

La economía española y el Covid-19: ¿hacia una “nueva” normalidad?

The spanish economy and Covid-19: towards a “new” normality?



Santos Ruesga Benito

Departamento de estructura
económica y economía del desarrollo,
Universidad Autónoma de Madrid, España
< ruesga@uam.es >

Journal of Economic Literature (JEL):
052, I12, I18

Palabras clave:

Europa
nutrición, mortandad, enfermedad
y comportamiento económico
Política gubernamental
Sanidad pública

Keywords:

Europe
Nutrition, Mortality,
Morbidity and Economic Behavior
Public Health
Government Policy

Fecha de recepción:

19 de mayo de 2020

Fecha de aceptación:

29 de junio de 2020

Resumen

La nueva crisis económica y social que estamos comenzando a padecer muestra elementos de singularidad en su origen. A diferencia de otras anteriores, está provocada por un sujeto externo al sistema económico: la pandemia generada a partir del contagio de un virus, en una variante no conocida previamente. Pero, la mayor parte de los efectos previsibles de la misma están insertos en el ADN de los tejidos productivos y sociales de las naciones, previamente existentes. Al decir de Rodrik (2020), la pandemia funciona como una lupa que amplifica tensiones previas. Las políticas nacionales en el ámbito de la UE y en España, en particular, si bien difieren en las formas respecto a las aplicadas en la Gran Recesión, apuntan en tal dirección de reforzamiento de las tendencias ya conocidas. No cabe, pues, esperar un cambio radical en el paradigma económico y social vigente como algunos, bienintencionadamente, auguran.

Abstract

The new economic and social crisis that we are beginning to suffer shows elements of singularity in its origin. Unlike other previous ones, a subject outside the economic system causes it: the pandemic generated from the spread of a virus, in a variant not previously known. However, most of the foreseeable effects of it are embedded in the DNA of the previously existing productive and social tissues of nations. According to Rodrik (2020), the pandemic works like a magnifying glass, that amplifies previous tensions. National policies within the EU and in Spain, in particular, although they differ in form with respect to those applied in the Great Recession, point in such a direction of reinforcing the trends already known. Therefore, one cannot expect a radical change in the current economic and social paradigm as some, well intentioned, predict.

Introducción

A partir de la tercera semana de marzo de 2020 nuestra vida política, económica y social viene marcada y condicionada por la rapidísima expansión de los contagios del virus corona y la puesta en marcha de numerosas iniciativas de todo tipo para atajar la pandemia generada (Covid-19). En el campo de la política económica se asiste a un cambio significativo respecto a las recetas arbitradas en la pasada crisis financiera de

101

2008-14 (la Gran Recesión), al menos en el territorio europeo. La política fiscal expansiva, como remedio a los males derivados de la Covid-19, gana el espacio, por el momento, de la política económica¹ y se ponen en marcha ingentes programas de gasto fiscal, aunque, de nuevo en el escenario europeo, aún sin garantías de financiación solidaria.²

Entre otros efectos, el crecimiento del endeudamiento de ello derivado, como es habitual en los mercados financieros en los que nos movemos, castigará en mayor medida y antes o después, a los países económicamente más débiles y endeudados, limitando, por tanto, sus posibilidades de acción fiscal expansiva en el futuro. De no mediar el apoyo solidario, en la financiación de esas políticas fiscales expansivas de los países acreedores y más sólidos económicamente hablando, de nuevo los mercados impondrán políticas de austeridad –hoy aparentemente muy denostadas-, más o menos explícitas, arrastrando los consabidos recortes de gastos públicos que hemos vivido en la pasada década (fruto de los cuales, en el capítulo de infraestructuras y capacidad para el cuidado de la salud, son buena parte de las dificultades habidas para contrarlar la expansión y la letalidad de la Covid-19).³

Además, la propia expansión de la pandemia y las medidas auspiciadas para su control, en sus momentos iniciales, ya ponen de manifiesto, como cualquier otra crisis socioeconómica precedente, la exacerbación de asimetrías de todo orden en el tejido productivo y en el social. En nuestro caso, “incluso perturbaciones simétricas (como la provocada por la pandemia del coronavirus) tienen una incidencia asimétrica sobre la capacidad de crecimiento de las economías europeas” (Arce et al, 2000:21). Si las políticas económicas puestas en marcha no atienden al control de la expansión de tales asimetrías, nos volveremos a encontrar al final de este túnel con sociedades más desiguales y más vulnerables a próximos eventos críticos.

En contraste con la crisis anterior, nos encontramos con algunas manifestaciones importantes de las experiencias que extraen los agentes económicos y sociales de esta crisis, que afectan a la propia narrativa de la misma. Cambia el rol real y narrativo del Estado. Ya estaba en la arena económica antes de la pandemia, pero no se hablaba de ello porque no era “políticamente correcto” acudir en su socorro ya que, en el discurso político y económico dominante, el mercado resolvía cualquier distorsión en la dinámica de las economías nacionales e internacionales. Ahora, ante las necesidades sanitarias, el Estado gana protagonismo, incluso en el ámbito de la actividad económica y productiva. Con ello, adicionalmente, se observa un cierto rebrote del nacionalismo económico al albur de una necesaria implementación de actuaciones en pos de mayor seguridad nacional (alimentaria, sanitaria, industrial, etc.). Lo que puede afectar a los modos en los que la globalización venía desarrollándose en el pasado y al rediseño de las cadenas globales de valor que han hegemonizado la expansión de la actividad

¹ En el ámbito de la UE, como “la política monetaria previsiblemente mantendrá un tono marcadamente expansivo en los próximos años, la política fiscal adquiere una mayor potencia, ya que sus efectos no se verán contrarrestados por la política monetaria” (Arce et al:12).

² La gestión de la Gran Recesión de 2008 puesto de manifiesto las grandes diferencias entre diferentes corrientes políticas europeas y, particularmente, en los países del norte y del sur, generando enormes dificultades en la gobernanza de la UE. Véase lo analizado en este sentido en Ruesga Benito (2016).

³ Sin duda, la mejor forma de hacer frente a los problemas de endeudamiento es favorecer la productividad y la capacidad de crecimiento de la economía y el empleo (*Ibid*, p. 13).

productiva en las pasadas dos décadas (Rodrik, 2020). El impacto de las carencias de material sanitario de protección o de determinados tipos de medicamentos y la dependencia experimentada respecto a la producción de estos bienes en los países emergentes, ha argumentado en favor de esta reacción nacionalista.⁴

En este artículo revisaremos, de forma sintética, a modo de reflexiones preliminares, la narrativa de esta crisis, en particular, para el caso español, dentro del contexto europeo, las medidas que se han venido adoptando para reducir el impacto inmediato de la misma, las propuestas que se apuntan en la arena de la política económica para el futuro de reconstrucción económica que habrá que abordar y unas reflexiones finales sobre lo que todo ello podría suponer para un hipotético escenario de cambio radical en el paradigma del modelo económico vigente.

Algunas reflexiones preliminares

Toda crisis genera incertidumbre y la mente humana demanda certezas. Nos aferramos a que “nada volverá a ser lo mismo”, para alejar de nosotros todo lo que identificamos en el pasado como causante de la crisis. Desde los mercados de animales silvestres en la China, al parecer origen de los primeros contagios, a las políticas de austeridad impuestas en Europa tras la crisis del 2008, que minimizaron la dimensión de la sanidad pública, entre otros gastos, a base de sucesivos recortes presupuestarios. E, insertos en la carga emocional singular que conlleva la actual crisis, proyectamos nuestros deseos de un mundo ideal distinto donde no haya lugar a imprevisiones o a políticas interesadas que cercenen hipotéticas precauciones efectivas frente a futuras pandemias u otro tipo de alteraciones profundas del discurrir de nuestro, ahora magnificado, estilo de vida de hace unos meses.

En este sentido, oímos en el transcurso de esta crisis (y de otras anteriores) un relicario de buenas intenciones que convergen en el pronóstico de que se avecina un “cambio de paradigma”, expresando el deseo, más que un diagnóstico verificable. Y, sin embargo, como señalaremos en este artículo no se apuntan tales cambios radicales que tal modificación de paradigma significaría, en el horizonte cercano e incluso en el mediano o largo plazo. Las intervenciones en el campo de la política económica, si bien están cambiando algo en sus orientaciones respecto a actuaciones en la anterior crisis⁵, no permiten augurar grandes transformaciones en el modelo económico-social, al menos no tanto como para pronosticar próximos cambios del paradigma dominante. Estamos inmersos en el “síndrome de Lampedusa”: «que todo cambie para que todo siga igual».⁶ La recuperación económica, tal como se plantea en España y en los países europeos, es, en definitiva, intentar volver, con ligeros matices a lo que ya existía antes de la pandemia. No se avistan intenciones de grandes cambios en las estructuras políticas, sociales y económicas preexistentes.

⁴ A tenor del juicio de muchos especialistas sanitarios estas situaciones pueden haber influido significativamente en la elevada letalidad de la pandemia en países como España o Italia, por ejemplo. Véase lo apuntado en esta dirección en nota a pie de página 12.

⁵ En el caso europeo, probablemente, fruto de la enseñanza poco asimilada del pasado y del carácter de esta crisis.

⁶ En *El gatopardo*, de Giuseppe Tomasi de Lampedusa.

Los perfiles de la crisis 2020

Se estima que, en el caso español, la caída de la actividad en las primeras semanas de la crisis, pudo llegar al 40 por ciento del PIB. Según la consultora KPMG, “tras la declaración del estado de alarma, los expertos estimaban que la actividad económica en España se mantendrá en el 60 por ciento”⁷ (KPMG, 2020), por debajo del nivel estimado para otros países de la UE.

El Banco de España (2020a) corrobora este resultando señalando que en las dos primeras semanas de la pandemia la actividad de la economía española descendió un 34 por ciento, cifra muy superior a la media de la zona euro, que estima en un 21 por ciento. Así como un informe de McKinsey, que estima que el PIB de España podría caer en términos reales entre el 5.7 y 13.5 por ciento en 2020, frente al 5.2 al 11.1 por ciento en la Eurozona y del 2.7 al 6.5 en el mundo (Martínez et al., 2020:4).

