



Economía: la excepcionalidad como impulsora de cambios estructurales en la Comunidad Autónoma Vasca y Navarra **(Economy: Exceptionality as a driver of structural change in the Basque Autonomous Community and Navarre)**

OÑATI SOCIO-LEGAL SERIES VOLUME 13, ISSUE 2 (2023), 253–276: INNOVACIÓN LEGISLATIVA EN TIEMPOS DE EXCEPCIONALIDAD

DOI LINK: [HTTPS://DOI.ORG/10.35295/OSLS.IISL/0000-0000-0000-1338](https://doi.org/10.35295/OSLS.IISL/0000-0000-0000-1338)

RECEIVED 4 NOVEMBER 2021, ACCEPTED 1 APRIL 2022, FIRST-ONLINE PUBLISHED 9 DECEMBER 2022, VERSION OF RECORD PUBLISHED 1 APRIL 2023

JUAN CARLOS LONGAS*

Resumen

La pandemia mundial generó una crisis de consecuencias todavía impredecibles, agravadas además por la guerra de Ucrania. En 2008 había surgido un consenso amplio sobre la necesidad de reformas profundas que, en el fondo, significaban acabar con el consenso neoliberal prevaleciente desde los ochenta, si bien pronto las posibilidades de recuperación quedaron supeditadas al ciclo económico. Nuevamente la crisis actual pone en cuestión la calidad y efectividad del sistema de protección social y del propio Estado del bienestar. Las respuestas parecen indicar un cambio de rumbo, hacia la salvaguardia y el fortalecimiento de lo público. La Comunidad Autónoma Vasca y Navarra no son ajenas a ello. Dos síntomas pueden ser el refuerzo de la inversión en sanidad, que implica revertir recortes previos, y la aprobación de sistemas de cobertura a los grupos más desfavorecidos. Esas medidas requieren, no obstante, el respaldo de otras estructurales, particularmente fiscales.

Palabras clave

COVID-19; Gran Recesión; políticas contracíclicas; CAV; Navarra; políticas estructurales

Abstract

The global pandemic generated a crisis of still unpredictable consequences, further aggravated by the war in Ukraine. In 2008 a broad consensus had emerged on

* Doctor en Economía por la Universidad Pública de Navarra Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad del País Vasco. Miembro del Parlamento de Navarra en la legislatura 2011-2015. Ha publicado diversas contribuciones en los ámbitos de la economía regional, economía industrial, organización productiva y mercado de trabajo. Investigador invitado en la Universidad de Texas-Panamericana, Estados Unidos (2002-2003). Contacto: jclongas@unavarra.es

the need for far-reaching reforms, which basically meant doing away with the neoliberal consensus that had prevailed since the 1980s, although the chances of recovery were soon made dependent on the economic cycle. Once again, the current crisis is calling into question the quality and effectiveness of the social protection system and the welfare state itself. The responses seem to indicate a change of direction, towards safeguarding and strengthening the public sector. The Basque Country and Navarre are affected too. Two symptoms of this are the reinforcement of investment in health, which implies reversing previous cuts, and the approval of systems to cover the most disadvantaged groups. These measures require, however, the backing of other structural measures, particularly fiscal ones.

Key words

COVID-19; Great Recession; countercyclical policy; Basque Country; Navarre; structural policies

Table of contents

1. Introducción	256
2. Crisis de 2008 <i>versus</i> crisis de 2020.....	256
3. La crisis de 2020: un nuevo escenario.....	258
4. Respuestas a la crisis.....	260
4.1. Unión Europea	260
4.2. España	262
4.3. Comunidad Autónoma Vasca y Navarra.....	263
5. Respuesta a la crisis y políticas estructurales.....	266
6. Conclusiones	268
Referencias	269

1. Introducción

La crisis económica desencadenada como consecuencia de la pandemia ligada a la COVID-19 ha ocasionado cambios profundos, tanto en las economías y las sociedades, como en las respuestas factibles. De alguna manera, como también ocurrió en 2008, surge un desafío a la ortodoxia neoliberal dominante desde los años ochenta, que coincide en la necesidad de políticas económicas y sociales decididas para salir de la crisis (Rodrik 2017, Naidu *et al.* 2020, Saez y Zucman 2020, Vogel y Fligstein 2020, Büscher *et al.* 2021, Davis 2021, Davis y Gane 2021, Jones y Hameiri 2021). En 2008, sin embargo, dicho consenso se deshizo con relativa rapidez y las posibilidades de recuperación se supeditaron pronto al ciclo económico, centro de cualquier expectativa de mejora de los ingresos y de reversión, al menos parcial, de los recortes sociales previos.

En 2020 la situación se precipita con mayor rapidez y dramatismo, lo que seguramente explica una actuación mucho más intensa del sector público. El corolario es un aumento del endeudamiento público que plantea interrogantes sobre la manera de afrontar el problema a medio plazo y pone en primer plano la cuestión de la fiscalidad.

Este trabajo se estructura como sigue: partiendo de la caracterización de la crisis desde el punto de vista económico, se pasa a la descripción de las principales medidas adoptadas frente a ella, en el ámbito europeo, español y vasco-navarro. Esta sucesión es necesaria porque, claramente, la Unión Europea ha marcado las pautas de actuación y establecido las capacidades presupuestarias y Estados miembros y regiones deben presentar proyectos alineados con dichas pautas para acceder a recursos financieros.

Junto a la respuesta inmediata a la crisis, se plantea su engarce con las respuestas estructurales, en la dirección de la transición ecológica, digital y social. Terminamos el trabajo planteando los retos que estas respuestas plantean y presentando las conclusiones fundamentales.

2. Crisis de 2008 *versus* crisis de 2020

Nuestras economías —y nuestras sociedades— se han enfrentado en doce años a dos situaciones de excepcionalidad, dos crisis de grandes proporciones, con respuestas diversas, por no decir opuestas.

La alarma generada por una crisis originada en el mismo centro de la economía mundial y en la que parecía estar en riesgo el sistema financiero internacional, llevó a la expresión de intenciones reformadoras de mayor o menor calado, de las que seguramente la más famosa fue la de “refundar el capitalismo” (“refonder le capitalisme”), enunciada por el presidente francés N. Sarkozy en un célebre discurso en Tolón en 2008, en el que expresaba la necesidad de “un nuevo equilibrio entre el Estado y el mercado” (véase, por ejemplo, *Le Monde* de 25 de septiembre de 2008). Poco más tarde, el 23 de octubre de 2008, reivindicó en otro discurso el fin de la impotencia pública frente a los mercados, apelando a “un Estado más activo en la economía, que asuma sus responsabilidades, que emprenda y que invierta” y proponiendo una reforma del sistema financiero internacional mediante un nuevo Bretton Woods (Sarkozy 2008). Pasado el impacto inicial, este entusiasmo, al que también pareció adherirse el presidente estadounidense B. Obama se enfrió y terminó por imponerse una visión de la crisis como una interrupción que, una vez superada, permitiría que las cosas pudieran ser como antes

(Lothian y Unger 2011). En todo caso, la primera respuesta fue expansiva, mediante estímulos fiscales y monetarios, para intentar paliar sus efectos.

El fuerte incremento de los déficits presupuestarios y el consiguiente endeudamiento dieron lugar, al menos en la Unión Europea, a políticas de reducción del gasto a partir de 2010 (Banco de España 2017), que contribuyeron a una nueva recesión, al socaire de la denominada “austeridad expansiva” (Alesina y Ardagna 2009) y de trabajos teóricos que alertaban de los efectos, en términos de menor capacidad de crecimiento, del incremento de la deuda pública por encima del 90% del PIB (Reinhart y Rogoff 2010).¹ Las evidentes deficiencias en el diseño de la unión monetaria y la crisis de la deuda soberana también contribuyeron a esa respuesta (Pisani-Ferry 2012, Ortega y Peñalosa 2013, Banco de España 2017). La intervención del Banco Central Europeo para proporcionar liquidez al sistema y la consiguiente reducción de los tipos de interés y de la prima de riesgo de los países más afectados contribuyó claramente a este cambio de enfoque, al mitigar las turbulencias en los mercados financieros. Tal como lo resume Pisani-Ferry (2012, p. 105): “En 2008 los Estados salvaron a los financieros. En 2011, los financieros ponen de rodillas a los Estados”. Las presiones sobre los presupuestos públicos se vieron agudizadas, además, por los requerimientos de las reestructuraciones bancarias que hubieron de acometer muchos países. En España ello ha significado, hasta noviembre de 2019, una aportación neta de 42.500 millones de euros a cargo de la Autoridad de Resolución Ejecutiva (FROB) y otros 23.000 millones a cargo del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito (FGDEC).²

En nuestro entorno inmediato todo esto se tradujo en la recesión más intensa en décadas. En Navarra el PIB cayó, en tasa interanual, durante cuatro trimestres entre 2008 y 2009 (seis en la Comunidad Autónoma Vasca) y ocho trimestres en el período 2011-2013 (nueve en el caso de la CAV), con un intervalo entre ellos de ocho trimestres de crecimiento (seis en la CAV): es la famosa uve doble, por la forma de la curva. La destrucción de empleo fue intensa y las tasas de paro alcanzaron su máximo el primer trimestre de 2013 (19% en Navarra y 17% en la CAV).

