

---

**12.01.2021**

**La necesidad de una estrategia ambiciosa de reformas estructurales**

Sesión "El modelo productivo en la postpandemia. ¿Cómo mejorar la productividad de nuestro sistema económico y utilizar el fondo de reconstrucción con tal finalidad?"/Cercle d'Economia

Pablo Hernández de Cos  
Gobernador

---

Señoras, señores, buenas tardes.

Permítanme que comience mi intervención agradeciendo al Cercle d'Economia y, en particular, a los profesores Xavier Vives y Núria Mas su invitación a participar en este acto. También he de agradecer al Cercle que haya puesto en el centro del debate de este evento el análisis del modelo productivo en la pospandemia.

Desde el inicio de la crisis del COVID-19, nos hemos centrado en afrontar los enormes retos de corto plazo que planteaba una situación inédita. Ello ha justificado actuaciones sin precedentes en distintas dimensiones de la política económica –monetaria, financiera, fiscal...–, tanto en el ámbito nacional como en el internacional y, por supuesto, europeo.

Con el horizonte que proporciona la disponibilidad de las vacunas, y aun teniendo en cuenta que los efectos económicos de su distribución tardarán en percibirse en la economía -lo que requerirá el mantenimiento de medidas excepcionales durante un tiempo-, es importante afrontar, en paralelo, los retos de medio plazo de nuestra economía.

Es difícil todavía valorar con precisión en qué medida los cambios generados por la pandemia serán más o menos persistentes. Sin embargo, algunas de las transformaciones que están teniendo lugar se intuyen ya como estructurales, como las derivadas de la profundización en el proceso de digitalización y el impacto sobre la productividad. En cuanto a los posibles daños generados por la pandemia (como el incremento del desempleo y la desigualdad o el desequilibrio de las finanzas públicas), todos ellos inciden sobre aspectos en los que, ya con anterioridad a esta crisis, la economía española presentaba deficiencias claras.

Por tanto, el escenario extraordinariamente complejo que se dibuja como consecuencia de la pandemia hace más necesaria, si cabe, la definición de una agenda de reformas estructurales ambiciosa. Unas reformas que, como digo, ya eran necesarias antes de esta crisis, teniendo en cuenta la pobre dinámica de la productividad en nuestra economía, la elevada tasa de paro estructural y de temporalidad en el empleo, y los desafíos asociados con el envejecimiento de la población, el incremento de la desigualdad y el cambio climático.

Retos a los que deberían añadirse aquellos que están emergiendo como consecuencia de esta crisis, como los relativos al posible repliegue del proceso de globalización y a la aceleración de la digitalización de la economía.

También deberían sumarse otros que ya requerían de una respuesta internacional antes de esta crisis, como la necesidad de completar la Unión Económica y Monetaria (UEM) y de fomentar el multilateralismo a escala europea y global.

Sin olvidar, por supuesto, la necesidad de diseñar una estrategia de saneamiento de las finanzas públicas para su implementación gradual una vez finalice la crisis de la pandemia.

Un efecto importante de una estrategia de política económica que incorpore ya la aplicación de reformas estructurales y un diseño anticipado del proceso de consolidación fiscal es que permitiría potenciar los efectos expansivos de las medidas de apoyo público de corto plazo, que, como digo, son todavía necesarias. No debemos infravalorar el impacto positivo que

tal estrategia generaría sobre la credibilidad de nuestra política económica, sobre las expectativas de los agentes acerca de nuestra capacidad de crecimiento y, en definitiva, sobre las decisiones de gasto e inversión de los agentes incluso en el corto plazo.

Dos consideraciones adicionales me parecen también relevantes.

En primer lugar, muchas de las reformas estructurales que son necesarias van destinadas a aumentar la capacidad de adaptación de nuestra economía. En un entorno tan incierto y sometido a transformaciones potencialmente tan relevantes como el que podría surgir tras esta crisis, ganar capacidad de adaptación resulta crucial.

En segundo lugar, una de las noticias más positivas en relación con la respuesta de política económica a la actual crisis es que esta ha sido también contundente desde la dimensión europea, en particular tras la aprobación de los fondos de recuperación.

En mi opinión, estos fondos pueden y deben servir para financiar algunas de las reformas estructurales, más allá de destinarse prioritariamente a la financiación de proyectos que persigan mejorar nuestro crecimiento de medio y largo plazo.

A continuación, abordaré con algo más de detalle el contenido de las reformas que deberían acometerse para que el modelo productivo español pueda ofrecer un mejor horizonte de prosperidad a todos los españoles. Utilizaré las implicaciones que los problemas estructurales de nuestra economía generan sobre las generaciones más jóvenes como hilo conductor de algunas de estas reformas.