A la hora de analizar los efectos diferenciales de la COVID-19 conviene tener presente lo que apuntaba Dani Rodrik⁸ al respecto, en el sentido de que su impacto económico no hace más que exacerbar síntomas de debilidad socioeconómica ya presentes en cada espacio con anterioridad a la misma.

A este respecto conviene diferenciar dos planos de incidencia en el tejido productivo y la dinámica económica en general que interactúan al calor de los efectos de la pandemia.

De un lado, los efectos de la inmediata y necesaria reacción a la pandemia, que como se ha señalado, paralizan parte de la actividad productiva (se hiberna) y, a consecuencia de ello, se reduce sustancialmente la demanda de bienes y servicios. De ello se deriva una amenaza importante de desempleo –más o menos contenido temporalmente con las medidas laborales implementadas⁹-, caída de la renta disponible y aumento sustancial del déficit público auspiciado por la reducción de los ingresos y un acelerado incremento de los gastos –transferencias a las familias y a las empresas e incremento de gastos sanitarios, entre otros-.

Y, simultáneamente, es preciso considerar la incidencia de los efectos de la crisis financiera del 2008, la Gran Recesión, aún no resueltos y de las políticas desarrolladas con tal motivo,¹⁰ en diferentes aspectos y en bastantes países europeos, en particular

⁷ Y añade que “Continuará casi a pleno rendimiento en la administración pública (95%), la agricultura (90%), la construcción (80%) y en la informática y comunicaciones (75%), mientras que se verá muy mermada en los sectores más expuestos a las limitaciones sobre la movilidad de las personas y actividad empresarial incluidas en el estado de alarma. Así, el comercio, las inmobiliarias o las actividades de ocio reducirán su actividad al 30%” (KPMG, 2020)

⁸ “La pandemia funciona como una lupa que amplifica tensiones previas”, declaraciones de Dani Rodrik en *El País*, 17/06/2020, pág. 37.

⁹ En los países europeos se ha acudido a la puesta en marcha de Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) para paliar el ascenso de las cifras de desempleo y la caída subsecuente de rentas. Véase más adelante en el epígrafe 6.

¹⁰ En esa línea, Mazzucato and Quaggiotto, (2020) señalan que: “Las décadas de privatización, terciarización y recortes presupuestarios en nombre de la “eficiencia” han obstaculizado significativamente las respuestas de muchos gobiernos a la crisis de Covid-19. Al mismo tiempo, las respuestas exitosas de otros gobiernos han demostrado que las inversiones en capacidades centrales del sector público marcan la diferencia en tiempos de emergencia.

España. En este sentido, podríamos afirmar que el país es rehén de una doble herencia, aún no asimilada: el plano de los desequilibrios macroeconómicos aún vigentes y el de los desajustes estructurales del sistema económico y productivo.

A este respecto, en primer lugar, conviene tener en cuenta “las grandes líneas de la política económica desarrollada en el transcurso de la crisis [con referencia a la de 2008], con graves deficiencias” (Ruesga, 2013:70) que además de saldarse con profundos desequilibrios macroeconómicos “han profundizado en la propia depresión sin atender a las carencias estructurales de la economía española” (*Ibid*:70).

En el plano macroeconómico aún estábamos pendientes de absorber el desequilibrio provocado en las cuentas públicas, al menos bajo los estrictos criterios del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) comunitario¹¹ e incluso de los mandatos constitucionales españoles. Como se puede observar en la Tabla 1, la reacción de contracción fiscal en esos años ha supuesto una caída sustancial en el gasto público y, dentro del mismo, significativamente de la inversión (caída de casi 3 puntos porcentuales de PIB entre 2020 y 2019)¹², no solo en España, sino también en la mayoría de los países europeos, en distintos grados. Ello ha tenido un reflejo claro en el retraso manifiesto de la inversión en salud pública o de I + D + i. Los indicadores de infraestructura y capital humano hablan claramente (véase Tabla 1) al respecto. Así, por ejemplo, mientras en Alemania o Francia, el gasto sanitario por habitante (nominal, en PPA) crecía entre 2010 y 2017 un 25 y un 15 por ciento, respectivamente; en España tan solo lo hacía en un 8 por ciento, partiendo de niveles ya inferiores.

Los países que han manejado bien las crisis son aquellos en los que el Estado mantiene una relación productiva con los creadores de valor en la sociedad, invirtiendo en capacidades críticas y diseñando contratos del sector privado para servir al interés público”. Situación perfectamente aplicable al caso español.

- 11 Véase, para una valoración crítica del PEC, los trabajos de Ruesga (2004) y Álvarez Peralta (2004). En el transcurso de la anterior crisis, con objeto de refrendar el cumplimiento de los criterios del PEC que vincula a los países de la zona euro, se modificó la Constitución Española, incorporando a la misma un nuevo mandato al establecer un principio de actuación que rige, desde entonces, para todas las Administraciones Públicas: el de estabilidad presupuestaria (Reforma del artículo 135 de la Constitución, de 27 de septiembre de 2011).
- 12 Lo que, obviamente, no es ajeno a la intensidad de los efectos sanitarios y letales de la pandemia. Véase a este respecto una ilustrativa entrevista a un epidemiólogo alemán, Christian Drosten donde se pone de manifiesto los efectos positivos de la prevención ante los inicios de la pandemia, fruto del potencial de investigación en sanidad, entre otros aspectos (XLSe-manal, 1704, 21 junio 2020).

Tabla 1. Finanzas públicas e infraestructura sanitaria en varios países europeos

VARIABLE	GDP per cápita		Gasto Público (% PIB)		Inversión Pública (% PIB)		Deuda Pública Bruta Consolidada (% PIB)		Déficit (+) o Superávit (-) de las AA.PP.		Gasto Sanitario por habitante (€ en PPS)		Gasto Sanitario por habitante (en % PIB)		Número de camas por cada 100.000 habitantes		Número de enfermeras y matrona por 100.000 habitantes		Número de médicos por 100.000 habitantes		Años esperanza vida saludable	
	2010	2019	2010	2019	2010	2019	2010	2019	2010	2019	2010	2017	2010	2017	2010	2017	2010	2017	2010	2017	2010	2017
BELGICA	36.230	53,9	52,2	2,2	2,6	100,3	98,6	-4,1	-1,9	2.987,1	3.553,2	10,0	10,3	610,29	566,35	725,66	68,32	63,4				
DINAMARCA	39.670	56,7	49,6*	3,3	:	42,6	33,2	-2,7	3,7	3.235,8	3.694,6	10,3	10,1	349,79	260,83	714,86	263,03	300,71	60,9			
ALEMANIA	37.760	48,1	45,4	2,4	2,5	82,4	59,8	-4,4	1,4	3.369,0	4.299,8	11,0	11,3	272,67	295,73	509,80	195,03	237,12	65,8			
IRLANDA	58.650	65,1	24,8	3,4	2,3	86,0	58,8	-32,1	0,4	:	3.405,3	7,2	7,2	272,67	295,73	508,75	139,82	172,82	69,4			
GRECIA	21.050	52,5	46,3	3,7	2,2	146,2	176,6	-11,2	1,5	2.036,1	1.622,9	9,6	8,0	448,04	420,91	207,23	241,93	219,02	65,4			
ESPAÑA	28.110	46,0	41,9	4,7	2,0	60,5	95,5	-9,5	-2,8	2.119,4	2.370,7	9,0	8,9	311,76	297,28	323,57	341,50	217,31	231,33	68,0		
FRANCIA	32.170	56,9	55,6	4,2	3,6	85,3	98,1	-6,9	-3,0	3.148,8	3.625,6	11,2	11,3	642,88	598,02	583,12	572,74	248,94	260,98	63,9		
ITALIA	29.670	49,9	48,7	3,1	2,3	119,2	134,8	-4,2	-1,6	:	2.482,6	8,8	8,8	364,35	318,07	463,05	432,02	219,64	215,04	66,8		
LUXEMBURGO	80.670	44,2	42,6	4,9	4,3	20,2	22,1	-0,4	2,2	:	3.632,9	5,5	5,5	536,74	466,18	701,84	:	:	60,7			
HOLANDA	39.920	47,9	41,9	4,2	3,4	59,2	48,6	-5,2	1,7	3.478,9	3.790,5	10,2	10,1	:	332,06	485,01	132,73	134,35	59,2			
AUSTRIA	39.450	52,8	48,2	3,2	3,0	82,7	70,4	-4,4	0,7	3.311,4	3.875,2	10,2	10,4	765,33	736,62	688,75	267,91	280,15	56,9			
POLONIA	21.820	45,8	42,0	5,6	4,3	53,5	46,0	-7,4	-0,7	:	:	:	:	660,98	662,38	352,90	351,42	113,33	106,35	62,4		
PORTUGAL	23.810	51,9	42,7	5,3	1,9	100,2	117,7	-11,4	0,2	1.967,0	2.028,4	9,8	9,0	337,14	339,34	358,78	214,26	243,97	58,6			
RUMANIA	20.320	40,0	36,0	5,7	3,4	29,6	35,2	-6,9	-4,3	:	1.029,2	5,2	5,2	628,49	689,21	19,77	54,86	119,18	147,27	59,4		
FINLANDIA	34.230	53,9	53,3	3,6	4,2	46,9	59,4	-2,5	-1,1	2.573,2	3.034,4	8,9	9,2	585,38	328,09	110,94	149,85	:	149,85	57,4		
SUECIA	37.270	50,4	49,3	4,5	4,9	38,1	35,1	0,0	0,5	:	3.870,9	11,0	11,0	272,61	222,49	:	:	:	:	72,8		
REINO UNIDO	32.570	47,4	41,0	3,2	2,8	74,6	85,4	-9,3	-2,1	:	2.899,3	9,6	9,6	292,88	253,70	:	:	:	:	61,2		