Las posibilidades efectivas de actuación por los Estados miembros quedaron sometidas al cumplimiento de requisitos estrictos de déficit público, endeudamiento o reformas por el lado de la oferta (De la Porte y Heins 2015, Scharpf 2016). Cabe distinguir tres conjuntos de medidas dirigidas a concretar tales requisitos: el “paquete de seis medidas” (*Six-Pack Regulations*, diciembre de 2011), el título III del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM (TSCG), denominado *fiscal compact* (enero 2013) y el “paquete de dos medidas” (*Two-Pack Regulations*, mayo de 2013) que establecen reglas de funcionamiento presupuestario y macroeconómico y refuerzan la capacidad de supervisión de la Comisión Europea. Por ejemplo, el *fiscal compact* establece el compromiso de dar forma legal a la obligación del equilibrio presupuestario; por su parte el *Two-Pack* obliga a los Estados miembros a remitir el proyecto de presupuestos

¹ El trabajo de Reinhart y Rogoff (2010) ocasionó un debate académico, alimentado por la detección de errores en los cálculos en que se basaban sus conclusiones. También fue exhibido por responsables políticos como apoyo a sus políticas de austeridad y reducción del endeudamiento. Así, el ministro alemán de Finanzas, W. Schäuble, el comisario europeo de Economía, O. Rehn o el ministro del Tesoro británico, G. Osborne. Recientemente, Schäuble ha vuelto a alertar del riesgo de una “pandemia de deuda” (véase, por ejemplo, *Project Syndicate*, 16 de abril de 2021).

² Nota informativa del Banco de España de 20 de noviembre de 2019.

antes del 31 de octubre de cada año (y antes, por tanto, de ser sometido a la aprobación de los respectivos parlamentos). Los requisitos de información son aún más exigentes en el caso de Estados sometidos al Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE).³

El resultado es la necesidad de ajustes fiscales, articulados además por la vía de los gastos, que originaron recortes generalizados en multitud de programas. Así, por ejemplo, el 20 de abril de 2012 el gobierno español adopta medidas (denominadas “de racionalización del gasto público en el Sistema Nacional de Salud y en el ámbito educativo”) para ahorrar 10.000 millones de euros; igualmente, el 13 de julio se reduce la prestación por desempleo. También fue necesario, no obstante, para cumplir los compromisos con la UE, actuar en el lado de los ingresos, por ejemplo, mediante la subida del IVA (del 18 al 21% y del 8 al 10% el tipo reducido) y la aplicación del tipo general a rúbricas beneficiadas hasta entonces de tipos reducidos, así como recargos en el IRPF o modificaciones en el IS para incrementar la recaudación.

Los cambios de mayor calado a que da lugar la crisis pueden concretarse en dos: en primer lugar, el ajuste fiscal y la disciplina presupuestaria de las Administraciones Públicas, a través de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española y la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). En segundo lugar, la reforma laboral (febrero de 2012), que flexibiliza extraordinariamente las relaciones laborales y supone una clara ruptura con el modelo anterior de negociación colectiva.⁴ Uno de los objetivos perseguidos con la reforma del mercado de trabajo es la reducción de los costes laborales unitarios para propiciar la denominada “devaluación interna” y el crecimiento de las exportaciones (Scharpf 2016).

Cuando se recupera la senda del crecimiento del PIB, no se puede decir que los cambios producidos vayan en la dirección de un nuevo modelo económico, sino en una mayor fluidez en el funcionamiento del preexistente, incluyendo el recorte del Estado de bienestar y la supeditación de las políticas sociales a la consolidación fiscal y el equilibrio presupuestario.

3. La crisis de 2020: un nuevo escenario

La crisis ocasionada por la COVID-19 va a ser mucho más profunda, con una caída del PIB hasta tres veces superior en términos anuales, comparando 2008 con 2020; será, además, mucho más rápida, puesto que se precipita en apenas un trimestre. Desde el punto de vista del diagnóstico económico, “la contracción económica en la primera mitad de 2020 se entiende mejor como una combinación de un choque masivo inicial de oferta y un fuerte descenso de la demanda, que se propagan a través de las redes de producción” (Fondo Monetario Internacional –FMI– 2021b, p. 45).⁵ La sucesión de olas y

³ El *Six-Pack* se compone de los Reglamentos UE 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011 y la Directiva 2011/85/UE. El texto en castellano del TSCG puede consultarse en <https://www.consilium.europa.eu/media/20384/st00tscg26-es-12.pdf>. Por último, el *Two-Pack* comprende los Reglamentos UE 472/2013 y 473/2013.

⁴ El Real Decreto-ley 32/2021 (BOE 30 de diciembre), que modifica el Estatuto de los Trabajadores, revierte en parte esa ruptura, ya que modifica la negociación colectiva, limitando la prioridad del convenio de empresa respecto al sectorial y recuperando la ultraactividad de los convenios.

⁵ Desde una consideración de la economía como un sistema cerrado esta crisis, a diferencia de la de 2008, tiene un carácter exógeno. Pero en última instancia es endógena, consecuencia directa de una forma de entender y hacer funcionar la economía con un modelo de relaciones con el entorno en el que se inserta

su carácter asimétrico dificulta cualquier planteamiento de vuelta a la “normalidad” y genera diferencias en la situación de los distintos países o regiones. Hay muchos elementos que diferencian esta crisis de la anterior, y seguramente de cualquier otra. Entre ellos, cabe destacar dos.

En primer lugar, y a diferencia de la de 2008, no está asociada a la inestabilidad financiera, al menos de momento (no cabe excluirla en función de la evolución de la pandemia y de otros factores, como el endurecimiento de la política monetaria para responder al repunte de la inflación), lo que proporciona mayor capacidad de maniobra. Además, los sectores más afectados inicialmente no son centrales, al menos para la mayoría de las economías, lo que contribuye a una menor capacidad de propagación. La contrapartida es que las economías más basadas en dichos sectores—como el turismo o los servicios personales (*high-contact sectors*)— han experimentado daños más amplios (OCDE 2020a). Sapir (2020) y Fernández Cerezo (2021) encuentran que la composición sectorial, especialmente el peso del turismo, es una variable relevante para explicar la evolución del PIB en la pandemia. El consumo de bienes, particularmente el de bienes duraderos, repuntó a partir de mayo de 2020. El de servicios, por el contrario, ha seguido cayendo, especialmente los que requieren interacción personal (*high-contact*: comercio, hostelería, ocio y transporte) y se espera que se recupere con el fin de las restricciones a la movilidad (FMI 2021b y 2022). Una consecuencia de esta concentración sectorial de la crisis es que ha afectado de forma particularmente fuerte a empleos de baja cualificación o pequeñas empresas, incluyendo el trabajo autónomo (FMI 2021b). Es habitual que las crisis afecten con mayor intensidad a colectivos menos favorecidos y grupos de renta baja, por lo que en ausencia de políticas compensatorias se saldan con incrementos de las desigualdades. Si bien la pandemia ha puesto de manifiesto la importancia del teletrabajo, es igualmente cierto que muchas de las ocupaciones en las actividades más directamente afectadas por la misma—y, en general, las que requieren una menor cualificación— resultan de difícil o imposible desempeño telemático.⁶

La mera salida de la pandemia, fundamentalmente por la evolución de la vacunación, no significa que la economía vaya a recuperarse de forma inmediata. La paralización de la actividad económica, tanto por el lado de la oferta como de la demanda, ha ocasionado daños que pueden prolongarse durante mucho tiempo en función de la capacidad de adaptación y de las medidas adoptadas. La rapidez e intensidad de la respuesta a la crisis es buena muestra del amplio consenso institucional en la importancia de las medidas fiscales de impulso, y dentro de ellas de la inversión pública (Comisión Europea 2020a, FMI 2020, OCDE 2020a), para mitigar dicho daño. También en el ámbito académico se aboga por la inversión pública, en parte por la constatación de la tendencia a su debilitamiento como consecuencia de las crisis y los ajustes posteriores, así como de las reglas fiscales (Bamba *et al.* 2020, Cerniglia y Saraceno 2020, Ardanaz *et al.* 2021, Cerniglia *et al.* 2021, Vagliasindi y Gorgulu 2021, Delgado-Téllez *et al.* 2022). El FMI estima que un

depredador e insostenible. Son numerosos los trabajos que ponen de manifiesto el incremento del riesgo de pandemias asociado a la pérdida de biodiversidad. Ver, por ejemplo, Spangerberg (2007), Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas –IPBES– (2020) o Barlow *et al.* (2021).
⁶ Según Anghel *et al.* (2020), las posibilidades de teletrabajo afectarían en España al 30% de los empleos, con claras diferencias por nivel de cualificación, ya que las ocupaciones cualificadas llegan casi al 60%, mientras se queda en el 7,3% en las ocupaciones elementales. Además, las posibilidades se reducen para trabajadores temporales o de pequeñas empresas.

