

*Jorge Malfeito Gaviro\**

## EL PAPEL ECONÓMICO DEL ESTADO Y LOS PLANES DE RECONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y ESTADOS UNIDOS EN LA ETAPA POSCOVID

Tras los primeros efectos derivados de la pandemia, los Gobiernos de todo el mundo se vieron obligados a adoptar medidas urgentes para tratar de contener las consecuencias económicas del confinamiento y, más tarde, a plantear otras de mayor calado con el fin de minimizar el impacto negativo de la crisis. Muchos países han optado por replantear su modelo económico vigente, el enfoque de su política económica y la orientación de sus políticas públicas en el medio plazo.

En este contexto de incertidumbre, este trabajo propone una reflexión sobre si estamos frente a un nuevo cambio de paradigma en el papel que debe desempeñar el Estado en la economía o si, por el contrario, nos encontramos ante una simple reacción de las autoridades económicas a un desafío coyuntural, cuyo único propósito es salvar la situación inmediata, para luego retornar a un modelo similar al anterior a la crisis.

El texto analiza la orientación que se dio a la política económica en los primeros momentos de la crisis y las directrices de los programas de reconstrucción emprendidos después, tanto por la UE como por el Gobierno de EE. UU., así como de las tendencias actuales de sus políticas públicas.

Finalmente, se plantea qué enseñanzas deberían haberse aprendido con la última crisis y cómo deberían servir de guía para el diseño de las políticas públicas de cara al futuro, así como los posibles riesgos y obstáculos a los que los Gobiernos deberían prestar atención para que la recuperación económica sea lo más eficaz, rápida y justa posible.

**Palabras clave:** crisis sanitaria, estímulo fiscal, Next Generation EU, Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, recuperación económica.

**Clasificación JEL:** F35, H51, I38, O22.

### 1. Introducción

En el terreno económico, desde hace varias décadas, hay un debate abierto sobre cuál

debe ser el papel del Estado en la economía (Keynes, 1936). Un debate que divide el pensamiento económico entre los que defienden el papel esencial del Estado como un agente imprescindible del sistema económico, por su labor de regulación de los mercados y de redistribuidor de la renta, y aquellos otros que ▷

\* Universidad Rey Juan Carlos.  
Versión de abril de 2023.  
<https://doi.org/10.32796/bice.2023.3157.7582>

defienden que la actividad económica no debe ser afectada por el Estado y, por consiguiente, consideran que su tamaño y desempeño debe reducirse al mínimo imprescindible.

La posición teórica o ideológica que se adopte respecto a esta cuestión influye de manera determinante en cuestiones económicas esenciales como la distribución o redistribución de la renta, el modelo de estado de bienestar o el modelo tributario que se quiere para un país.

Tras la ruptura económica y social de las dos guerras mundiales y de la Gran Depresión, a partir de 1948 se asentó, con el Plan Marshall, un nuevo paradigma económico y la expansión del estado de bienestar. Frente al *Warfare State* de la Alemania nazi de Hitler, se imponía el *Welfare State* de los países aliados ganadores de la guerra, un plan económico de corte keynesiano para encarar la reconstrucción de los países de Europa occidental tras la Segunda Guerra Mundial.

Después de un largo periodo que transcurre desde la década de 1930 hasta comienzo de los años setenta del siglo pasado, en el que las políticas keynesianas tuvieron un fuerte predicamento, la crisis energética de los setenta y las posiciones más conservadoras de los Gobiernos de Reagan en Estados Unidos y Thatcher en Gran Bretaña pusieron el punto de mira en esas políticas keynesianas, cuestionándolas por considerarlas ineficaces y presupuestariamente insostenibles en el tiempo. El Consenso de Washington<sup>1</sup> sirvió para que las dos potencias económicas, con sus líderes ultraliberales a la cabeza, librarán una dura

<sup>1</sup> Ver John Williamson y su decálogo. Se trata de un conjunto de diez recomendaciones de política económica y estrategias de desarrollo de corte «neoliberal» formuladas en 1989 y defendidas por el FMI y el Banco Mundial, que tenían como objetivo forzar la estabilización y el ajuste macroeconómico en las economías en desarrollo, entonces inmersas en una profunda crisis económica por su deuda externa.

batalla contra la intervención del Estado en la economía y a favor del desmantelamiento del modelo de estado de bienestar que se había desarrollado hasta entonces. Ese nuevo cambio de paradigma encontró un fuerte apoyo en un amplio número de instituciones económicas internacionales y en los diferentes Gobiernos que administraron sus economías, entre los años ochenta y la primera década del nuevo milenio, tratando de reducir todo lo posible el peso de lo público en el ámbito económico mediante el recorte progresivo del estado de bienestar y la privatización de empresas y servicios públicos.

Entonces, la crisis económica de 2008, junto con los durísimos efectos socioeconómicos derivados de las políticas de ajuste macroeconómico aplicadas por las autoridades, que apostaron por una serie de medidas de recorte presupuestario que más tarde se verían claramente equivocadas, puso en cuestión la validez de esas recetas ultraliberales.

Más recientemente, la crisis sanitaria de la COVID-19 y sus primeros efectos económicos obligaron a las Administraciones de todo el mundo a tomar medidas urgentes para tratar de contener las irremediables consecuencias del cierre de la actividad productiva no esencial y, después, a replantearse otras, de más largo alcance, para tratar de minimizar el impacto negativo de la crisis. Todo lo sucedido ha llevado a los Gobiernos a cuestionar el modelo económico vigente y el enfoque que han de tener la política económica y las políticas públicas en el futuro próximo.

Es en este contexto reciente de tanta incertidumbre, y a la sombra de los antecedentes descritos, en el que cabe hacer una reflexión sobre si estamos frente a un nuevo cambio de paradigma en el papel que debe desempeñar el Estado en la economía o si, por el ▷

contrario, nos encontramos ante una simple re-acción de las autoridades económicas a un desafío coyuntural, cuyo único propósito es salvar la situación actual, para luego retornar a un contexto similar al anterior a la crisis.

Resulta apropiado hacerse una pregunta al respecto: ¿se ha producido un cambio de paradigma en el papel del Estado en la economía tras la crisis sanitaria de la COVID-19?

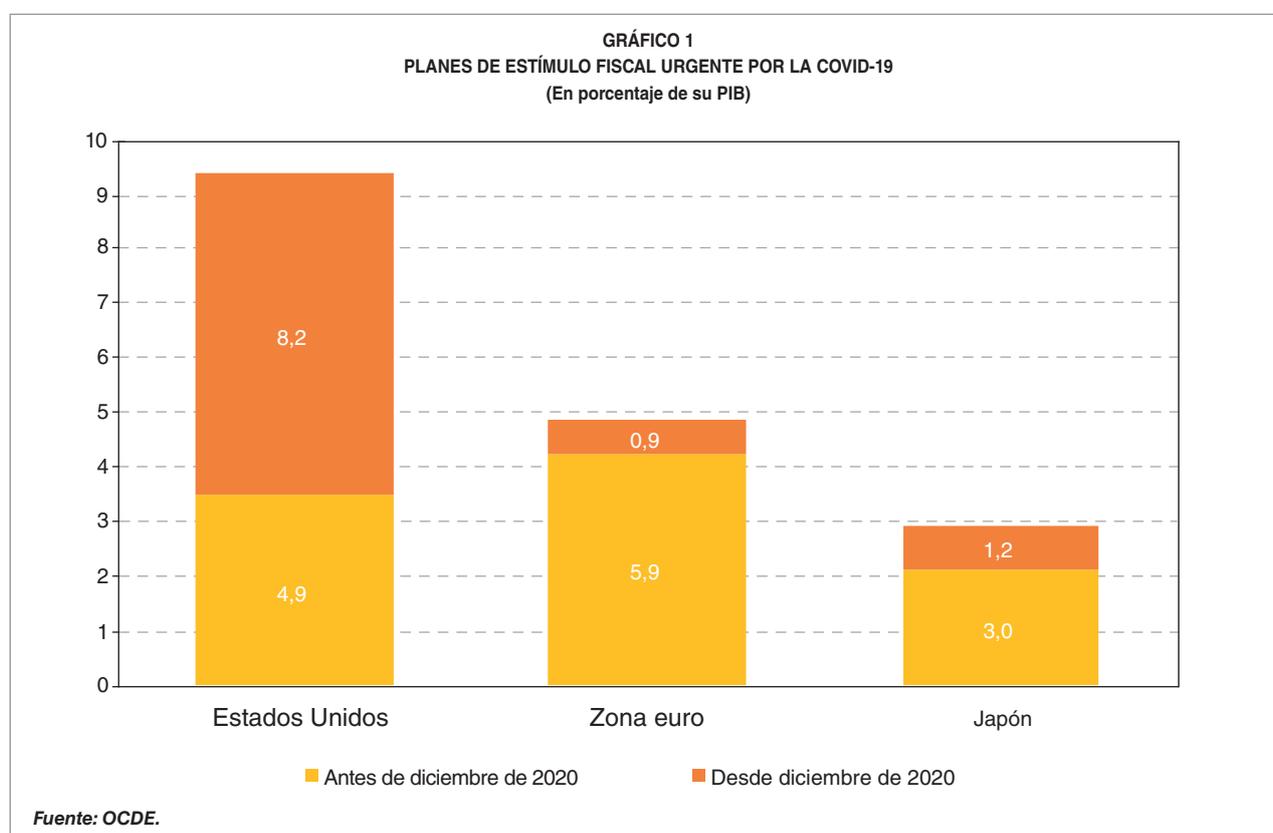
Es una cuestión que nos lleva a reflexionar sobre si la crisis sanitaria y sus negativos efectos económicos pueden suponer un punto de inflexión en el paradigma económico de la «revolución conservadora y neoliberal» de los años ochenta, que pueda provocar un despliegue mayor de lo público y del papel del Estado en la economía. También cabe preguntarnos qué carácter y orientación se están dando a las políticas públicas de los últimos tiempos.

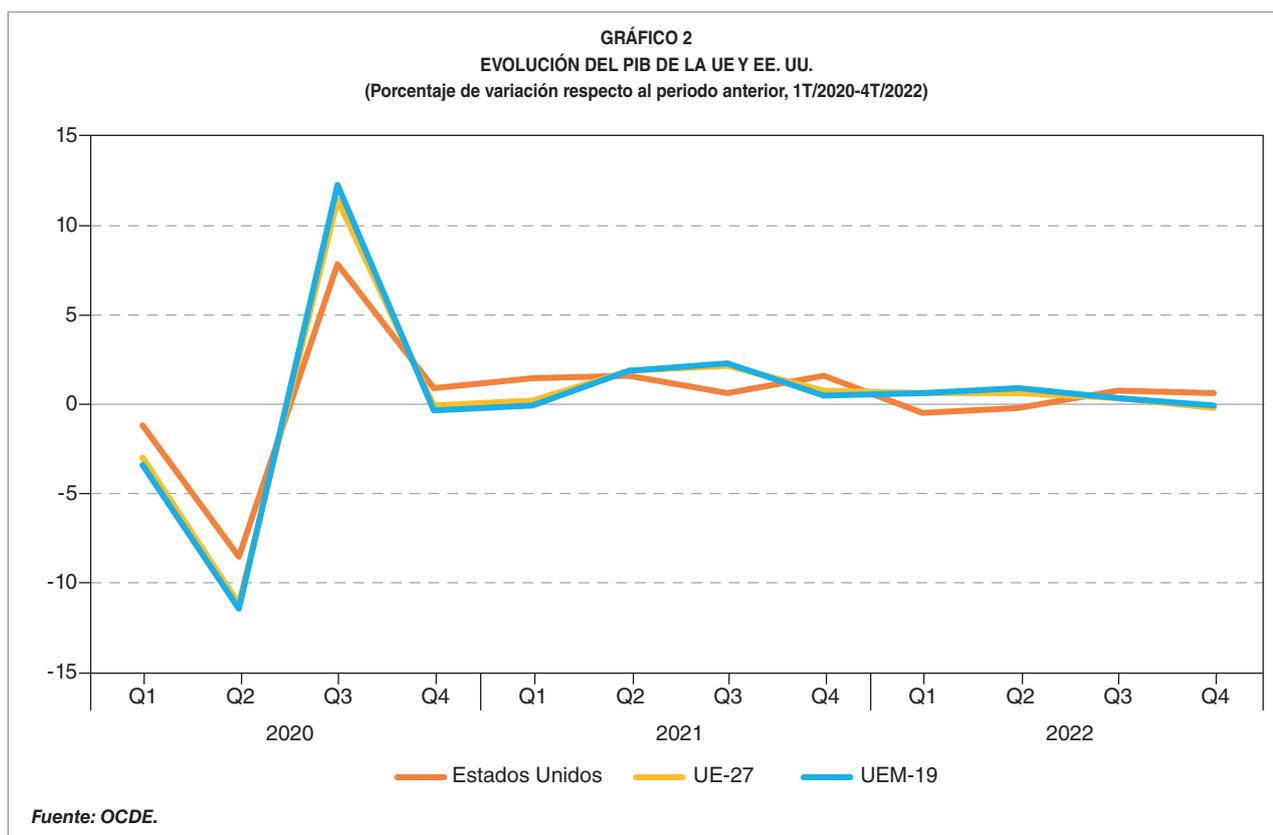
## 2. Primera respuesta de urgencia de los Estados a la crisis sanitaria y sus primeros efectos económicos