Los jóvenes actuales experimentarán gran parte de la necesidad de adaptación de nuestro país a la situación de pospandemia y serán también quienes perciban en mayor medida a lo largo de su vida el grado de éxito con el que afrontemos estos desafíos como sociedad.

\*\*\*

Cualquier estrategia de reformas estructurales en nuestro país tiene que partir de la constatación de tres hechos.

De un lado, el principal factor explicativo del bajo crecimiento potencial de la economía española es el escaso crecimiento de la productividad. En los veinte últimos años, la productividad total de los factores ha crecido en España a una tasa anual promedio del 0,2 %, muy por debajo de la registrada en países como Alemania o Estados Unidos. Además, si bien nuestra estructura productiva se encuentra sesgada hacia ramas de actividad que suelen presentar menores crecimientos de la productividad, la menor productividad frente a otros países europeos se observa en prácticamente todos los sectores.

De otro lado, nuestra tasa de paro ha sido persistentemente muy alta y más elevada que la de los países de nuestro entorno. En concreto, desde 1980, la tasa de paro promedio en España se ha situado en casi el 17 %.

Finalmente, hay que tener presente que iniciamos el actual episodio recesivo con un nivel de desigualdad superior al que se registraba a finales del anterior ciclo expansivo. Todo apunta a que esta crisis supondrá un incremento adicional, dado que está afectando en mayor proporción a colectivos que, en general, percibían rentas relativamente bajas.

Estos hechos están, además, íntimamente interrelacionados. La baja productividad y el elevado desempleo no son solo generadores de un menor crecimiento económico, sino también fuente de desigualdades. Es difícil pensar en una reducción sostenible de los niveles de desigualdad en nuestro país sin una mejora de la productividad o sin una reducción del desempleo. Por ejemplo, cuanto mayores sean las ganancias de productividad, mayores serán las posibilidades de incrementar los niveles salariales y la calidad de los empleos creados, así como los recursos para la financiación de las políticas públicas.

La mejora de la dinámica de la **productividad** exige actuaciones en varios ámbitos.

En primer lugar, exige mejorar nuestro **capital humano** y, por tanto, nuestro sistema educativo, lastrado en la actualidad por un abandono escolar muy elevado y por reducidos niveles de calidad relativos.

En efecto, en comparación con economías de nuestro entorno, un número elevado de jóvenes en España sigue abandonando el sistema educativo con tan solo estudios básicos<sup>1</sup>. Y, más allá del abandono escolar temprano, la tasa de paro de los universitarios españoles es casi el doble de la del área del euro. También es menor el porcentaje de universitarios que trabajan en puestos de elevada cualificación. Además, estas diferencias no se pueden atribuir a la diferente selección de carreras universitarias de nuestros jóvenes respecto a los de otras nacionalidades<sup>2</sup>.

Más allá del efecto de una estructura productiva sesgada hacia servicios de baja cualificación o de un sistema educativo con una conexión con el mundo empresarial muy reducida, estos datos evidencian problemas de calidad en el sistema. Como ilustración, las competencias académicas básicas de los adultos españoles con estudios universitarios<sup>3</sup> son menores que las de sus homólogos europeos, en particular en el caso de las habilidades matemáticas<sup>4</sup>. Además, según el Academic Ranking of World Universities (ARWU), España no cuenta con ninguna universidad entre las 100 primeras a escala mundial, y únicamente 7 se pueden contar entre las 400 mejores<sup>5</sup>.

Por otra parte, es muy posible que la crisis sanitaria (en particular, la suspensión de la educación presencial durante la fase más aguda) haya afectado al rendimiento académico o al aprendizaje de habilidades no cognitivas, ya que la educación *online* no es un sustituto

---

<sup>1</sup> Así, el 32 % de los hombres y el 23 % de las mujeres de entre 25 y 29 años habrían abandonado el sistema educativo formal habiendo completado, como máximo, la Educación Secundaria Obligatoria, lejos del 17 % y del 14 %, respectivamente, de la media de los países del área del euro.

<sup>2</sup> B. Anghel, S. Puente y A. Regil (2020), "[La situación laboral de los licenciados universitarios en España: comparación con el área del euro](#)", recuadro 6 del «Informe trimestral de la economía española», *Boletín Económico*, 4/2020, Banco de España.

<sup>3</sup> Sobre la base del informe PIAAC de la OCDE.

<sup>4</sup> En este caso, la competencia de los universitarios españoles no es superior a la de los adultos con estudios secundarios de algunos países europeos, como Dinamarca, Suecia, Eslovaquia, Países Bajos o Austria.

