

NOTICIAS DE POLÍTICA ECONÓMICA

nº.Extraordinario

abril 2020

ISSN: 2340-8650

Monográfico: Coronavirus y política económica

CONTENIDOS

1.- Presentación.....	p.2
2.- Primeras consecuencias económicas del sars-cov-2 (por Ana Cristina Mingorance-Arnáiz y Rafael Pampillón Olmedo)	p.3
3.- Medidas tributarias aplicadas crisis COVID-19 (por Carmen Calderón Patier)	p.10
4.- Política monetaria y monetización del déficit público: la COVID-19 reabre el debate (por José Manuel Sánchez Santos)	p.17
5.- El semáforo keynesiano: ¿Luz verde a los coronabonos? (por Aurèlia Mañé-Estrada)	p.20
6.- Impacto de la pandemia del COVID-19 sobre el sistema bancario (por Antonio Calvo Bernardino)	p.25
7.- La política laboral en la “crisis del coronavirus” (por Felipe Serrano Pérez).....	p.29
8.- Coronavirus y una política industrial activa (por Antonio Sánchez Andrés).....	p.32
9.- Cadenas de valor global, COVID-19 y política industrial (por Albert Puig Gómez)	p.36
10.- Turismo y COVID-19. La Política Turística Post-Covid 19 (por Aurora Pedro Bueno)	p.39
11.- El sector comercial en tiempos de coronavirus (por Evangelina Aranda García y Victor J. Martín Cerdeño)	p.42
12.- Atención sanitaria, coronavirus y residencias (por M^a Ángeles Tortosa Chuliá)..	p.51
13.- Políticas macroeconómicas en el contexto del corona virus: la necesidad de un cambio de visión de 180 grados (por Tomás Mancha Navarro)	p.54
14.- Una estrategia de recuperación para España (por Rafael Pampillón Pampillón Olmedo y Alicia Coronil Jónsson)	p.61
15.- Coronavirus y Estado del bienestar: ¿una oportunidad para su “refundación”? (por Carlos Ochando Claramunt)	p.64
16.- La respuesta de la política internacional frente a la pandemia de COVID-19 (por Raúl de Arriba Bueno)	p.66
17.- Políticas económicas en Colombia por el COVID-19 (por José Nicolás Sánchez Moreno y Laura Isabel Rincón Torres)	p.72
18.- ¿Qué podemos hacer para entender y minimizar los efectos económicos del COVID-19?: Una visión de equilibrio general dinámico estocástico (por Alejandro Cayetano García Cintado y Kamal Antonio Romero Sookoo)	p.76

1.- Presentación

(por Antonio Sánchez Andrés, Departamento de Economía Aplicada –Política Económica, Universidad de Valencia y coordinador de la edición de Noticias de Política Económica, tono.sanchez@uv.es)

Este año 2020 se inauguró con la aparición de una nueva amenaza: el COVID-19. Aunque inicialmente se estimó que iba a tener un impacto muy localizado y, en concreto, que se ceñiría a parte del espacio geográfico chino, finalmente se ha transformado en una pandemia, con gran impacto en diversos ámbitos mundiales. Así pues, las amenazas bacteriológicas adquieren mayor importancia en un mundo crecientemente globalizado, en el que ha aumentado no sólo el tráfico de mercancías o de capitales, sino el de personas. Sus efectos económicos están siendo de grandes dimensiones y su valoración última está por determinar. Aquello que sí que está claro es que la nueva amenaza bacteriológica no conoce fronteras y no sólo altera todos los ámbitos económicos presentes (producción, transporte, consumo o distribución), sino que condicionará también los futuros. La crisis del COVID-19 pone encima de la mesa esta cruda realidad, que hasta el momento no se había asumido como existencia real.

Por su parte, las empresas, en particular las internacionalizadas, están tomando decisiones, cuyo alcance individual no está trascendiendo y, en términos agregados, tardará algún tiempo en ser visible. Por tanto, la situación de incertidumbre resulta patente. Aquello que está claro es que las decisiones adoptadas por los mencionados agentes pueden afectar parcialmente a la economía en su conjunto, pero carecen de una visión global que es necesaria en las actuales condiciones. Aquellas entidades que disponen de una visión más integral, al menos en su jurisdicción geográfica, son los Estados. Sin embargo, su respuesta puede calificarse, en el mejor de los casos, de deficiente. Uno de los problemas más claros que han manifestado los Estados ha sido la falta de coordinación: carencia u ocultación de información, incapacidad de respuesta individual, ausencia de voluntad de considerar las conductas de los otros Estados, acaparamiento de productos estratégicos, falta de dotaciones financieras, entre otros.