Fuente: elaboración propia con datos de EUROSTAT.
: sin datos

Y ello, a pesar de que las cuentas públicas no han experimentado una mejoría significativa, al menos con respecto los estrictos criterios que impone el PEC y con relación, también, a la situación de los países nórdicos de la UE (Alemania, Dinamarca, Holanda o Suecia). El margen de maniobra para España, a la hora de enfrentarse a los retos de la pandemia con recursos públicos está así más limitado y más dependiente de los fondos que puedan provenir del apoyo comunitario, si es que acaban de concretarse. Sin tales recursos adicionales, las finanzas públicas estarían sometidas a la presión de unos mercados que ya en los años iniciales de la Gran Recesión se mostraron tremendamente agresivos contra los empréstitos solicitados por las AA.PP. españolas.¹³

En un segundo plano, a finales de la pasada crisis señalábamos como una de tendencias de la economía española se manifestaba en “una pérdida paulatina de competitividad reflejada, como se ha señalado, en el crecimiento del déficit comercial en las fases expansivas del ciclo económico. Lo que pone de manifiesto una elevada elasticidad renta de las importaciones que ensancha el déficit en las épocas expansivas y lo contrae, hasta llegar a anularlo en las recesiones. E indica que el conjunto del tejido productivo español no es capaz de reaccionar ante los estímulos de la demanda agregada y las importaciones se encargan de satisfacer una buena parte de su crecimiento” (Ruesga, 2013:79). La política económica aplicada consiguió revertir esta tendencia, pero bajo unas premisas que no se pueden considerar muy virtuosas. Las devaluaciones salariales implementadas en los años de la Gran Recesión llevaron a las empresas españolas a buscar y a conseguir una mayor presencia en los mercados externos. Con la consiguiente mejora en la balanza comercial, cuyo saldo se tornó positivo desde 2011, fruto de un crecimiento acelerado de las exportaciones frente a la ralentización del crecimiento de las importaciones, enfrentadas a una caída sustancial del consumo doméstico –a resultas de, entre otros motivos, la caída de los salarios reales-. Pero, tal fuente de ganancia competitiva, apoyada en la reducción salarial, no ha redundado en una mejora de la eficiencia en la utilización de los factores productivos por parte de las empresas españolas.

Tabla 2. Tasa crecimiento real de la productividad del trabajo (por hora trabajada).

	1996-2000	2001-2007	2008-2011	2015	2016	2017	2018	2019
Zona Euro	1.6	1.1	0.4	1,0	0,5	1,4	0,5	0,2
Francia	2.1	1.4	0.2	0,8	1,4	1,3	0,3	0,0
Alemania	2.0	1.5	1.2	0,8	0,5	0,9	-0,2	0,5
España	0.3	0.9	0.4	0,8	0,3	2,4	1,5	-0,3

Fuente: Ruesga, 2013 y elaboración propia con datos Eurostat.

¹³ Gracias a la intervención del Banco Central Europeo, a partir de 2012 se logró frenar el riesgo de default que amenazaba a varias de las economías europeas en aquellos momentos. Véase a este respecto Ridruejo (2014).

En este segundo capítulo de la herencia recibida, podemos registrar en su debe la evolución comparada de la productividad real del trabajo (por hora trabajada), que se observa en la Tabla 2. Los niveles de crecimiento de la misma vienen siendo, desde hace décadas, sustancialmente menores que los de los países de nuestro entorno, con puntuales excepciones anuales. A la misma conclusión podríamos llegar con el análisis estadístico de la evolución de la productividad total de los factores que estima la OECD (Arce *et al*, 2020:11).

Y, en esta perspectiva, no solo cuentan las limitaciones en materia de capital humano, sino, también y particularmente, en materia de estructura empresarial y de dotación de capital y tecnologías (digitales, de modo destacado) en las empresas, que afectan secularmente a la economía española. En este sentido, se ha señalado, en primer lugar, que “la estructura empresarial española depende en gran medida de las pequeñas y medianas empresas (el 47 por ciento de la fuerza laboral española se encuentra en empresas con menos de 20 empleados, 4 frente al 37,5 por ciento en la Unión Europea)”.¹⁴ Y, en segundo, respecto a la disponibilidad de capital financiero, Martínez et al (2020:3) añaden que “aunque casi todos los sectores tienen mejores posiciones de capital y liquidez ahora que en 2007, algunos de ellos pueden ser menos resistentes ante la crisis debido a los niveles estructurales en los que operan. En particular, los servicios de alojamiento y alimentación (HORECA), transporte, logística, automotriz y minoristas tienen niveles estructurales más bajos de capital y liquidez (en promedio, 0.8 veces el índice de liquidez y 0.6 veces el índice de capital, en comparación con todos los sectores ‘ promedio)”.

Los efectos asimétricos de “un virus simétrico”.

Sin duda, esta crisis económica tiene orígenes y características diferentes a otras anteriores. “Esta crisis no se parece a ninguna otra que hayamos afrontado antes. Es, por naturaleza, perturbadora y cambiante. Además, muchos de sus efectos y divisiones seguirán apareciendo de manera inesperada o imprevista” (European Commission, 2020c).

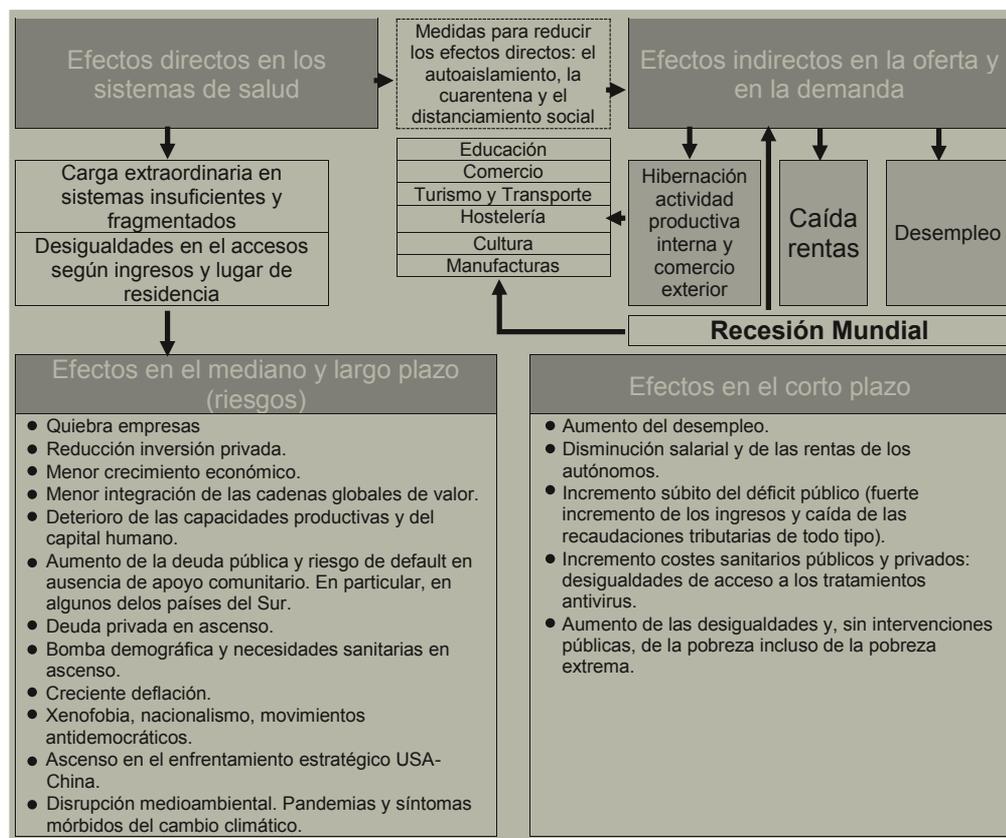
En este caso, el agente provocador es de carácter biológico y no financiero o comercial, como en las grandes depresiones anteriores. Lo que tiene incidencias específicas claras en las características de la crisis económica y social que acompañará y acompaña a esta pandemia. Y, sin duda, también, incide de forma singular en las incertidumbres que están en la base de toda crisis y al mismo tiempo en las certezas que se requieren para salir de las mismas.

Siguiendo el planteamiento de la CEPAL y adaptando su esquema a las circunstancias europeas, se pueden sintetizar el conjunto de efectos de la Covid-19 sobre el tejido económico en dos niveles temporales, como resultado de la secuencia que se sintetiza en la Figura 1.

14 Y ello debido a que “las empresas más pequeñas son más vulnerables a una economía debilitada: durante el período de 2007 a 2013, por ejemplo, el número de empresas más pequeñas disminuyó [en España] cuatro veces más que las empresas de todos los tamaños” (*Ibid*:3).

Pero no es a ellos a las que pretendo, preferentemente, referirme aquí, sino a las asimetrías de diferente cariz, que, como en las crisis anteriores, se ponen de manifiesto en el desarrollo de ésta y que serán más evidentes cuando encaremos la recuperación.

Figura 1. Efectos de la pandemia en el tejido económico y social



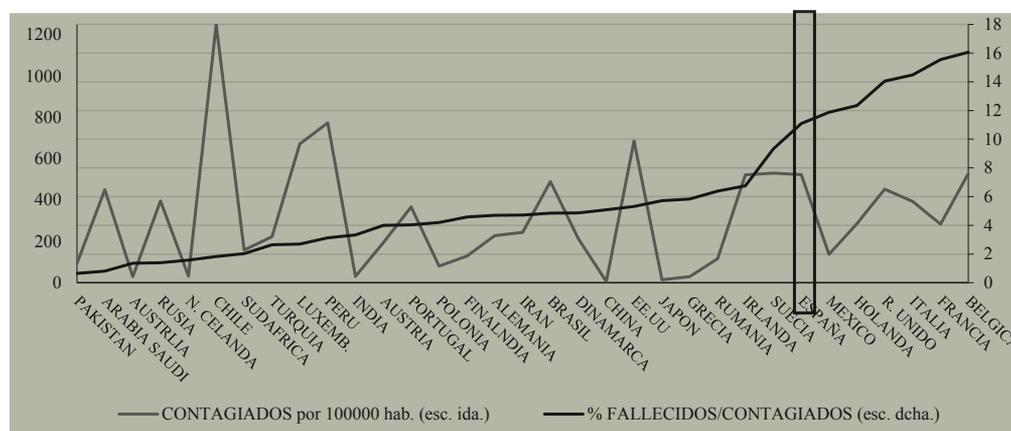
Fuente: Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL), Roubini (2020) y elaboración propia.