Desde que la OMS reconociera en marzo de 2020 la crisis sanitaria, los Gobiernos de todo el mundo aprobaron en la fase más aguda de la pandemia programas de estímulos económicos, tanto fiscales como monetarios, para paliar los efectos negativos derivados de la pandemia.

En esta ocasión, las respuestas de política económica tuvieron un carácter contracíclico, al revés de lo ocurrido con la crisis de 2008 en la Unión Europea (UE), cuando las autoridades económicas europeas optaron por aplicar políticas de ajuste presupuestario en un momento de profunda recesión.

Tanto la UE como EE. UU. optaron, en esos primeros momentos de 2020, por medidas ▷





que tenían la misma orientación, aunque desigual volumen. Mientras las autoridades estadounidenses aprobaron medidas de estímulo fiscal cuyo volumen alcanzaba el 13% de su PIB, Europa fue más tibia, al aprobar medidas que alcanzaron algo más del 6% del PIB de la zona euro (Gráfico 1).

La desigualdad entre las economías más y menos desarrolladas también se hizo evidente tanto en la rapidez de respuesta frente a la situación de emergencia como en términos del volumen de ayudas movilizado.

### 2.1. La política económica europea durante la emergencia

Durante los meses más duros de la pandemia, las autoridades económicas de la UE y los Gobiernos de los Estados miembros pusieron

en marcha una serie de medidas de política económica con la firme voluntad de amortiguar los previsibles efectos económicos negativos derivados del cierre de la mayor parte de las actividades económicas, no solo de la economía europea, sino también global.

Durante el segundo trimestre de 2020, el PIB de la zona euro llegó a registrar una contracción del 15%, mientras que en la economía estadounidense llegó a caer algo más del 10%. El hundimiento del consumo durante esos trimestres fue tan profundo y en tan corto espacio de tiempo que obligó a los Estados a reaccionar inmediatamente con políticas de estímulo.

Por un lado, la UE dejó en suspenso, con carácter excepcional y temporal, la regla de equilibrio presupuestario dentro de la Unión y se permitió a los Estados miembros aplicar una política fiscal expansiva por la vía del gasto público, mediante la concesión de diversas ▷

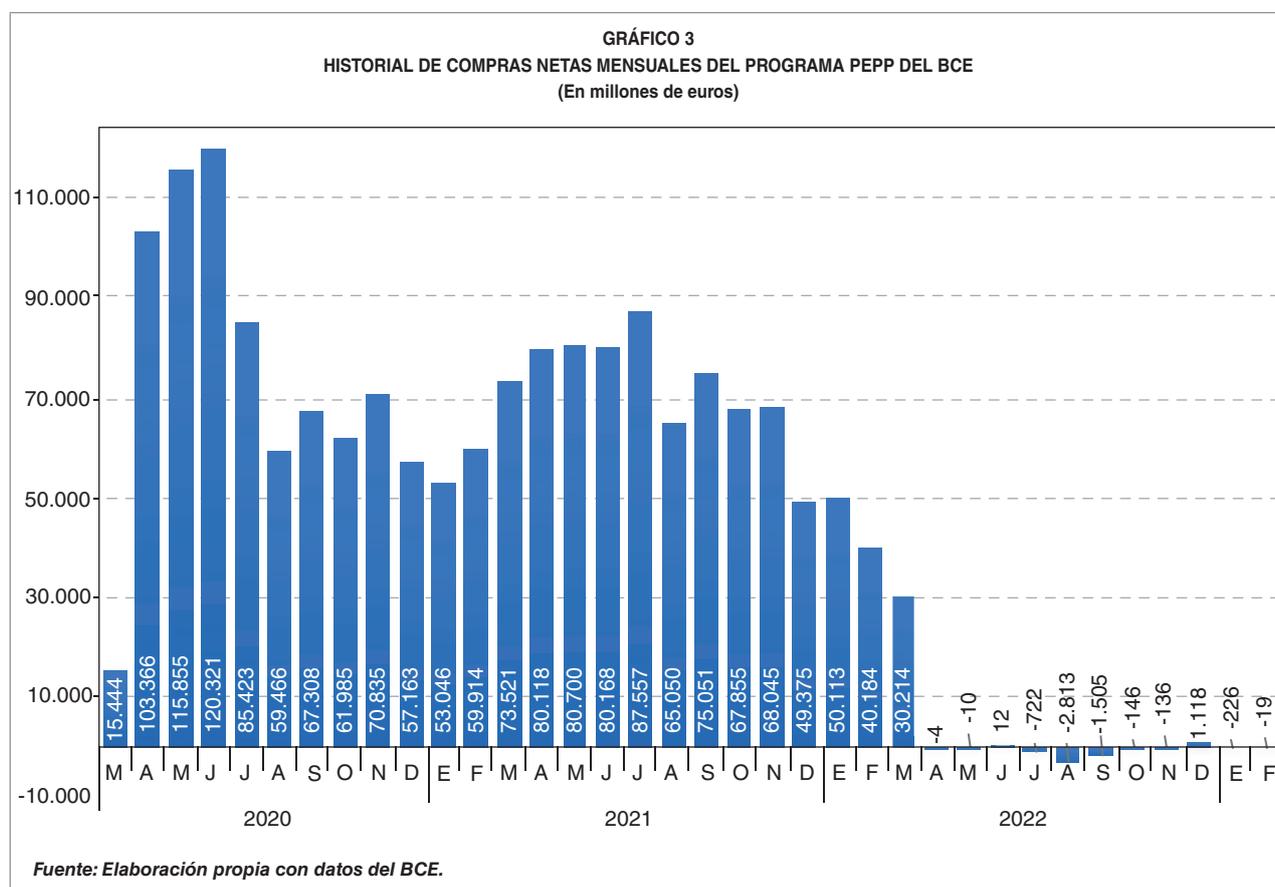
ayudas fiscales directas, como por ejemplo la bonificación de las cuotas de los seguros sociales o el aplazamiento sin intereses del pago de impuestos sobre los beneficios de las empresas o los trabajadores autónomos. Esas medidas se simultanearon con otras fórmulas que facilitaban la liquidez, tanto para las empresas como para las personas físicas, a través de líneas de crédito con garantía oficial.

Por otro lado, también se apostó por una política monetaria expansiva, principalmente mediante programas de estímulo del Banco Central Europeo (BCE)<sup>2</sup>, concretamente el Programa de Compra de Activos (APP) y el Programa de

Compras de Emergencia por la Pandemia (PEPP), que permitían a la institución poder comprar activos públicos y privados para ayudar a las personas y a las empresas a tener acceso en condiciones asequibles a la financiación que necesitaran para afrontar la crisis, con un límite máximo del 33% por país y emisión.

Por último, también se trató de sostener el empleo ante una situación tan excepcional como perturbadora para el mercado de trabajo. Muchas empresas pasaron por dificultades económicas como resultado de la crisis pandémica y tuvieron que suspender o reducir temporalmente su actividad. Para tratar de paliar estos efectos, la Comisión Europea puso en marcha en septiembre de 2020 un instrumento de apoyo temporal para atenuar los riesgos del desempleo como consecuencia de la emergencia provocada por la COVID-19, llamado ▷

<sup>2</sup> El BCE venía aplicando desde 2014 un programa de compras de activos denominado APP (Asset Purchase Programme, por sus siglas en inglés), con el que se trataba de inyectar liquidez en la eurozona después de la crisis financiera de 2008. A partir de 2020 el BCE ha simultaneado ese programa con otro denominado PEPP (Pandemic Emergency Purchase Programme), de carácter excepcional y temporal, para garantizar la liquidez a los países de la UE durante la pandemia (BCE, 2021).



SURE (*Support Mitigating Unemployment Risk in Emergency*, por sus siglas en inglés), con carácter complementario a las medidas adoptadas por los Gobiernos nacionales para proteger el empleo y con un monto total máximo de 100.000 millones de euros para el conjunto de los Estados miembros.

En el caso particular de España, se trató de proteger también a los trabajadores y trabajadoras mediante la aplicación de expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), una medida incluida en el marco laboral<sup>3</sup> que permitió a las empresas acogerse a las ayudas del Estado y salvar el puesto de trabajo de 3.600.000 empleados y empleadas en los momentos más críticos de la pandemia en 2020.

## 2.2. *La política económica europea pos-COVID-19: la recuperación*

Las medidas de política económica adoptadas durante los últimos dos años en el seno de la UE, y por extensión en España, han venido a ampliar y prorrogar las que se pusieron en marcha durante 2020.

En materia de política fiscal, han permanecido las medidas expansivas por la vía del gasto público. En julio de ese año, el Consejo Europeo acordó un fondo excepcional de recuperación temporal conocido como Next Generation EU, dotado con 800.000 millones de euros para el conjunto de los Estados miembros. Este mecanismo pretende ser una respuesta coordinada de la UE para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia, apoyando los planes de inversión y

de reformas que cada país plantee y sean aprobados previamente.

Estos fondos cuentan para su aplicación con dos instrumentos:

- El Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR), que constituye el núcleo del Fondo de Recuperación y está dotado con 672.500 millones de euros. Su finalidad es apoyar la inversión y las reformas en los Estados miembros para lograr una recuperación sostenible y resiliente, al tiempo que se promueven las prioridades ecológicas y digitales de la UE.
- El Fondo REACT-EU, que está dotado con 47.500 millones de euros y opera como los fondos estructurales, pero con mayor flexibilidad y agilidad en su ejecución. REACT-EU promoverá la recuperación ecológica, digital y resiliente de la economía.

Por otra parte, en política monetaria, también se mantuvieron las medidas expansivas, y la autoridad monetaria europea continuó con su programa de compra de activos hasta el verano pasado. Desde entonces, junto con la finalización del programa de compras, se ha optado por una subida gradual de tipos, intentando con ello reducir las tensiones inflacionistas que vienen registrándose desde el año pasado y que la guerra entre Rusia y Ucrania han venido a agravar.

