

1.1.

Introducción y Orientaciones de Política Económica

En el momento en el que se elabora el proyecto del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021, septiembre de 2020, la economía andaluza se desenvuelve, al igual que el resto de las economías a nivel mundial, en un contexto de crisis sanitaria sin precedentes en el último siglo, debido a la expansión de un brote de coronavirus, Covid-19, surgido en China a finales de 2019. Un brote que durante los meses de enero y febrero se fue extendiendo de forma generalizada al resto de países, declarando la Organización Mundial de la Salud a mediados de marzo la situación como de pandemia mundial.

Para tratar de contener la propagación de contagios y reducir la presión sobre los sistemas sanitarios, la mayoría de las economías han adoptado medidas de confinamiento y restricciones a la movilidad de la población, fundamentalmente entre los meses de marzo y mayo, que han llevado a la paralización de parcelas importantes de la actividad, reflejándose en caídas históricas del PIB en la primera mitad del año; de esta forma, la crisis sanitaria global ha dado paso a una crisis económica mundial.

De esta forma, la economía andaluza ha visto como en el año 2020 se ha interrumpido de forma brusca el proceso de crecimiento económico y convergencia con los niveles medios nacionales y europeos que se registró en 2019.

Así, tras haber mostrado un crecimiento real del PIB del 2,1% en 2019, por encima de la media española (2%), y sobre todo de la Zona Euro (1,3%), en el primer semestre de 2020 el PIB de Andalucía ha caído en términos reales un -12,5% interanual, 3,4 puntos por encima del retroceso de la Zona Euro (-9,1%), no obstante tres décimas menos que lo observado en España (-12,8%).

En línea con el perfil determinado por la evolución de la pandemia y la situación de estado de alarma para combatirla, que se decretó el 14 de marzo, y afectó especialmente a los meses de abril y mayo, Andalucía registró en el segundo trimestre una caída que

casi quintuplicó la observada en el primero, solo parcialmente afectado por el estado de alarma (-20,7% y -4,2% interanual, respectivamente).

Este negativo balance de la economía andaluza en el primer semestre del año, se explica por el lado de la demanda, en la contribución negativa tanto de la demanda interna como del sector exterior, de mayor intensidad en el primer caso. En concreto, la demanda interna ha tenido una contribución negativa de -11,7 puntos, destacando el retroceso de la inversión del -17,2% interanual, casi siete puntos superior al del consumo (-9,9%). Junto a ello, el sector exterior ha contribuido negativamente con ocho décimas al descenso real del PIB, consecuencia de una caída superior de las exportaciones de bienes y servicios respecto a las importaciones (-22,9% y -18,8%, respectivamente).

Por el lado de la oferta, todos los sectores productivos han presentado tasas de crecimiento negativas en el primer semestre, salvo el agrario (0,1%). El sector con mayor retroceso ha sido la construcción (-17,5%), seguido de cerca por la industria (-16,9%), quedando ambos con tasas de caída unos cinco puntos por encima de la observada en los servicios (-12%). No obstante lo anterior, por ramas de actividad, los mayores descensos se han dado en las actividades de comercio, transporte y hostelería (-28,3%) y las actividades artísticas, recreativas y otros servicios (-24,5%), en sintonía con los registrados en el conjunto de España (-26,8% y -22,9%, respectivamente); actividades en las que la interacción social es mayor y que se han visto más afectadas por las restricciones establecidas.

El retroceso de la actividad ha tenido su reflejo en el mercado laboral, aunque con una traslación menor que en otras crisis anteriores. En el primer semestre, y según la Encuesta de Población Activa (EPA) del INE, la población ocupada en Andalucía se redujo un -3,6% interanual, significativamente menos que el PIB, algo que refleja el efecto amortiguador que están teniendo los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), dado que las personas afectadas por la suspensión temporal de empleo han seguido formando parte de las plantillas de las empresas. Esta reducción de la población ocupada en la región ha sido superior a la media del conjunto de las Comunidades Autónomas (-2,5%), con un descenso en términos absolutos de 112.926 personas respecto al primer semestre de 2019.