incremento de la inversión pública del 1% del PIB generaría en este un impulso del 2,7%, del 1,2% en el empleo y del 10% de la inversión privada (suponiendo una inversión de alta calidad y determinadas condiciones de endeudamiento del sector privado) (FMI 2020). Esta conclusión tiene un interés añadido, puesto que significa que, al menos en las actuales circunstancias, no opera el efecto desplazamiento que habitualmente se atribuye al gasto público en relación con la inversión privada. Por ello es fundamental la medida en que se logre la transformación de la reacción a corto plazo en políticas estructurales a largo plazo.

4. Respuestas a la crisis

Una segunda diferencia con la crisis de 2008 es la respuesta política, que no tiene precedentes y que se ha dirigido, en un primer momento, a la mejora de los sistemas sanitarios, enfrentados a unas tensiones extraordinarias, así como a la protección de hogares, trabajadores y empresas y, en general, grupos vulnerables. Otros ejes de los sustanciales paquetes de inversión pública puestos en marcha son la digitalización y la aceleración de la transición a una economía neutral en carbono (OCDE 2020a). El FMI estima que la contracción económica global podía haber sido hasta tres veces más fuerte sin esas medidas (FMI 2021b).

4.1. Unión Europea

La Unión Europea puso en marcha con cierta rapidez una serie de medidas extraordinarias, fiscales, monetarias y financieras,⁷ además de suspender la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), mediante la llamada “cláusula de escape general”,⁸ y establecer un Marco Temporal para las ayudas de Estado, al amparo de lo dispuesto en los artículos 107.2.b y 107.3.b del TFUE.⁹ Entre las medidas adoptadas podemos citar como más relevantes:

- Fondo de recuperación Next Generation EU, dotado con 806.900¹⁰ millones de euros y financiado mediante deuda europea, lo que constituye una novedad relevante porque puede abrir una vía de actuación hasta ahora vedada. Su principal componente es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, dotado con 723.800 millones, de los que 338.000 millones se distribuirán como ayudas y 385.800 como préstamos. Le siguen REACT-UE con 50.600 millones, los Fondos de Transición Justa con 10.900 millones y otros conceptos por los 21.600 millones restantes. Los mayores beneficiarios

⁷ La UE ha recopilado las medidas adoptadas por cada país en la página https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/coronavirus_policy_measures_12_february_2021.pdf. Las medidas de la UE pueden verse en https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es. Estas medidas suponen ciertamente un esfuerzo inédito en su historia, pero se quedan cortas comparadas con el paquete de 1,9 billones de dólares lanzados por la Administración del presidente Biden, en el marco de un programa de estímulo que podría llegar a los 6 billones de dólares (sumando las medidas de cada país, la UE calcula un esfuerzo conjunto de unos 3,7 billones de euros). Para países no pertenecientes a la UE véase FMI 2021a.

⁸ De la Porte y Jensen (2021) desarrollan un análisis institucional de la forma en que se llegó a esas decisiones, dadas las peculiaridades de la UE, a partir de tres dimensiones: fiscal, estado de derecho y condicionalidad.

⁹ COM (2020) 1863 de 19 de marzo de 2020, sucesivamente modificada para ampliar los supuestos de aplicación y prorrogar su vigencia, fijada actualmente en el 30 de junio de 2022.

¹⁰ Las cifras cambian según se expresen en euros corrientes, como aquí, o en euros de 2018.

de las ayudas serán Italia, España, Francia, Alemania y Polonia. Se pretende que el 30% de los fondos se destinen a proyectos relacionados con el cambio climático.¹¹

- Un paquete de 540.000 millones de euros, de los cuales 240.000 millones corresponden a créditos (hasta el 2% del PIB del país) para gasto sanitario, 25.000 millones en avales públicos al Banco Europeo de Inversiones para proporcionar financiación a empresas por 200.000 millones y 100.000 millones para protección de trabajadores y empleo.
- Medidas monetarias y financieras, como las compras adicionales de activos por parte del Banco Central Europeo por 120.000 millones de euros, así como subastas de liquidez y otras facilidades.¹²

La UE pretende integrar estas iniciativas en sus líneas estratégicas, en busca de una transición ecológica, digital y social, condicionando la financiación a recibir por los Estados miembros a la presentación de proyectos coherentes con estos programas. De ahí que tanto los Estados como las regiones los hayan incorporado en sus planes de respuesta.¹³ Es el caso, también, de la CAV y Navarra. Por ello nos detendremos brevemente en algunos aspectos relevantes de la política europea.

De acuerdo con los planteamientos de la UE, la transición digital se concreta en una mayor y mejor conectividad, centrada en las redes 5G y Gigabit; el reforzamiento de la presencia industrial y tecnológica europea; una economía de datos real como motor de la innovación y la creación de empleo; y un entorno empresarial más justo y sencillo (Comisión Europea 2020a). Por su parte, la recuperación justa e inclusiva comprende aspectos como el apoyo al empleo (incluyendo mecanismos para atenuar riesgos de desempleo en situaciones de emergencia) y a la solvencia de las empresas, así como salarios mínimos justos y apoyo al empleo juvenil. También aboga por acentuar la lucha contra el fraude fiscal y el establecimiento de una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (Comisión Europea 2020a).

También la estabilidad macroeconómica es objeto de atención. Se pretende “pasar gradualmente de una respuesta de emergencia protectora a medidas que faciliten una reasignación de recursos y faciliten la recuperación” (Comisión Europea 2020b, p. 10), así como garantizar la sostenibilidad de la deuda, mejorar la calidad de las finanzas públicas o facilitar una evolución ordenada de la deuda privada, ante los riesgos para el sistema financiero que puede acarrear el desencadenamiento masivo de insolvencias.

Estas políticas encuentran un eje vertebrador en el Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*) que pretende lograr una transición ecológica, entre cuyas líneas programáticas está la reducción de emisiones (neutralidad climática en 2050), la movilidad sostenible, la economía circular o la recuperación de la biodiversidad (Comisión Europea 2019, 2020a). Es concebido como “la estrategia de crecimiento de Europa” para lograr una “economía

¹¹ Junto a Next Generation EU se aprobó el Marco Financiero Plurianual 2021-2027, que prevé un gasto de 1,2 billones de euros. Las cifras principales de ambos instrumentos pueden verse en Comisión Europea 2021.

¹² El Banco Central Europeo (BCE) puso fin a las compras netas de activos del programa de emergencia por la pandemia (PEPP) a finales de marzo de 2022 (BCE 2022).

¹³ En Comisión Europea 2022 se proporciona información sobre la evolución del proceso, los planes nacionales, la cronología que ha seguido cada país o los desembolsos realizados.

eficiente en el uso de los recursos y competitiva” (Comisión Europea 2019, p. 2) y un crecimiento disociado (*decoupled*) del uso de los recursos.

4.2. España

Desde el punto de vista fiscal, se han arbitrado medidas de apoyo presupuestario por importe de 85.000 millones de euros, concretadas en gasto sanitario, expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), gastos sociales relacionados con el ingreso mínimo vital (IMV) o ayudas al alquiler y a la dependencia y medidas económicas como ayudas a la renovación de automóviles, inversiones en digitalización e innovación en el sector turístico o ayudas de refuerzo de la solvencia de autónomos y empresas. En el ámbito impositivo las medidas se han centrado en exenciones de contribuciones a la Seguridad Social, exenciones temporales de impuestos o aplazamientos en pagos y obligaciones fiscales. También se han puesto en marcha medidas financieras en forma de garantías a empresas y autónomos para préstamos y papel comercial, líneas de financiación o un fondo de rescate para actividades estratégicas. Aspaschs *et al.* (2021) estiman que la intervención pública a través de mecanismos como los ERTE y otras medidas compensatorias han sido “muy efectivas para mitigar el aumento de la desigualdad” (p. 34), ya que la crisis afectó desproporcionadamente a personas de bajos salarios y grupos como jóvenes o inmigrantes.