La falta de capacidad de los Estados nacionales de unirse para enfrentarse a una amenaza grave común ha sido patente. Esta situación abre nuevos retos y, en particular, la necesidad de conseguir una gobernación más global. De este modo, la crisis del coronavirus da un nuevo golpe a las organizaciones (de coordinación) internacionales surgidas después de la II Guerra Mundial. Las nuevas que están consolidándose al calor de la actividad económica en oriente solo palían ciertos aspectos de la decadencia de aquellas, debido a su sesgo económico-financiero. Los nuevos retos exigen una coordinación más política y social, y dada la perspectiva más amplia que suelen presentar los Estados nacionales, éstos pueden transformarse en una palanca muy importante en ese sentido. Desde este punto de vista, la nueva crisis incorpora a la agenda de los Estados, en pro de una estabilidad mundial, el objetivo de establecer instituciones efectivas que gobiernen la globalización y, por tanto, resulta inevitable el lanzamiento de una política económica internacional. En el trasfondo de esta política económica se encuentra el papel más activo y cambiante de los Estados, el aumento de la colaboración entre ellos y, cómo no, con los agentes internacionales privados (de envergadura algunos de ellos superior a muchos Estados), al tiempo que se haya una nueva orientación en las tendencias globalizadoras, por la respuesta tanto de los Estados como de las empresas internacionalizadas. Así pues, se requiere un nuevo enfoque en la política económica práctica y, cómo no, en la reflexión teórica.

En pleno ojo del huracán del COVID-19 en España, se edita este número extraordinario de *Noticias de Política Económica*. En esta encrucijada económica, política y social, los análisis de política económica pasan a un primer plano. Por este motivo, *Noticias de Política Económica* ha promocionado la aparición de unos análisis, que publican ahora en sus páginas. Estos trabajos han sido realizados por expertos en Política Económica pertenecientes a distintas universidades procedentes de diversas partes del territorio español o, incluso, de algunos extranjeros. El objetivo de este número es ofrecer una visión diversa, en su conjunto global y multidimensional de la crisis que azota a España, pero,

también, al mundo. Como se ha comentado más arriba, los resultados presentados no son definitivos y, dado el momento en que se escriben y la evolución imprevisible que pueden adoptar las circunstancias, pueden transformarse rápidamente en obsoletos. Sin embargo, en las actuales circunstancias, representan piezas informativas esenciales para pensar la realidad por la que estamos atravesando y para dibujar salidas de futuro. De hecho, en la mayor parte de los trabajos se apuntan propuestas de política económica para aplicarse o contribuir en el diseño de medidas futuras.

El monográfico se inicia con un trabajo donde se ubican los problemas actuales del COVID-19. A continuación se puede distinguir un bloque en el que se aluden a las políticas coyunturales, describiendo las aplicadas en el ámbito fiscal o monetario y, también, aludiendo explícitamente a los coronabonos. Después aparece un bloque de dos artículos sobre políticas más bien institucionales, en particular la bancaria (aunque ésta podría considerarse también una de tipo sectorial, pero por su impacto multisectorial se coloca en esta parte) y la laboral.

Después aparece un bloque sobre políticas sectoriales, como la industrial (con dos artículos uno que subraya la necesidad de cambiar la concepción sobre la política industrial y un segundo que establece relaciones entre cadenas globales de valor y este tipo de política económica), la turística (uno de los sectores que está padeciendo en mayor grado el impacto de la crisis del COVID-19), la comercial o la sanitaria (en este caso, el análisis se concentra en el sistema socio-sanitario del país y, en particular, en las residencias de ancianos, que constituyen uno de los ámbitos donde más ha impactado el COVID-19). Dos artículos aparecen a continuación destacando la necesidad explícita de cambiar la política económica y poniendo ejemplos concretos de intervención, que son completados con otro más global que, después de reflexionar sobre el Estado del bienestar, también describe medidas de política económica alternativa. Sobre aspectos internacionales se recogen dos artículos, uno sobre las actuaciones de los organismos internacionales en la crisis del COVID-19 y otro, que es una exposición de un caso fuera de España, el de Colombia. El monográfico acaba con un trabajo más académico que plantea el papel de modelos económicos, pero que finaliza haciendo unas propuestas de política económica.

2.- Primeras consecuencias económicas del sars-cov-2

(por Ana Cristina Mingorance-Arnáiz – Universidad CEU San Pablo- y Rafael Pampillón Olmedo –IE Business School y Universidad CEU San Pablo)

1.- Introducción

El SARS-COV-2, o también llamado COVID 19, ha impactado de lleno en la economía mundial. Es la primera pandemia del siglo XXI con efectos devastadores en la economía, superando con creces los efectos que tuvo el SARS-COV-1 del 2002-2003, el MERS-COV del 2012 o el ZIKA del 2015-2016. Estos últimos focos de infección tuvieron efectos más localizados y menos intensos sobre la economía mundial. El motivo fundamental fue su menor capacidad de transmisión entre personas.

Sin entrar en detalles, cabe señalar que, en el momento de escribir este artículo,

14 de abril del 2020, ya se habían contagiado más de 1.873.000 personas en todo el mundo, y de ellas, más de 118.500 habían fallecido. La tasa de mortalidad alcanza el 6,34 por ciento a nivel mundial, aunque su valor es más alto en algunos países. Es el caso, dentro de Europa, de Francia (15,26 por ciento), Italia (12,83 por ciento), Reino Unido (12,78 por ciento), Bélgica (12,76 por ciento), Países Bajos (10,63 por ciento), España (10,32 por ciento) y Suecia (8,39 por ciento). Estos datos, no obstante, hay que tomarlos con cautela, pues el número de tests que se hacen a la población varía de unos países a otros en función de los síntomas que se presenten.