La protección del empleo ha seguido siendo una de las medidas prioritarias de la política económica europea, el SURE ha continuado funcionando para el conjunto de los países de la Unión y, en el caso de España, se han sucedido varias prórrogas de los ERTE. El resultado cosechado mediante esta medida ha sido muy satisfactorio en tanto que alrededor del 95% de los más de tres millones y medio de trabajadores y ▷

<sup>3</sup> Este mecanismo es contemplado por el Estatuto de los Trabajadores de 1980 y el de 1995, si bien el Gobierno de España incluyó algunas modificaciones en el Real Decreto de medidas urgentes extraordinarias por la COVID-19, de 17 de marzo de 2020, para simplificar su aplicación y aumentar la protección de los trabajadores.

**CUADRO 1**  
**ASIGNACIONES TOTALES POR RÚBRICA DEL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2021-2027 Y NEXT GENERATION EU**  
**(A precios corrientes, en millones de euros)**

Rúbrica	MFP	Next Generation EU
1. Mercado único, innovación y economía digital.....	149.500	11.500
2. Cohesión, resiliencia y valores.....	426.700	776.500
3. Recursos naturales y medio ambiente.....	401.000	18.900
4. Migración y gestión de las fronteras.....	25.700	–
5. Seguridad y defensa.....	14.900	–
6. Vecindad y el mundo.....	110.600	–
7. Administración pública europea.....	82.500	–
<b>Total.....</b>	<b>1.210.900</b>	<b>806.900</b>

*Fuente: Comisión Europea.*

trabajadoras que llegaron a estar en ERTE en el momento más crítico de la pandemia se han visto reactivados en sus puestos de trabajo.

La financiación de los planes de ayuda de la UE se realiza a través de una estrategia de financiación diversificada, proveniente de varias fuentes.

Los fondos provenientes del presupuesto a largo plazo de la UE (Marco Financiero Plurianual) se financiarán a través de los recursos habituales, es decir, de los derechos de aduana, de las contribuciones de los Estados miembros sobre la base del impuesto sobre el valor añadido (IVA) y de las contribuciones basadas en la renta nacional bruta de cada Estado miembro.

Además, a partir del 1 de enero de 2021, se introdujo como fuente de ingresos del presupuesto de la UE una nueva contribución nacional basada en los residuos de envases de plástico no reciclados.

Los fondos Next Generation prevén su financiación a través de préstamos obtenidos por la Comisión<sup>4</sup> en los mercados financieros, a unos tipos más favorables.

### 2.3. Plan de recuperación, transformación y resiliencia de España

España ha sido, junto con Italia, uno de los países más beneficiados del MRR. Se trata del Plan Español de Recuperación, Transformación y Resiliencia<sup>5</sup>, un conjunto de reformas e inversiones con el que se pretende canalizar los fondos europeos destinados a reparar los efectos económicos negativos derivados de la crisis de la COVID-19 y construir una economía más digitalizada y sostenible.

El plan tiene carácter plurianual y cuenta con un montante asignado por la UE de 140.000 millones de euros para el periodo 2021-2026, de los que la mitad son transferencias corrientes y el resto se articula como créditos preferenciales.

En términos globales, el plan contempla 212 medidas, de las cuales 110 son programas de inversión y 102 son propuestas de reformas. Establece cuatro ejes esenciales de transformación: transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género. ▷

<sup>4</sup> La Comisión Europea está facultada por los Tratados de la UE para tomar préstamos de los mercados internacionales de capital en nombre de la Unión Europea.

<sup>5</sup> Para conocer en detalle el Plan del Gobierno de España, puede consultarse la página web del mismo: <https://planderecuperacion.gob.es>

El plan español de recuperación cuenta con una fórmula de financiación diversificada: 70.000 millones de euros procederán de transferencias corrientes sin contraprestación y otros 70.000 millones serán préstamos a interés preferencial.

El acuerdo aprobado por la UE con España establece, con carácter general, dos pagos al año del MRR comunitario, condicionados al cumplimiento de determinados hitos y objetivos previamente acordados con la Comisión.

Respecto a las transferencias, España recibió en 2021 un primer pago de 9.039 millones de euros (13% del total asignado) en concepto de prefinanciación. Asimismo, la Comisión transfirió un primer pago semestral de 10.000 millones de euros que, en realidad, cubría el cumplimiento de los hitos y objetivos alcanzados desde marzo de 2020 a junio de 2021.

A principios de 2022, se requirió el pago correspondiente a la justificación de los hitos y objetivos del segundo semestre de 2021, por un importe de 12.000 millones de euros. En noviembre de 2022, el Gobierno de España solicitó a la Comisión la autorización del tercer desembolso por los hitos del primer semestre de 2022 de otros 6.000 millones de euros y a mediados de año previsiblemente se solicitará otro importe similar por el segundo semestre del pasado año.

El proceso de desembolsos continuará realizándose semestralmente en 2023, por lo que se prevén dos pagos más de este año por importe de 10.000 millones de euros y 7.000 millones de euros. Finalmente, los desembolsos se completarán con tres pagos anuales previstos de 8.000 millones de euros en junio de 2024, 3.500 millones en junio de 2025 y 4.000 millones en diciembre de 2026.

A partir de este año 2023, las solicitudes de transferencias serán completadas por la movilización de los créditos, para cubrir las

necesidades de los instrumentos financieros y de la financiación pública del nuevo fondo para el mecanismo permanente de estabilidad en el empleo y apoyo a la transición, de acuerdo con el calendario que deberá ser articulado entre la Comisión Europea y el Gobierno de España con el fin de optimizar los costes de financiación del conjunto de la Unión.

### **3. La política económica poscovid de Biden en EE. UU.**

El inicio de la pandemia cogió en la Administración estadounidense al presidente Trump, el cual había mostrado, desde el comienzo de la crisis, una actitud un tanto negacionista e inoperante frente a la situación. Sin embargo, conforme se fueron sucediendo los acontecimientos y agravando las consecuencias, su actitud fue cambiando.

En cualquier caso, el verdadero giro llegó a partir de enero de 2021 con la llegada a la Casa Blanca del presidente Biden, cuya Administración puso en marcha, en los primeros cien días, todo un conjunto de políticas económicas tendentes a paliar los efectos de la crisis, en la denominada estrategia del «We are back» de Biden frente al «America first» de Trump.

Las medidas adoptadas por la nueva Administración diferenciaban claramente entre el ámbito interior y el exterior.

En el ámbito interior, las medidas propuestas trataban de reconstruir aquellas actividades de la economía doméstica más dañadas por la crisis mediante una política fiscal expansiva, de corte keynesiano, por el lado del gasto público, de casi 6 billones de dólares, lo que venía a suponer en torno al 28% de su PIB.

La articulación de dicha política se concretó inicialmente en tres planes económicos ▷

dentro de un marco legislativo que se denominó **Build Back Better**:

- En primer lugar, el American Rescue Plan, con un monto de 1,9 billones de dólares, un programa ya aprobado para la reconstrucción y ayudas directas para contrarrestar los efectos negativos de la COVID-19.
- En segundo lugar, el American Jobs Plan, dotado con 2,3 billones de dólares, para financiar un programa de infraestructuras.
- Por último, el American Families Plan, con una dotación de otros 1,8 billones de dólares para las familias, destinado a educación y cuidado infantil y a combatir la pobreza infantil.

Cabe puntualizar que el plan de empleo, inicialmente aprobado el año 2021 en la Cámara de Representantes, acabó siendo recortado por los republicanos en su trámite en el Senado, mientras que el plan para las familias tampoco se llegó a aprobar en toda su extensión inicial, por lo que ambos fueron posteriormente rediseñados y parcialmente aprobados en 2021 y 2022 en diferentes proyectos de ley.

En lo referente a las medidas de política fiscal adoptadas en estos dos últimos años, por el lado de los ingresos, apuntan a una nueva fiscalidad con mayores gravámenes a las grandes fortunas y a las grandes empresas y las tecnológicas, una fiscalidad cuya intencionalidad parece ser la de hacer el modelo más progresivo, haciendo recaer la mayor presión en las rentas más altas.

En el ámbito exterior, las medidas propuestas por la Administración Biden tratan de desarrollar una estrategia de vuelta al multilateralismo con el resto del mundo, después del mandato de Trump, que apostó por el proteccionismo y la ruptura de

algunos acuerdos multilaterales en los que EE. UU. tradicionalmente había participado.

La financiación de estos planes económicos es un asunto relevante, dados los altos niveles de déficit (1,37 billones de dólares, un 5,5% del PIB) y de deuda pública (algo más de 31 billones de dólares, el 129% del PIB) registrados por la economía estadounidense en 2022.

El Plan de Rescate se ha financiado mediante un incremento del gasto público y mediante la emisión de deuda pública. Por su parte, el Plan de Empleo fija su financiación en varias fuentes.

Por un lado, se establece un impuesto mínimo global a las multinacionales tecnológicas como Google, Apple, Facebook, Amazon o Netflix, una medida que el Gobierno de Washington negoció con sus socios de la OCDE y del G7, y que finalmente fue adoptada en un acuerdo del G20 el 30 de octubre de 2021. Se trata de un gravamen del 15% sobre los beneficios de las grandes multinacionales tecnológicas que pretende ser una realidad en el año 2023, al menos en las veinte economías más ricas que acumulan el 94% del PIB mundial.

Por otro lado, se propone un incremento del impuesto de sociedades, que pasará del 21% actual al 28%, un porcentaje más cercano al 35% que se tributaba en 2017, antes de la reforma de la Administración Trump.

Además, habrá una tercera fuente de financiación procedente del ahorro que tendrá el Gobierno federal al eliminar ayudas públicas a las empresas vinculadas con la explotación de combustibles fósiles.

También se prevé como fórmula de financiación el incremento del impuesto mínimo global sobre los beneficios de las sociedades, que pasará del actual 13% al 21%, y que trata de evitar la competencia fiscal entre países y el que las grandes empresas transnacionales ▷

tributen en paraísos fiscales para eludir el pago de impuestos.

Por último, una parte del gasto que representa el Plan de Empleo se financiará mediante un incremento del gasto público durante el periodo de vigencia del mismo.

Respecto a la financiación del tercero de los planes propuestos por Biden, el Plan de Familias, se prevé que un incremento del impuesto sobre la renta de las personas físicas, concretamente para aquellos grupos de rentas más altas, tanto del trabajo (pasan al 39,6%) como del capital (duplica el tipo de gravamen), sea suficiente para cubrir su coste.

#### 4. Tendencias actuales de las políticas públicas en la UE y en EE. UU.

Las políticas públicas son un elemento legitimador de los Estados democráticos modernos con economía social de mercado como los occidentales. Es a través de las políticas públicas como se materializa la intervención del Estado en este tipo de sociedades.

En los últimos años se ha sucedido una serie de acontecimientos, como la crisis económica de 2008 y la reciente crisis sanitaria de la COVID-19, con graves consecuencias económicas y sociales. Es tarea necesaria tratar de paliar los efectos negativos de las crisis, pero también analizar los orígenes de dichas crisis y aprender de ellas para intentar evitar situaciones similares en el futuro o, al menos, estar preparados para minimizar sus costes económicos y sociales.

El modelo económico internacional de posguerra, vigente desde hace setenta años, parece mostrar síntomas de agotamiento. De igual modo, el modelo de globalización económica de las últimas décadas y las recetas ultraliberales y

sus políticas de austeridad han fracasado a la luz de los resultados obtenidos.