Pese a esta caída de la población ocupada, el número de parados se redujo en 19.881 personas en Andalucía en el primer semestre, en comparación con el mismo periodo del año anterior, consecuencia de la mayor reducción de la población activa (-132.857 personas), en gran medida provocada por la menor búsqueda activa de empleo, como consecuencia del estado de alarma y el confinamiento asociado.

La información más adelantada que se conoce del mercado laboral referida al tercer trimestre muestra una cierta recuperación del empleo a medida que se ha ido restableciendo la actividad económica con la llamada nueva normalidad. De esta forma, por término medio en el mes de agosto, aumentan los afiliados a la Seguridad Social en

Andalucía respecto al mes anterior, sumando cuatro meses consecutivos de alzas. En concreto, los afiliados en Andalucía aumentan en 18.714 personas respecto a julio, un 0,6%, en un contexto de crecimiento prácticamente nulo en España (+6.822 afiliados, un 0,04%).

Junto a ello, se reducen los trabajadores en situación de ERTE. Según datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, se contabilizaban 96.064 trabajadores en situación de regulación temporal de empleo en Andalucía al cierre del mes de agosto, con un descenso del -28% respecto al mes anterior (-27,4% en España). Con ello, desde finales de abril han salido de la situación de ERTE un total de 381.328 trabajadores en Andalucía, lo que supone una reducción del -79,8%, superior a la registrada a nivel nacional (-76%), representando los trabajadores en situación de ERTE en Andalucía el 3,2% de los afiliados a final de agosto, por debajo de lo que suponen en España (4,4%).

Estos resultados reflejan una cierta recuperación de la actividad en el tercer trimestre, como así se desprende también de algunos indicadores relevantes de seguimiento de la actividad productiva, si bien los resultados que ofrecen todavía están muy por debajo de los que se registraban hace un año.

En este sentido, en la industria el Índice de Producción Industrial de Andalucía (IPIAN), corregido de efectos estacionales y calendario, crece un 9,7% en julio respecto al mes anterior, ligeramente por encima de la media en España (9,3%), moderando el perfil interanual de descenso que mostró a lo largo del segundo trimestre, hasta registrar una caída del -6,6% interanual en julio, frente al -21,8% del segundo trimestre.

En la construcción, el consumo aparente de cemento, indicador de consumo intermedio en el sector, crece en agosto un 6,2% interanual en Andalucía, en un contexto de caída a nivel nacional (-5,1%), acumulando tres meses consecutivos de subida. Unos resultados que ponen de manifiesto que desde el mes de junio se han retomado muchas de las obras paralizadas durante el confinamiento en Andalucía.

Del mismo modo, los datos conocidos de la Encuesta de Ocupación Hotelera del INE, referidos a los meses de julio y agosto, apuntan a una cierta recuperación de la actividad turística, siendo Andalucía la comunidad autónoma con más hoteles abiertos (2.081 hoteles en agosto), no obstante, representa un 23,2% menos que en agosto del año anterior (2.710 hoteles). Estos hoteles son, además, los que más viajeros alojaron de todas las Comunidades Autónomas (1.202.066 viajeros en Andalucía en agosto), habiendo contabilizado 3.569.034 de pernoctaciones.

En cualquier caso, comparado con agosto de 2019, se registran notables caídas, en el caso de los viajeros del -47,1% interanual y del -53% en las pernoctaciones, inferiores a las observadas de media en el conjunto nacional (-54,8% y -64,3%), y después de un segundo trimestre en el que la actividad turística fue prácticamente nula.

En el tejido empresarial, el número de empresas con asalariados inscritas en la Seguridad Social era de 230.616 en Andalucía al cierre del mes de agosto, 8.414 menos que el mismo mes del año anterior, lo que supone un descenso del -3,5% interanual, igual al observado en el conjunto del país. Un descenso que es significativamente menor al que se registró al cierre del primer trimestre (-11,9%) y del segundo (-6,4%).

Todos estos resultados se producen en un entorno nominal caracterizado por un comportamiento dual: caída de los precios de demanda, en particular de consumo, y aumento, aunque moderado, de los precios de producción.