En primer lugar, la propia pandemia en sí misma y en su evolución y distribución del contagio, muestra *asimetrías* importantes que afectan a la caracterización de la crisis económica y social a la que nos estamos enfrentando ya. Es evidente que, por razones que, a mí, en parte, se me escapan –tiempo tendremos para un análisis completo y más sosegado–, el impacto geográfico de la pandemia es, hasta el momento, bastante *asimétrico*. Iniciado el contagio, como es sabido, con intensidad en algunas provincias de China se ha ido expandiendo hacia otras áreas del este, oeste y sudeste de Asia y hacia Europa y Estados Unidos y, ahora, en las grandes ciudades latinoamericanas, donde se está desarrollando con especial virulencia y letalidad (FIGURA 2).

Esa *asimetría* en la expansión geográfica, parece estar vinculada a variables como el grado de movilidad de la población –a mayor nivel de desarrollo, mayor movilidad, fruto de la más reciente fase de globalización económica–. O a otras, como la mayor o menor fortaleza de las infraestructuras sanitarias disponibles y la calidad de las mismas,

fruto, en buena medida, de la historia institucional de cada país, pero también de las políticas de austeridad pasadas, con recortes sobre el gasto y la inversión en sanidad e investigación —como las que afectaron sobre todo al sur de Europa a raíz de la pasada crisis financiera de 2008—. O como la estructura demográfica —grado de envejecimiento— de cada sociedad. O como la propia calidad de las instituciones políticas y económicas, en general, que afecta a la eficacia y eficiencia alcanzadas por las medidas aplicadas para combatir la pandemia.¹⁵

Figura 2. Efectos sanitarios de la pandemia en los países de la UE y otros desarrollados y emergentes (datos a 16/06/2020).



Fuente: elaboración propia con datos del Coronavirus Resource Center, de la John Hopkins University (<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>).

Todas ellas ayudarían a entender la disímil distribución de contagios entre diferentes países europeos. Pero, posiblemente esta amalgama de factores no es suficiente para explicar esas diferencias. Aún nos quedan factores diferenciales por descubrir, sin desecharlos algunos que tengan que ver con el ámbito sanitario —desde la genética hasta la biología o los hábitos alimentarios particulares de cada territorio— que aún hoy son desconocidos.

Como efecto de estas *asimetrías*, muchas de ellas ya visibles con anterioridad en la propia estructura social y económica de las sociedades por las que se expande la pandemia, podemos vislumbrar como éstas se intensifican o, incluso, aparecen otras con perfiles nuevos, que se irán marcando con mayor intensidad a medida que los

¹⁵ A este respecto Case and Deaton (2020a) señalan que: “Los estadounidenses con más educación se están alejando de quienes no cuentan con ella, no solo en términos de ingresos, sino también de salud” Algo que no ocurre solo a causa de la pandemia, sino que “así estaba EE. UU. en vísperas de la pandemia de Covid-19 y recientemente el virus expuso las desigualdades preexistentes”. Porque “EE. UU. ha estado experimentando una gran divergencia local durante dos generaciones y la Covid-19 promete ampliar las ya enormes desigualdades del país en términos de salud e ingresos. El Estados Unidos post-Covid probablemente será igual al Estados Unidos pre-Covid, solo que con más desigualdad y disfunciones”. El dolor, la soledad y la discapacidad se han vuelto más frecuentes entre quienes no cuentan con títulos universitarios (Véase Case and Deaton, 2020b).

efectos socioeconómicos adversos de las actuaciones para atajar la pandemia vayan avanzando.

En primer lugar, se observan claras *asimetrías* territoriales en el impacto de la crisis. Además de lo apuntado más arriba sobre las diferencias geográficas en la expansión de la pandemia, buena parte de ellas, como ocurre habitualmente en cualquier periodo depresivo, están intrínsecamente ligadas a las características económicas de cada territorio. La calidad institucional, el particular dinamismo económico, la intensidad del espíritu empresarial etc. o la disponibilidad de recursos fundamentales, como la innovación tecnológica o el capital humano, marcan diferencias entre las economías nacionales y/o regionales a la hora de hacer frente a los efectos de la crisis. Es algo que ya estamos viviendo, por ejemplo, en el escenario europeo, donde además de observar la *asimetría* de la expansión de la pandemia, observamos también las *asimetrías* del impacto económico y, de no mediar actuaciones compensatorias de por medio, la salida del estancamiento económico acentuará las *asimetrías* de las economías europeas, aumentando las tendencias centrifugas que ya se viven en el seno de la Unión Europea desde hace algunos años (Brexit, *dixit*).

Algo similar ocurre (y ocurrirá con más intensidad) en la escala española, de no mediar medidas compensatorias frente a los efectos más disgregadores, entre determinados grupos sociales, funciones económicas, o sectores, qué, en última instancia definirán el impacto territorial diferencial. En el caso español, los efectos sanitarios de la pandemia más inmediatos se han centrado en las aglomeraciones urbanas con mayor densidad poblacional (Madrid, Barcelona, Bilbao y sus áreas circundantes, Comunidad de Madrid, Castilla y León y Castilla la Mancha, Cataluña, Vizcaya).

Porque, no olvidemos, en segundo lugar, que la estructura productiva de los territorios es variada y diversa, en términos sectoriales, empresariales y, en última instancia, en dotación de recursos de capital, físico, financiero o humano. Particularmente, las *asimetrías* en los sectores se dejan notar de forma singular en los efectos territoriales de la crisis. Dado que el impacto económico viene derivado de la paralización de la actividad productiva (hibernándola) y el confinamiento de la población, con el consiguiente freno a oferta y a demanda, los sectores más afectados son aquellos que más vínculo tienen con estos parámetros y menor grado de digitalización, con mayores dificultades para implementar el teletrabajo. Sectores más intensivos en trabajo, con trabajo menos cualificado o con mayor movilidad del producto o servicio o de concentración de personas, como la hostelería, el comercio o transporte, las actividades artísticas o de ocio, son los más afectadas. En el caso español, el Banco de España (2020a) estima (con cifras de Eurostat) que en estos sectores el descenso de su valor añadido bruto en el primer trimestre del año 2020 ha alcanzado cifras superiores a 11%.¹⁶ Las cifras están bastante por encima de la media de la zona euro (7%) y bastante más de la estimada para países como Alemania (con medidas de confinamiento menos severas) y similares a las de Italia.¹⁷

Conviene insistir, por tanto, en que “la economía española depende más del turismo que otras economías europeas (el turismo representa 14.3% del PIB en España,

¹⁶ En Martínez *et al* (2020).

¹⁷ En CIDOB (2020) se hace un seguimiento detallado de las diferentes medidas de confinamiento adoptadas en los países europeos.

frente al 9,5 por ciento en la Unión Europea), lo que puede verse muy afectado por las restricciones generadas por Covid-19. España depende menos de la industria pesada o de actividades profesionales y científicas (12 y 9 por ciento respectivamente, en comparación con 16 y 12 por ciento en la Unión Europea”) (KPMG, 2020).

En tercer lugar, todo apunta a que el trabajo de baja cualificación será el que sufra, ya está ocurriendo, el mayor impacto relativo durante esta crisis. No obstante, puede haber algunos matices en este terreno del empleo, dadas las características del origen de la crisis (Ruesga, 2020a). Por ejemplo, habremos de enfrentarnos además a un impacto especialmente negativo, al menos en el corto plazo, para el trabajo autónomo y las pequeñas empresas y sus asalariados –tan abundantes en los sectores de servicios más golpeados-. Lo que requiere de medidas también singulares en favor del mantenimiento del empleo autónomo y del asalariado poco cualificado, a él vinculado.

Pero lo mismo ocurre al considerar la estructura empresarial o la dotación de capital de las empresas, campos en los que las asimetrías son marcadas, en el seno de la UE (grandes diferencias entre el norte y el sur)¹⁸. Asimetrías, en este terreno, que también se repiten en el interior del territorio español, entre una y otras regiones, dibujando un mapa tremendamente dispar en cuanto a potencial productivo y dinámica, en definitiva, de la productividad empresarial en los diferentes territorios.¹⁹

Y, en cuarto lugar, nos estamos enfrentando a efectos asimétricos de carácter social, en cuanto a la afectación más intensa -como suele ocurrir en cualquier depresión económica- a los grupos más vulnerables por niveles y fuentes de renta. Directamente, por la pandemia en sí misma, o, de forma indirecta a través del shock producido en el volumen de empleo y por su incidencia en los mecanismos de protección social y en su cobertura. Así, el mismo IMF (2020c), antaño lejano a estas preocupaciones, señala que “el impacto adverso en los hogares de bajo ingreso es particularmente agudo, y pondría en peligro el avance significativo de la lucha contra de la pobreza extrema logrado a nivel mundial desde la década de 1990”. El debate, en este sentido, sobre medidas como el ingreso mínimo vital, recientemente puesta en vigor en España, abre horizontes para reducir tales asimetrías, pero requiere un diseño reposado, dados los efectos económicos colaterales derivados de este tipo de medidas, dependiendo de su contenido final.

Asimismo, la reacción política frente a la pandemia nos está mostrando algunos ejemplos de reducción significativa de los impactos negativos que sobre el equilibrio ambiental del planeta tienen los sistemas productivos y, sobre todo, de consumo, hasta ahora dominantes.²⁰ La prevalencia del criterio de crecimiento sobre el de sostenibili-

¹⁸ Véase supra, Martínez *et al*, 2020.