En el nuevo entorno socioeconómico en el que nos encontramos podría identificarse una serie de tendencias de las políticas públicas en relación con varias materias:

- *Reforzamiento de la democracia participativa.* Desde hace algunos años, la ciudadanía de los países con regímenes democráticos consolidados reclama sistemas cada vez más participativos, que vayan más allá de la mera participación en las elecciones al Gobierno.
- *Recuperación de las clases medias.* Las clases medias son las que galvanizan el descontento social y más exigencias plantean, en tanto que son perdedoras de bienestar en los últimos años.
- *Reforma fiscal.* Hay un debate sobre cuál debe ser el modelo fiscal óptimo y justo, asunto muy sensible que genera importantes tensiones políticas y divide a la sociedad.
- *Giro hacia la economía verde, descarbonizada y sostenible.* Los Gobiernos tratan de transitar hacia un modelo económico más sostenible, en el que los combustibles fósiles pierdan peso progresivamente en un intento de descarbonizar las economías y luchar contra el cambio climático.
- *Transformación digital.* Las políticas públicas están orientadas decididamente hacia un modelo económico más digital, en los que la actividad productiva descanse, cada vez más, en las tecnologías de la información y la comunicación.
- *Batalla contra la desinformación.* En un entorno digital en el que las redes sociales están cada vez más extendidas, ▷

la desinformación representa una amenaza para las democracias y las políticas públicas, que se orientan a ejercer un mayor control para evitar la información y las noticias falsas.

- *Feminismo*. Las políticas públicas tienen un enfoque de género cada vez mayor, y se orientan a reconocer la desigualdad que sufren las mujeres y a tratar de reducirla.
- *Bipartidismo*. Las sociedades democráticas modernas son cada vez más diversas, y esa diversidad también se expresa en una pluralidad política que parece encontrar representación en multitud de partidos, rompiendo el tradicional bipartidismo político de muchos países y favoreciendo la creación de Gobiernos de coalición.
- *Polarización política y social*. Las políticas públicas tratan de reducir la polarización que parece haberse impuesto en los últimos tiempos y que puede suponer una amenaza para la convivencia pacífica de la ciudadanía de las democracias.
- *Marco incierto del comercio internacional*. Las políticas públicas en materia de relaciones comerciales internacionales no parecen tener una única y clara orientación; por el contrario, algunas apuestan por mantener un modelo de libre intercambio como hasta ahora, mientras otras parecen orientarse más hacia posiciones proteccionistas.
- *Competencia frente a China*. Este país se ha convertido en una potencia comercial, pero también económica, financiera y tecnológica, cuyo peso geoestratégico es cada vez mayor. Por ello, otras grandes potencias como EE. UU. y la UE

diseñan sus estrategias teniendo en cuenta la posición de la economía china.

## 5. ¿Enseñanzas de la crisis pandémica que han de servir para orientar las políticas públicas?

La lucha contra la pandemia en estos tres últimos años nos debería proporcionar importantes enseñanzas. Una sociedad más resiliente, frente a los retos que tenemos por delante y las nuevas crisis que vendrán, necesita un despliegue mayor de lo público. Hay que tener un mayor sentido crítico y presentar alternativas frente a aquellas políticas que han tratado de debilitarlo durante las últimas cuatro décadas. En definitiva, se trata de apostar por un Estado más fuerte y previsor.

### *Reforzamiento de los servicios de salud públicos y de las residencias de mayores*

La crisis sanitaria de la COVID-19 ha evidenciado la importancia de tener unos sistemas públicos de salud robustos, especialmente frente a problemas de salud pública graves, como una pandemia. En este sentido, resultan difícilmente compatibles las políticas de privatización y de recorte presupuestario de los servicios públicos de salud y esa evidente necesidad para el futuro de unos sistemas dotados de los recursos suficientes.

Vinculado a esos servicios de salud y sociales podemos incluir a las residencias de mayores. La gestión de estas ha sido otra de las debilidades que nos ha mostrado la crisis sanitaria. En unas sociedades demográficamente cada vez más envejecidas se hace ▷

necesario revisar para el futuro próximo el modelo de residencias de mayores que queremos, así como sus modos de gestión.

#### *Gestión de stocks de bienes básicos basada en la previsión futura*

Otra evidencia de la pandemia ha sido la fragilidad de las cadenas globales de valor. La paralización de la actividad productiva no esencial a escala mundial ha dejado sin suministros de bienes básicos a muchas economías en los momentos más críticos de la pandemia. Además, la paralización de las cadenas de producción de algunos *inputs* esenciales ha provocado disfunciones significativas en muchos países, que se han traducido inmediatamente en perturbaciones y desequilibrios macroeconómicos. La revisión del modelo de deslocalización productiva global y de la gestión de los *stocks* de bienes básicos es una tarea ineludible, y habrá que analizar si el nuevo modelo pasa por volver o no a la producción nacional de esos bienes y hacia posiciones de mayor proteccionismo comercial.

#### *Reconocimiento y aceptación de bienes públicos globales (vacunas, tratamientos terapéuticos, etc.)*

La crisis parece mostrarnos la existencia de determinados elementos comunes y necesarios a escala global, que pueden ser tratados como bienes, y que por sus características podríamos considerarlos como bienes públicos. Por ello, un mayor despliegue de lo público no debe circunscribirse únicamente al ámbito nacional, sino que debe considerarse también en el ámbito internacional. La pandemia ha sido

un hecho que ha afectado a todos los países y, siendo un acontecimiento que no puede atribuirse a ningún riesgo moral ocasionado por una mala gestión de los gobernantes, ha requerido de una solución conjunta o global. Por consiguiente, hay elementos que deben ser considerados bienes públicos globales, como por ejemplo las vacunas, determinados tratamientos de enfermedades o algunas tecnologías, que, dicho sea de paso, han contado muchas de ellas con ingentes cantidades de ayudas públicas como incentivo para su investigación.

#### *El clima como un bien público global*

Como ya se ha señalado, la pandemia se ha desarrollado como un fenómeno global que ha afectado a todos y ha obligado a una solución colectiva. Este tipo de procesos globales empieza a extenderse a otras cuestiones como el cambio climático. El clima comienza a considerarse como un bien público que hay que garantizar, a partir de las aportaciones que cada país realiza nacionalmente, pero comprometidos públicamente con el marco global del Acuerdo de París.

#### *Políticas generadoras de empleo, especialmente para los jóvenes*

Recuperar los niveles de PIB de 2019 no debe ser el único objetivo de las políticas económicas y de los planes de recuperación tras la COVID-19. Este crecimiento económico debe venir acompañado de la generación de empleo, necesaria no solo para alcanzar los niveles de prepandemia, sino para reducir los altos niveles de desempleo que, como en el ▷

caso español, se venían sufriendo desde la crisis económica de 2008.

La política económica y las políticas públicas deben tener una clara orientación a la creación de empleo de calidad. Para ello será necesario concentrar el esfuerzo en tres políticas de acompañamiento: el nuevo diseño de las políticas activas de empleo, políticas para la inserción laboral de los jóvenes y políticas de formación profesional para toda la vida laboral.

Asimismo, las políticas de mercado de trabajo deben avanzar en la armonización de medidas a los distintos niveles de la Administración pública, haciendo descender las medidas propuestas al nivel local, que es en el que conviven los desempleados y las empresas que operan en una economía.

#### *Políticas con enfoque reformista y no solo de gestión de recursos*

Las políticas económicas que se emprendan en los próximos tiempos, así como la materialización de estas en determinadas políticas públicas pueden tener dos enfoques: uno cuya finalidad sea la mera gestión de los recursos disponibles y otro cuyo enfoque sea reformista, es decir, con una finalidad de mayor alcance tratando de transformar o cambiar aquellos aspectos del sistema económico que resulten necesarios para hacerlo más eficiente, equitativo y sostenible.

#### *Políticas comprometidas con la sostenibilidad y la lucha contra el cambio climático*

En este orden de cosas, las políticas públicas deben ser orientadas transversalmente hacia la sostenibilidad. La preservación del medio

ambiente y la lucha contra el cambio climático deben ser un referente del nuevo modelo económico que resulte de los planes de reconstrucción, aun sabiendo que la valoración de los asuntos ambientales está todavía lejos de ser unánime y que los problemas ambientales globales son percibidos de manera diametralmente opuesta según los países y sus intereses económicos.

#### *Políticas públicas inclusivas, orientadas a resolver las desigualdades de toda índole*

Las medidas de política económica que se adopten y la orientación que tengan las políticas públicas no tienen un carácter neutro. Estamos en un momento de la historia en el que existe la posibilidad de dar un enfoque más progresista a esas políticas.

La orientación de la recuperación y la transformación debe ser la que haga que nuestros países y nuestras economías sean más resilientes y sólidas, pero también deberá ser la que ayude a resolver los problemas de desigualdad existentes de carácter estructural, que tienen su expresión en diferentes aspectos: económicos, sociales, de género o territoriales. La OCDE, bajo la presidencia de España en sus reuniones ministeriales de 2020 (OCDE, 2020), acordó por unanimidad dar a los planes de recuperación un enfoque inclusivo, en el que, más allá de la retórica, se diera máxima importancia a la lucha contra las desigualdades.

## **6. Posibles riesgos y obstáculos para la recuperación económica**

El éxito de la recuperación económica tras la pandemia está ligado al acierto que se ▷

tenga con las medidas de política económica que se adopten. Por su envergadura y su amplio alcance, estas han de ser aplicadas necesariamente por los Estados.

El proceso de lucha contra la pandemia puede dividirse en tres etapas diferenciadas:

- En un primer momento, fue necesaria una respuesta de urgencia, que implicaba ayuda de emergencia de los Estados y que disparó el gasto, el déficit y la deuda pública, para ayudar a la ciudadanía a contrarrestar la quiebra de sus rentas como consecuencia del cierre de la actividad productiva mientras se trataba de aislar todo lo posible la expansión del virus.
- En una segunda etapa, la economía está recibiendo los estímulos económicos para comenzar su recuperación, momento en el que la clave ya no será el gasto, sino la inversión productiva, para hacer crecer con ella su potencial productivo, el empleo y la demanda agregada.
- Un tercer y último paso debería de ser aquel en el que plantear un nuevo modelo de crecimiento económico para el futuro.

La reunión ministerial de la OCDE del 20 de octubre de 2020, con España en la presidencia de turno de la misma, aprobó por unanimidad una declaración en la que se reconocía la necesidad de establecer estímulos fiscales y monetarios continuos a corto plazo para sostener la actividad económica. Del mismo modo, se apostaba por adoptar medidas fiscales de apoyo, adaptadas a las condiciones particulares de cada país y bien sincronizadas. Todo ello dentro del marco de la sostenibilidad de la deuda, pero con una mención explícita a que comenzar la consolidación fiscal demasiado pronto podría poner en peligro la recuperación.

Una vez superado el primer momento de alarma y encontrándonos en la segunda etapa de recuperación, esta podría verse comprometida por diversos obstáculos o problemas que pueden clasificarse en tres tipos: persistentes, de administración y derivados.