<sup>5</sup> Este *ranking* se construye a partir de indicadores que miden la calidad y la cantidad de la producción científica de las universidades. En comparación, Francia, Alemania y el Reino Unido tienen 19, 27 y 34, respectivamente, entre las 400 mejores.

perfecto de la educación presencial<sup>6</sup>. Estos efectos pueden ser muy diversos en función de los estratos de la sociedad, tanto por la diferente penetración de las tecnologías de la comunicación en los hogares como por la distinta formación de los padres, que en algunos casos ha podido dificultar el apoyo necesario en la educación a distancia.

Todas estas deficiencias, junto con la necesidad de afrontar los retos que plantean la globalización, el progreso tecnológico y la automatización de tareas, apuntan a la conveniencia de replantearse el diseño institucional del sistema educativo, así como el contenido del currículo y el propio sistema de aprendizaje.

Los objetivos deben tratar de favorecer la orientación individualizada y temprana del alumno; en el ámbito universitario, mejorando la selección del personal docente e investigador y vinculando la financiación del sistema a objetivos de excelencia; y en la formación profesional, dedicando recursos a su rediseño para lograr una mejor combinación entre formación general y experiencia práctica en empresas.

El **capital tecnológico** es otro pilar fundamental sobre el que debe descansar cualquier estrategia de crecimiento. La economía española tampoco sale bien parada en esta dimensión. La proporción de empresas innovadoras en España se sitúa muy lejos de los porcentajes observados en Francia, Italia o Alemania, y el peso sobre el PIB de la inversión pública y de la privada en I+D es un 26 % y un 54 %, respectivamente, inferior al promedio europeo.

Esta brecha se debe, al menos en parte, a algunas características estructurales que limitan la capacidad de innovación de las empresas en nuestro país, como el déficit de capital humano disponible, al que me acabo de referir, o el sesgo de la estructura productiva hacia sectores con bajo contenido tecnológico. Pero, además, un elemento fundamental que requiere especial atención es el acceso a la financiación, tanto pública como privada, de proyectos empresariales con elevado contenido innovador.

La elevada incertidumbre que normalmente rodea los frutos de la inversión en I+D+i, así como el dilatado horizonte temporal hasta que se produce su materialización, justifica un papel catalizador de las Administraciones Públicas (AAPP) en su financiación, especialmente en el ámbito de la investigación básica; máxime teniendo en cuenta los efectos positivos -y potencialmente disruptivos- que determinadas inversiones en estos ámbitos pueden tener sobre el conjunto de la población. Esto es particularmente relevante en un contexto de crisis económica como la actual, dado que la experiencia de crisis anteriores indica que, al igual que sucede con la inversión pública productiva, la inversión en innovación por parte de las empresas suele reducirse significativamente en tiempos de incertidumbre y de dificultades financieras. Esta reducción repercute negativamente sobre el crecimiento a largo plazo.

Sin embargo, las posibles actuaciones públicas en ese ámbito no deben reducirse únicamente a dotar una mayor partida presupuestaria. También serían deseables

---

<sup>6</sup> Véase H. Cooper, B. Nye, K.Charlton, J. Lindsay y S. Greathouse (1996), «The Effects of Summer Vacation on Achievement Test Scores: A Narrative and Meta-Analytic Review», *Review of Educational Research*, en R. J. Alexander (2001), *Culture and pedagogy: international comparisons in primary education*, Oxford, Blackwell, donde se muestra la evidencia internacional que indica que reducciones de un año de tiempo escolar (180 días) conllevan caídas del rendimiento académico medido en exámenes estandarizados. Este efecto está asociado sobre todo a los estudiantes con un entorno socioeconómico más desfavorecido. Véase también K. Alexander, D. Entwisle y L. S. Olson (2007), «Lasting consequences of the summer learning gap», *American Sociological Review*, vol. 72, pp. 167-180.

modificaciones en el sistema de promoción y de carrera investigadora para favorecer la entrada y el desarrollo de nuevos investigadores con elevado potencial. Asimismo, podría considerarse una reestructuración del conjunto de las organizaciones públicas que desarrollan innovación para tratar de explotar sus sinergias y reforzar los mecanismos de asignación de recursos entre centros sobre criterios de excelencia académica.

La mejora de la productividad exige también una mejora del **entorno, competencia y dinamismo empresarial**. La literatura económica ha puesto de manifiesto que la estructura de mercado y el entorno empresarial desempeñan un papel fundamental en el adecuado funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, y son un determinante clave del grado de eficiencia y productividad de la economía. A su vez, estos aspectos están condicionados por la regulación.

En este sentido, la economía española se caracteriza por el reducido tamaño de sus empresas, y es precisamente en las pymes donde se observa un elevado diferencial negativo de productividad con respecto a las europeas.