¹⁹ Véase por ejemplo el análisis detallado que se realiza en Roig García (Dir.) (2016). En este estudio se concluye que muchas de las regiones españolas presentan importantes debilidades competitivas en aspectos tan importantes como el papel de los activos del conocimiento en su base económica, la formación de empresarios y directivos, el tamaño de las empresas y su nivel de internacionalización, la productividad, el esfuerzo público y privado en innovación y otros aspectos. Ahora bien, estas debilidades caracterizan de un modo muy distinto a las diferentes regiones que presentan importantes disparidades entre ellas.” (Ibidem:275).

²⁰ LA OECD insiste en que los planes de recuperación habrían de considerar como prioridad la pronta sustitución de los combustibles de efecto invernadero, tras una llamada de atención por el aumento registrado en las emisiones de CO2 durante el año 2019 (OECD, 2020). También en el capítulo de buenos propósitos la Comisión Europea insiste en que

lidad se ha encontrado en estos días con un freno importante, la propia salud, y se han marcado algunos puntos de inflexión en la misma, que pueden esbozar pautas interesantes para un futuro más “humano” para nuestra organización económica. No obstante, como señala Roubini (2020), “un riesgo final que no se puede ignorar es la perturbación ambiental, que, como ha demostrado la crisis Covid-19, puede causar muchos más estragos económicos que una crisis financiera. Las epidemias recurrentes (VIH desde la década de 1980, SARS en 2003, H1N1 en 2009, MERS en 2011, Ébola en 2014-16) son, como el cambio climático, desastres creados básicamente por la acción humana, derivados de malas condiciones sanitarias, el abuso de los sistemas naturales y la creciente interconectividad de un mundo globalizado. En los años venideros, las pandemias y los numerosos síntomas mórbidos del cambio climático se volverán más frecuentes, graves y costosos.” (Roubini, 2020).

Convendría tener en cuenta la vigencia de estos efectos *asimétricos*, interrelacionados entre sí, en la economía y en la sociedad, a la hora de diseñar e implementar las medidas de política económica, tanto las que podríamos denominar de *choque*, a corto plazo, para reducir los efectos adversos más inmediatos de esta crisis, como en aquellas otras que traten de recomponer una economía que estará en hibernación aún varias semanas, en su vertiente productiva y en la de consumo.

Las incertidumbres del futuro

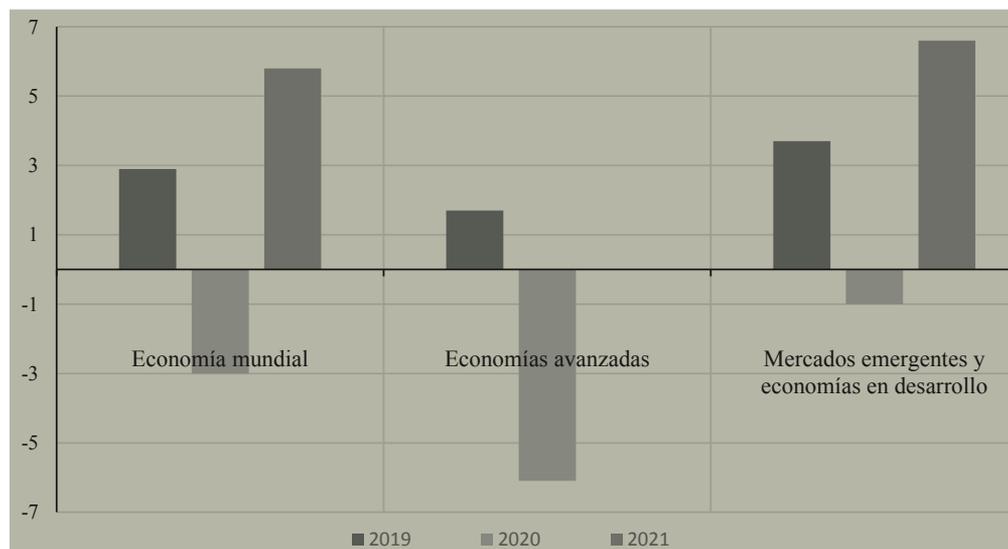
Atisbar el futuro no resulta sencillo, en cualquier caso. La duda sobre validez de las predicciones económicas, siempre cuestionables,²¹ se acentúa cuando las incertidumbres a las que nos enfrentamos tienen un origen no económico, como es el caso, y nos resulta mucho más complejo modelizar la evolución de variables “naturales”, como la capacidad contagio de un virus y su extensión. Porque en última instancia, de eso se trata, el futuro económico más inmediato está condicionado en primer lugar, por la duración de la pandemia y la necesidad de adopción de medidas de confinamiento y, por consiguiente, hibernación productiva. “Mientras no se sepa cuan rápida y completa será la solución del desafío sanitario, es casi imposible para los economistas predecir cómo terminará esta crisis” (Rogoff, 2020). De aquí que, buena parte de las proyecciones económicas requieran de escenarios que contemplen diferentes posibles evoluciones de la pandemia, como hace, por ejemplo, la OECD (2020), manifestando su cautela por la posibilidad de un segundo rebrote en el 3 trimestre de 2020 que pospondría la recuperación hasta el 2022. El Fondo Monetario Internacional (2020a) espera una contracción de la economía mundial en su conjunto, para el año 2020, de en torno al 3 por ciento, mayor en las economías más avanzadas (-6,1 por ciento, hasta el momento más

“para asegurar una efectiva implementación del Plan de Recuperación, que afecta a todos en la UE y a todos nuestros socios globales, la Comisión está movilizando una variedad de instrumentos organizados en torno a tres pilares” sobre la premisa de “la inversión en una Europa verde, digital y resiliente” (https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-long-term-budget/2021-2027_en).

21 Mi colega y amigo Jorge Carrera, de la Universidad del Mar de Plata, ha realizado un excelente trabajo sobre metodología de las estimaciones del FMI en sus proyecciones, cuestionando algunas de sus métodos de agregación. Véase Carrera (2020).

afectadas por la pandemia) que en los mercados emergentes y economías en desarrollo (1% de caída del PIB) (Figura 3). No obstante, la cuantía de este tipo de proyecciones está variando de modo permanente, a tenor de los cambios temporales que se observan en la evolución de la pandemia y sus efectos.²²

Figura 3. Perspectiva de la economía mundial tras la Covid-19. variación anual del PIN (en %).

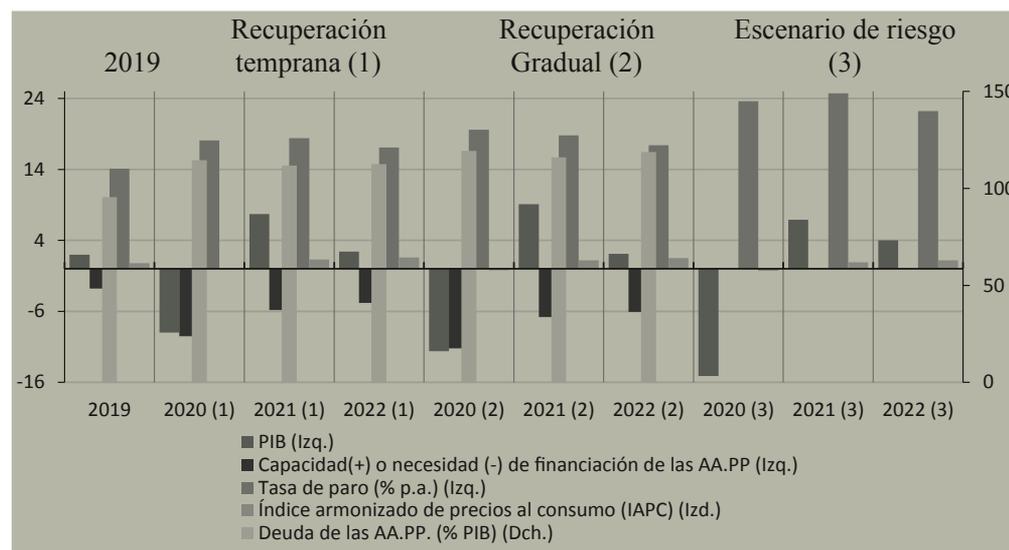


Fuente: FMI (2020)

En este contexto metodológico las proyecciones sobre el futuro económico de la economía española, tras la Covid-19, abundan para todo tipo de momentos y desde una amplia gama de instituciones. Así el Banco de España cifra el descenso del PIB para el año 2020 entre 9 y 15%, según la rapidez en la que se produzca la recuperación, de acuerdo con diferentes escenarios sanitarios para el país. Esperando una recuperación para el 2021 que se movería entre 7 y 9% de incremento del PIB, según escenarios y entre el 2 y 4% para el año 2022 (Figura 4).

²² “En la revisión de previsiones que este organismo ha realizado el 25 de junio señala que “el crecimiento mundial está proyectado en -4.9% en 2020; o sea 1.9 puntos porcentuales menos que el pronóstico de abril. La pandemia de Covid-19 ha tenido un impacto más negativo que lo previsto en la actividad en el primer semestre de 2020 y la recuperación será, según las proyecciones, más gradual que lo que había pronosticado” (IMF 2020c:1).

Figura 4. Proyecciones macroeconómicas para la economía española en diferentes escenarios de recuperación



Fuente: Banco de España (2020).

Otras estimaciones, son más moderadas en cuanto a la contracción y expansión posterior pronosticables. Así Torres y Fernández, señalan que “se espera una caída severa de la actividad económica en la primera parte del año, seguida de un rebote durante el segundo semestre, a medida que las condiciones de producción se normalizan y la demanda se recupera. En conjunto, el PIB se contraería un 3% en 2020 y la recuperación posterior de gran parte de la actividad daría lugar a un repunte de 2.8% en 2021”.