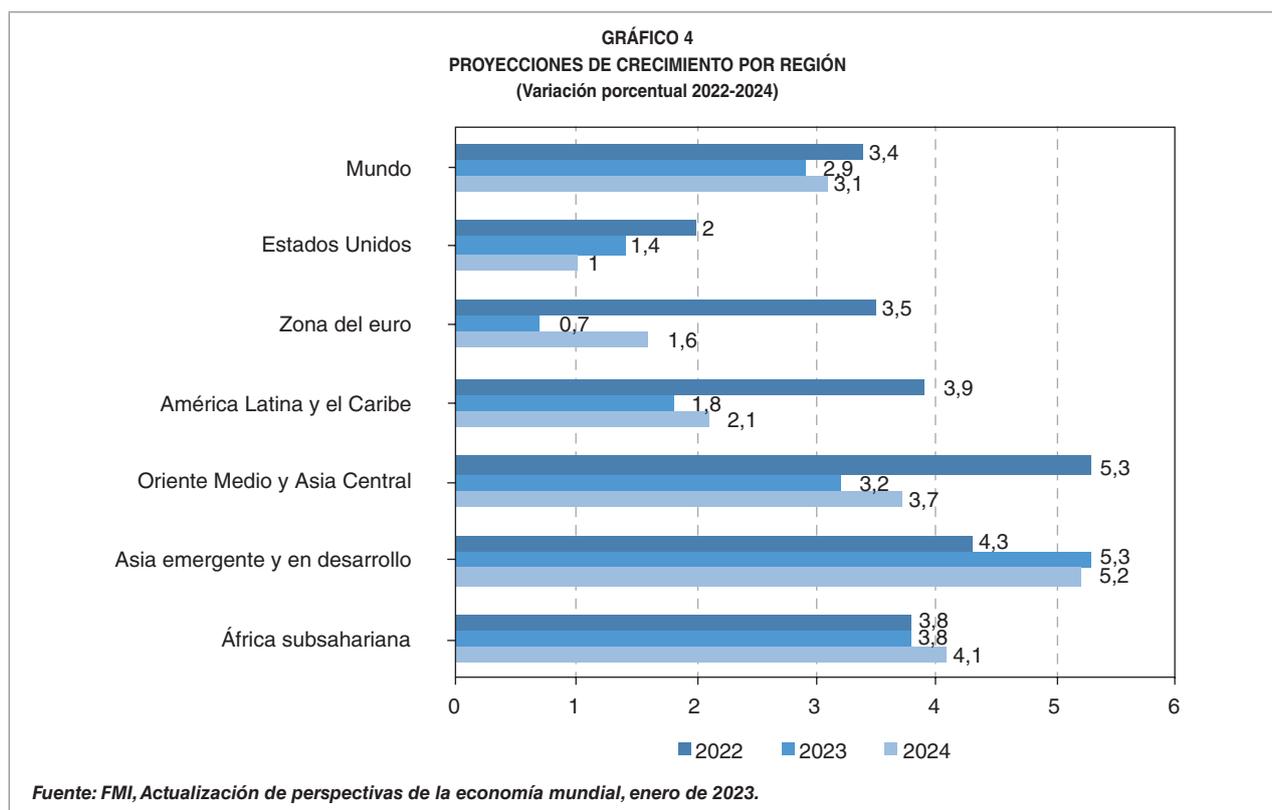
### 6.1. *Riesgos persistentes*

La economía mundial, pero también la estadounidense y la europea, venían sufriendo desde hacía varios años niveles altos de incertidumbre, que se han agravado con la pandemia y con la guerra en Ucrania, y en las últimas semanas de marzo de 2023 con la inestabilidad bancaria y financiera.

La pandemia ha evolucionado hacia una endemia y las economías más desarrolladas han vacunado a la mayor parte de su población, pero las menos desarrolladas siguen sin estar ampliamente protegidas por las vacunas. En todo caso, la crisis sanitaria en estos momentos podría considerarse superada.

Otros factores imponderables, sin embargo, persisten, como el inicio o la extensión de conflictos armados, la posible aparición de nuevas pandemias o la multiplicación de episodios climáticos extremos, y que de producirse dificultarían enormemente la recuperación y empeorarían las expectativas económicas.

Las proyecciones de crecimiento de la economía mundial para 2023 muestran una clara desaceleración de la actividad, comparable, aunque de menor intensidad, a las sufridas en 2009 y 2020. Esta desaceleración, en parte, está motivada por las políticas monetarias restrictivas que vienen aplicando los principales bancos centrales en los últimos meses y que están orientadas a frenar la alta inflación. ▷



Si persisten las tensiones inflacionistas, se vuelven a aplicar políticas más restrictivas y surgen nuevas tensiones financieras y bancarias, podrían conducir a las economías a una nueva recesión. Para evitar esa posibilidad, parece esencial reclamar a las autoridades económicas medida en las políticas que adopten, con el doble objetivo de evitar la inflación elevada, pero también para evitar que la economía mundial entre en recesión, controlando el sobreendeudamiento y, al mismo tiempo, preservando el bienestar básico de los grupos sociales más vulnerables.

## 6.2. Obstáculos de aplicación

Las políticas económicas y los planes de reconstrucción desplegados por los Gobiernos de buena parte del mundo han demostrado ser unas herramientas imprescindibles para tratar

de generar los estímulos necesarios para paliar los efectos negativos de la crisis económica. La mera existencia de esos instrumentos, sin embargo, no garantiza la consecución de los objetivos y fines. Una aplicación ineficiente de los programas de reconstrucción, recuperación y resiliencia podría convertirlos en un intento fallido y hacer fracasar la recuperación y las reformas estructurales necesarias.

Para que los planes de recuperación que se apliquen en EE. UU. y en Europa se realicen de manera adecuada, deben prestar atención a cuestiones fundamentales como las que vemos a continuación.

### *Evitar la rigidez burocrática*

Los programas de recuperación deben ser administrativamente sencillos de gestionar, al mismo tiempo que se garantiza el principio de transparencia en los procedimientos de ▷

adjudicación y se preservan los necesarios instrumentos de fiscalización y control del gasto y la inversión, así como el cumplimiento de los objetivos marcados.

Si los programas adolecen de rigidez administrativa, se pueden crear desincentivos entre los sujetos participantes y beneficiarios y se puede correr el riesgo de que la aplicación de los mismos sea insuficiente y no se alcancen los objetivos deseados.

#### *Ejecutar todo lo presupuestado*

Las políticas económicas que se diseñan, en ocasiones, no consiguen sus objetivos por la simple razón de que no se utilizan todos los recursos asignados a dichas medidas. En este sentido, es importante que, ya que se dispone de una ingente cantidad de fondos públicos, esos recursos encuentren su aplicación adecuada y sean dedicados íntegramente para conseguir todo el potencial impacto inicialmente esperado.

#### *Tener carácter reformista y no solo de gestión*

La recuperación puede hacerse desde diferentes enfoques estratégicos, y es competencia de los Gobiernos tratar de establecer qué carácter se le quiere imprimir a los planes de recuperación. Uno de esos enfoques por los que optar es el de plantear la recuperación con un acusado sentido reformador, partiendo del supuesto de que la pandemia ha generado inesperadamente unos efectos económicos y sociales muy graves, que han puesto en evidencia políticas previas que no funcionaban y problemas estructurales que estaban sin resolver. La clave es si considerar la pandemia como un acelerador para, con la recuperación, mejorar esas políticas y resolver esos problemas.

Los planes de recuperación pueden y deben ser una oportunidad excepcional para emprender las reformas estructurales necesarias que ayuden a superar problemas seculares de nuestras economías y adaptarlas mejor para el futuro. Pero para ello debemos saber qué hay que reformar y en qué sentido ha de hacerse.

#### *Evitar el clientelismo*

Por su alcance y su magnitud, los programas de recuperación no pueden convertirse en herramientas para que los Gobiernos tejan y refuercen las habituales redes clientelares entre aquellos sujetos, públicos y privados, con quienes se tiene más afinidad ideológica o por simple interés económico.

Los planes de recuperación deben dar cabida al conjunto de los actores, a todos los territorios y deberán extender sus potenciales beneficios al conjunto de la ciudadanía. De lo contrario, no servirán para una recuperación global e inclusiva.

#### *Lograr una estrategia estructurada y coherente*

Un último problema de aplicación que puede surgir con los planes de recuperación está ligado a la falta de visión estratégica de los mismos. Se ha mencionado anteriormente que la reconstrucción se puede hacer con la visión de reconstruir lo dañado bajo una función de mero gestor de los fondos necesarios para ello o, por el contrario, emprenderla con una visión estratégica de reforma.

Si se opta por esta segunda fórmula, la calidad del diseño de las nuevas políticas no dependerá tanto del número de medidas aplicadas como de la visión estructural que se tenga y se alcance con ellas. Las políticas y proyectos ▷

concretos han de ser transversales, multidisciplinares, interdepartamentales y multinivel.

En primer lugar, deben ser transversales y multidisciplinares porque, si la recuperación ha de tener un enfoque reformista, muchas de esas reformas afectarán a ámbitos diferentes como la lucha contra las desigualdades económicas, sociales y de género, la cohesión territorial, la digitalización y la transición ecológica.

Además, muchas de las iniciativas posiblemente sigan un modelo público-privado en las que deberá cambiar la concepción del papel de lo público, liderando el proceso e insistiendo en su labor dinamizadora y catalizadora.

En segundo lugar, las políticas han de implicar a diferentes ministerios y les han de obligar a coordinarse entre sí y, por consiguiente, deberán tener ese carácter interdepartamental.

En tercer y último lugar, la pandemia nos ha mostrado que, en los Estados más descentralizados, como España o Alemania, la necesidad de mejorar la coordinación entre los distintos niveles de la Administración es vital. También deberíamos prestar atención al papel clave de los Gobiernos locales en la lucha contra la pandemia, convertidas en las Administraciones más cercanas a los ciudadanos para suministrar en los momentos más críticos muchos de los servicios esenciales. Todo ello implica, por tanto, la necesidad de que la reconstrucción contemple —al menos en países con Estados descentralizados como España— políticas que impliquen y coordinen a las distintas Administraciones en sus distintos niveles: central, regional y local.

### **6.3. Riesgos derivados de la financiación y aplicación de los planes**

La aplicación de los cuantiosos planes de reconstrucción que, tanto en EE. UU. como en

Europa, se pusieron en marcha hace dos años han levantado críticas de aquellos que defienden el estrechamiento del Estado y una política económica centrada principalmente en el ajuste macroeconómico. Rápidamente, tras superar los primeros momentos de la pandemia, han comenzado a poner el énfasis en lo que consideran posibles desequilibrios macroeconómicos derivados de la financiación y aplicación de los fondos públicos comprometidos.

#### *Aumento de la inflación*

Hay quienes consideran que la política monetaria expansiva aplicada durante 2021 y una parte de 2022 como medida de estímulo tanto por la Reserva Federal de EE. UU. como por el Banco Central Europeo, así como la política fiscal expansiva de los Gobiernos, al incrementar el gasto público y las transferencias directas para contrarrestar la caída de la renta durante los momentos más críticos de la pandemia, son medidas que contribuyen a crear tensiones inflacionistas.

En el año 2021 se venía registrando un repunte en los precios, sin embargo, la aplicación de los programas de recuperación no tenía por qué suponer un elemento añadido que agravara la inflación, dado que la capacidad instalada era suficiente para absorber el probable incremento de demanda.