Los ERTE forman parte de las denominadas *job retention policies*, aplicadas con variantes en diversos países y que han constituido un mecanismo muy eficaz para evitar la destrucción de empleo. El propio FMI los considera “la mejor opción para hacer frente a una perturbación temporal (pero en ocasiones prolongada) causada por un *shock* pandémico” (FMI 2021b, p. 78). La mera comparación de la evolución del desempleo en Navarra o la CAV en las dos crisis muestra claramente su efecto amortiguador.¹⁴ Cabe esperar que parte del empleo protegido por los ERTE se destruya por la reestructuración o desaparición de empresas, pero hay pocas razones para dudar de que la destrucción de empleo y tejido productivo habría sido más intensa, y rápida, que sin ese mecanismo.

Puesto que parte de las competencias afectadas por estas medidas son ejercidas por las comunidades autónomas, ello implica las correspondientes transferencias de recursos. No obstante, tanto las decisiones financieras como las de gestión de la pandemia han sido tomadas de forma centralizada. El Gobierno español ha presentado un plan para el período 2021-2023 por importe de 70.000 millones de euros¹⁵ y espera recibir 140.000 millones hasta 2026. En 2021 la UE transfirió 19.000 millones y está previsto que en 2022 desembolse 18.000. Los fondos asignados a las comunidades autónomas en 2021 ascendieron a 11.247 millones de euros, ya sea a través de conferencias sectoriales (8.831 millones) o mediante subvenciones directas. La CAV recibió 481 millones y Navarra 207.¹⁶ Las conferencias sectoriales establecen los criterios de distribución. Además, se asignan recursos a partir de proyectos piloto, convenios, concesiones directas u otros instrumentos jurídicos. Otros recursos no están territorializados, particularmente los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE),

¹⁴ Los máximos del desempleo en las dos crisis han sido en Navarra, respectivamente, del 19% (1T2013) y del 11,7% (4T2020); en la CAV del 17% (1T2013) y del 11% (1T2021). Datos de la EPA (INE).

¹⁵ Puede consultarse el documento en Gobierno de España 2021a.

¹⁶ Los datos proceden de Gobierno de España 2022a. Véase también Gobierno de España 2021b.

desarrollados mediante colaboración público-privada y de los que se han aprobado siete, hay uno más anunciado y dos en estudio (Gobierno de España 2022b). Tanto los recursos estatales como los europeos son parte fundamental en las medidas contempladas por la CAV y Navarra.

4.3. Comunidad Autónoma Vasca y Navarra

Al igual que se observan claras diferencias en el impacto de la pandemia entre países, cabe postularlo a nivel intraestatal. Ello afecta también a los mecanismos de actuación disponibles. Habitualmente la capacidad fiscal es menor que la de los Estados y a eso hay que añadir una menor flexibilidad fiscal a la hora de ajustar ingresos y gastos a necesidades urgentes (OCDE 2020b). La capacidad fiscal de las dos comunidades forales es notable,¹⁷ si bien buena parte de las competencias ejercidas afectan a ámbitos como la sanidad, la educación y la protección social, ya de por sí con una escasa elasticidad frente a variaciones del ciclo económico —y por tanto de los ingresos— y particularmente afectados por la pandemia.

Un elemento distintivo del impacto de la crisis en la CAV y Navarra es el elevado peso relativo de la industria. La manufactura representaba en 2020 el 20% del valor añadido bruto de la CAV y el 25% del de Navarra, frente al 12% en España y el 16% en la UE (datos de Eurostat). A diferencia de otras actividades, particularmente las más relacionadas con el público, las características de la actividad industrial permitieron reiniciarla con cierta rapidez. Eso no quiere decir que no experimentara un fuerte impacto, que además fue inmediato, debido a la interrupción de las redes globales de alcance mundial en que se estructura la producción (recuérdese el impacto inicial en un país clave como China). La falta de suministros ha sido un problema en algunas actividades (por ejemplo, la automoción),¹⁸ puesto que las interrupciones de dichas redes no han tenido lugar simultáneamente en todos sus puntos, sino que se han ido sucediendo, debido a la asimetría de las olas pandémicas. Por otra parte, la caída generalizada de la demanda dio lugar a una fuerte reducción de las exportaciones, que son fundamentales para el funcionamiento de las economías vasca y navarra. En un segundo momento los confinamientos o las restricciones a actividades relacionadas con la interacción personal dieron lugar a un fuerte aumento de la demanda de bienes que, unido a los estrangulamientos en el transporte marítimo, ha contribuido a los problemas de suministro y explica parte del repunte de la inflación (Banco de España 2021).

Las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis ocasionada por la pandemia se inscriben plenamente en el marco general expuesto: refuerzo del sistema sanitario, con instalaciones, contrataciones y adquisición de materiales; gasto social para atender a grupos particularmente desfavorecidos; y medidas de fomento empresarial, tanto para estimular la actividad como para asegurar liquidez a las empresas. Muchas de estas medidas se suman a las estatales: en 2020 la CAV recibió 568 millones de euros y Navarra 174 millones con cargo al Fondo COVID, creado para hacer frente a la incidencia presupuestaria de la pandemia para las comunidades autónomas. Con la misma

¹⁷ En cuanto a la recaudación. La capacidad normativa es nula en el caso de los impuestos indirectos.

¹⁸ Se estima que las ramas más afectadas son la fabricación de vehículos de motor, caucho y plásticos, papel, material y equipo eléctrico, informática y electrónica y productos metálicos (Banco de España 2021, pp. 39-41).

pretensión se dotó en 2021 el Fondo Extraordinario, del que se transfirieron 645 millones de euros a la CAV y 193 millones a Navarra. Finalmente, también en 2021 se creó la Línea COVID de ayudas directas a autónomos y empresas, gestionadas por las comunidades autónomas y de la que correspondieron 218 millones de euros a la CAV y 68 millones a Navarra. En el caso de competencias exclusivas el esfuerzo recae en los recursos propios. Ello dio lugar a una expansión presupuestaria en un contexto de caída de ingresos (que en un primer momento se estimó que podía llegar al 20%, aunque finalmente fue más moderada), con el consiguiente incremento del déficit.

Ambas comunidades negociaron un nuevo objetivo de déficit:

- 2020: 2,6% para Navarra y la CAV.¹⁹ En este último caso hubo una novedad. Las diputaciones forales, titulares de la capacidad tributaria, venían siendo consideradas a efectos de déficit como entidades de régimen local, al igual que las diputaciones provinciales de régimen común y los ayuntamientos, por lo que no podían presentar déficit. En esta ocasión el Estado admitió un 0,9 % para las diputaciones.
- 2021: 2,2% para Navarra y la CAV y 0,8% para las diputaciones.

La recaudación neta se resintió fuertemente en 2020: cayó un 11,7% en Álava, un 10,8% en Bizkaia y un 7,9% en Gipuzkoa. En Navarra, por su parte, la caída fue de un 7,8%.²⁰ Dado que se esperaba un año de expansión económica y por tanto de los ingresos, el impacto es aún mayor sobre las previsiones. Al mismo tiempo, la pandemia y el confinamiento imponen necesidades que presionan los presupuestos por el lado del gasto, si bien buena parte del gasto adicional en partidas sociales o sanitarias se va a realizar a costa de otras, como inversiones. Las diputaciones forales redujeron sus gastos en 2020 un 2,8%,²¹ mientras el Gobierno Vasco lo incrementó un 4,9%. En Navarra el gasto fue finalmente un 6,7% superior al de 2019.

En 2021 —a pesar de la sucesión de olas pandémicas— la recaudación se recuperó claramente (en torno al 14,5% en Bizkaia, Gipuzkoa y Navarra), con la única excepción de Álava (reducción del 2%), superándose en los tres primeros territorios el nivel de 2019. Por el lado del gasto las diferencias fueron significativas: 7,5% en Gipuzkoa, 6,1% en Bizkaia y 4,3% en Navarra, frente al estancamiento en Álava (0,6%) y la reducción en la CAV (-9,7%).

En cuanto a la cuantificación de las medidas para hacer frente al impacto económico de la pandemia, el Gobierno Vasco aprobó en marzo de 2020 un programa por importe de 841 millones de euros en el que destacan 200 millones para reforzar el sistema sanitario y 55 millones para apoyo a personas y familias.²² Para apoyo a empresas y trabajo

¹⁹ Las referencias a la CAV en un contexto presupuestario se entienden hechas al Gobierno Vasco.

²⁰ Impuestos directos, impuestos indirectos y tasas y precios públicos. Los datos proceden de las respectivas cuentas generales o, cuando no la hay, de la ejecución presupuestaria.