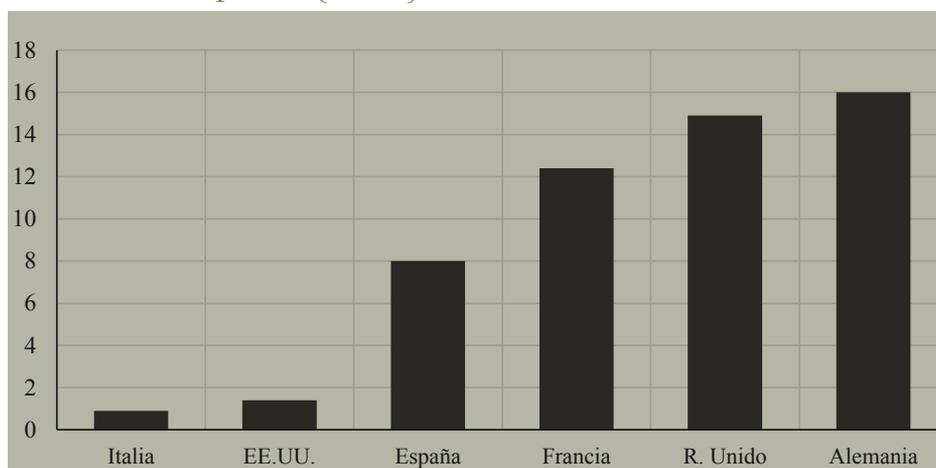
El impacto sectorial será especialmente adverso en el caso español, dadas las características de su tejido productivo, con fuerte presencia de actividades con estrecha relación con la movilidad de personas (turismo, hostelería, comercio, etc.)²³ De igual modo la balanza de pagos se verá afectada una importante caída de la venta de bienes al exterior, no compensada por el descenso de las importaciones que arrastrará la contracción del consumo privado, situando, probablemente, la balanza comercial en situación negativa, tras más de un lustro de registros positivos. En este terreno la economía española se moverá en tendencias muy semejantes a las que se esperan para otros países europeos como Italia y Francia.

²³ Según Torres y Fernández (2020), por ejemplo, “En el caso de las exportaciones de servicios turísticos, el impacto será especialmente dramático, siendo este el componente de la demanda que más crecimiento restará al PIB”. La contracción anunciada de la demanda de los países europeos de mayor tamaño y de Estados Unidos, principales emisores de turistas hacia España, hará que la recuperación en el sector se demore más allá de la segunda mitad de este año y probablemente se resienta todavía durante el año 2021.

Primeras reacciones. Mantener el tejido productivo: Inyectar rentas a los ciudadanos y mantener el empleo y la liquidez de las empresas.

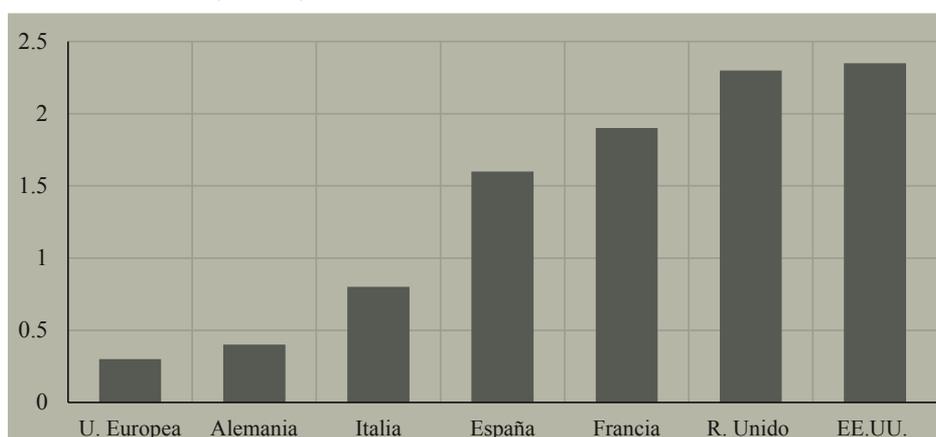
Las primeras reacciones en el ámbito de UE²⁴ y, en la mayoría de su miembros se dirigieron a hacer frente, en primer lugar, a los efectos de la expansión de la pandemia en la salud, con los consiguientes incrementos de los costes sanitarios y, en segundo lugar, a cubrir con presupuesto público los efectos en las rentas, en el empleo y en la actividad empresarial, facilitando a éstas vías de liquidez (European Comisión, 2020b).

Figura 5a. Avalos, préstamos y garantías públicas para sostener la liquidez de las empresas (% PIB)



Fuente: Torres y Fernández (2020:5).

Figura 5b. Planes presupuestarios para sostener el empleo y mantener la demanda (% PIB)



Fuente: Torres y Fernández (2020:5).

²⁴ Véase European Comisión (2020a). Véase nota 9.

La Figura 5 muestra la estimación de las aportaciones públicas a estas acciones, orientadas al corto plazo, en algunos países europeos y Estados Unidos. Como se puede observar la dimensión de las intervenciones varía sustancialmente entre unos países y otros y en función de los tipos de intervención, orientados a las empresas o a los empleos y a las rentas de las familias para impulsar la demanda.

En el caso español, las líneas aplicadas son semejantes a las del resto de los países desarrollados con diferencias relativas en la intensidad del esfuerzo en cada una de las áreas de intervención. Particularmente intenso ha sido el esfuerzo en materia de empleo (Véase FIGURA 5B), introduciendo una figura extraordinaria, los ERTEs, con subvenciones muy extendidas para los trabajadores afectados por los mismos. La medida supone la suspensión temporal de la actividad laboral –en aquellas empresas que demuestran los efectos adversos de la pandemia sobre su cuenta de resultados- pero no la rescisión de los contratos. Y, adicionalmente, el estado financia parte de los salarios que se dejan de percibir, durante un determinado tiempo y en una cuantía preestablecida, sin condiciones previas a cumplir por los trabajadores. También se han implementado medidas de apoyo a las ertneas de trabajadores autónomos con fuertes caídas en su volumen de actividad a causa de la pandemia²⁵. La caída del empleo en el primer mes y medio tras la declaración de las medidas de confinamiento (hasta el 30 de abril), registrado por el descenso en las afiliaciones a la Seguridad Social, no alcanzó el millón de personas (Ruesga, 2020b), sin embargo, el registro de trabajadores afectados por un ERTE llegó a superar los cuatro millones. Posteriormente, a partir de mayo, estos trabajadores se han ido incorporando a medida que la desescalada avanzaba y a finales de junio, esta cifra se situaba en torno a los dos millones de trabajadores.²⁶

Asimismo, con objeto de enfrentarse a un recrudecimiento de los niveles de pobreza extrema, a consecuencia de la recesión en las rentas de los trabajadores, se ha puesto en marcha una prestación de *ingreso mínimo vital*²⁷, con voluntad de permanencia en el tiempo, que se asemeja a figuras ya existentes en otros países europeos y otras economías avanzadas.

En diversos países europeos se han desarrollado medidas similares, lo que está significando que el efecto del confinamiento no se esté reflejando, de momento, con intensidad en las cifras de desempleo. La UE va a poner a disposición de los países miembros una línea especial de recursos para ayudar a financiar este y otro tipo de medidas orientadas a reducir el impacto de la Covid-19 sobre las rentas y el empleo de los trabajadores de los estados miembros (EE.MM.) (Véase Tabla 3).

Parece que algo ha cambiado en la percepción de la clase política, quizás como aprendizaje de los resultados de la pasada crisis de 2008. Aún bajo el influjo de la narra-

²⁵ Véase a este respecto Gómez (2020).

²⁶ Debatándose, en el ámbito del Diálogo Social, si esta medida y la que apoya las rentas de los trabajadores autónomos sin, o con muy baja, actividad se prorroga varios meses más.

²⁷ El *ingreso mínimo vital* (Boletín Oficial del Estado de 1 de junio de 2020, Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo, <https://www.boe.es/boe/dias/2020/06/01/pdfs/BOE-A-2020-5493.pdf>) es una prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que viven solas o están integradas en una unidad de convivencia y carecen de recursos económicos básicos para cubrir sus necesidades básicas. No ha de confundirse esta prestación social con la denominada renta básica universal, de diferente contenido, dimensión y orientación ideológica.

tiva neoliberal, los gobiernos de la mayoría de los países del mundo han entendido que la política fiscal ha de dirigir la tarea de reconstrucción de las economías dañadas. El problema ahora es dilucidar cómo. Muchos de los países europeos están ya siguiendo una senda de gasto que, en parte, tiene como guía la reducción de las *asimetrías* citadas. Y ponen en circulación, subvenciones, préstamos, avales, etc. dirigidos a las partes más débiles o vulnerables de la situación *asimétrica* generada: subsidios a parados o excluidos sociales, líneas de liquidez para autónomos o pymes, etc. Cosa que no ocurrió, de forma generalizada, en la crisis financiera pasada.

La reconstrucción: volver a empezar..., con cautela

En una perspectiva más a largo plazo, la urgencia está en definir un plan de actuaciones que permitan volver a las economías dañadas a su situación de partida antes de la llegada de la Covid-2020. Que, dicho sea de paso, estaba ya dando algunos síntomas de ralentización en todas las economías, así como en el mismo comercio mundial. Los gobiernos e instituciones internacionales están desarrollando intensos esfuerzos para movilizar recursos que permitan a las economías nacionales salir de la situación económica depresiva en la que, tras la respuesta sanitaria a la pandemia, se han hundido, en mayor o menor medida.

En el caso español, desde casi el inicio del confinamiento, se plantea el desarrollo de un Plan de Recuperación que se coordine con las instancias pertinentes de la Unión Monetaria. El reducido margen de maniobra que permite el estado de las finanzas públicas españolas, como se señala *ut supra*, significa que la ayuda comunitaria resulta fundamental para abordar un plan de tales características.