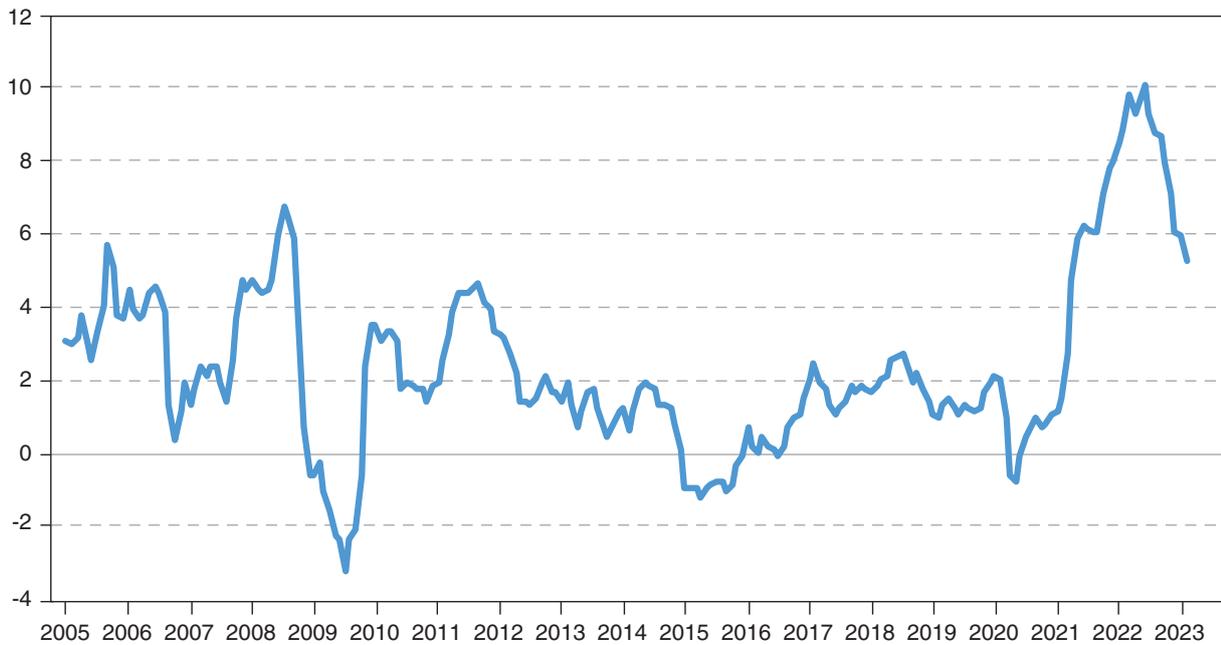
Lamentablemente, en el último año, los precios en Europa y en EE. UU. han crecido significativamente, pero no por razones de demanda, sino de oferta. Los cierres de la actividad productiva en China debidos a la pandemia, la evolución al alza del tipo de cambio del dólar y el encarecimiento de la energía, de algunas materias primas y de los alimentos frescos, han contribuido a un incremento de la inflación tanto general como subyacente. ▷

GRÁFICO 5  
EVOLUCIÓN DEL IPC INTERANUAL EN LA ZONA EURO (2005-FEBRERO 2023)



Fuente: Eurostat.

GRÁFICO 6  
EVOLUCIÓN DEL IPC INTERANUAL EN EE. UU. (2005-FEBRERO 2023)



Fuente: Eurostat.

En un entorno como este, la aplicación de los planes de recuperación puede verse afectada negativamente, en tanto que las autoridades económicas pasen a considerar prioritario el control de los precios y opten por reducir la oferta monetaria, subir los tipos de interés y limitar el gasto público.

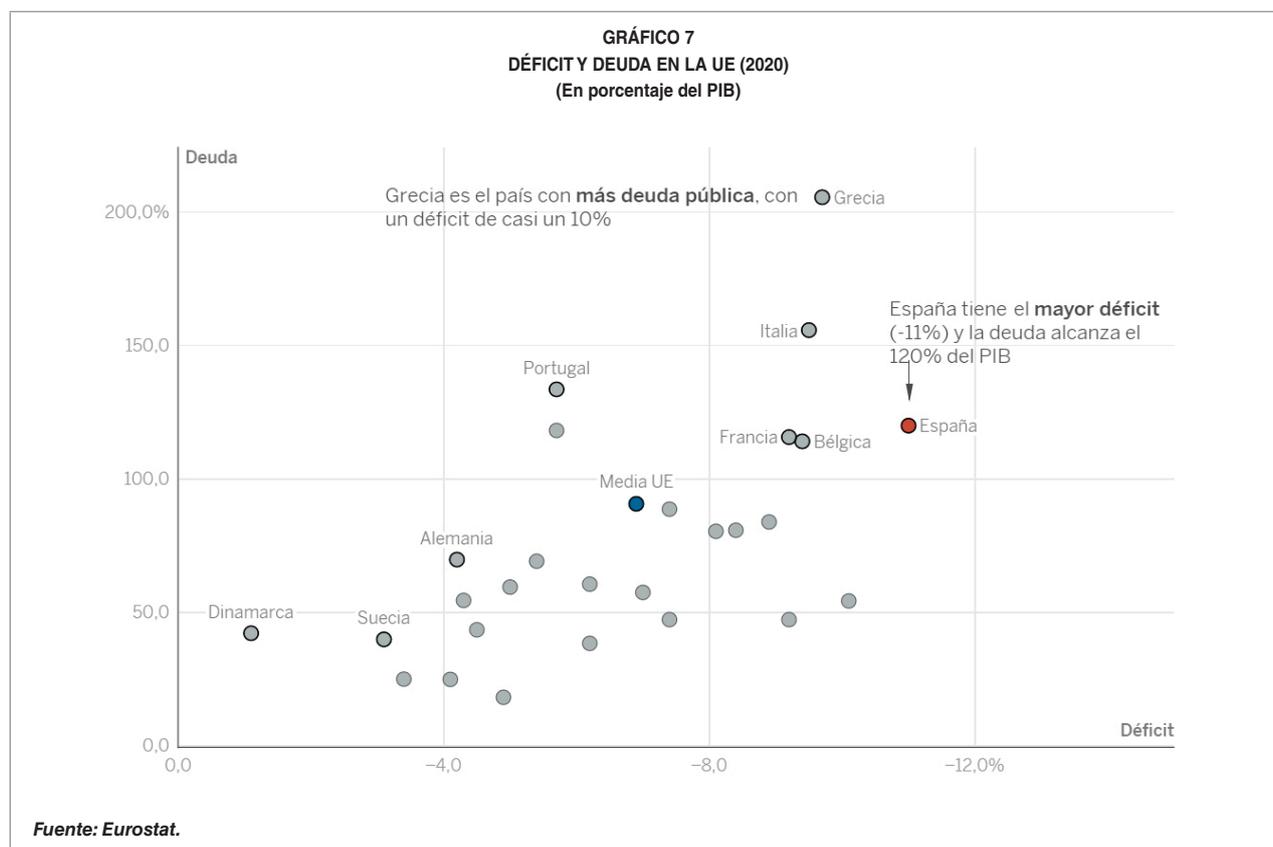
*Incremento considerable del déficit y la deuda pública*

La financiación de las respuestas que han dado los Gobiernos para paliar los efectos negativos de la pandemia, como ya se ha expresado, se ha apoyado en políticas monetarias y fiscales expansivas, que se han traducido en compras masivas de deuda y la provisión de liquidez a largo plazo en condiciones favorables y en incrementos del gasto público, lo que ha generado, a su vez, aumentos en el déficit

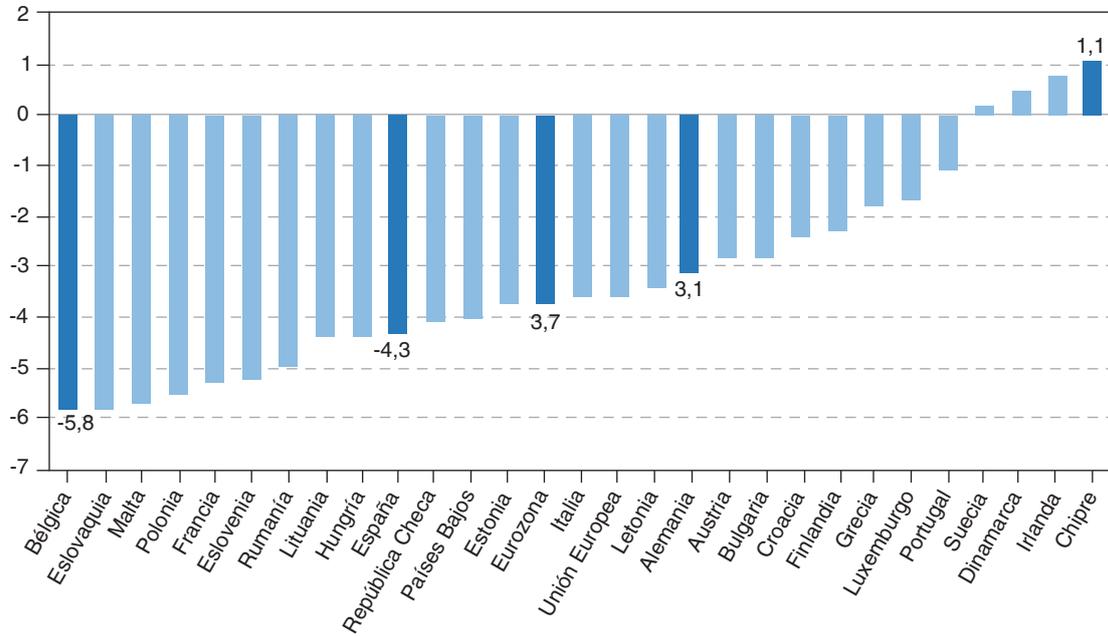
público y en la deuda pública de muchos países.

Las medidas fiscales de apoyo han tratado de adaptarse a la situación específica de cada país, al tiempo que se ha procurado la sostenibilidad de la deuda. Esta cuestión ha generado no poca controversia entre quienes defienden dos posiciones irreconciliables. En Europa se encarna en los «países frugales» del norte y los países del sur, pero esa misma tensión también se reproduce en otros países, como EE. UU., e incluso en los foros multilaterales donde se plantea de modo recurrente el debate sobre la necesidad de un plan de ajuste fiscal creíble a medio plazo para colocar el déficit y la deuda en una senda descendente sostenible.

La clave está en el control de los retardos temporales, saber en qué momento exacto las autoridades económicas habrán de iniciar la consolidación fiscal, porque hacerlo ▷

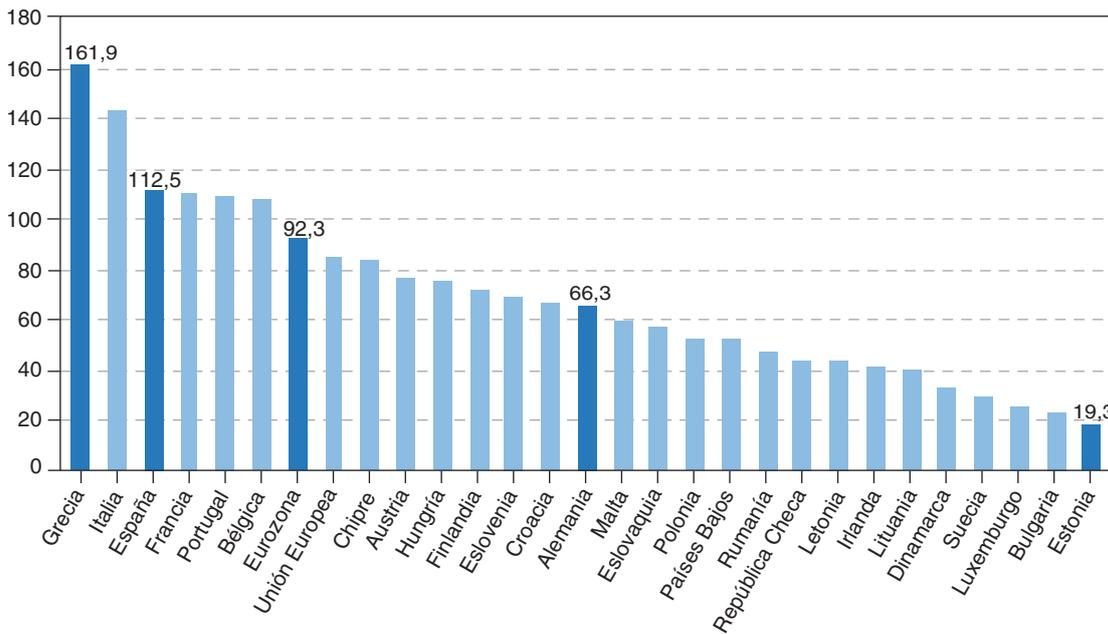


**GRÁFICO 8**  
**DÉFICIT PÚBLICO PREVISTO EN LA UE (2023)**  
 (En porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Europea.