Dado el elevado número de casos, y la rapidez con la que se está extendiendo la enfermedad, todos los países han tomado medidas de confinamiento. En algunos el aislamiento es muy estricto, mientras en otros, las medidas son más flexibles, y la gente puede salir a pasear siempre que se contemplen ciertas normas de seguridad. En los casos extremos, como es el de España, la actividad laboral se ha llegado a paralizar casi por completo, al menos entre el 28 de marzo y el 13 de abril, pues tras la Semana Santa, los trabajadores no esenciales han podido volver a sus puestos de trabajo siempre que las empresas garanticen un acceso escalonado y otras medidas de seguridad como, distancia entre empleados, cierre de zonas comunes... (Véase Real Decreto 486/1997 de 14 de abril)¹.

La paralización de la actividad económica tendrá consecuencias impredecibles, aunque algunas de estas consecuencias ya se han dejado ver. Así, en muchos países el crecimiento del PIB está en negativo, y ya se habla de una recesión mayor que la del 2008 o incluso que la de la Gran Depresión de 1929; el desempleo está aumentando a un ritmo vertiginoso; el comercio mundial se ha reducido; el precio del petróleo está en mínimos históricos y las bolsas se han hundido. Todo ello ha obligado a intervenciones, tanto de los bancos centrales, que se encuentran en modo históricamente laxos, así como las de la Comisión Europea y los propios gobiernos nacionales, quienes están aplicando políticas fiscales expansivas tanto en materia sanitaria, como en apoyo del sector empresarial, el empleo y el consumo.

2.- El escenario económico en China

Lo cierto es que si bien el SARS-COV-2 es responsable mayoritario de los males que

acechan a la economía mundial, también lo es que, las actuaciones a nivel individual de los diferentes gobiernos no ayudan mucho. Los países están tratando de aislarse en una época en que la globalización ha hecho que la prosperidad dependa del comercio mundial. Los conflictos comerciales entre Estados Unidos y China, y el Brexit vivido en la Unión Europea, ya pintaban un escenario económico de desaceleración del crecimiento para el 2020. Ahora bien, a estos conflictos se ha unido el problema de la OPEP+ para ajustar la oferta de petróleo a la demanda y mantener los precios dentro de unas bandas estables. El SARS-COV-2 solo ha complicado, aunque mucho, un año que ya se nos antojaba llenos de dificultades.

China ha sido el primer país en sufrir las consecuencias de la pandemia y también la que ha empezado a aplicar una estrategia económica de salida. En cierta medida, está siendo un referente para el resto del mundo. Cuando el 11 de marzo la OMS declaró oficialmente la pandemia, China parecía estar viendo la luz. Pese a todo, las consecuencias económicas han sido importantes. Según la Administración General de Aduanas de China, sus relaciones comerciales han caído un 11 por ciento interanual en los dos primeros meses del año. Así, China vuelve a presentar déficit comercial fruto del descenso de las exportaciones. Además, se observa un cambio en las preferencias geográficas, pues se han buscado mercados más próximos, como los del ASEAN o Australia.

Aún es pronto para saber los efectos que el brusco retroceso del comercio tendrá sobre la producción y el empleo, al menos a medio y largo plazo². Los índices adelantados, de China, como el PMI

¹ Las personas que podrán acudir a sus puestos de trabajo a partir del 13 de abril son, por un lado, los trabajadores de actividades sanitarias, recogida de basura, administración de justicia, seguridad y telecomunicaciones, aduanas, suministro y distribución de alimentos y productos de primera necesidad, las tiendas de alimentación, farmacias, centros médicos, ópticas, ortopedias, prensa y papelería, estancos, gasolineras, alimentación de animales domésticos, tecnología, comercio por internet, lavanderías y bares, establecimientos de restauración y peluquerías, siempre que solo mantengan el servicio a domicilio. Por otro, los

encargados del suministro de energía eléctrica, productos derivados del petróleo, gas natural, abastecimiento de agua, y transporte público. Así mismo, lo harán también los trabajadores de los medios de comunicación y los empresas e industrias auxiliares que resulten indispensables, así como los de la construcción.

² En los 2 primeros meses del 2020, la caída interanual del PIB de China alcanzó el 13,5 por ciento según se recoge en KPMG (2020). Por su parte el frenazo que vaticina el reciente informe del FMI (2020) le lleva a prever un crecimiento de 1,2 por ciento en 2020.

parecen estar recuperándose muy bien y más en el caso de las manufacturas que en el de los servicios. Pero lo cierto es que los efectos económicos del virus, y los posibles rebrotes que puedan surgir, nos obligan a ser cautelosos.

3.- ¿ Qué podemos decir de la situación que se está viviendo en España?