En esta línea la Comisión Europea viene tratando de poner de acuerdo a los EE.MM. para remover un volumen importante de recursos que atienda a las necesidades financieras de los EE.MM., particularmente de aquellos más afectados por los efectos de la pandemia y las subsecuentes medidas de confinamiento. En un primer momento, los recursos puestos en movimiento por la UE se orientan hacia la financiación de las actuaciones a corto plazo (en materia sanitaria, de sostenimiento de rentas, liquidez para las empresas y protección para el empleo). En esa perspectiva se han tratado de movilizar recursos del Banco Europeo de Inversiones (BEI) u otras instancias comunitarias (MEDEF, Mecanismo Europeo de Estabilidad Monetaria, presupuesto de la UE) o del Banco Central Europeo, que amplía las actuaciones previas que venía sosteniendo desde 2012, en el ámbito de la denominada “quantitative easing” (Tabla 3).

Tabla 3. Respuesta de la UE a la Covid-19

Concepto/destino	Recursos en billones de €
Banco Europeo de Inversiones. Financiación a las empresas	200
SURE. Fondo a corto plazo para financiar mecanismos de ayuda al trabajo	100
Medidas nacionales al amparo de la flexibilidad de las reglas presupuestarias comunitarias (cláusula de escape del PEC)	330
Mecanismo Europeo de Estabilidad para el Apoyo a la crisis de la Pandemia	240
Apoyo directo del Presupuesto de la UE	70
Medidas de liquidez incluyendo esquemas aprobados las reglas temporales y flexibles de ayuda a los estados (BCE)	2450
Fondo de Reconstrucción “Nueva Generación”.	750

Fuente: elaboración propia sobre datos de European Commission (2020b)

A largo plazo la UE se plantea atender a las infraestructuras de salud públicas, en función del diferencial de impacto por territorios de la crisis sanitaria, lo cual parece perentorio, ante el riesgo de una nueva pandemia o el rebrote de la actual. Pero lo es también diseñar estrategias que procuren definir preferencias hacia aquellos territorios que, por el impacto sectorial diferencial, por las *asimetrías* funcionales más intensas, por los efectos sociales más profundos o, incluso, por las peores condiciones de partida en las respectivas estructuras económicas y empresariales, están peor dotados para afrontar la reconstrucción que en los próximos meses tendremos que impulsar.

Bajo estas premisas, la Comisión Europea promete generar nuevos recursos para financiar el futuro Fondo de Reconstrucción (un programa de 750 billones de euros denominado “Nueva Generación de la UE) con cargo a nuevas figuras tributarias o la extensión de algunas ya existentes.

Dicho programa que pretende movilizar recursos propios y acudir a los mercados financieros, para repartir esos fondos en forma de subvenciones (transferencias (500 billones) y préstamos (250 billones) a los EE.MM.. Este fondo, según la Comisión Europea, se pondrá en marcha a través de tres pilares básicos:²⁸

²⁸ En la propuesta de la Presidenta de la Comisión Europea se habla de las siguientes fuentes de financiación para el marco plurianual en el que se han de incluir las medidas de apoyo, particularmente el Fondo de Reconstrucción:

- Una extensión de los ingresos recaudados en el mercado de carbono de la UE (el régimen de comercio de derechos de emisión) a los sectores marítimo y aéreo: 10 billones de euros anuales.
- Un “mecanismo de ajuste de carbono en la frontera” para imponer a los bienes importados cuyo proceso de fabricación sea altamente contaminante: entre 5.000 y 14 billones €
- Un impuesto a las actividades de las grandes empresas: 10 billones €
- Un impuesto digital a las empresas con un volumen de negocios anual total de más de 0,75 hasta 1.3 billones €
- La posibilidad de un impuesto a las transacciones financieras, que podría representar entre 57.000 y 60 billones €
- La revisión del IVA.

- Apoyar a los EE.MM. en su recuperación, para invertir en una *Europa ecológica, digital y resiliente*.
- Relanzar la economía e incitar la inversión privada, apoyando a los sectores y las tecnologías claves, invirtiendo en las cadenas de valor clave y apoyando la solvencia de las empresas viable.
- Extraer las enseñanzas de la crisis, orientándose a un nuevo programa de salud, el refuerzo de los programas de investigación, innovación y acción exterior

Lo que queda por hacer

Lo que podría ser una buena ocasión para poner el contador casi a cero y, en este nuevo escenario al que nos enfrentamos, tratar de reducir las múltiples asimetrías (eufemismo de desigualdades) que han caracterizado y caracterizan a las sociedades del capitalismo avanzado del ámbito europeo, que incluye también algunas de menor desarrollo. No obstante, frente a ello se alzan las ya tradicionales limitaciones en la gobernanza europea, que dieron al traste con la posibilidad de poner en marcha una salida coordinada y solidaria en la anterior crisis. Así, en la cumbre del Consejo Europeo del 19-20 de junio de 2020 (Jefes de Estado) se comenzó a debatir las características y la posible condicionalidad en el reparto de recursos de dicho Fondo de Reconversión, sin alcanzarse acuerdo alguno y posponiendo su debate para ulteriores encuentros. Las diferencias entre los países del norte y del sur de la UE siguen siendo profundas en cuanto este tipo de desembolsos por parte de la UE con destino a los países miembros (particularmente en el caso de recursos a fondo perdido, subvenciones), poniendo de manifiesto intereses nacionales que no están dispuestos a conciliarse con un proyecto europeo más acabado y, por tanto, más integrado.

Pero, en este esquema comunitario de intervenciones, queda, como cuestión clave, abordar con más decisión la otra parte de la balanza fiscal, los ingresos. ¿De dónde obtener, entonces los recursos necesarios para esa ingente expansión fiscal a poner en marcha? Acudir al endeudamiento, lo que en Europa llamaríamos la “solución Draghi”, es una de las pautas a seguir, más al alcance de los países desarrollados y poco endeudados, pero no exenta de limitaciones y riesgos para las más economías más débiles. O la mutualización de la deuda, propuesta en bajo diversas fórmulas por dirigentes del sur de Europa, entre las que la presentada por el gobierno español y aclamada por alguien tan poco sospechoso de veleidades anticapitalistas como Georges Soros, supone un exponente virtuoso en este sentido. Pero sigue en el aire la sempiterna proposición de una nueva fiscalidad común²⁹ que camine pareja a la aparición paulatina de un Tesoro comunitario, escenario aún muy lejano.

Y, como en toda crisis que se precie, hay perdedores y ganadores. De aquellos ya se ha hablado y hay en marcha proyectos públicos para compensar sus pérdidas. De

- Un impuesto sobre los plásticos no reciclados, ya propuesto por la Comisión en su anterior proyecto de presupuesto 2021-2027 (<https://www.afp.com/es/noticias/17/la-ue-ante-el-rompecabezas-de-como-devolver-el-prestamo-por-su-reconstruccion-doc-1tn9ny2>). En España el gobierno ha propuesto una tasa de estas características.

Para más detalle véase European Commission (2020c).

²⁹ Véase nota a pie de página anterior.

los últimos poco se habla y, habría que comenzar a poner sobre la mesa la necesidad moral, pero también económica, de que las ganancias extraordinarias –beneficios extraordinarios, incrementos patrimoniales, etc.–, obtenidas durante el confinamiento y periodos ulteriores, coticen, adicionalmente, al erario público, de un modo u otro, a través de las figuras fiscales existentes o de otras “ad hoc”, para contribuir a engrosar los recursos precisos –en el ámbito nacional y en el comunitario– para una reconstrucción del tejido económico y social, orientado al logro de mayores cotas de simetría, territorial, funcional, económica, ambiental y de inclusión social.³⁰

Podríamos, finalmente, aprovechar así la catástrofe que estamos sufriendo para promover un futuro más halagüeño, más cohesionado socialmente y con una perspectiva económica y ambiental más sostenible. El mayor enemigo, tras la derrota del virus *simétrico*, es la propia arrogancia del ser humano, que cantaran los clásicos, y la búsqueda del dominio sobre el “otro” de las élites económicas y políticas autocentradas en sí mismas. Sin un marco institucional adecuado, que ponga coto a ambas “herejías” de los humanos, nadie nos librerá de nuevas pandemias y sus subsecuentes *asimetrías* económicas y sociales.

Pero, no nos engañemos. La lucha contra la pandemia y sus efectos económicos y sociales no va a suponer un cambio significativo respecto de la situación precedente. En todo caso, algunas de las tendencias de cambio en la organización de la vida económica y social que se apuntaban con anterioridad al inicio de esta crítica situación, se verán aceleradas. Algunas, como el avance del teletrabajo, auspiciado por la fuerte penetración de la Tecnologías de Información y la Comunicación (TIC) en hogares y empresas, provocaran cambios importantes en la organización del trabajo, cuestión de singular importancia, sin duda, para el Derecho del Trabajo y para la caracterización social y política de las relaciones laborales. Pero, esto no significa un cambio de “paradigma” económico y/o social, como numerosos medios de comunicación y analistas de los mismos han señalado reiteradamente en los meses de confinamiento arbitrado para frenar la expansión del contagio del Covid-19. El paradigma básico del modelo capitalismo, de marcado carácter financiero, en un contexto de rápida expansión de la globalización y fuertes tendencias hacia la concentración del poder político³¹ y económico,³² sigue y seguirá vigente en los próximos años, por más que las innovaciones tecnológicas impulsen cambios en los modos de organización de los sistemas productivos vigentes e incluso deriven en cambios en el perfil de las élites dominantes.

Y, en este contexto de profundas asimetrías, volverá, sin duda, de nuevo el debate sobre “los límites” del Estado de Bienestar. En la medida en que el discurso ortodoxo continúe hegemonizando la orientación de las políticas económicas, como ya lo hizo en las tres décadas precedentes, las políticas de austeridad, orientadas a reducir el endeudamiento público acrecentado por la política fiscal expansiva que se está arbitrando frente a los efectos económicos de la pandemia, la “necesidad” de recortar el gasto pú-

³⁰ Véase a este respecto Durán Cabré y Esteller Moré (2020), donde proponen también una actuación fiscal de características similares a la aquí apuntada.