²¹ El gasto no financiero total se redujo entre un 7,5% (Gipuzkoa) y un 7,8% (Álava), si bien las transferencias de las diputaciones a la CAV lo hicieron en una proporción mayor (entre el 10,9 y el 12%), lo que hizo que la reducción del gasto efectivo fuera menor. Tomamos como referencia el gasto no financiero. En el caso de las diputaciones se excluyen las transferencias a la CAV y el cupo; en el de Navarra la aportación derivada del Convenio.

²² A ello habría que añadir las medidas aprobadas por las diputaciones forales, por importe de 18,4 millones en Álava, 85,5 millones en Bizkaia y 45,9 millones en Gipuzkoa (Gobierno Vasco 2020).

autónomo se habilitan 568 millones, de los cuales la partida principal es un programa de apoyo financiero (refianzamiento de préstamos para liquidez y gastos de estructura) de 500 millones, que sería ampliado poco después a 1.000 millones. En 2021 fue prorrogado por un importe de 500 millones de euros.²³ De acuerdo con Jaca y Saizabal (2021), la ejecución presupuestaria de estas líneas fue de 669 millones en 2020 y de 756 en 2021 (prevista, con datos de noviembre). Un programa significativo es el de consolidación, diversificación y *reshoring* de proyectos estratégicos, no tanto por su dotación económica, de 19 millones de euros, como porque se enmarca en políticas emprendidas por países europeos de relocalización en sus territorios de actividades significativas de la cadena de valor. Se ha planteado un debate sobre la posibilidad efectiva de que se produzca dicho *reshoring* —e incluso un retroceso de la globalización (*de-globalisation*)— y hay escepticismo sobre sus efectos positivos (Antràs 2020, Fortunato 2020, OCDE 2021, Hayakawa y Mukunoki 2021). Se vuelve a poner atención en procesos de producción locales, que pueden favorecer el acortamiento de las cadenas de aprovisionamientos, haciéndolas más sostenibles (OCDE 2020b). En el caso de Euskadi y Navarra ello podría ser de resultado incierto, porque buena parte del tejido industrial está plenamente integrado en dichas cadenas.

En noviembre de 2020 la CAV lanzó el programa Berpiztu (Programa para la -Reactivación Económica y el Empleo 2020-2024), que contempla un presupuesto de 9.550 millones de euros, de los que 7.935 van a líneas de reactivación y 1.615 a creación de empleo, a lo que habría que añadir 3.700 millones en avales. En diciembre de ese año se aprobó el plan Euskadi Next 2021-2026, un programa de inversiones que aspira a financiarse de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) que corresponden a España. Contempla unas inversiones totales de 13.135 millones, de los que 5.703 procederían del citado MRR. A ello habría que añadir 1.702 millones procedentes de los PERTE. Anteriormente, el 12 de mayo, se presentó oficialmente el *Basque Green Deal*, con la idea de aplicar la filosofía del Pacto Verde Europeo. Carece de concreción presupuestaria y su articulación jurídica se hará a través de una ley de Transición Energética y Cambio Climático.

En Navarra se habilitó un fondo de 130 millones de euros para gastos de salud, educación, políticas sociales y apoyo a empresas, pymes y autónomos, así como otro de 25 millones para gastos de entidades locales ocasionados por la COVID-19. Igualmente, se abrieron líneas de ayudas para alquiler de viviendas y ayudas directas a autónomos. Otras medidas pretendían facilitar la obtención de avales y préstamos, y, en el ámbito tributario, ampliar plazos y aplazar pagos.

Las medidas a medio plazo con vocación estructural se integran en el plan denominado Reactivar Navarra 2020-2023, que aspira a un “nuevo modelo económico y social”, en la línea de las medidas europeas, especialmente el Pacto Verde Europeo (así como la Agenda 2030), o las ya comentadas para la CAV: digitalización, descarbonización, cohesión social, vertebración territorial y marco de convivencia. Está dotado con 990 millones de euros para 190 medidas, a los que habrá que sumar los recursos procedentes del Estado y de la UE. Dado el escenario presupuestario que dibuja el plan, con un

²³ Decreto 50/2020, de 31 de marzo, modificado por el Decreto 67/2020, de 19 de mayo y Decreto 106/2021, de 9 de marzo.

incremento del gasto del 5% entre 2021 y 2023, no se trata propiamente de un plan nuevo, sino de una reorganización de medidas previstas en otros planes ya en vigor.

5. Respuesta a la crisis y políticas estructurales

Así pues, la respuesta a la crisis ha sido intensa e inmediata y ha puesto en cuestión ideas y concepciones que parecían ya muy arraigadas. Se plantea un auténtico desafío a una ortodoxia económica anclada en postulados neoliberales que guiaron las políticas de desregulación, privatización y, en general, retroceso de lo público desde los años ochenta del siglo pasado. Además de las propuestas del ámbito académico o social, los organismos internacionales, como hemos visto, insisten en la descarbonización, la digitalización y las medidas sociales como respuesta inmediata a la crisis y como guía a políticas a medio y largo plazo.

La digitalización se ve como una respuesta a retos del sistema económico, particularmente como vehículo de innovación, modernización tecnológica e incrementos de productividad. Las iniciativas relacionadas con la denominada “industria 4.0” se insertan en esta estrategia.²⁴ Pero también como un mecanismo de inclusión social, al favorecer la igualdad de oportunidades y la reducción de disparidades en el sistema educativo, que quedaron patentes con el confinamiento y la suspensión de actividades docentes presenciales en 2020. Se considera, igualmente, que es esencial para la reducción de disparidades territoriales, especialmente entre el ámbito rural y el urbano, en un momento en que crece la preocupación por el despoblamiento. Así, es, como se ha mencionado, un eje programático fundamental en la estrategia de Navarra (Reactivar Navarra 2020-2023). Se ha planteado un debate en torno al impacto ambiental de la digitalización. Se da por seguro un efecto positivo, tanto sobre la biodiversidad como en los procesos industriales, la actividad agraria y la gestión de la movilidad en las ciudades (Comisión Europea 2019). No obstante, hay escepticismo en algunos ámbitos, no solo sobre el impacto directo en las emisiones de gases de efecto invernadero, sino relacionado con el consumo masivo de energía y agua o su incidencia en el consumo de recursos minerales y fósiles no renovables, en la generación de residuos o en el uso de la tierra y sus cambios (Liu *et al.* 2019).

Un segundo eje de actuación es el desarrollo inclusivo. Las desigualdades han tendido a incrementarse desde los años ochenta del siglo pasado, fundamentalmente por el impacto de la desigualdad dentro de los países.²⁵ Las políticas tributarias y el recorte de programas sociales, agudizados tras la crisis de 2008, han favorecido esa tendencia. A ello hay que añadir, en el caso de países pobres, el impacto social del cambio climático, dada la mayor vulnerabilidad y menor capacidad de reacción de los grupos más

²⁴ Aunque se habla de industria 4.0, afecta también a los servicios, dada la tendencia a la “servitización” (*servitization*) de la industria, entendida como una estrecha relación entre la actividad propiamente productiva con servicios asociados a las fases de desarrollo o de relación con el consumidor final (Raddats *et al.* 2019). Algunas estrategias surgidas tras la interrupción de las redes globales de producción por la pandemia (*reshoring* o relocalización) coinciden con reflexiones que se venían haciendo sobre el impacto de las tecnologías de la industria 4.0 en dichas redes (Strange y Zucchella 2017, Bilbao-Ubillos *et al.* 2021).

²⁵ Si bien la desigualdad global se incrementa, la desigualdad entre países tiende a reducirse, por lo que se atribuye el efecto neto a la desigualdad dentro de los países. Sobre los distintos tipos de desigualdad y su evolución, ver Milanovic (2012), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– (2016) o Niño-Zarazúa *et al.* (2017).

desfavorecidos (IPCC 2014, cap. 13, Islam y Winkel 2017). La crisis de la COVID-19 ha favorecido respuestas redistribuidoras y una renovación del debate sobre el desarrollo inclusivo.