Potenciar su crecimiento permitiría no solo aumentar la productividad, sino también mejorar la solidez financiera del tejido empresarial. La crisis actual ha vuelto a poner de manifiesto la fragilidad de las empresas de reducida dimensión en un entorno recesivo.

Para ello, habría que asegurar que los objetivos buscados por todas las regulaciones que introducen una cierta discriminación empresarial por razón de su tamaño sean compatibles con la competencia y no planteen obstáculos al crecimiento empresarial.

Por otra parte, habría que profundizar en las mejoras del marco regulatorio para converger con las mejores prácticas de las economías de nuestro entorno. Los indicadores disponibles muestran que existe margen de mejora en relación con los trámites de creación de empresas, con la regulación de algunos sectores (como el comercio minorista y algunos segmentos del transporte o de los servicios profesionales) e incluso con el funcionamiento del sistema judicial. Asimismo, en un país tan descentralizado como España, resultaría también conveniente que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales pusieran en común sus diferentes normativas, para adaptar sus requisitos a las mejores prácticas y reducir las actuales trabas a la unidad de mercado.

Finalmente, un aspecto relevante del dinamismo empresarial es el que se deriva de la regulación de los concursos de acreedores y las insolvencias. De nuevo, España presenta aquí un sistema más ineficiente que el de otros países de nuestro entorno.

Resultaría conveniente establecer procedimientos administrativos ágiles y simplificados, que mejoraran la eficiencia de los procesos de reestructuración, insolvencia y alivio de la carga financiera. Las empresas deudoras con dificultades financieras deberían tener acceso a un marco de reestructuración preventiva que les facilitara continuar con su actividad empresarial cuando aún son viables.

La rapidez en la resolución de estas situaciones resulta también esencial para minimizar las pérdidas sociales derivadas del quebranto del valor de los activos por la dilación de los procesos. Asimismo, establecer unos procedimientos e incentivos más adecuados permitirían evitar niveles subóptimos de liquidación de empresas y de destrucción de tejido productivo.

Esta reforma resulta particularmente importante en un contexto como el actual, en el que es previsible un aumento de los procesos de insolvencia personales y empresariales tras una perturbación de la magnitud y naturaleza que estamos experimentando. Más aun en un contexto en el que la respuesta de política económica a corto plazo hace que muy previsiblemente la cantidad de pasivos que las empresas en dificultades tengan frente a las AAPP sea muy superior a la de períodos anteriores de crisis.

La baja productividad de la economía española está también relacionada con algunos de los problemas de nuestro **mercado de trabajo**. Este es el caso, por ejemplo, de la **elevada tasa de temporalidad** en el empleo, que en el promedio de la última década se ha situado en el 25,2 %, frente al 13,9 % registrado en la UEM.

El efecto negativo de la temporalidad sobre la productividad está relacionado con la reducida acumulación relativa de experiencia en el trabajo y con los escasos incentivos para formar a estos trabajadores por parte de las empresas.

Más allá de los efectos sobre la productividad, la temporalidad genera consecuencias negativas persistentes sobre los ingresos laborales a lo largo de la vida, la desigualdad o las decisiones de emancipación o fecundidad<sup>7</sup>. De hecho, la temporalidad recae de manera particularmente intensa entre los jóvenes<sup>8</sup>.

Los trabajadores de menor edad son también los que presentan mayores tasas de parcialidad y menor duración de los contratos, fenómenos que están ocurriendo también en otras economías de nuestro entorno, por lo que podrían tener un cierto componente estructural ligado al impacto de la globalización, la digitalización o la robotización<sup>9</sup>.

Por todos estos motivos, reducir la dualidad es ineludible. Para ello, los mecanismos de protección al empleo deberían ser revisados bajo el prisma de compatibilizar la necesaria protección de los trabajadores con la flexibilidad de las empresas. En particular, considero conveniente explorar figuras como la de contratos con costes de despido crecientes, que reduzcan las discontinuidades artificialmente elevadas de protección entre diferentes años de experiencia.

También merecen atención aquellos modelos mixtos que combinan la posibilidad de acumular por anticipado una parte de los costes de despido en un fondo mientras el trabajador mantiene el empleo con una indemnización en caso de despido de cuantía creciente según la experiencia acumulada.

---

<sup>7</sup> J. I. García-Pérez, I. Marinescu y J. Vall Castelló (2020), «Can Fixed-term Contracts Put Low Skilled Youth on a Better Career Path? Evidence from Spain», *The Economic Journal*, doi:10.1111/eoj.12621, encuentran que, cuando se compara a los jóvenes (de características similares) que accedieron al mercado laboral justo antes de la liberalización de la contratación temporal con aquellos que accedieron después, casi 30 años más tarde, los segundos presentan un 7% menos de ingresos laborales que los primeros.