³¹ “La masiva concentración de poder económico tiende a generar influencias políticas de las que se abusa con facilidad” (Reich, 2020).

³² Como señala Éloi Laurent (2020) alertando sobre “la visión simplista del funcionamiento de la economía que o pone un Estado predador frente a un mercado liberalizador, sin considerar oligopolios en ascenso”.

blico volverá a estar en la mesa del debate político.³³ A este respecto, conviene recordar, en mi opinión, que las viejas ideas acerca del Estado de Bienestar no se han roto, pero la política que las sustenta está en peligro” (Häusermasnn and Gringrich, 2020).

Cabría concluir, insistiendo que “la crisis parece haber puesto aún más de relieve las características dominantes de la política de cada país. La crisis tal vez no sea el punto de inflexión en la política y en la economía global que muchos auguraban. En lugar de colocar al mundo en una trayectoria significativamente diferente, es probable que intensifique y afiance las tendencias ya existentes”³⁴ (Rodrick, 2020). De momento, no se atisba un cambio radical en el paradigma socioeconómico dominante, si acaso un lento declinar del mismo, que se cruza en ese camino con imprevistos episodios producto de los propios riesgos, de deriva ambiental, que ha generado y acentuado.

Referencias

- Álvarez Peralta, I. (2006). El pacto de estabilidad y crecimiento ¿qué margen para una gestión macroeconómica en Europa? *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional*. Vol.6-2: Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/237025399_El_pacto_de_estabilidad_y_crecimiento_que_margen_para_una_gestion_macroeconomica_en_Europa. [Acceso 22/06/2020].
- Arce, O., Kataryniuk, I., Marín, P. y Pérez, J.J. (2020). “Reflexiones sobre el diseño de un fondo de recuperación europeo”. Banco de España. Documentos Ocasionales N° 2014. Disponible en: <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadadas/DocumentosOcasionales/20/Fich/do2014.pdf>
- Banco de España (2020a). “El impacto económico inicial de la crisis sanitaria y las medidas de confinamiento en los países de la zona del euro”. En: *Boletín Económico 2/2020: Informe trimestral de la economía española*. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/Informe%20trimestral/20/Recuadros/Fich/IT-2T20-Rec3-Av.pdf>. [Acceso 21/06/2020].
- Banco de España (2020b). “El Papel de la inversión pública en la recuperación económica”. En *Informe Anual 2019*.
- Carrera, J. (2020). “Estimando la recesión global: el problema de consistencia de los pronósticos del FMI”. *El Economista*, 27 de mayo. Disponible en: <https://eleconomista.com.ar/2020-05-estimando-la-recesion->

³³ Como botón de muestra: “La autoridad fiscal prevé una etapa de recortes como la de la crisis financiera. /.../ Prevé que habrá que subir impuestos o recortar gastos (sic)” (*El País*, 7 de mayo de 2020:1)

³⁴ Y continúa: “Nadie debería esperar que la pandemia altere, y mucho menos revierta, las tendencias que eran evidentes antes de la crisis. El neoliberalismo continuará su muerte lenta, los autócratas populistas se volverán aún más autoritarios, y la izquierda continuará luchando para diseñar un programa que atraiga a la mayoría de los votantes” (Rodrik, 2020).

- global-el-problema-de-consistencia-de-los-pronosticos-del-fmi/. [Acceso 1/06/2020].
- Case, A. and Deaton, A. (2020a). “United States of Despair”, Project Syndicate, 19th june. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/deaths-of-despair-covid19-american-inequality-by-anne-case-and-angus-deaton-2020-06>. [Acceso 19/06/2020].
- Case, A. and Deaton, A. (2020b). *Deaths of Despair and the Future of Capitalism*. Princeton University Press. (ISBN: 9780691190785)
- CIDOB (2020): COVID-19: la respuesta de Europa contra la pandemia” (actualizado 22/06/2020. Disponible en: https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/organismos/union_europea/covid_19_la_respuesta_de_europa_contra_la_pandemia. [Acceso 23/06/2020]
- Europpenne Commision (2020a). “Policy measures taken against the spread and impact of coronavirus-14 may 2020”. Directorate General Economic and Financial Affairs. Disponible en: chrome-extension://ohfgljdge-lakfkefopgklcohadedgpjf/https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/policy_measures_taken_against_the_spread_and_impact_of_the_coronavirus_14042020.pdf. [Acceso 20/05/2020].
- (2020b). “EU long-term budget 2021-2027: Commission Proposal”. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-long-term-budget/2021-2027_en. [Acceso 22/06/2020].
- (2020c). “Europe’s moment: Repair and Prepare for the Next Generation”. Brussels, 27.5.2020. COM (2020) 456 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590732521013&uri=COM:2020:456:FIN>. [Acceso 30/05/2020].
- Gómez, V. (2020). Los ERTE y la reforma laboral. Una propuesta de diálogo. Disponible en https://blogs.elconfidencial.com/economia/tribuna/2020-06-20/erte-reforma-laboral-propuesta-dialogo_2647440/. [Acceso 20/06/2020].
- Häusermasnn, S. and Gringrich, J. 2020. “Welfare states need reinforcement, not reinvention, *Social Europe*, 18th june. Disponible en <https://www.socialeurope.eu/welfare-states-need-reinforcement-not-reinvention>. [Acceso 18/06/2020].
- International Monetary Fund (IMF) (2020a). *World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown*. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>. [Acceso 30/04/2020]
- (IMF) (2020b). “The IMF and Covid-19 (Coronavirus)” (actualizado 06/22/2020). Disponible en <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19>. [Acceso 22/06/2020].

- (IMF) (2020c). *World Economic Outlook Update*, June 2020: A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>. [Acceso 25/06/2020]
- Jimenez Ridruejo, Z. (2020). “El comportamiento del sector financiero, su crisis y sus repercusiones”. En N. García y S. Ruesga Benito. *¿Qué ha pasado con la economía española? La Gran Recesión 2.0 (2008-2013)*. Ediciones Pirámide. ISBN: 978-84368-3185-6.
- KPMG (2020). “El impacto económico del COVID-19, más allá de 2020”. *KPMG Tendencias*. Disponible en <https://www.tendencias.kpmg.es/2020/03/covid-19-impacto-economico/>. [Acceso 22/06/2020].
- Laurent, E., 2020. “The four worlds of the social-ecological state”. *Social Europe*, April 30. Disponible en <https://www.socialeurope.eu/the-four-worlds-of-the-social-ecological-state>. [Acceso 30/04/2020].
- Martínez, M.M., Fernández, S., Francés, D. and Marcos, I. (2020). “Spain after COVID-19: From resilience to reimagination”. McKinsey&Company, June, 4. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/business-functions/risk/our-insights/spain-after-covid-19-from-resilience-to-reimagination>. [Acceso 6/06/2020]
- Mazzucato, M. and Quaggiotto, Q. (2020). “The big failure of small government”. *Social Europe*. 26th May 2020. Disponible en: <https://www.socialeurope.eu/the-big-failure-of-small-government>. [Acceso 26/05/2020].
- OECD (2020). *OECD Economic Outlook*. OECD. Paris. Disponible en: <http://www.oecd.org/perspectivas-economicas/junio-2020/>. [Acceso 15/06/2020]
- Reich, R.B. (2020). “Resurrect Antitrust”, *Project Syndicate*, Apr. 23. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/break-up-big-tech-companies-by-robert-b-reich-2020-04>. [Acceso 05/05/2020].
- Rodrik, D. (2020). “Will COVID-19 Remake the World?” *Project Syndicate*, Apr. 6 Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/will-covid19-remake-the-world-by-dani-rodrik-2020-04>. [Acceso 6/04/2020].
- Roig García, E. (Dir.) (2016). *La competitividad de las regiones españolas ante la economía del Conocimiento*. Fundación BBVA e IVIE. Disponible en: https://www.pdf2go.com/convert-to-pdf?app=extension_chrome&remote_url=https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2016/11/Informe_final_Economia_Conocimiento.pdf. [Acceso 15/06/2020]
- Roubin, N. (2020). “The Coming Greater Depression of the 2020s”. Project Syndicate, April, 28. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/greater-depression-covid19-headwinds-by-nouriel-roubini-2020-04>. [Acceso 30/04/2020].

- Ruesga, S. (2004): “Unión Europea: el Pacto de Estabilidad”, en A. Calvo Hornero (coord.). *Economía Mundial y Globalización*, Minerva Ediciones, Madrid. ISBN: 8488123353
- (2013). “Para entender la crisis económica en España. El círculo vicioso de la moneda única y la carencia de un modelo productivo eficiente”. *ECONOMÍAunam*, Vol. 10, núm. 28:70-94. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/45099/40650>. [Acceso 09/05/2020].
- (2016). “La crisis y la sustentabilidad del Estado de Bienestar. Un escenario divergente”. En: R. Cordera Campos e I. Perrotini (Coord.) *El Estado y la crisis global a debate*. Miguel Ángel Porrúa, México. (ISBN: 978-607-02-8185-3).
- (2020a). “Reflexionando sobre el futuro de los sistemas de pensiones”. *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, nº 23:319-354. ISSN: 2386-7191.
- (2020b). “El shock de empleo”, *El confidencial.com*, 12 de abril. Disponible en: https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2020-04-12/shock-empleo-seguridad-social-coronavirus_2543715/. [Acceso 12/05/2020]
- y Da Silva Bichara, J. (2011), “Fortalezas y debilidades de nuestro patrón de crecimiento. La necesidad de una nueva política industrial”, en José María Zufiaur (Coordinador). *Hacia un cambio de modelo productivo*. Grupo Editorial Cinca, Madrid. ISBN: 978-84-96889-89-7.
- Torres, R. y Fernández, M.J. (2020). “La política económica española y el COVID-19”. *Cuadernos de Información Económica*, FUNCAS, nº 275/marzo/abril:1-7. Disponible en: <https://www.funcas.es/covid-19/pdf/275art02.pdf>. [Acceso 15/06/2020].