Así, por un lado, la caída de la demanda de petróleo a nivel mundial ha derivado en un fuerte ajuste de su precio, que se ha trasladado en tasas de inflación negativas, mostrando el IPC en agosto un descenso del -0,3% interanual en Andalucía (-0,5% a nivel nacional), sumando cinco meses de inflación negativa, lo que no ocurría desde 2016. Por otro lado, los precios de producción registran aumento, creciendo el deflactor del PIB en el primer semestre del año un 1,6% respecto al mismo periodo de 2019, vinculado a los elevados crecimientos de los precios de producción del sector primario y de la construcción.

Esta evolución de la economía andaluza en 2020 se viene produciendo en un contexto internacional también determinado por la crisis de la pandemia del Covid-19, una pandemia global que eleva de forma notable el grado de incertidumbre de las previsiones macroeconómicas, totalmente dependientes de la incierta evolución de la misma y del grado de eficacia de las medidas que se están adoptando para combatirla.

De esta forma, las previsiones para el año 2020 han venido siendo revisadas por parte de los organismos nacionales e internacionales, tornándose en perspectivas negativas para todas las economías de referencia de Andalucía.

De igual manera, la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades ha venido realizando, desde el inicio de la crisis de origen sanitario derivada del Covid-19, un seguimiento económico de la pandemia, y realizando estimaciones del posible impacto que sobre la actividad económica de Andalucía en 2020 estaban teniendo las sucesivas medidas de contención decretadas para frenar el contagio de la enfermedad.

Así, y utilizando un enfoque de oferta, a través del modelo input-output de Leontief, la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades realizó a lo largo del segundo trimestre estimaciones sobre las pérdidas de producción sectoriales producidas como consecuencia de las medidas de contención de la epidemia, teniendo en cuenta además la incidencia de la crisis en el entorno internacional, y su repercusión en términos de caída de la demanda externa; en particular, la incidencia de la pandemia en España, dada la fuerte relación entre la evolución de las economías española y andaluza.

Bajo este enfoque de oferta, en el mes de mayo la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades elaboró un nuevo escenario macroeconómico de Andalucía para el año 2020, contemplando una caída real del PIB del -10,4%, frente al 1,5% de crecimiento que se estimaba antes de la crisis.

En el momento actual, la información económica que se dispone hasta el mes de septiembre, que abarca ya todo el primer semestre del año e incluso parte del tercer trimestre, permite nuevamente la aplicación de modelos econométricos basados en la utilización de indicadores de seguimiento de la oferta y la demanda para la realización de las previsiones del escenario macroeconómico de Andalucía.

Adicionalmente, se ha tenido en consideración las previsiones últimas publicadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el mes de junio respecto al contexto exterior de la economía andaluza, que han supuesto un empeoramiento respecto a los pronósticos realizados en el mes de abril.

Así, el FMI, en su último informe de perspectivas publicado el pasado 24 de junio, eleva hasta el -8% el descenso real del PIB de los países industrializados en 2020, siendo incluso más negativo para la Zona Euro (-10,2%) y en especial para la economía española (-12,8%).

Junto a este comportamiento previsto para el contexto exterior de la economía andaluza, otros supuestos básicos del escenario macroeconómico de Andalucía contemplan, en materia de precios, un aumento de los precios de producción en 2020 del 0,6%, asumiendo lo previsto por el FMI para el deflactor del PIB de la economía española.

Mientras, respecto al precio del barril de petróleo Brent, materia prima de notable incidencia en la actividad económica, los pronósticos del Banco Central Europeo (BCE) realizados en el mes de septiembre, apuntan a una reducción importante del mismo en 2020 del -33,1%, debido a la caída mundial de su demanda, con lo que pasaría de los 64 dólares de cotización media de 2019 a 42,8 dólares el presente año.

De otro lado, en cuanto al tipo de cambio del euro, se contempla una ligera apreciación respecto al dólar en 2020, previendo el BCE en su último informe publicado el pasado mes de septiembre, que pase de los 1,12 dólares por euro registrados de media en 2019 a los 1,14 dólares por euro en el año en curso.

Finalmente, con relación a los tipos de interés, el BCE prevé para 2020 un mantenimiento de los tipos a corto plazo en el -0,4% de media; y una reducción de los tipos a largo plazo que se situarían en el 0,1%, tres décimas por debajo del promedio de 2019.