<sup>8</sup> Véase S. Puente y A. Regil (2020), «[Tendencias laborales intergeneracionales en España en las últimas décadas](#)», Artículos Analíticos, *Boletín Económico*, 2/2020, Banco de España.

<sup>9</sup> Véanse, por ejemplo, D. Acemoglu y D. Autor (2011), «[Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings](#)», *Handbook of Labor Economics*, n.º 4, pp. 1043-1171; R. Feenstra y H. Gordon (1999), «[The impact of outsourcing and high-technology capital on wages: estimates for the United States, 1979-1990](#)», *The Quarterly Journal of Economics*, 114(3), pp. 907-940, y D. Comin, A. Danieli y M. Mestieri, «[Demand-driven labour market polarization](#)», *manuscrito*.

Más allá de la temporalidad, la característica más negativa de nuestro mercado laboral es, sin duda, la **elevada tasa de paro** (y, en particular, la excesiva persistencia de las situaciones de desempleo). Por ejemplo, a finales de 2019, cerca del 43 % de los parados llevaba más de un año buscando empleo.

El desempleo es particularmente elevado entre los individuos con estudios bajos y entre los jóvenes. Así, la tasa de paro de este colectivo se situaba en el 30,5 % en el cuarto trimestre de 2019, muy lejos de la observada en la media de los países del área del euro (16,3 %). Esta crisis está también afectando especialmente al empleo de baja cualificación y al de los jóvenes, dadas su mayor temporalidad y su mayor concentración en sectores afectados por las medidas de contención de la pandemia y por la dificultad de realizar en remoto el tipo de tareas propias de estas actividades<sup>10</sup>. Como resultado, la tasa de paro de los jóvenes aumentó hasta el 40,4 % en el tercer trimestre de 2020.

La importancia de la tasa de paro juvenil no debe subestimarse, dado que, de acuerdo con la evidencia disponible, las situaciones de desempleo al inicio de la carrera laboral pueden generar efectos bastante persistentes, lastrando, por ejemplo, la productividad del trabajador a lo largo de toda su carrera laboral y dificultando, por tanto, la recuperación de sus rentas<sup>11</sup>. Por ello, debe vigilarse especialmente que las políticas económicas favorezcan lo máximo posible las posibilidades de empleo de este colectivo.

Debe tenerse en cuenta también que la crisis del COVID-19 está teniendo una incidencia muy heterogénea por ramas de actividad. No puede descartarse que algunas de estas dinámicas acaben provocando cambios permanentes en la composición sectorial de la economía y, por tanto, en las necesidades de empleo por parte de las distintas ramas productivas.

Los sectores más afectados muestran una mayor concentración de trabajadores con reducida formación y menos expuestos a la realización de tareas relacionadas con las tecnologías de la información, habilidades numéricas y de escritura y lectura. Esta circunstancia puede dificultar su empleabilidad en otras ramas productivas que gocen de mejores perspectivas de crecimiento en el futuro próximo.

Por tanto, nuestro país necesita reforzar las políticas activas de empleo y de formación. Resulta necesario habilitar mecanismos que permitan un seguimiento y orientación individualizados de los desempleados, basados en técnicas de perfilado estadístico de los parados y de las vacantes disponibles.

Además, debe reforzarse la formación continua y sería deseable mantener la posibilidad de celebrar contratos de formación, con la mayor flexibilidad posible tanto para los trabajadores jóvenes como para las propias empresas contratantes. Finalmente, es importante revisar el sistema actual de bonificaciones a la contratación y priorizar las dirigidas a los colectivos con menor formación, analizando continuamente su efectividad.

---

<sup>10</sup> Véanse B. Anghel, A. Lacuesta y A. V. Regil (2020), «[Transferibilidad de habilidades de los trabajadores en los sectores potencialmente afectados tras el Covid-19](#)», Artículos Analíticos, *Boletín Económico*, 2/2020, Banco de España, y B. Anghel, M. Cozzolino y A. Lacuesta (2020), «[El teletrabajo en España](#)», Artículos Analíticos, *Boletín Económico*, 2/2020, Banco de España.

<sup>11</sup> Véase J. Arellano-Bover (2020), «The Effect of Labor Market Conditions at Entry on Workers' Long-Term Skills», de próxima publicación en *Review of Economics and Statistics*.



Por otra parte, la actual crisis ha provocado una reacción de política económica encaminada a proteger a los trabajadores que han perdido su empleo como consecuencia de la pandemia, en cuyo centro se sitúan los ERTE. Este mecanismo tiene la ventaja de que mantiene las rentas del trabajador, al tiempo que preserva el valor de la relación laboral, al poder volver el trabajador al mismo puesto de trabajo cuando la situación económica mejore.