Son pocos los datos efectivos de los que disponemos, pero sí se observa un aumento en el nivel de paro. Se ha superado la cifra de los 3,5 millones de desempleados, mientras las afiliaciones a la Seguridad Social han caído en casi 850.000 personas en el mes de marzo a lo que se deben sumar las 620.000 personas afectadas por los ERTES³.

El sector de la construcción, con un aumento en el desempleo de casi el 23 por ciento, es el sector más afectado, al menos en términos relativos. De hecho, las previsiones de Gloval Analytics (2020) anuncian un nuevo hundimiento en el precio de la vivienda, similar al de la crisis del 2008. En las circunstancias actuales comprar una casa ha pasado a un segundo plano, ya no sólo por el crecimiento del desempleo, sino también por un estado de alarma al que no se ve fin y que solo introduce incertidumbre. Muy probablemente el precio de la vivienda irá cayendo y lo hará durante tiempo. La caída del turismo ha hundido el alquiler turístico, y estas viviendas se han unido a la oferta de viviendas de alquiler, lo que está permitiendo una rebaja en el precio del alquiler decantando la balanza en favor de esta opción frente a la compra de una vivienda.

Por su parte, el turismo y la hostelería, dentro del sector servicios, son dos de los subsectores más afectados. El transporte aéreo, con las fronteras de todos los países cerradas, se limita a mercancías y repatriaciones. Los ingresos de las aerolíneas se han reducido en casi un 80 por ciento, y las reservas de viajes se han desplomado al caer más de un 60 por ciento, lo que ha llevado a la Organización Mundial del Turismo a revisar sus cifras. Sus nuevas estimaciones arrojan una

caída de entre el 1 por ciento y el 3 por ciento del turismo internacional, lo que podría reducir los ingresos entre 30.000 y 50.000 millones de dólares⁴. La recuperación del sector necesitará, según el Consejo Mundial del Viaje y el Turismo, de 19 meses.

Si la construcción y el turismo son sectores de gran peso en la economía española, el sector textil, no se queda atrás. La elevada deslocalización de la producción en los países asiáticos, especialmente en China, el cierre, en el mes de febrero, de la actividad económica en el citado país, y el estado de alarma que se decretó en España el 15 de marzo, han producido pérdidas importantes en el sector. Ya en marzo las cifras ofrecidas por Acotex han marcado una caída de algo más del 70 por ciento en las ventas del sector. Además, Boston Consulting Group ha estimado que las ventas del sector textil caerán en España entre un 34 por ciento y un 39 por ciento a lo largo de todo el 2020, lo que podría suponer un recorte de los ingresos de las empresas de hasta 7.000 millones de €.

Pero no solo la producción de estos sectores está cayendo, la caída de la actividad económica es generalizada, tal y como se señala en la Caixa (2020). El consumo de energía eléctrica en el mes de marzo ha disminuido en un 11 por ciento respecto al mismo mes del año anterior, y esto traerá consigo pérdidas importantes en la producción.

4.- Escenarios y previsiones económicas para España

Todos los estudios estiman un retroceso en la actividad económica. Si bien, no se ponen de acuerdo respecto a la intensidad de la caída, ni tampoco respecto a su duración. En este sentido el Banco de España, al igual que la OCDE, señala que los efectos del shock externo que supone la pandemia dependerán de tres dimensiones de incertidumbre:

1. El grado de severidad del descenso de la actividad durante el período de confinamiento.

³ El FMI (2020) ya prevé una subida de la tasa de paro en España, que podría llegar a alcanzar el 20,8 por ciento en 2020.

⁴ Solo la Semana Santa ha supuesto unas pérdidas para el sector turístico español de 18.000 millones de €.

2. La duración de las medidas extraordinarias de aislamiento social.
3. La efectividad de las medidas adoptadas por las distintas autoridades económicas.

Respecto a la segunda dimensión, se barajan hasta tres escenarios diferentes:

1. Un primer escenario en el que el aislamiento social se extenderá entre 8 y 10 semanas. En este caso la salida de la crisis será en forma de V, iniciándose la vuelta a la normalidad en el mes de abril. Los efectos de la crisis serán solo temporales.
2. Un segundo escenario en el que el aislamiento social se extenderá entre 4 y 5 meses. La salida de la crisis se producirá en forma de U, por lo que los efectos serán más duraderos que en el primer caso, debiendo hablarse de año perdido. La vuelta progresiva a la normalidad se iniciará a partir del mes de julio, lo que supondrá el cierre de algunas empresas y una caída en la actividad de otras.
3. Un tercer escenario en el que el aislamiento social se extenderá hasta el mes de octubre. En este caso se producirán daños estructurales en la economía, y la salida de la crisis, en forma de L, no se producirá hasta el 2021.

Deloitte (2020) maneja el segundo escenario como el más probable, aunque estima que será necesario más de un año para que la economía española retorne a su posición de partida. Aunque no ofrece datos sobre el retroceso de la actividad económica, sí considera que se producirá un cambio en el patrón de consumo de los ciudadanos, lo que obligará a introducir cambios estructurales en la producción y el comercio. Aumentará el peso del comercio electrónico, mientras desaparecerán tiendas físicas.