Considerando todos estos supuestos, y el comportamiento mostrado por la economía andaluza en lo que va de año, con un descenso real del PIB que en el primer semestre ha sido del -12,5% interanual, y anticipando un comportamiento relativamente más

favorable en el segundo semestre, como ya señalan los indicadores disponibles, el actual escenario macroeconómico de Andalucía de la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades apunta una caída del PIB, en términos reales, del -11,4% en el conjunto del año 2020, revisando al alza en un punto el retroceso estimado el pasado mes de mayo (-10,4%), en el que se preveía una vuelta a la normalidad económica más rápida, sobre todo en el último trimestre del año.

Se trata de previsiones sujetas a fuertes dosis de incertidumbre, fundamentalmente derivadas de cómo evolucione la pandemia y las repercusiones que tenga en la actividad económica. De este modo, en un escenario de riesgo en el que se produzca un agravamiento de los rebrotes que conlleve mayores restricciones a la movilidad, de forma que la economía andaluza sufriera un mayor ajuste sobre todo en las actividades más vinculadas con el consumo social, y en el que se registre una mayor reducción del tejido empresarial y del empleo, y como consecuencia un ajuste más intenso del consumo y la inversión, el descenso del PIB en 2020 sería mayor, el -13,1%.

Centrándonos en el escenario base, por el lado de la demanda, el retroceso de la economía andaluza en 2020 estará determinado tanto en los componentes internos como en el sector exterior, aunque especialmente en los primeros. En estos, la inversión experimentará una mayor caída porcentual que el consumo, cuyo descenso se deberá al realizado por los hogares, ya que se espera crecimiento positivo del consumo público.

El sector exterior también tendrá una aportación negativa a la evolución del PIB, dada la fuerte contracción de la demanda externa mundial.

En cuanto al comportamiento de la oferta, prácticamente todos los sectores de actividad presentarán tasas negativas cercanas a los dos dígitos, salvo el sector agrario que puede tener una posición muy neutral en 2020. En el sector servicios serán los de mercado los que experimenten mayor caída, especialmente las actividades más vinculadas con el turismo y la interacción social.

El descenso real de la economía andaluza en 2020 irá acompañado de un incremento de los precios de producción (0,6%, asumiendo las previsiones del FMI para el deflactor de la economía española), de forma que el retroceso nominal del PIB será relativamente menor, estimándose en el -10,9%, alcanzando una cifra cercana a los 153.900 millones de euros, volviendo a los niveles de 2016.

Con esta evolución del PIB, se estima para el mercado de trabajo la destrucción de unos 117.300 empleos, en términos de población ocupada de la Encuesta de Población Activa (EPA), siendo el descenso medio anual del -3,8%. Un descenso que es significativamente menor al que correspondería de trasladar la caída del PIB (-11,4%) a los puestos de trabajo, y que viene explicado por el efecto amortiguador de los expedientes de regulación temporal de empleo. En este sentido, cabe considerar que si en el primer semestre los puestos de trabajo han caído un -11,7% interanual según la CRTA, similar

a la caída del PIB (-12,5%), el descenso de la población ocupada ha sido significativamente menor, en concreto del -3,6% interanual.

Para el próximo año 2021, el contexto en el que se realizan las previsiones viene marcado también por la crisis sanitaria derivada de la pandemia del Covid-19, cuyas repercusiones sociales y económicas son difícilmente evaluables aún. Lo que parece claro y unánime es que será un año de recuperación del retroceso económico vivido en 2020 y eso es lo que esperan los principales organismos internacionales y nacionales para la economía mundial, el conjunto de los países industrializados, y especialmente para el marco de referencia más cercano, la economía española.

De esta forma, en su último informe de previsiones económicas del mes de junio, el FMI prevé un crecimiento del conjunto de economías avanzadas del 4,8% en 2021, tras la caída del -8% esperada para el presente año. Un crecimiento que será superior en la Zona Euro, del 6%, tras experimentar un retroceso mayor en el año en curso (-10,2%).