**GRÁFICO 9**  
**DEUDA PÚBLICA PREVISTA EN LA UE (2023)**  
 (En porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Europea.

prematuramente podría poner en serio peligro la recuperación. Ese plan de consolidación fiscal deberá anunciarse una vez que haya que ponerlo en marcha y no antes, es decir, en el momento que la economía se encuentre en los niveles de crecimiento de prepandemia.

En el terreno monetario, la Reserva Federal de EE. UU. inició a mediados de 2022 un cambio de tendencia en lo que respecta a los tipos de interés, optando por subir los mismos después de años con tipos bajos e incluso negativos, y avisando de la necesidad de seguir por esta senda en los próximos trimestres de 2023 para contener la inflación.

El Banco Central Europeo también optó en la segunda mitad del año pasado por retirar los programas de compra de deuda vigentes desde el comienzo de la crisis y subir los tipos de interés. Ambas medidas suponen una orientación más restrictiva de la política monetaria en la zona euro que la aplicada en los años anteriores.

Estas medidas se justifican por la necesidad de contrarrestar las tensiones inflacionistas que, tanto en EE. UU. como en Europa, se vienen observando en el último año y que se han agravado con el estallido de la guerra entre Rusia y Ucrania.

#### *¿Incremento del proteccionismo comercial?*

El comercio también desempeña un papel crucial en la recuperación económica, como lo demuestra un reciente informe del Banco Mundial (World Bank Group y World Trade Organization, 2021). La pandemia, pero sobre todo el confinamiento y el subsiguiente cierre de la actividad económica no esencial en todo el mundo, trajo como efecto una contracción histórica del comercio mundial. Los flujos comerciales entre los países se limitaron durante meses a

mercancías únicamente esenciales, quedando paralizado el comercio del resto de bienes. Esta situación ha supuesto la ruptura de las cadenas de producción globales y, a medio plazo, el desabastecimiento de algunos mercados de productos necesarios para continuar con la actividad productiva una vez superado lo peor de la crisis.

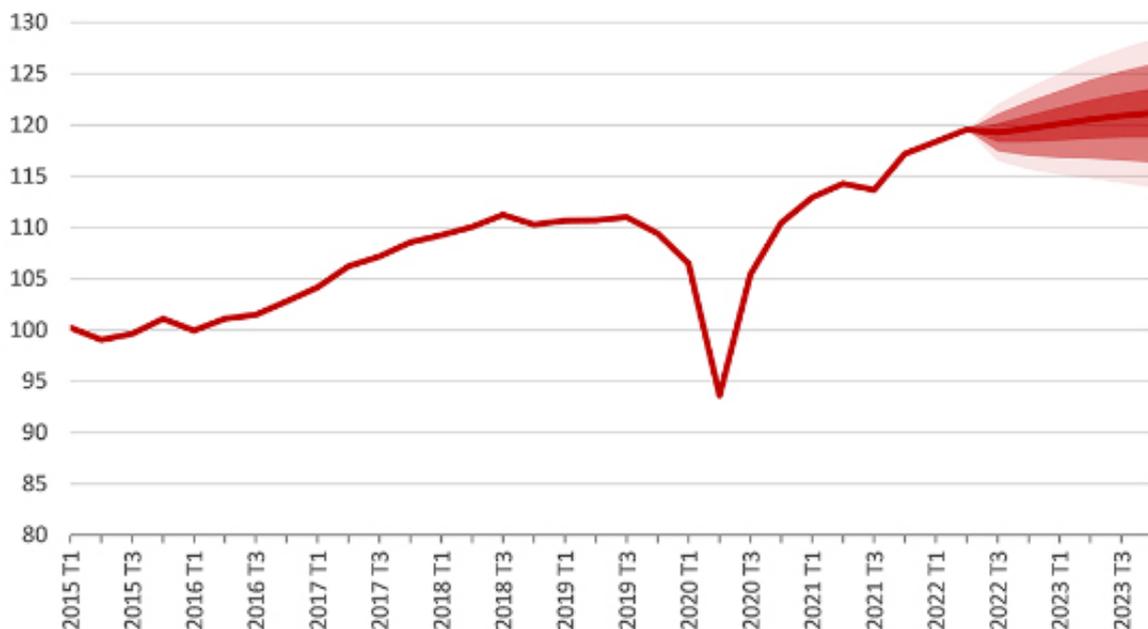
La esperanza de que el comercio pudiese contribuir a acelerar la recuperación económica de la pandemia, al proporcionar una demanda externa sostenida de exportaciones y asegurar la disponibilidad de servicios y productos intermedios importados, se ha tornado en incertidumbre. Después de tres años transcurridos, se observa que el repunte registrado en la primera mitad de 2022 ha perdido impulso en la segunda mitad del año pasado y se prevé que el comercio mundial mantendrá un ritmo bajo en 2023, debido a las numerosas perturbaciones que afectan a la economía mundial.

Los países menos adelantados, que tienen una capacidad limitada para impulsar la recuperación mediante paquetes de estímulo fiscal, dependen particularmente de la recuperación del comercio como una fuente de crecimiento económico.

Aunque podría resultar tentadora una respuesta comercial proteccionista ante las evidentes vulnerabilidades mostradas por el modelo de libre comercio durante los últimos dos años, un repliegue de las cadenas mundiales de suministro en el momento actual probablemente agravaría más aún las tensiones inflacionistas, lo que podría derivar en una desaceleración del crecimiento económico y en un empeoramiento de los niveles de vida.

En la «nueva normalidad» parece obligado revisar el modelo de producción global y aspectos asociados a él como la deslocalización de la actividad productiva de algunos ▷

GRÁFICO 10  
 VOLUMEN DE COMERCIO MUNDIAL DE MERCANCIAS POR TRIMESTRES (2015-2023)  
 (índice de volumen desestacionalizado, 2015 = 100)



Nota: las previsiones para 2023 vienen representadas por cada región sombreada que significa una banda de error típica de  $\pm 0,5$  en torno a la previsión central de la Secretaría de la OMC.

Fuente: OMC y UNCTAD.

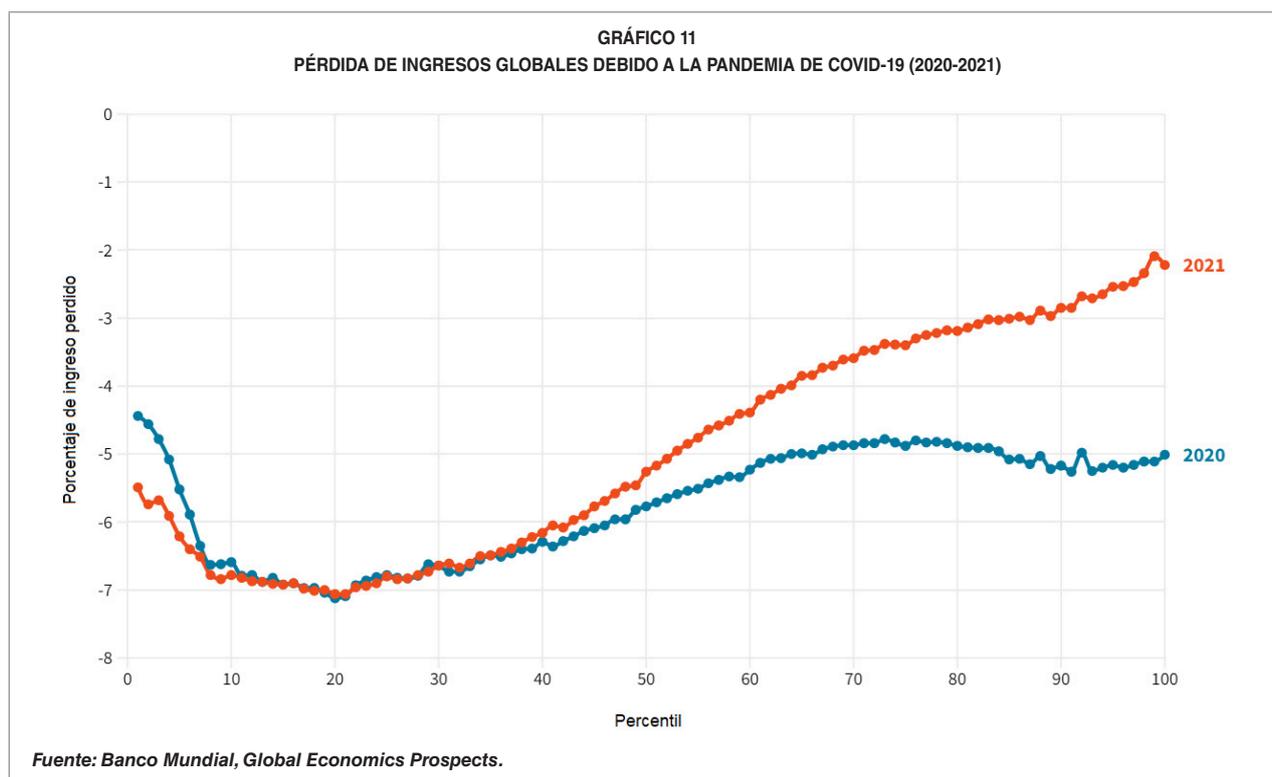
productos o la gestión de los *stocks* en el futuro, cuestiones estrechamente vinculadas también con el modelo de comercio internacional.

Aunque está por ver el modelo por el que finalmente optarán EE. UU. y Europa, la estrategia de reformas que se aplique afectará a este ámbito, pero por el momento no parece que los planes propuestos vayan en contra del modelo de libre comercio vigente en los últimos setenta años, ni que se vaya a optar por una política comercial de corte proteccionista en ninguna de las dos economías. Las reformas podrían orientarse hacia un modelo más garantista con la producción interior de algunos productos considerados estratégicos por los Gobiernos, pero dentro de un marco de relaciones comerciales en el que siga primando el libre comercio y en el que se trate de competir más decididamente contra China.

### Más incremento de la desigualdad y de la pobreza

La crisis de la COVID-19 ha tenido un impacto negativo sobre todas las economías del mundo, pero su impacto está siendo mayor, si cabe, en los países más pobres y vulnerables (Yonzan *et al.*, 2021), y esto se traduce en aspectos que van desde una recuperación económica desigual hasta la desigual pérdida de ingresos de las personas, o desde el acceso a las vacunas hasta la posibilidad de continuar con el proceso de aprendizaje en los colegios.

Esta crisis ha representado para muchos países pobres un retroceso muy grande sobre el desarrollo, tanto en términos de lucha contra la pobreza extrema como de reducción de la desigualdad. Según el Banco Mundial (Gopalakrishnan *et al.*, 2021), la pobreza extrema ▷



aumentó, por primera vez en más de veinte años, en aproximadamente cien millones de personas en todo el mundo en 2020.

Estas desigualdades también se reproducen internamente en las economías más ricas. En estos tres años, en los países más desarrollados la desigualdad también ha aumentado y el número de personas en riesgo de exclusión no ha parado de crecer.

En 2019, según datos de la ONU, una de cada cinco personas de la UE (21,1% de la población) estaba en riesgo de pobreza o exclusión social, lo cual representa más de 92 millones de personas. Además, casi 19,5 millones de niños (23,1%) vivían en la pobreza en la región y otros 20,4 millones de trabajadores vivían en riesgo de pobreza. Las mujeres, desproporcionadamente representadas en estas cifras, encabezaban el 85% de las familias monoparentales europeas y, de estas, más del 40% estaban en riesgo de pobreza, unas

estadísticas que, con toda seguridad, han empeorado con la pandemia.