Las políticas de reducción de desigualdades pueden ser previas a la generación de renta, por ejemplo, mediante el sistema de salud o del educativo o mediante políticas de mejora de la calidad del empleo. O pueden ser redistribuidoras, fundamentalmente a través del sistema tributario y de transferencias (Bozio *et al.* 2020, Dutzler *et al.* 2021). La articulación de rentas básicas universales o de salarios mínimos suficientes son otros temas que han resurgido recientemente en el debate de la redistribución (Bidadanure 2019). La actuación decidida del sector público en la pandemia ha favorecido la mitigación de desigualdades, como hemos comentado ya en el caso español (Aspachs *et al.* 2021). A pesar de todo, la crisis ha afectado con mayor intensidad a empleos poco cualificados, a jóvenes y a inmigrantes. Aunque en países en desarrollo también se han visto claramente más afectadas las mujeres, en los países desarrollados las diferencias por sexo no son significativas, medidas por el impacto en el desempleo. No obstante, cabe esperar que el coste para las mujeres haya sido mayor que para los hombres, tanto por su mayor presencia en servicios de alto contacto, como los mayores niveles de precariedad laboral y salarial, como por la asunción de una parte desproporcionada del trabajo de cuidados no remunerado, particularmente durante el confinamiento (por ejemplo, Deryugina *et al.* (2021) para el caso de la actividad académica). El impacto de la pandemia se suma así a las desigualdades previamente existentes y las agrava. Cabe esperar que la crisis dé lugar también a un incremento de las tasas de pobreza y exclusión social, a pesar de que las cifras de la CAV y Navarra son en 2020 claramente inferiores a la media española (13,9% en la CAV y 12% en Navarra, frente al 26,4% en España y el 21,9% en la UE.²⁶ La existencia de esquemas de garantía de ingresos (Renta de Garantía de Ingresos en la CAV o Renta Garantizada en Navarra, completadas recientemente por el Ingreso Mínimo Vital estatal), han contribuido a mitigar los problemas sociales asociados a la pobreza y la exclusión social.

También surgen propuestas del mundo académico y político demandando mejoras en la fiscalidad, mayor intensidad redistribuidora de las políticas públicas e incluso tipos mínimos globales sobre beneficios empresariales (véase, por ejemplo, Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation –ICRICT– 2020; el presidente Biden ha lanzado una propuesta en ese sentido). La UE plantea el establecimiento de una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades. La respuesta inmediata a la crisis ha conllevado una expansión fiscal que, junto a la reducción de los ingresos, implica un incremento del déficit y del endeudamiento público. La sostenibilidad de los niveles de deuda y la articulación de políticas estructurales requiere un fortalecimiento de la capacidad recaudatoria y de un incremento de la aportación de los grupos de población con mayor nivel de renta. Este debate es de particular interés para la CAV y Navarra, dada su capacidad fiscal. No obstante, en lo que afecta a la imposición de beneficios de sociedades es necesario algún tipo de consenso internacional amplio (en la línea de las propuestas de Biden, la UE o la OCDE) para evitar la carrera permanente por la reducción de tipos y la concesión de

²⁶ Indicador AROPE, datos del INE y Eurostat. Los datos disponibles no permiten captar el impacto de la pandemia, puesto que los ingresos que se utilizan para el cálculo son los del año anterior, en este caso 2019.

ventajas y el consiguiente incremento de la capacidad de arbitraje regulatorio de las grandes corporaciones (Dicken 2015). Las posibilidades añadidas de que disponen las grandes compañías digitales (las denominadas GAFA: Google, Amazon, Facebook y Apple) llevan a plantear algunas alternativas, como la denominada “tasa Google” para hacer frente al práctico escamoteo de sus contribuciones fiscales.

Ahora bien, si en estos ámbitos las posibilidades de actuación de un Estado son pequeñas, lo son aún más las de haciendas tan reducidas como las forales. Por otra parte, algunos de los retos de la fiscalidad, como las transacciones digitales, incluyendo el juego, requieren la colaboración de la hacienda estatal para poder establecer con cierto rigor las bases imponibles que corresponden a cada territorio y los correspondientes puntos de conexión. Tampoco cabe ignorar que la capacidad legislativa o reglamentaria en el ámbito de la imposición indirecta es nula. Todo ello incide en la capacidad distribuidora (pre y redistribuidora) de la política pública, y por tanto de configuración de un modelo socioeconómico, muy ligada a la capacidad para diseñar un sistema fiscal eficaz.

El tercer eje de actuación tiene que ver con el impacto ambiental y la descarbonización. La UE se plantea objetivos ambiciosos que, no obstante, se basan en la confianza en tecnologías no disponibles, que por sí solas es dudoso que conduzcan al control del cambio climático sin cambios económicos, culturales o de comportamiento (McLaren y Markusson 2020, Keyber y Lenzen 2021). El *International Resource Panel* de la UNEP estimaba en su informe de 2014 que para 2050 cada unidad de PIB debería ser obtenida con entre un 25% y un 10% de los recursos materiales utilizados hoy, incluyendo los incorporados a bienes y servicios importados (Von Weizsäcker *et al.* 2014). El propio objetivo de emisiones netas nulas de CO₂ para 2050 está sometido a discusiones. Evidentemente, el cumplimiento de los objetivos ambientales requiere cambios profundos, no solo en las pautas de producción, transporte y consumo de la energía, sino de las de todo tipo de bienes y servicios. En una economía tan ligada al sector de automoción como la vasca y navarra, se pone en el énfasis en la fabricación de baterías (CAV) o en la de automóviles eléctricos (Navarra). Sin embargo, es probable que la descarbonización requiera no solo la mera sustitución de un tipo de vehículos por otro, sino cambios en las pautas de movilidad y en el planteamiento de las ciudades que alteren completamente el panorama de la industria automovilística.

Estos tres ámbitos marcan una agenda ambiciosa que enlaza con la respuesta inmediata a la crisis, pero que todavía apenas está pergeñada. La manera en que se haga determinará en buena medida la evolución socioeconómica de los próximos años.

6. Conclusiones

Para terminar este trabajo, procedemos a sintetizar las principales conclusiones que se derivan del mismo.

La crisis de 2020 presenta sustanciales diferencias con la de 2008, tanto por su rapidez e intensidad, como por la respuesta que ha generado desde el sector público. Si bien los sectores inicialmente afectados no son centrales al sistema económico, la crisis consiguió paralizar las economías, interrumpir las redes globales de producción y confinar a centenares de millones de personas en muchos países, en un cierre (*lockdown*) con pocos precedentes de esa magnitud.

La reacción inicial se dirigió al fortalecimiento del sistema sanitario, la protección de colectivos vulnerables y el apoyo al empleo y a la solvencia y liquidez de las empresas. Sin embargo, para evitar los daños permanentes que la paralización de la economía podría generar, se ha extendido un amplio consenso entre gobiernos, organismos internacionales y la academia, sobre la necesidad de intervenciones públicas en infraestructuras, transición ecológica y digital y protección social. La UE ha previsto recursos financieros sin precedentes para ello, condicionando su recepción a la presentación de proyectos concretos. Hay una ruptura clara con los planteamientos que guiaron su actuación en la Gran Recesión y se apuesta por el impulso público, si bien en estrecha relación con el sector privado. En la medida en que Estados y regiones (a través de aquellos) han de cumplir los requisitos para obtener la financiación, se refuerza la colaboración público-privada como esquema de actuación del sector público.

Eso hace que los planes de actuación de administraciones estatales y regionales se alineen. Las distintas administraciones han elaborado planes que buscan transformaciones estructurales en las líneas señaladas y se han comenzado a liberar los fondos correspondientes, que indudablemente supondrán un potente revulsivo para la actual situación. Las transformaciones pretendidas están todavía en fase de formulación o en sus inicios, por lo que habrá que esperar un tiempo para evaluar sus resultados y el grado en que se acercan a los objetivos. Por otra parte, en gran medida se han reformulado planes ya existentes o se han integrado en los nuevos, por lo que la aportación presupuestaria neta será previsiblemente inferior a las cuantías totales manejadas.

La invasión rusa de Ucrania (24 de febrero) y la guerra subsiguiente abre un nuevo escenario extraordinariamente complejo. Al coste humano y material que conlleva, se añade, desde el punto de vista económico, el incremento de la incertidumbre y la agudización de unas tensiones inflacionistas preexistentes, ocasionadas en parte por los precios de la energía. La medida en que todo ello condicione las políticas públicas es todavía una incógnita, pero en todo caso cabe esperar una prolongación de la crisis, con sus costes sociales, ambientales y económicos.