En el entorno más próximo, para la economía española, todos los organismos oficiales nacionales e internacionales (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital del Gobierno de España, Banco de España, Comisión Europea, FMI y OCDE) pronostican un crecimiento real del PIB que, en promedio en los escenarios base, se sitúa en torno al 7,1%, tras el retroceso esperado para el presente ejercicio (según el consenso de las previsiones de los mismos en sus escenarios base -11,3%).

En cualquier caso, y como señala el FMI, estos pronósticos adolecen de un grado de incertidumbre inusualmente elevado, y su cumplimiento depende mucho de cómo cada uno de los países afronte las consecuencias sanitarias y socioeconómicas que está teniendo la pandemia de Covid-19.

De esta forma, el FMI considera difícil la caracterización de la balanza de riesgos. En el capítulo de riesgos al alza, el retroceso de 2020 podría ser menos severo si la normalización económica avanzara más rápido en zonas que se han reabierto; por ejemplo en China, donde la recuperación de la inversión y los servicios ha sido más vigorosa de lo esperado. También ayudaría a ello que los avances médicos cobraran velocidad; el desarrollo de una vacuna segura y eficaz podría mejorar los resultados de crecimiento en 2021. Además, los cambios en los sistemas de producción, distribución y pagos ocurridos durante la pandemia podrían dar lugar a mejoras en la productividad, que abarcarían desde nuevas técnicas médicas hasta, en un sentido más amplio, una aceleración del proceso de digitalización o de la transición de combustibles fósiles a renovables.

De otro lado, los riesgos a la baja son sustanciales, destacando: el surgimiento de nuevos brotes haciendo necesario volver a introducir medidas de contención que llevarían a un descenso más prolongado de la actividad, que podría incrementar el cierre de empresas; o la posibilidad de que la importante respuesta mediante políticas emprendidas tras el frenazo inicial de la actividad se repliegue prematuramente o estén mal focali-

zadas debido a problemas de diseño e implementación, lo cual provocaría un desaprovechamiento de recursos.

Aparte de estos riesgos a la baja relacionados con la pandemia, el FMI señala también el recrudecimiento de las tensiones entre Estados Unidos y China; las deterioradas relaciones entre los países que conforman la OPEP; el descontento social generalizado; o, en un contexto de inflación baja y fuerte endeudamiento, particularmente en las economías avanzadas, la debilidad prolongada de la demanda agregada que podría agravar la desinflación y las dificultades de servicio de la deuda, lo cual a su vez supondría otro lastre para la actividad.

De otro lado, cabe tener en cuenta el comportamiento esperado para el precio de las materias primas y las variables financieras, como los tipos de interés y el tipo de cambio del euro frente al dólar.

El BCE, en su último informe publicado el mes de septiembre, prevé unas condiciones favorables para la financiación de la economía, con tipos de interés a corto plazo negativos y similares a los esperados para 2020, y ligeramente positivos en el largo plazo e iguales a los previstos para este año. En concreto, para el corto plazo, el Euribor a tres meses se situará en el -0,5% (-0,4% para 2020); y para el largo plazo, el rendimiento de la deuda pública a diez años se prevé sea del 0,1%, igual que en 2020.

En cuanto al tipo de cambio de la moneda única, el BCE espera que la cotización media del euro respecto al dólar sea de 1,18 dólares por euro en 2021, cotización un 3,5% superior a la prevista para 2020 (1,14 dólares por euro), lo cual podría condicionar las exportaciones de los países del área del euro.

En relación al comportamiento esperado de los precios de las materias primas, el BCE considera que el precio del petróleo aumentará en 2021 un 11%, tras el importante descenso en 2020 derivado de la fuerte reducción de la demanda. Con todo, tras ese aumento, el precio medio del barril de Brent en 2021 se situaría en niveles aún moderados, en el entorno de los 47,5 dólares de media en el año.

Teniendo en cuenta los supuestos básicos descritos, que fundamentan el escenario macroeconómico de Andalucía, la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades prevé un crecimiento real del PIB del 7% en Andalucía en 2021, recuperándose parcialmente del descenso estimado para 2020 (-11,4%), en línea con el comportamiento que pronostican los diferentes organismos para las economías española y europea.