La Administración estadounidense ha logrado escasos resultados en frenar el avance de la pobreza y la desigualdad durante la pandemia. Según datos proporcionados por Human Rights Watch, desde que comenzara la pandemia y hasta comienzos de 2021, casi 75 millones de personas perdieron su trabajo en el país y 24 millones de personas tenían dificultades para alimentarse diariamente. Según los datos de la [Oficina Pública de Censos](#) de EE. UU., el 45% de los hogares con menores ingresos tienen problemas para pagar su hipoteca y un 25% tienen dificultades para cubrir sus necesidades básicas.

En un contexto como este, la aplicación de los planes de recuperación son una necesidad inaplazable y deben ser los Estados los que lideren el proceso, marcando los objetivos, diseñando las estrategias, financiando las ▷

medidas y evaluando los resultados, para garantizar que la recuperación, como se acordó en el Consejo Ministerial de la OCDE en 2020 y como contempla el Plan de Recuperación para Europa, nos conduzca a modelos más inclusivos que reduzcan las desigualdades.

## 7. Conclusiones

A la cuestión principal inicial de si hay un cambio de paradigma en la política económica global y en la orientación de las políticas públicas la respuesta es que parece que sí, al menos de una parte no menor de los países.

Las autoridades políticas y económicas de la UE y EE. UU., desde los primeros compases de la pandemia, no tardaron en aplicar medidas de choque con las que contrarrestar sus devastadores efectos económicos. La envergadura de la crisis era de tal dimensión que solo cabía hacerle frente desde los Estados.

Uno de los aprendizajes de la pandemia es que para afrontar con más resiliencia nuevas crisis en el futuro se requerirá de un Estado más sólido y previsor. Las posiciones que defienden la minoración del estado de bienestar y la aplicación de políticas económicas de austeridad en momentos de crisis deben considerarse fallidas, a la luz de los hechos de la crisis de 2008 y la evidencia empírica de la pandemia.

¿Se puede afirmar que ese nuevo paradigma está consolidado a día de hoy? Probablemente no. Existen obstáculos y riesgos que podrían malograr el intento de recuperación y las reformas estructurales necesarias.

Una vez superada la etapa inicial de emergencia, ha sido necesario emprender la etapa de recuperación. Para esta compleja e inaplazable tarea, los Gobiernos tanto de la UE como de EE. UU. han acordado sendos planes de

reconstrucción, con fondos de ayudas financieras de unas dimensiones inéditas, superando el histórico Plan Marshall de la segunda posguerra mundial: 2 billones de euros en la UE y 6 billones de dólares en EE. UU.

Existen obstáculos que pueden poner en riesgo la recuperación económica en ambas economías. Estos problemas son de diversa índole. Unos tienen que ver con factores imponderables que perpetúen o agraven la situación de alta incertidumbre que viene padeciendo la economía mundial en los últimos años. Otros están relacionados con las dificultades y rigideces administrativas, burocráticas y técnicas con las que se pueden topar las autoridades al aplicar los planes y desarrollar los proyectos. Por último, otros problemas ligados a las perturbaciones macroeconómicas como la inflación, el nivel de déficit público o el volumen de deuda pública, existentes o potenciales, pueden afectar negativamente a la aplicación de los planes de recuperación o, en caso de aplicarlos, pueden agravar dichos desequilibrios.

Los planes de recuperación abren una oportunidad excepcional para emprender las reformas estructurales necesarias que ayuden a superar problemas no resueltos de nuestras economías y adaptarlas mejor para el futuro. Pero, para ello, hay que saber qué hay que reformar y en qué sentido ha de hacerse.

Un mal resultado de los planes de recuperación lo aprovecharían quienes priorizan la austeridad en el gasto público y la estabilidad económica para cuestionar, una vez más, la eficacia del Estado y la orientación dada a la política económica durante la crisis y, por extensión, reforzaría las tesis contrarias a la intervención del Estado y favorables a ultranza al ajuste presupuestario y la austeridad.

Si los planes y las políticas públicas que se desplieguen tienen éxito con la recuperación, ▷

habrá una aceptación y un reconocimiento social de las mismas. Además, aunque en el caso europeo sean inicialmente de menor volumen que en EE. UU., se podrá proponer una ampliación de las mismas en los próximos años. Si, por el contrario, los planes y las políticas no tienen éxito en la recuperación, entonces se impondrán con más facilidad las justificaciones de los defensores de la consolidación fiscal y de las políticas de austeridad para detener las reformas y replegar los fondos públicos.

Según sean los resultados que se obtengan con las políticas económicas y el resto de políticas públicas ahora aplicadas, saldremos, o no, de la situación actual de polarización política y desigualdad socioeconómica, que tan buen resultado electoral le ha dado en los últimos tiempos a quienes representan las posiciones más extremas.

## Bibliografía

- Banco Central Europeo. (28 de julio de 2021). *¿Qué es el programa de compras de emergencia frente a la pandemia (PEPP)?* <https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me/html/pepp.es.html>
- Comisión Europea. (2021). *Plan de Recuperación para Europa*. [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es)
- Economistas sin Fronteras (ed.). (2021). Europa, pandemia y crisis económica. *Dossieres EsF*, (43). <https://ecosfron.org/portfolio/europa-pandemia-y-crisis-economica/>
- Economistas sin Fronteras (ed.). (2022). La COVID-19: efectos sociales y económicos y políticas de respuesta. *Dossieres EsF*, (44). <https://ecosfron.org/wp-content/uploads/2022/01/Dossieres-EsF-44-La-COVID-19-Efectos-sociales-y-economicos-y-politicas-de-respuesta.pdf>
- Escudero, M. (2021). *Nueva socialdemocracia*. Editorial Pablo Iglesias. [https://fpabloiglesias.es/wp-content/uploads/2021/09/Nueva-Socialdemocracia.-Manuel-Escudero.pro\\_.pdf](https://fpabloiglesias.es/wp-content/uploads/2021/09/Nueva-Socialdemocracia.-Manuel-Escudero.pro_.pdf)
- Eurostat. (2021). Eurostat review on national accounts and macroeconomics indicators. *EURO-NA*, (2021). European Commission. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/13018876/KS-GP-21-001-EN-N.pdf/32280440-89b3-49a4-415b-00dba0ed818f>
- Eurostat. (2022). Eurostat review on national accounts and macroeconomics indicators. *EURO-NA*, (2022). European Commission. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/14797709/KS-GP-22-001-EN-N.pdf/3947139e-3815-11c9-f137-d822eba05123?t=1656054884157>
- Eurostat. (2023). *Euroindicators. Third quarter of 2022*.
- Fondo Monetario Internacional. (2022a). *Perspectivas de la economía mundial: Afrontar la crisis del costo de vida. Octubre de 2022*. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022>
- Fondo Monetario Internacional. (2022b). *Perspectivas de la economía mundial: La guerra retrasa la recuperación mundial. Abril de 2022*. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022>
- Fondo Monetario Internacional. (2023). *Actualización de Perspectivas de la economía mundial: La inflación toca máximos en un contexto de bajo crecimiento. Enero 2023*. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2023/01/31/world-economic-outlook-update-january-2023#:~:text=Se%20proyecta%20que%20el%20crecimiento,3%2C1%25%20en%202024>
- Gobierno de España. (2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. [https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan\\_Recuperacion\\_%20Transformacion\\_%20Resiliencia.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf)
- Gopalakrishnan, V., Wadhwa, D., Haddad, S., & Blake, P. (21 de diciembre de 2021). ▷

- Resumen del año 2021 en 11 gráficos: la pandemia de la desigualdad.* Banco Mundial. [www.bancomundial.org/es/news/feature/2021/12/20/year-2021-in-review-the-inequality-pandemic](http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2021/12/20/year-2021-in-review-the-inequality-pandemic)
- INE. (2022). *Información estadística para el análisis del impacto de la crisis COVID-19.* [https://www.ine.es/covid/covid\\_inicio.htm](https://www.ine.es/covid/covid_inicio.htm)
- International Finance Corporation. (2021). *COVID-19 and Trade Finance in Emerging Markets. An Overview of IFC's Annual Respondent Bank survey.* World Bank Group. [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/industry\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/financial+institutions/resources/covid19+and+trade+finance+in+ems](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/industry_ext_content/ifc_external_corporate_site/financial+institutions/resources/covid19+and+trade+finance+in+ems)
- Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money.* Macmillan.
- Kuczynski, P. P. y Williamson, J. (Eds.). (2003). *Después del Consenso de Washington: Reiniciando el Crecimiento y la Reforma en América Latina.* Instituto de Economía Internacional.
- Lund, S., Madgavkar, A., Manyika, J., Smit, S., Ekingrud, K., Meaney, M., & Robinson, O. (2021). *The postpandemic economy. The future of work after COVID-19.* McKinsey Global Institute. <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/future%20of%20organizations/the%20future%20of%20work%20after%20covid%2019/the-future-of-work-after-covid-19-report-vf.pdf>
- Organisation for Economic Cooperation and Development. (2020). *2020 Ministerial Council Statement. A strong, resilient, inclusive and sustainable recovery from COVID-19.* <https://www.oecd.org/newsroom/2020-ministerial-council-statement-a-strong-resilient-inclusive-and-sustainable-recovery-from-covid-19.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2022). *OECD Economic Outlook, 2022* (2). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f6da2159-en>
- Rodrik, D. (2006). *¿Adiós al consenso de Washington, hola a la confusión de Washington? Una revisión del crecimiento económico de los 90 del Banco Mundial: aprendiendo de una década de reformas.* *Journal of Economic Literature*, 4 (4), 973-987. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jel.44.4.973>
- Tausch, A. y Ghymers, C. (2006). *¿Del Consenso de «Washington» hacia un «Consenso de Viena»? Un análisis cuantitativo sobre la globalización, el desarrollo y la gobernanza global.* Ed. Nova Science.
- The White House. (2021). *National COVID-19 Preparedness Plan.* <https://www.whitehouse.gov/covidplan/>
- Williamson, J. (1993). Democracy and the «Washington consensus». *World Development*, 21, (8), 1239-1336. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0305750X9390046C>
- World Bank Group. (2022a). *Global Economic Prospects.* <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36519/9781464817601.pdf>
- World Bank Group. (2022b). Impact of COVID-19 on Global Income Inequality. *In Global Economic Prospects*, 155-200. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/cb15f6d7442eadedf75bb95c4fdec1b3-0350012022/related/Global-Economic-Prospects-January-2022-Topical-Issue-2.pdf>
- World Bank Group. (2023). *Global Economic Prospects.* <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/254aba87-dfeb-5b5c-b00a-727d04ade275/content>
- World Bank Group, & World Trade Organization. (2021). *The role of trade in developing countries' road to recovery* (Joint policy note). <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/be98b40a-cb2c9215c2509df2d91248b3-0430012021/original/20211014-WBG-WTO-Trade-and-Development-With-Foreword.pdf>
- Yonzan, N., Lakner, C., & Gerszon Mahler, D. (2021, October 07). *¿El COVID-19 está aumentando* ▷

la desigualdad global? *World Bank Blogs*. <https://blogs.worldbank.org/opendata/covid-19-increasing-global-inequality>

## Páginas web

European Commission. The European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE). [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_en)

Gobierno de España. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. <https://planderecuperacion.gob.es/>

The White House. American Rescue Plan. <https://www.whitehouse.gov/american-rescue-plan/>

The White House. The Build Back Better Framework. <https://www.whitehouse.gov/build-back-better/>

United States Census Bureau. Household Pulse Survey Public Use File (PUF). <https://www.census.gov/programs-surveys/household-pulse-survey/datasets.html>