En paralelo, en un contexto en el que se pueden producir cambios significativos y persistentes en la demanda de las empresas, así como transformaciones sectoriales relevantes, resulta importante asegurar el correcto funcionamiento de los diferentes **mecanismos de flexibilidad de las empresas** disponibles en el actual marco legal. Estas palancas de ajuste interno, convenientemente calibradas a la situación actual, suponen una opción valiosa para salvaguardar la viabilidad de muchas empresas y, por consiguiente, de sus puestos de trabajo.

Las políticas de mejora de la productividad y de reducción del desempleo y la temporalidad deberían también servir, como decía, para afrontar el reto que supone el incremento de la **desigualdad**.

De nuevo, en esta cuestión hay que tener en cuenta que los trabajadores jóvenes cuentan con menor protección ante situaciones involuntarias de desempleo, dado que estos trabajadores han dispuesto de menos tiempo para acumular derechos, tanto de prestación por desempleo como de indemnización por despido, no solo por su edad, sino también por la mayor temporalidad<sup>12</sup>, lo que se traduce en importantes diferencias en las indemnizaciones percibidas.

Incluso entre los desempleados que agotan la prestación por desempleo, o entre quienes no llegaron al mínimo de experiencia previa necesario, que pueden solicitar el cobro del subsidio de desempleo, se observan tasas de cobertura muy desiguales por edades<sup>13</sup>.

Las medidas de protección del empleo y de apoyo a las rentas de los hogares aprobadas durante la crisis deberían contribuir a reducir la vulnerabilidad de los hogares más afectados.

Además, el recientemente aprobado ingreso mínimo vital podría contribuir, en coordinación con los esquemas existentes en las Comunidades Autónomas, a disminuir el nivel de pobreza extrema, lo que exigirá, como prevé la normativa, una evaluación permanente de la eficacia de los requisitos de elegibilidad establecidos para apoyar a los colectivos más

---

<sup>12</sup> Por todo ello, no es de extrañar que el porcentaje de jóvenes desempleados que cobran la prestación por desempleo sea mucho menor; en concreto, del 21 % para los menores de 25 años, frente al 47 % para los parados de entre 25 y 44 años. Si se estima el derecho de indemnización de trabajadores con edades diferentes en una muestra aleatoria de trabajadores de la Seguridad Social en 2019, la indemnización media estimada para los trabajadores menores de 26 años sería de 64 euros, frente a una media de 1.050 euros para los mayores de 45 años.

<sup>13</sup> Que van desde el 5 % de los desempleados menores de 25 años hasta casi el 30 % para los mayores de 45. En este caso, los criterios de elegibilidad y de duración tienen una casuística más compleja, pero, de nuevo, la comparación por edades sigue mostrando un fuerte sesgo a favor de los trabajadores de más edad. Así, por ejemplo, un desempleado joven sin cargas familiares con experiencia previa de menos de seis meses no puede solicitar el subsidio. En contraposición, un desempleado mayor de 52 que haya agotado su prestación contributiva puede cobrar el subsidio de desempleo de forma indefinida hasta que alcance la edad de jubilación.

vulnerables, y de los incentivos que produce esta medida de cara a facilitar la incorporación de los beneficiarios al mercado de trabajo.

Una cuestión adicional importante en relación con las políticas de inclusión es la relativa a los problemas de accesibilidad a la vivienda de alquiler por parte de ciertos colectivos, particularmente los jóvenes. Se trata de un fenómeno global, que se observa especialmente en las áreas metropolitanas de las economías avanzadas.

Como resultado de la reducción de su capacidad de ahorro y de la precariedad laboral, este fenómeno, de nuevo, ha afectado particularmente a los jóvenes españoles<sup>14</sup>. Entre 2014 y 2017, el porcentaje de hogares propietarios de vivienda principal con un cabeza de familia menor de 35 años se redujo 8 puntos porcentuales (pp), hasta el 41,3 %. Además, el aumento de la demanda de vivienda en alquiler no fue acompañado por un incremento de la oferta de igual intensidad, lo que, entre otros factores, provocó que el precio del alquiler se incrementara de forma considerable, dificultando la accesibilidad a la vivienda de este colectivo<sup>15</sup>.

La evidencia internacional muestra que las políticas dirigidas a incrementar la oferta de vivienda en alquiler son las más efectivas para abordar estos problemas. En particular, muchos países han optado por combinar la introducción de garantías públicas con incentivos fiscales sobre el sector privado promotor de vivienda en alquiler. Asimismo, resulta crucial garantizar la seguridad jurídica de los propietarios.

Todo ello, sin olvidar la necesidad de seguir avanzando en la reducción de la brecha de género, lo que sugiere la conveniencia de introducir medidas que favorezcan la conciliación, incrementen el apoyo a las familias y aumenten las oportunidades en el mercado laboral, especialmente las de las mujeres jóvenes con hijos. Son precisamente ellas las que, con frecuencia, resultan más afectadas económicamente por la decisión de ser madres.