Referencias

- Alesina, A.F., y Ardagna, S., 2009. *Large changes in fiscal policy: Taxes versus spending*. (NBER Working Paper nº 15438) [en línea]. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w15438/w15438.pdf [Acceso 13 octubre 2022].
- Anghel, B., Cozzolino, M., y Lacuesta, A., 2020. El teletrabajo en España. *Boletín Económico* [en línea], 2/2020. Disponible en: <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/12361/1/be2002-art13.pdf> [Acceso 13 octubre 2022].
- Antràs, P., 2020. *De-globalisation? Global value chains in the post-COVID-19 age*. (NBER Working Paper nº 28115) [en línea]. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en: <https://doi.org/10.3386/w28115> [Acceso 13 octubre 2022].
- Ardanaz, M., et al., 2021. Growth-friendly fiscal rules? Safeguarding public investment from Budget cuts through fiscal rule design. *Journal of International Money and*

- Finance* [en línea], vol. 111. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2020.102319> [Acceso 13 octubre 2022].
- Aspachs, O., *et al.*, 2021. *Real-time inequality and the Welfare State in motion: Evidence from COVID-19 in Spain*. (Barcelona GSE Working Paper Series nº 1202) [en línea]. Disponible en: <https://www.barcelonagse.eu/research/working-papers/real-time-inequality-and-welfare-state-motion-evidence-covid-19-spain> [Acceso 13 octubre 2022].
- Bamba, M., Combes, J.L., y Minea, A., 2020. The effects of fiscal consolidation on the composition of government spending. *Applied Economics*, 52(14), pp. 1517–1532.
- Banco Central Europeo (BCE), 2022. *Decisiones de política monetaria* [en línea]. Nota de prensa. 3 de febrero. Fráncfort del Meno: BCE. Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.mp220203~90f9e94662.es.html> [Acceso 13 octubre 2022].
- Banco de España, 2017. *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España 2008–2014* [en línea]. Madrid: Banco de España. Disponible en: https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/InformacionInteres/ReestructuracionSectorFinanciero/Arc/Fic/InformeCrisis_Completo_web.pdf [Acceso 13 octubre 2022].
- Banco de España, 2021. Informe trimestral de la economía española. *Boletín Económico* [en línea], 4/2021. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/21/T4/Fich/be2104.pdf> [Acceso 13 octubre 2022].
- Barlow, A.W., *et al.*, 2021. Biodiversity and global health: Intersection of health, security, and the environment. *Health Security*, 19(2), pp. 214–222.
- Bidadanure, J.U., 2019. The political theory of universal basic income. *Annual Review of Political Science*, vol. 22, pp. 481–501.
- Bilbao-Ubillos, J., *et al.*, 2021. Oportunidades para la repatriación de actividades derivadas de la servitización y la industria 4.0: implicaciones territoriales y de política industrial. *Economía Industrial* [en línea], nº 422, pp. 37–48. Disponible en: <https://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/422/BILBAO,CAMINO,%20INTXAURBURU%20Y%20VELASCO.pdf> [Acceso 13 octubre 2022].
- Bozio, A., *et al.*, 2020. *Predistribution vs. redistribution: Evidence from France and the U.S.* (Working Paper nº 2020/22) [en línea]. París: World Inequality Lab. Disponible en: <https://wid.world/document/predistribution-vs-redistribution-evidence-from-france-and-the-u-s/> [Acceso 13 octubre 2022].
- Büscher, B., *et al.*, 2021. Planning for a world beyond Covid-19: Five pillars for post-neoliberal development. *World Development*, vol. 140.
- Cerniglia, F., Saraceno, F., y Watt, A., eds., 2021. *The Great Reset: 2021 European Public Investment Outlook* [en línea]. Cambridge: Open Books. Disponible en: <https://books.openbookpublishers.com/10.11647/obp.0280.pdf> [Acceso 13 octubre 2022].
-

- Cerniglia, F., y Saraceno, F., eds., 2020. *A European Public Investment Outlook* [en línea]. Cambridge: Open Books. Disponible en: <https://books.openedition.org/obp/13557> [Acceso 13 octubre 2022].
- Comisión Europea, 2019. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El Pacto Verde Europeo* (COM (2019) 640 final) [en línea]. Bruselas, 11 de diciembre. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF [Acceso 13 octubre 2022].
- Comisión Europea, 2020a. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación* (COM (2020) 456 final) [en línea]. Bruselas, 27 de mayo. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0456&from=ES> [Acceso 13 octubre 2022].
- Comisión Europea, 2020b. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones. Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021* (COM (2020) 575 final) [en línea]. Bruselas, 17 de septiembre. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0575&from=ES> [Acceso 13 octubre 2022].
- Comisión Europea, 2021. *The EU's 2021–2027 Long-Term Budget and NextGenerationEU. Facts and Figures* [en línea]. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559> [Acceso 13 octubre 2022].
- Comisión Europea, 2022. *Recovery and Resilience Scoreboard* [en línea]. Bruselas: CE, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros. Disponible en: https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html?lang=en [Acceso 13 octubre 2022].
- Davis, W., 2021. The revenge of sovereignty on Government? The release of neoliberal politics from economics post-2008. *Theory, Culture & Society* [en línea], 38(6), pp. 95–118. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0263276421999455> [Acceso 13 octubre 2022].
- Davis, W., y Gane, N., 2021. Post-Neoliberalism? An introduction. *Theory, Culture & Society* [en línea], 38(6), pp. 3–28. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/02632764211036722> [Acceso 13 octubre 2022].
- De la Porte, C., y Heins, E., 2015. A new era of European Integration? Governance of labour market and social policy since the sovereign debt crisis. *Comparative European Politics* [online], 13(1), pp. 8–28. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/cep.2014.39> [Acceso 13 octubre 2022].
- De la Porte, C., y Jensen, M.D., 2021. The next generation UE: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal. *Social Policy and Administration* [en línea],

55(2), pp. 388–402. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/spol.12709> [Acceso 13 octubre 2022].

Delgado-Téllez, M., *et al.*, 2022. The decline in public investment: “social dominance” or too-rigid fiscal rules? *Applied Economics*, 54(10), pp. 1123–1136.

Deryugina, T., Shurchkov, O., y Stearns, J.E., 2021. *COVID-19 disruptions disproportionately affect female academics* (NBER Working Paper no. 28360) [en línea]. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w28360/w28360.pdf [Acceso 13 octubre 2022].

Dicken, P., 2015. *Global Shift. Mapping the Changing Contours of the World Economy*. 7ª ed. Londres: Sage.

Dutzler, B., Johnson, S., y Muthooru, P., 2021. *The political economy of inclusive growth: A review* (IMF Working Paper WP/21/82) [en línea]. 19 de marzo. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional (FMI). Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/03/19/The-Political-Economy-of-Inclusive-Growth-A-Review-50270> [Acceso 13 octubre 2022].

Fernández Cerezo, A., 2021. La evolución de la actividad en las provincias españolas a lo largo de 2020 y sus determinantes. Artículos Analíticos. *Boletín Económico* [en línea], 1/2021. Madrid: Banco de España. Disponible en: <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/14835/1/be2101-art03.pdf> [Acceso 13 octubre 2022].

Fondo Monetario Internacional (FMI), 2020. *Fiscal Monitor. Policies for the Recovery* [en línea]. Octubre. Washington, DC. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor> [Acceso 13 octubre 2022].

Fondo Monetario Internacional (FMI), 2021a. *Policy responses to COVID-19* [en línea]. Washington, DC. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19> [Acceso 13 octubre 2022].

Fondo Monetario Internacional (FMI), 2021b. *World Economic Outlook. Managing Divergent Recoveries* [en línea]. Abril. Washington, DC. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021> [Acceso 13 octubre 2022].

Fondo Monetario Internacional (FMI), 2022. *World Economic Outlook. Update. Rising Caseloads, a Disrupted Recovery, and Higher Inflation* [en línea]. Enero. Washington, DC. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/01/25/world-economic-outlook-update-january-2022> [Acceso 13 octubre 2022].

Fortunato, P., 2020. *How COVID-19 is changing global value chains* [en línea]. Ginebra: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Disponible en: <https://unctad.org/es/node/27709> [Acceso 13 octubre 2022].

Gobierno de España, 2021a. *España puede: Plan de recuperación, transformación y resiliencia* [en línea]. 13 de abril. Madrid. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/130421-%20Plan%20de>

[%20recuperacion%2C%20Transformacion%20y%20Resiliencia.pdf](#) [Acceso 13 octubre 2022].