También la Caixa considera el segundo escenario como el más probable al suponer que la actividad económica volverá gradualmente a la normalidad durante la segunda mitad del año. A diferencia de Deloitte sí estima el coste de la pandemia en términos de PIB, y así, afirma que la producción podría llegar a retroceder un 3,6 por ciento en el 2020.

Sin embargo, la recuperación será rápida e intensa, previéndose un crecimiento para el 2021 del 5,7 por ciento.

Por su parte Goldman Sachs, que antes de la declaración de la pandemia estimaba un crecimiento del 1,8 por ciento para la economía española, ha revisado sus previsiones. Las nuevas estimaciones arrojan una caída del PIB del 9,7 por ciento en 2020. Si bien, el rebote será aún mayor que el previsto por la Caixa, al considerar que el PIB crecerá un 8,5 por ciento en 2021.

La OCDE, por su parte, estima que con carácter general se perderán 2 p.p. de PIB por cada mes de aislamiento social. Si bien, deja abierta la posibilidad de que la cantidad cambie de unos países a otros en función del grado de aislamiento y del nivel de paralización de la actividad económica.

En los mismos márgenes se mueve la CEOE (2020), con una caída del PIB, en el mejor de los casos del 5 por ciento, y del 9 por ciento en el peor de los escenarios posibles. Además, afirma que la recuperación, aunque se espera que sea rápida, estará condicionada por diversos factores, entre ellos, la duración del confinamiento, el nivel de desempleo alcanzado, el impacto en el tejido productivo, el grado de sincronización en la recuperación a nivel mundial, y el acierto y eficacia de las medidas aplicadas.

En la misma línea se mueve el FMI (abril, 2020), que en sus últimas previsiones estima que la economía española caerá un 8 por ciento en 2020, muy por encima de la caída del PIB mundial que sitúa en el 3 por ciento. Estas previsiones ya pintan un escenario mucho peor que el vivido en la recesión del 2008-2009. No obstante, y a diferencia de lo que ocurrió entonces, se espera que la recuperación sea rápida, y que en 2021 las tasas de crecimiento puedan alcanzar el 4,3 por ciento. Si bien, todo dependerá de los cambios en el comportamiento de los consumidores, el ajuste de los mercados financieros, y las pérdidas de productividad.

Mucho más pesimistas son las previsiones del Think-Tank europeo Bruegel (2020), para quien el PIB español podría llegar a

caer hasta un 20 por ciento. Además, el banco italiano Unicredit ha llegado a afirmar que España tardará más de dos años en recuperar el crecimiento positivo.

5.- Medidas adoptadas por el Gobierno español y por Europa

Y ante esta situación, el Gobierno ha adoptado dos planes de choque, el primero el 12 de marzo, antes de decretar el estado de alarma, y el segundo el 17 de marzo. El primer plan, aprobado por el Consejo de Ministros, supone la movilización de 18.000 millones de €. Las ayudas se dirigen a reforzar el sector sanitario, proteger el bienestar de las familias y facilitar liquidez a PYMEs y empresas, en especial a las del sector turístico, altamente afectadas por la pandemia.

Por su parte, las del segundo bloque permiten movilizar hasta 200.000 millones de € en créditos en favor de familias, trabajadores y autónomos que vean reducidos sus ingresos, pero también a facilitar liquidez a las empresas a fin de preservar el empleo. También se recogen partidas de hasta 5.000 millones de € de gasto público para luchar contra la enfermedad.

A estas medidas hay que añadir las adoptadas por Europa, quien, en una primera fase decidió destinar 37.000 millones de € a los sistemas sanitarios, las pymes y los mercados laborales de los diferentes países. A los que se sumaron 28.000 millones de € de los fondos estructurales europeos, así como la financiación del Banco Europeo de Inversiones con hasta 40.000 millones de €.

Junto a las medidas de gasto, el BCE también ha activado un programa para la compra de activos, pues el aumento del gasto público traerá consigo un incremento de la deuda. El 12 de marzo anunció una ampliación del programa de compra de activos por importe de 120.000 millones de €. Solo 6 días más tarde, el 18 de marzo, anunció compras, a

partir de junio de 2020 y hasta finales de año, por un valor total de 750.000 millones de €, admitiendo una mayor flexibilidad en la compra, así como una ampliación de los activos elegibles dentro del programa de compras de deuda corporativa.

Además, el BCE realizará subastas adicionales para inyectar liquidez temporal, y mantendrá los tipos de interés en los niveles actuales, dejando la puerta abierta a una posible rebaja hasta que la inflación dé señales de converger al nivel objetivo (2 por ciento). Por su parte, la autoridad de supervisión bancaria ha relajado los requerimientos de capital y liquidez exigidos a las entidades, liberando así el colchón de capital anticíclico.

Las consecuencias inmediatas de todas estas medidas son el incremento del déficit público y de la deuda de los países⁵. De hecho, para que los gobiernos nacionales cuenten con margen en la lucha contra el Covid 19, el Eurogrupo ya ha anunciado que no abrirá ningún procedimiento por déficit excesivo.