Un crecimiento económico que está en sintonía con lo pronosticado por los organismos oficiales (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Banco de España, Comisión Europea, FMI y OCDE) para la economía española (el consenso refleja un avance del 7,1% en los escenarios base), y que sería superior en un punto al estimado

por el FMI para el conjunto de la Zona Euro (6%), lo que permitiría volver a recuperar el proceso de convergencia económica con su entorno que la economía andaluza mostró en 2019.

Estas previsiones, al igual que las planteadas por los distintos organismos oficiales, nacionales e internacionales, están condicionadas a cómo evolucione la pandemia y las repercusiones que tenga en la actividad económica. Así, en un escenario de riesgo en el que la economía andaluza sufriera un mayor ajuste en 2020, debido como se ha comentado anteriormente a un agravamiento de los rebrotes que llevara a mayores restricciones a la movilidad, que afectaría especialmente a las actividades más vinculadas al consumo social, como las relacionadas con el turismo, y en el que se registrara una mayor reducción del tejido empresarial y del empleo, lo que derivaría en un ajuste más intenso del consumo y la inversión, el descenso del PIB podría llegar al -13,1% en 2020, siendo en este caso el crecimiento pronosticado en 2021 del 4,2%.

Considerando el escenario base, por el lado de la demanda, el crecimiento de la economía andaluza en 2021 estará sustentado en la aportación positiva tanto de los componentes internos como del sector exterior, con una recuperación de las tasas de crecimiento del consumo y la inversión, así como de los intercambios de bienes y servicios con el resto de España y el extranjero.

En cuanto a la oferta, es previsible que en 2021 prácticamente todos los sectores contribuyan positivamente al crecimiento de la economía andaluza, tras los registros negativos esperados para el presente año, con una mayor intensidad en el avance de las actividades industriales y de la construcción.

El crecimiento real de la economía andaluza en 2021 se producirá en un contexto nominal de subida de los precios de producción, aumentando el deflactor del PIB un 1,9%, según lo previsto por el FMI para la economía española en su conjunto.

De este modo, teniendo en cuenta el crecimiento real previsto y la evolución esperada para el deflactor del PIB, la economía andaluza registraría en 2021 un crecimiento del PIB del 9%, en términos corrientes, tras el retroceso del presente año, con lo que el PIB nominal de la comunidad autónoma se situará ligeramente por encima de los 167.800 millones de euros, volviendo a los niveles del año 2018.

En el mercado laboral, el crecimiento de la economía andaluza en 2021 permitirá un aumento de la población ocupada tras el descenso de 2020 estimado en el 5,5%, lo que supondrá una creación cercana a los ciento sesenta y cuatro mil empleos, situándose la población ocupada en torno a los 3.160.000 de personas.

Estas previsiones macroeconómicas de Andalucía han sido avaladas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), en cumplimiento del artículo 14 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la misma. La AIReF ha

considerado razonable y como tal ha avalado el escenario de previsión planteado por Andalucía para 2020 y 2021.

Sin duda, la irrupción del Covid-19 ha trastocado la trayectoria de la actividad económica de una forma abrupta e inesperada, y está obligando a una reorientación de la política económica por parte de todos los niveles de gobierno de las administraciones públicas. En este sentido, la situación sobrevenida ha obligado a la Junta de Andalucía a actuar con rapidez y contundencia, revisando sus prioridades y desviando recursos de unos programas de política económica a otros destinados a atender las emergencias sanitarias derivadas de la pandemia, y a tratar de compensar las graves consecuencias de la contracción económica.

La súbita crisis, su carácter global y su enorme dimensión, ha mostrado la vulnerabilidad de los sistemas de salud y bienestar, no solo de Andalucía y España, sino de las economías avanzadas en general, amenazando la vida de las personas, el empleo y la pervivencia de muchas empresas. El análisis económico ha entrado en un terreno inexplorado y la puesta en práctica de soluciones, tanto para contener la expansión del virus como para contrarrestar sus efectos sobre la sociedad y la actividad productiva, exige un excepcional grado de equilibrio, ponderación y eficacia a las actuaciones públicas.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que el grado de afectación de esta crisis, en términos sociales y económicos, está siendo más severo en determinados países, encontrándose España entre ellos.