- Gobierno de España, 2021b. *Informe de ejecución del Plan de Recuperación* [en línea]. Diciembre. Madrid. Disponible en: https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2021-12/15122021_Informe_de_Ejecucion_del_Plan_de_Recuperacion.pdf [Acceso 13 octubre 2022].
- Gobierno de España, 2022a. *Mapa de inversiones gestionadas por las comunidades autónomas. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* [en línea]. Última actualización: 7 de febrero. Madrid. Disponible en: <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/mapa-de-inversiones-gestionadas-por-las-comunidades-autonomas> [Acceso 13 octubre 2022].
- Gobierno de España, 2022b. *Proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica (PERTE). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* [en línea]. Madrid. Disponible en: <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/pertes> [Acceso 13 octubre 2022].
- Gobierno Vasco, 2020. *Berpiztu. Programa para la Reactivación Económica y el Empleo de Euskadi (2020-2024)* [en línea]. Gobierno Vasco. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/programa-berpiztu/web01-a2berpiz/es/> [Acceso 13 octubre 2022].
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), 2014. *AR5 Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability* [en línea]. Ginebra: IPCC. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/> [Acceso 13 octubre 2022].
- Hayakawa, K., y Mukunoki, H., 2021. Impacts of COVID-19 on global value chains. *The Developing Economies* [en línea], 59(2). Disponible en: <https://doi.org/10.1111/deve.12275> [Acceso 13 octubre 2022].
- Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation (ICRICT), 2020. *The Global Pandemic, Sustainable Economic Recovery, and International Taxation* [en línea]. ICRICT. Disponible en: <https://static1.squarespace.com/static/5a0c602bf43b5594845abb81/t/5ee79779c63e0b7d057437f8/1592235907012/ICRICT+Global+pandemic+and+international+taxation.pdf> [Acceso 13 octubre 2022].
- Islam, S.N., y Winkel, J., 2017. *Climate change and social inequality* (DESA Working Paper nº 152) [en línea]. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA). Naciones Unidas. Disponible en: https://www.un.org/esa/desa/papers/2017/wp152_2017.pdf [Acceso 13 octubre 2022].
- Jaca, J.I., y Saizabal, I., 2021. La respuesta del Gobierno Vasco ante la COVID-19. *Ekonomiaz* [en línea], nº 100, pp. 174–209. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8313172.pdf> [Acceso 13 octubre 2022].
- Jones, L., y Hameiri, S., 2021. COVID-19 and the failure of the neoliberal regulatory state. *Review of International Political Economy*, 29(4), pp. 1027–1052.

- Keyber, L.T., y Lenzen, M., 2021. 1.5°C degrowth scenarios suggest the need for new mitigation pathways. *Nature Communications*, 12, 2676.
- Liu, R., et al., 2019. *Impact of the Digital Transformation on the Environment and Sustainability* [en línea]. 20 de diciembre. Berlín: Öko-Institut e.V. Disponible en: https://ec.europa.eu/environment/enveco/resource_efficiency/pdf/studies/issue_paper_digital_transformation_20191220_final.pdf [Acceso 13 octubre 2022].
- Lothian, T., y Unger, R.M., 2011. Crisis, slump, superstition and recovery. Thinking and acting beyond vulgar Keynesianism. *Global Policy* [en línea], 28 septiembre. Disponible en: <https://www.globalpolicyjournal.com/articles/world-economy-trade-and-finance/crisis-slump-superstition-and-recovery-thinking-and-acting-> [Acceso 13 octubre 2022].
- McLaren, D., y Markusson, N., 2020. The co-evolution of technological promises, modelling, policies and climate change targets. *Nature Climate Change*, vol. 10, pp. 392–397.
- Milanovic, B., 2012. Global inequality recalculated and updated: The effect of new PPP estimates on global inequality and 2005 estimates. *The Journal of Economic Inequality*, 10(1), pp. 1–18.
- Naidu, S., Rodrik, D., y Zucman, G., 2020. Economics after Neoliberalism: Introducing the EfIP Project. *AEA Papers and Proceedings* [en línea], vol. 110, pp. 366–371. Disponible en: <https://doi.org/10.1257/pandp.20201000> [Acceso 13 octubre 2022].
- Niño-Zarazúa, M., Roope, L., y Tarp, F., 2017. Global inequality: Relatively lower, absolutely higher. *The Review of Income and Wealth* [en línea], 63(4), pp. 661–684. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/roiw.12240> [Acceso 13 octubre 2022].
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2020a. *Evaluating the Initial Impact of COVID-19 Containment Measures on Economic Activity* [en línea]. París. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126_126496-evgsi2gmqj&title=Evaluating_the_initial_impact_of_COVID-19_containment_measures_on_economic_activity&_ga=2.80052951.1102363162.1621150071-1613502584.1621150071 [Acceso 13 octubre 2022].
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2020b. *The Territorial Impact of COVID-19: Managing the Crisis across Levels of Government* [en línea]. Actualizado el 10 de noviembre de 2020. París. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128287-5agkkojaaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government&_ga=2.225666591.420340944.1621263541-1566221978.1617901480 [Acceso 13 octubre 2022].
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2021. *Global Value Chains: Efficiency and Risks in the Context of COVID-19* [en línea]. 11 de febrero. París. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1060_1060357-mi890957m9&title=Global-value-chains-Efficiency-and-risks-in-the-context-of-COVID-19&_ga=2.47106597.346690932.1621150968-1566221978.1617901480 [Acceso 13 octubre 2022].

- Ortega, E., y Peñalosa, J., 2013. Algunas reflexiones sobre la economía española tras cinco años de crisis. *Documentos ocasionales* [en línea], nº 1304. Madrid: Banco de España. Disponible en: <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/6375/1/do1304.pdf> [Acceso 13 octubre 2022].
- Pisani-Ferry, J., 2012. *El despertar de los demonios*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (IPBES), 2020. *Workshop Report on Biodiversity and Pandemics of the Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* [en línea]. Bonn: IPBES secretariat. Disponible en: <https://doi.org/10.5281/zenodo.4147317> [Acceso 13 octubre 2022].
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2016. *Informe sobre desarrollo humano 2016. Desarrollo humano para todas las personas* [en línea]. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en: https://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_SP_Overview_Web.pdf [Acceso 13 octubre 2022].
- Raddats, C., et al., 2019. Servitization: A contemporary thematic review of four major research streams. *Industrial Marketing Management*, vol. 83, pp. 207–223.
- Reinhart, C.M., y Rogoff, K.S., 2010. Growth in a time of debt. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 100(2), pp. 573–578.
- Rodrik, D., 2017. The fatal flaw of Neoliberalism: It's bad economics. *The Guardian* [en línea], 14 de noviembre. Disponible en: <https://www.theguardian.com/news/2017/nov/14/the-fatal-flaw-of-neoliberalism-its-bad-economics> [Acceso 13 octubre 2022].
- Saez, E., y Zucman, G., 2020. The crisis calls for massive government intervention: here's how to do it. *The Guardian* [en línea], 17 de marzo. Disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/17/governments-crisis-coronavirus-business> [Acceso 13 octubre 2022].
- Sapir, A., 2020. *Why has COVID-19 hit different European Union economies so differently?* (Policy Contribution 2020/18) [en línea]. Bruegel. Disponible en: <https://www.bruegel.org/policy-brief/why-has-covid-19-hit-different-european-union-economies-so-differently> [Acceso 13 octubre 2022].
- Sarkozy, M., 2008. *Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur les mesures de soutien à l'économie face à la crise économique internationale, à Argonay (Haute-Savoie) le 23 octobre 2008* [en línea]. París: Elíseo. Disponible en: <https://www.elysee.fr/nicolas-sarkozy/2008/10/23/declaration-de-m-nicolas-sarkozy-president-de-la-republique-sur-les-mesures-de-soutien-a-leconomie-face-a-la-crise-economique-internationale-a-argonay-haute-savoie-le-23-octobre-2008> [Acceso 13 octubre 2022].
- Scharpf, F.W., 2016. *Forced structural convergence in the eurozone: Or a differentiated European monetary community* (MPIfG Discussion Paper, nº 16/15) [en línea]. Colonia: Max Planck Institute for the Study of Societies. Disponible en: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/150047/1/879422955.pdf> [Acceso 13 octubre 2022].

- Spangenberg, J.H., 2007. Integrated scenarios for assessing biodiversity risks. *Sustainable Development*, 15(6), pp. 343–356.
- Strange, R., y Zucchella, A., 2017. Industry 4.0, global value chains and international business. *Multinational Business Review* [en línea], 25(3), pp. 174–184. Disponible en: <https://doi.org/10.1108/MBR-05-2017-0028> [Acceso 13 octubre 2022].
- Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TSCG, Pacto Fiscal Europeo), 2012 [en línea]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/20384/st00tscg26-es-12.pdf> [Acceso 13 octubre 2022].
- Vagliasindi, M., y Gorgulu, N., 2021. What have we learned about the effectiveness of infrastructure investment as a fiscal stimulus? A literature review. *Policy Research Working Paper 9796*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Vogel, S., y Fligstein, N., 2020. Economics after Neoliberalism. *Boston Review* [en línea], 6 de octubre. Disponible en: <https://bostonreview.net/articles/neil-fligstein-steven-vogel-tk/> [Acceso 13 octubre 2022].
- Von Weizsäcker, E.U., et al., 2014. *Decoupling 2: Technologies, Opportunities and Policy Options* [en línea]. International Resource Panel del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP). Disponible en: <https://www.resourcepanel.org/reports/decoupling-2> [Acceso 13 octubre 2022].