Todos los Estados miembros parecen estar de acuerdo en que para salir de la pandemia será necesario el esfuerzo conjunto de todos los países de la Unión Europea. Los países del sur de Europa han reclamado, prácticamente desde mediados de marzo, una mayor solidaridad de los Estados del norte. Si bien, ha sido necesario esperar casi un mes a la firma de un acuerdo. El 9 de abril, los ministros de Economía y Finanzas de la UE pusieron en marcha tres herramientas para aportar liquidez (MEDE, BEI y SURE), lo que supone un gran paso para financiar el plan de recuperación. Se trata de 550.000 millones de €. De estos fondos, 200.000 millones de € correrán a cargo del Banco Europeo de Inversiones e irán destinados a créditos a PYMEs; 240.000 millones de € pondrá el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), más conocido como

⁵ Las estimaciones de la CEOE (2020) para el déficit público español son del 7,5 por ciento en el mejor de los escenarios, y del 11 por ciento en el peor, mientras que el FMI (2020) lo sitúa en el 9,5 por ciento. Por su parte la deuda podría llegar a alcanzar, según la CEOE (2020), el

108 por ciento o el 115 por ciento respectivamente. Por su parte, el think-tank europeo Bruegel (2020), sitúa la deuda pública española en el 2020, entre el 119 por ciento y el 139 por ciento.

fondo de rescate; a lo que hay que unir el programa SURE dirigido a los trabajadores, con otros 100.000 millones que sufragarán los ERTE y las ayudas a autónomos.

Para poder acceder a las ayudas del MEDE, escollo fundamental del acuerdo,

es necesario cumplir con ciertos

requisitos. Si bien, los

Estados miembros han

acordado flexibilizar

mucho estas

exigencias. Así, han dejado de lado la necesidad de aplicar reformas estructurales y privatizaciones, y han fijado criterios de corto y largo plazo. A corto plazo se establece la necesidad de que los fondos se destinen a gasto sanitario vinculado con el SARS-COV-2. Por su parte, a largo plazo, los países que accedan a los fondos de MEDE se comprometen a sanear sus finanzas para volver a cumplir el pacto de estabilidad y crecimiento.

En el cuadro anexo se recoge un resumen de las principales medidas y ayudas económicas aprobadas por la UE desde el estallido de la pandemia.

Aunque estos acuerdos son un paso importante en la lucha contra el Covid 19, lo cierto es que parecen insuficientes para los países más afectados por la pandemia. El cierre de la actividad económica, y el elevado gasto sanitario, llevarán la carga fiscal a niveles no imaginados. Esto podría generar problemas de financiación para algunos gobiernos, lo que dispararía la prima de riesgo, como ya ocurrió durante la crisis del 2008. Para evitarlo, se ha puesto sobre la mesa la posibilidad de emitir eurobonos garantizados por todos los países de la eurozona. Esta emisión, aunque deseable para reducir la presión sobre los mercados de deuda soberana de ciertos países, caso de España, es el escollo que todavía queda por salvar, pues cuenta con la oposición de Alemania, Países Bajos, Austria y Finlandia.

6.- Conclusiones

Hacer previsiones sobre los efectos que el SARS-COV-2 pueda tener en la economía de los países, parece aventurado. No obstante, lo que sí sabemos, es que la economía mundial, y con ella la española, está abocada a entrar en una nueva

recesión. La declaración del estado de

Paquetes de medidas europeas ante la situación económica		
	Primera fase (marzo)	Segunda fase (9 abril)
Banco Europeo de Inversiones (BEI)	40.000 mill	200.000 mill €
Banco Central Europeo (BCE)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Primer programa compra activos 120.000 mill € ▪ Segundo programa compra activos 750.000 mill € ▪ Subastas adicionales para inyectar liquidez temporal ▪ Se mantienen los tipos de interés o se bajarán ▪ Autoridad de supervisión bancaria relaja los requerimientos de capital y liquidez 	
Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)	28.000 mill €	240.000 mill €
Programas de gasto (sanitario y SURE)	37.000 mill €	100.000 mill €
Otras medidas	No abrir procedimientos de déficit excesivos	

Fuente: Elaboración propia

emergencia, que ha llevado al cierre de casi todos los países, ha paralizado la actividad económica y también las relaciones comerciales. Muy posiblemente la situación se mantendrá al menos un mes o un mes y medio más. Incluso, algunos países que se mostraban inicialmente reacios a cerrar, han terminado por hacerlo, o al menos por recomendar a sus ciudadanos el teletrabajo, así como mantener ciertas distancias durante sus salidas.

Y ante esta situación, los gobiernos han tenido que adoptar medidas de apoyo a sus empresas y ciudadanos. El gasto público de todos los países afectados se ha disparado, y, como consecuencia, la deuda pública mundial podría llegar a alcanzar el 340 por ciento del PIB. Solo en el mes de marzo se elevó en casi 2 billones de €. Y en el caso concreto de España, la situación parece ser especialmente grave. El crecimiento del paro, única variable de la que tenemos datos reales a fecha de hoy, ya ha marcado un récord histórico. Las medidas adoptadas por el gobierno parecen insuficientes. Todas las asociaciones empresariales, pero también las sanitarias e incluso las fuerzas del orden público, reclaman más recursos. Si el gasto sigue creciendo, la deuda pública podría alcanzar niveles hasta ahora desconocidos, y a los que difícilmente se podrá hacer frente en el medio plazo. La carga que supondrá a las futuras generaciones será quizás insoportable.