En este sentido, la Comisión Europea ha identificado a varias regiones del sur de la UE entre las que sufrirán un mayor menoscabo en sus niveles de producción y empleo. Esta contracción más intensa obedecería, tanto a la severidad relativamente mayor de las medidas de contención, dada también la mayor magnitud de la pandemia, como a otros elementos de carácter estructural de la economía, que la hacen más vulnerable a una perturbación de estas características.

Uno de estos factores, el más intuitivo, es el peso más relevante de los sectores vinculados a las actividades turísticas, más afectado que otros por las medidas de distanciamiento social y las limitaciones a la movilidad, en algunos momentos imperativas y en otros recomendadas o voluntarias.

Pero al margen de la especialización productiva, también otras debilidades están incidiendo en la profundidad de la crisis, como la mayor presencia relativa en la población activa de colectivos vulnerables (temporales, parados, menor nivel de formación, entre otros) y la existencia mayoritaria de microempresas en el tejido empresarial, con las consiguientes rémoras para la productividad y la competitividad de nuestra economía. Adicionalmente, no conviene olvidar que la Comunidad Autónoma de Andalucía sufre un problema de infrafinanciación, en comparación con otros territorios de España, lo que complica la disposición de recursos públicos.

Ante estas circunstancias, la respuesta de la política económica por parte de la Junta de Andalucía se ha centrado, y lo seguirá haciendo en el año 2021, en alcanzar dos grandes objetivos. El primero, apoyar la recuperación económica mediante la ayuda a las empresas y a los hogares, para que puedan mantener su actividad y sus proyectos, dando cobertura a sus necesidades vitales. Ello implicará prolongar y reajustar, con cierta periodicidad, muchas de las medidas ya puestas en marcha, pero que deberán focalizarse en los grupos de población y los sectores productivos más dañados por la crisis.

El segundo gran objetivo que perseguirá la acción de Gobierno será facilitar la adaptación de la economía andaluza al nuevo escenario que resultará tras la pandemia. Ello requerirá, al igual que en el conjunto del Estado español, cambios y reformas dirigidas a afrontar desafíos estructurales, con la finalidad de alcanzar un crecimiento sostenible e inclusivo, y que al tiempo contribuya a las transiciones ecológica y digital. En este sentido, los principales organismos internacionales como el FMI, la OCDE y la Comisión Europea, coinciden en señalar que la crisis del coronavirus tendrá consecuencias persistentes, con impactos severos, aunque todavía sean difíciles de calibrar, por lo que conviene acelerar aquellas reformas pendientes que refuercen el crecimiento potencial de nuestra economía.

Sin duda, no es casual que estos dos principales cometidos de la política económica resulten bastante coincidentes con los expuestos en las recomendaciones y dictámenes que las instituciones europeas hacen para la economía española en general, y que en gran medida son aplicables a Andalucía. En concreto, se señalan las siguientes:

- 1) Sostener la economía y respaldar la posterior recuperación de forma eficaz, adoptando todas las medidas necesarias para combatir la pandemia de Covid-19. Todo ello gracias a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que permite a los estados miembros que se aparten temporalmente de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, siempre que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria.

No obstante, cuando las condiciones económicas lo permitan, será necesario aplicar políticas fiscales destinadas a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al tiempo que se fomenta la inversión. En este punto, también se recuerda la necesidad de reforzar la capacidad y resiliencia del sistema sanitario en lo relativo a los trabajadores sanitarios y a los productos médicos y las infraestructuras esenciales.

- 2) Respalda el empleo mediante medidas encaminadas a preservar los puestos de trabajo, incentivos eficaces a la contratación y el desarrollo de las capacidades. Asimismo, se señala explícitamente que se debe reforzar la protección por desempleo, en particular para los trabajadores en situaciones más precarias. Al mismo tiempo, se insta a mejorar la cobertura y la adecuación de los regímenes de renta mínima y de apoyo a la familia, así como el acceso al aprendizaje digital.

- 3) Asegurar la aplicación efectiva de las medidas encaminadas a proporcionar liquidez a las pymes y a los trabajadores autónomos, particularmente evitando retrasos en los pagos.
- 4) Mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y reforzar el marco de contratación pública para respaldar la recuperación de forma eficiente.

