico del covid-19 en las empresas españolas según la Encuesta del Banco de España sobre la actividad empresarial (EBAE)". *Boletín Económico*, 1/2021. Banco de España.
- García-Perea, P., Millaruelo, A., Mora-Bajén, V. y Sánchez Carretero, M. (2020): "El semestre europeo 2020 y las recomendaciones específicas para España". *Notas Económicas*, 3/2020, Banco de España.
- Hernández de Cos, P. (2020a): "Los principales retos de la economía española tras el Covid-19". *Documentos Ocasionales*, n. 2.024. Banco de España. Comparecencia en la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica de España tras el Covid-19. Congreso de los Diputados, el 23 de junio de 2020.
- Hernández de Cos, P. (2020b). "The role of the European Central Bank's monetary policy in the COVID-19 crisis". Deusto Business Alumni Meeting.
- Instituto Nacional de Estadística (2020a): *Encuesta de inserción laboral de titulados universitarios. Año 2019*. Nota de Prensa.
- Instituto Nacional de Estadística (2020b): *Encuesta de transición educativa-formativa e inserción laboral. Año 2019*. Nota de Prensa.
- Instituto Nacional de Estadística (2021): *Encuesta de Población Activa*. Disponible en <https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm>
- Lacuesta, A. y Anghel, B. (2020): "La población en riesgo de pobreza o exclusión social en España, según la definición del Consejo Europeo". *Boletín Económico*, 1/2020. Banco de España.
- Martín, J. M. (2020): *Estimación del efecto del covid-19 en la pobreza y la distribución de la renta en España*. Madrid: Oxfam Intermón.
- Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (2018): Resolución de 7 de diciembre de 2018, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre, por el que se aprueba

el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021. *BOE*, n. 296, p. 120.656-120.733.

Ministerio de Trabajo y Economía Social (2021): *Estadísticas de Empresas inscritas en la Seguridad Social*. Disponible en <https://www.mites.gob.es/estadisticas/emp/>

Ocaña, C. (dir.) (2020): *Impacto social de la pandemia en España. Una evaluación preliminar*. Madrid: Funcas.

Organización Internacional de Trabajo (2018): *Perspectivas Sociales en el Empleo y en el Mundo. Tendencias 2018*. Ginebra. Disponible en <https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2018/>

Reino de España (2020): *Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2023*.

Schnabel, I. (2020): "The ECB's response to the COVID-19 pandemic". Remarks at a 24-Hour Global Webinar co-organised by the SAFE Policy Center on "The COVID-19 Crisis and Its Aftermath: Corporate Governance Implications and Policy Challenges". Frankfurt am Main.

Direcciones web recomendadas

<https://ec.europa.eu/eurostat/>

<https://www.bde.es>

<https://www.ilo.org/>

<https://www.ine.es>

<https://www.lamoncloa.gob.es>

<https://www.mites.gob.es/estadisticas/>

Anexo

Cuadro 1 – Legislación básica

Jefatura del Estado
<ul style="list-style-type: none"> Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19. BOE, núm. 65, de 13 de marzo, páginas 24996 a 25013. Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. BOE, núm. 91, de 1 de marzo. Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo. BOE, núm. 112, de 22 abril. Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. BOE, núm. 73, 18 de marzo, pp. 25853 a 25898. Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia. BOE, núm. 253, de 23 de septiembre. Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo. BOE, núm. 259, 30 septiembre, pp. 82169-82211.
Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática
<ul style="list-style-type: none"> Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. BOE, núm. 67, de 14 de marzo. Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. BOE, núm. 101, de 11 de abril de 2020, páginas 28858 a 28861.
Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática
<ul style="list-style-type: none"> Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. DOUE. C83, 30 de marzo de 2010, pp. 13 a 45.

Cuadro 2 – Ingreso Mínimo Vital

La regulación se encuentra en el Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo, aprobado por el Congreso el 10 de junio de 2020
<ul style="list-style-type: none"> Se introduce como una prestación no contributiva de la Seguridad Social. El importe de la renta garantizada (persona adulta) se establece en 462 euros/mes. Se incrementa en 139 euros por cada persona adicional de la unidad de convivencia, hasta un máximo de 1.015 euros/mes. En el caso de familias monoparentales se añade un complemento de 100 euros. Se recibe la diferencia entre los ingresos previos y la renta garantizada. Es compatible con otros ingresos (laborales y/u otras ayudas sociales). Se puede percibir de manera indefinida hasta que se dejen de cumplir los requisitos, aunque la cuantía es adaptable si se producen cambios en los ingresos de la unidad de convivencia.
Requisitos
<ul style="list-style-type: none"> Tener entre 23 y 65 años, o 18 años si hay menores a cargo. Cumplir un año de residencia legal en España. Haber vivido independientemente al menos 1 año en el caso de familias y 3 años en el caso de personas solas. En el caso de unidades de convivencia, haberse formado al menos 1 año antes de la solicitud. Haber solicitado previamente las prestaciones a las que se pudiera tener derecho. Estar inscrito/a como demandante de empleo. Tener unos ingresos inferiores a la renta garantizada por el IMV (entre 5.500 y 12.000 euros anuales, según el número de miembros de la unidad de convivencia). Tener un patrimonio menor a tres veces la renta garantizada anual, descontando la vivienda habitual (entre 16.000 y 43.000 euros, según el número miembros de la unidad de convivencia).