Por eso, más que medidas adicionales, lo que se requiere es una buena gestión del gasto que se está llevando a cabo, con un esfuerzo especial en el gasto preventivo, tal y como se ha hecho en Corea del Sur y en Alemania, y que tan buenos resultados les ha dado. En cuanto a las necesidades financieras de las empresas, deberían dirigirse a alargar los plazos en el pago de impuestos y cotizaciones a la seguridad social, así como a abrir líneas de crédito de fácil acceso.

Si cambiará el orden económico mundial o no, es algo que está por ver. Los países que se hagan con la deuda emitida por los Estados, tal vez puedan ejercer su presión en un futuro. Lo que sí parece, es que cambiará el mundo tal como lo conocemos hoy. Las empresas también deberán adaptarse a las nuevas costumbres de los ciudadanos.

Bibliografía

- Bosca, J. E.; Doménech, R. y Ferri, J. (2020), "El Impacto Macroeconómico del Coronavirus y de las Políticas de Estabilización en España", Observatorio Económico España del 27 de marzo de 2020, Servicio de Estudios BBVA. Disponible en web (<https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/el-impacto-macroeconomico-del-coronavirus-y-de-las-politicas-de-estabilizacion-en-espana/>). Consulta 7 de abril de 2020.
- Bruegel (2020), "The fiscal consequences of the pandemic", 30 de marzo del 2020. Disponible en web (<https://www.bruegel.org/2020/03/the-fiscal-consequences-of-the-pandemic/>). Consulta 8 de abril de 2020.
- CEOE (2020), "Escenario económico – especial impacto coronavirus", Informe de la CEOE del 8 de abril del 2020, Disponible en web (https://contenidos.ceoe.es/CEOE/var/pool/pdf/publications_docs-file-787-escenario-economico-especial-impacto-coronavirus-8-de-abril-2020.pdf). Consulta 8 de abril de 2020.
- Deloitte (2020), "COVID 19. Impacto y Escenarios de recuperación en Consumo y Distribución", Publicado por Deloitte el 27 de marzo de 2020. Disponible en web (<https://www.cest.org/informe-de-deloitte-COVID-19-impacto-y-escenarios-de-recuperacion-en-consumo-y-distribucion-27-03-20/>). Consulta 6 de abril de 2020.
- Fondo Monetario Internacional (2020), "World Economic Outlook, April 2020: Chapter 1", Disponible en web (<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#S>). Consulta 14 de abril de 2020
- Gloval Analytics (2020), "Consecuencias COVID-19 en real estate", Documento marzo 2020, Disponible en web (<https://www.gloval.es/consecuencia-s-COVID-19-en-real-estate/>). Consulta 6 de abril de 2020.
- KPMG (2020), "El impacto económico del Covid 19, más allá de 2020", Disponible en web (<https://www.tendencias.kpmg.es/2020/03/COVID-19-impacto-economico/>). Consulta 7 de abril de 2020.
- La Caixa (2020), *Pulso Económico del 23 al 29 de marzo del 2020*. Disponible en web (<https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/documents/PE-200330-es.pdf>). Consulta 6 de abril de 2020.

3.- Medidas tributarias aplicadas crisis COVID-19

(por Carmen Calderón Patier, Profesora Titular de Economía Aplicada- Universidad San Pablo-CEU, calder@ceu.es)

La irrupción del COVID-19 está provocado, además de una crisis sanitaria a nivel global, un impacto económico que aún no somos capaces de evaluar las consecuencias globales que se derivarán del mismo. En este marco, España, al igual que muchos países de su entorno, está adoptando medidas dirigidas a hacer frente a la variable económica negativa de esta pandemia, de diferente calado e intensidad, en un contexto de incertidumbre donde no conocemos la duración ni evolución de la pandemia, por lo que es probable que continúen adoptándose para adaptarse a las circunstancias cambiantes de casi cada día.

Centrándonos en las medidas tributarias adoptadas para abordar las secuelas económicas de esta crisis, tenemos que apuntar dos importantes dificultades a las que se enfrenta su aplicación: por una parte, la pluralidad de poderes públicos (Administración Central, Comunidades Autónomas y Haciendas Locales) implicados por su respectivo ámbito competencial y el posible cambio de dicho régimen por el estado de alarma, y, por otra parte, la rápida y continua sucesión de normas de diferente origen y jerarquía normativa.