Asimismo, las instituciones europeas recomiendan anticipar los proyectos de inversión pública que se encuentran en una fase avanzada de desarrollo, así como promover la inversión privada para impulsar la recuperación económica. Centrar la inversión en la transición ecológica y digital, y particularmente en el fomento de la investigación e innovación, en la producción y utilización de fuentes de energía limpias y eficientes, la infraestructura energética, la gestión de los recursos hídricos y de los residuos y el transporte sostenible.

De este modo, resulta evidente que la respuesta de la política económica en Andalucía ante la crisis generada por la Covid-19 debe contar con un respaldo muy decidido de la Unión Europea (UE) y del Gobierno de España, y en este sentido cabe recordar la reciente aprobación del Plan de Recuperación Europeo. Una respuesta común europea sin precedentes, a la que Andalucía no debe quedar ajena, dado que el instrumento extraordinario, Next Generation EU, dotado de 750.000 millones de euros, pretende reducir la brecha entre países y regiones generada por el impacto de la pandemia, así como acelerar la transformación digital y verde.

De acuerdo con estas consideraciones y recomendaciones, las políticas económicas orientadas a la recuperación que se están implementando desde la Junta de Andalucía –y continuará haciéndose durante el ejercicio fiscal de 2021–, buscarán ser coherentes y estar alineadas con las estrategias y planes nacionales y europeos de reactivación, al tiempo que serán respetuosas con los principios y contenidos del Acuerdo para la Reactivación Económica y Social de Andalucía que firmaron el Gobierno de la Junta de Andalucía con los agentes económicos y sociales el pasado 30 de julio de 2020.

De hecho, este acuerdo de concertación es una muestra, por parte de esta Administración, de la creencia en la participación y el diálogo social como la fórmula más apropiada para diseñar los mecanismos de política económica, social y laboral que retornen la economía andaluza a la senda del crecimiento.

Las prioridades contenidas en dicho Acuerdo se articulan en cinco ejes de actuación: 1) prevención sanitaria y social; 2) relanzamiento del empleo y de la actividad empresarial; 3) fortalecimiento de los servicios públicos y mejora de la Administración; 4) impulso de los sectores productivos; y 5) refuerzo de los elementos institucionales (mejora de la gobernanza con otras instancias del Estado, participación de los agentes sociales, entre otras).

Estos contenidos resultan consistentes con los seis grandes bloques o soportes en los que se fundamentará la Estrategia para la Transformación Económica de Andalucía 2021-2027 (ETEA), cuyo Acuerdo de Formulación fue aprobado por Consejo de Gobierno el pasado 6 de noviembre de 2019, y que continúan siendo válidos: la Competitividad, Sostenibilidad, Conectividad, Bienestar, el Territorio y la Gobernanza. La relevancia o el peso específico (y la significación de recursos financieros) de cada uno de estos grandes ejes vendrá determinada por las disponibilidades de financiación. En la definición de los contenidos, objetivos y actuaciones de esta Estrategia se está trabajando para su aprobación definitiva en 2021.

En este sentido, resulta obvio que el bloque dedicado al “bienestar”, que comprende las políticas de empleo, servicios sociales y la lucha contra la exclusión, la educación y la asistencia sanitaria, adquieren un mayor protagonismo. Asimismo, los relacionados con la “conectividad digital” y el impulso a las TIC, tanto para las empresas como para los hogares, así como el centrado en el fortalecimiento del capital institucional en el “territorio”, para poder responder con políticas cercanas a los ciudadanos (de innovación social), mantienen su significado y pertinencia en el contexto generado por la crisis del COVID.

Por su parte, los pilares relativos a la “competitividad” y “sostenibilidad” tienen un carácter transversal y de fondo, es decir, a largo plazo, y subyacen en las políticas de innovación localizadas en el territorio, relacionadas con la modernización industrial y la energía, así como en sectores clave para la economía andaluza como el agroalimentario y el del turismo sostenible.

En este sentido, la ETEA, como esquema de planificación que coordina las actuaciones de todas las Consejerías de la Junta de Andalucía, y que además guarda una coherencia con la programación de los Fondos Europeos y con la estructura de los programas presupuestarios anuales, presenta una capacidad de adaptación a las notables modificaciones que la crisis del Covid-19 está exigiendo.