\*\*\*

Más allá de estas cuestiones específicas de la economía española, deberemos enfrentar también algunos retos de gran envergadura que son comunes a la mayor parte de las economías avanzadas, como la transición hacia una economía más sostenible y el envejecimiento poblacional.

En cuanto al primero de estos factores, la política fiscal deberá desempeñar un papel preponderante en la estrategia necesaria con vistas a alcanzar los objetivos marcados para combatir el cambio climático y **facilitar la transición hacia una economía más sostenible**.

Este papel de la política fiscal pasa tanto por desincentivar las actividades más perjudiciales para el medio ambiente (a través de un sistema impositivo, idealmente, armonizado a escala internacional) como por impulsar las inversiones públicas y privadas necesarias para desarrollar tecnologías más limpias y para paliar los costes sociales de la transición.

---

<sup>14</sup> Véase Banco de España (2019), «[Encuesta financiera de las familias \(EFF\) 2017: métodos, resultados y cambios desde 2014](#)», Artículos Analíticos, *Boletín Económico*, 4/2019.

<sup>15</sup> D. López-Rodríguez y M.<sup>a</sup> LI. Matea (2019), «[Evolución reciente del mercado del alquiler de vivienda en España](#)», Artículos Analíticos, *Boletín Económico*, 3/2019, Banco de España.

Otras políticas pueden también complementar el papel de la política fiscal en la consecución de estos objetivos. En concreto, el sector financiero está llamado a desempeñar un papel significativo en este ámbito.

Para ello, resulta crucial que incorpore los riesgos asociados al cambio climático en su toma de decisiones. El desarrollo de pruebas de resistencia medioambientales por parte de los supervisores será un instrumento útil en este sentido, como también la armonización internacional de una taxonomía que aporte transparencia acerca de las actividades que contribuyen a la transición hacia una economía baja en carbono.

En cuanto al **envejecimiento poblacional**, este es uno de los mayores desafíos a los que se enfrentan las economías desarrolladas y, de manera singular, la economía española, como ilustra la evolución prevista de la tasa de dependencia. La extraordinaria envergadura de este reto viene determinada por las numerosas implicaciones que estos cambios tienen en términos de la capacidad de crecimiento de la economía, del mercado laboral y de la política fiscal, entre otras dimensiones.

De todos estos retos, permítanme que enfatice dos de ellos. En primer lugar, los desafíos que el envejecimiento de la población plantea en términos del crecimiento potencial de la economía a través de su impacto sobre el mercado laboral y la productividad de los trabajadores.

En este sentido, conviene resaltar que la tasa de participación en el mercado laboral varía sensiblemente en función de la edad, de modo que esta tiende a caer para edades cercanas a la de jubilación. Pues bien, en un contexto en el que nuestra población está envejeciendo y, al mismo tiempo, se está produciendo un proceso de cambio tecnológico muy intenso, de nuevo, es fundamental insistir en la necesidad de potenciar las inversiones en innovación, pero también en educación y en formación continua en el trabajo.

También sería deseable replantear las condiciones laborales de forma que se favorezcan las transiciones entre ocupaciones a lo largo de la carrera profesional de los trabajadores, pues se ha demostrado que estas ayudan a incrementar la productividad y permiten extender la permanencia en el mercado de trabajo.

No se pueden olvidar, sin embargo, las oportunidades que el reto demográfico ofrece para el desarrollo de algunos sectores en el medio plazo, entre los que cabe destacar los sectores de la salud, el ocio, el turismo, el inmobiliario y el financiero.

España cuenta con una situación de partida privilegiada para competir en la provisión de servicios destinados a la población en tramos de edad avanzados —lo que se ha denominado *silver economy*—, tanto por nuestras especiales condiciones geográficas y culturales como por el patrón de especialización sectorial que hemos desarrollado en los últimos años. Aprovechar las nuevas oportunidades que se nos plantean exigirá ser ágiles —tanto en el sector público como en el privado— y perseguir continuas mejoras de calidad y eficiencia en la provisión de los bienes y servicios que una sociedad más envejecida demanda.

En segundo lugar, los efectos del envejecimiento poblacional serán particularmente notorios en las cuentas públicas. La Comisión Europea proyecta para España que el gasto sanitario y de cuidados de larga duración será, en 2050, casi 2 pp del PIB superior al

registrado en 2016. La presión al alza sobre el gasto será incluso superior en la partida de pensiones. En este caso, tras la suspensión de la aplicación de los mecanismos compensatorios incluidos en la reforma de 2013, serán precisas medidas adicionales para garantizar su sostenibilidad futura.

El debate en este ámbito debería iniciarse con la fijación del nivel de prestaciones que debe proveer el sistema público de pensiones y asegurar la movilización de los recursos suficientes para sufragarlas, estableciendo unos parámetros básicos de equidad intergeneracional.

En este sentido, algunos países (como Alemania, Suecia o Italia) han optado por incorporar mecanismos de ajuste entre la esperanza de vida y el nivel de las prestaciones o la edad de jubilación para estabilizar el sistema. Además, sería conveniente aumentar su transparencia y reforzar el vínculo entre las contribuciones realizadas y las prestaciones recibidas, asegurando siempre un nivel adecuado de suficiencia. También sería deseable la introducción de incentivos que favorezcan un mayor alineamiento entre la edad de jubilación efectiva y la legal.

\*\*\*

Todos los desafíos que he mencionado eran previos a la irrupción de la pandemia, aunque esta ha aumentado la necesidad de abordarlos con decisión. Pero también están surgiendo otros como consecuencia de esta crisis.

Así, la crisis ha puesto de manifiesto algunas de las **vulnerabilidades asociadas al proceso de globalización** y los riesgos derivados del proteccionismo. Frente a esto, nuestro país debe desempeñar un papel de liderazgo en la defensa de un modelo comercial global, basado en las reglas multilaterales y la libre competencia. No hay que olvidar que la economía española ha aumentado de manera muy significativa su apertura al exterior, lo que ha resultado esencial para nuestro crecimiento, pero también nos hace más sensibles a un eventual repliegue del comercio internacional.

La crisis también podría acelerar el **proceso de digitalización de la economía**. Por una parte, ha demostrado las posibilidades del teletrabajo, cuya utilización en España era reducida con anterioridad a esta crisis. Su desarrollo exigirá potenciar sus aspectos positivos y tratar de mitigar sus inconvenientes. En particular, existe evidencia de que, si no se dan las condiciones adecuadas, la productividad del teletrabajo podría ser inferior a la del trabajo presencial. Por tanto, exigirá políticas de formación que permitan aprovechar las oportunidades de empleo que se generen como consecuencia de un uso más intenso de esta forma de trabajar.

Por otra parte, el avance del comercio electrónico durante el confinamiento, que se añade a su extraordinario desarrollo en los últimos años, podría intensificarse en el futuro. En este caso, será fundamental entender las implicaciones de este proceso en términos de las dinámicas de competencia empresarial y de precios, y, si fuera necesario, desarrollar actuaciones que minimicen eventuales efectos adversos.

Finalmente, permítanme también efectuar una mención a la **gobernanza europea**. Esta crisis ha demostrado que, a pesar de los avances de los últimos años y de la propia reacción

durante la crisis, se hace necesario seguir profundizando en la mejora de la gobernanza de la UEM.

En concreto, debería aprovecharse el impulso de los acuerdos recientes, y especialmente la puesta en marcha del programa de recuperación *Next Generation EU*, para crear un mecanismo fiscal de estabilización macroeconómico europeo, de carácter permanente, que permita una mayor compartición de riesgos, como, por ejemplo, un seguro de desempleo europeo. Resulta también prioritario culminar la Unión Bancaria, con la aprobación de un Fondo de Garantía de Depósitos europeo plenamente mutualizado. Y debe avanzarse en la reducción de las barreras que impiden que exista una verdadera Unión de los Mercados de Capitales.

\*\*\*

En conclusión, suprimir los obstáculos que limitan el horizonte de progreso de nuestro país exige diseñar y ejecutar una estrategia de crecimiento que debería ser urgente, ambiciosa, integral, evaluable y basada en consensos amplios, como ya dije en sede parlamentaria con ocasión de mi comparecencia ante la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica de España tras el COVID-19.

Urgente, por la coyuntura extraordinariamente compleja en la que nos encontramos y por la envergadura de los retos que deben abordarse.

Ambiciosa, porque la complejidad de la situación y el alcance de los desafíos exigen la implementación de un amplio paquete de reformas, en muchos casos disruptivas, y no de pequeños ajustes aislados.

Integral, porque los distintos retos que condicionan las perspectivas de crecimiento de la economía y el bienestar de nuestra sociedad están estrechamente relacionados entre sí. Tratar de resolver alguno de ellos de forma aislada no es ni factible ni deseable.

Además, la estrategia deberá ser evaluada periódicamente, con el objetivo de identificar áreas de mejora en su diseño o en su aplicación.

Finalmente, deberá estar basada en consensos amplios, para que pueda tener vocación de permanencia y resultar creíble. Los retos estructurales exigen respuestas estructurales, que perduren en el tiempo.

Muchas gracias.