El conjunto de medidas fiscales aprobadas hasta la fecha en España, tienen un claro objetivo: impedir la falta de liquidez de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y de los autónomos en un sistema empresarial como el español, caracterizado por ser microfundista, que evite cierres empresariales y desempleo masivo. Tres son las características de estas medidas adoptadas:

- 1.- Son coyunturales, reactivas, ya que han dado respuesta a los acontecimientos según se han ido sucediendo y transitorias.
- 2.- Su objetivo es mejorar la liquidez de las empresas a corto plazo, por lo que se centran en demorar o prorrogar el pago de impuestos, no en reducir la carga tributaria de los mismos.
- 3.- Se centran básicamente en procedimientos tributarios, así como en plazos y términos, es decir, en la Ley General Tributaria.

Agruparemos estas medidas tributarias en tres categorías: las aprobadas por el Estado, las aprobadas por las Comunidades Autónomas¹ y por último a nivel europeo.

A nivel estatal, la normativa aprobada está centrada principalmente en dos aspectos:

- a) Aplazamiento y fraccionamiento de las deudas tributarias
- b) Modificación de los plazos tributarios

a) Aplazamiento y fraccionamiento de las deudas tributarias²

El artículo 14 del Real Decreto Ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID concede la posibilidad de aplazar el ingreso del pago a todas aquellas *declaraciones-liquidaciones y autoliquidaciones cuyo plazo de presentación e ingreso finalice desde el 13 de marzo de 2020* (fecha de entrada en vigor del Real Decreto-Ley) hasta el 30 de mayo de 2020, siempre que las solicitudes presentadas hasta esa fecha sean de cuantía inferior a 30.000 euros.

El aplazamiento también se aplica a las siguientes deudas tributarias que en principio no pueden ser objeto de aplazamiento de conformidad con el artículo 65. 2 de la Ley General Tributaria (en adelante LGT):

- Las correspondientes a obligaciones tributarias que deban cumplir el retenedor o el obligado a realizar el ingreso a cuenta.
- Las derivadas de tributos que deban ser legalmente repercutidos.

¹ A ellas, habría que añadir las que están aprobando los diferentes Ayuntamientos en el ejercicio de sus competencias normativas en materia de impuestos locales.

² Real Decreto Ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 (BOE y entrada en vigor 13/3/2020, rango de ley)

- Las correspondientes a obligaciones tributarias que deba cumplir el obligado a realizar pagos fraccionados del impuesto sobre sociedades.

Es requisito necesario para la concesión del aplazamiento que la persona o entidad con volumen de operaciones no superior a 6.010.121,04 en 2019. Las condiciones serán:

- Plazo de seis meses
- No se devengarán intereses de demora durante los 3 primeros meses de aplazamiento
- No se precisan garantías.

b) *Modificación de los plazos tributarios*

Las sucesiones de normas en este ámbito han generado diferentes escenarios temporales.

1. *Régimen desde el 14 de marzo al 17 de marzo 2020*³.

La Disposición Adicional 3ª del RD 463/2020 declara la suspensión general de los plazos administrativos, incluidos los tributarios.

2. *Régimen actual desde el 18 de marzo de 2020*⁴. Podemos distinguir:

2.1. *Autoliquidaciones tributarias*: siguen en vigor los plazos ordinarios de cada tributo.

2.2. *Liquidaciones tributarias practicadas por la Administración*:

- a) Notificadas hasta el 17/3/2020, se amplía el plazo hasta el 30/4.
- b) Notificadas desde el 18/3/2020, se amplía el plazo hasta el 20/5, salvo que el plazo ordinario sea mayor.

2.3. *Deudas iniciado el período ejecutivo y notificada providencia de apremio*:

- a) Notificadas hasta el 17/3/2020, se amplía el plazo hasta el 30/4.
- b) Notificadas desde el 18/3/2020, se amplía el plazo hasta el 20/5, salvo que el plazo ordinario sea mayor.

2.4. *Plazos para atender los requerimientos, diligencias de embargo y solicitudes de información con trascendencia tributaria*, para formular alegaciones ante actos de apertura de dicho trámite o de audiencia, dictados en procedimientos de aplicación de los tributos, sancionadores o de declaración de nulidad, devolución de ingresos indebidos, rectificación de errores materiales y de revocación:

- a) Notificados hasta el 17/3/2020, se amplía el plazo hasta el 30/4.
- b) Notificados desde el 18/3/2020, se amplía el plazo hasta el 20/5, salvo que el plazo ordinario sea mayor.

2.5. *Procedimientos de aplicación de los tributos, sancionadores y de revisión* tramitados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (no se aplica a CCAA y Corporaciones Locales): desde el 18 de marzo hasta el 30 de abril no computa a efectos de su duración máxima. La DT 3ª establece su aplicación a los procedimientos iniciados antes del 18/3/2020.

2.6. *El plazo para interponer recursos de reposición o reclamaciones económico administrativas* que se rijan por la LGT y sus reglamentos de desarrollo empezará a contarse desde el 30/4/2020 y se aplicará tanto en los supuestos donde se hubiera iniciado el plazo para recurrir de un mes a contar desde el día siguiente a la notificación del acto o resolución impugnada y no hubiese finalizado el citado plazo el 13/3/2020, como en los supuestos donde no se hubiere notificado todavía el acto administrativo o resolución objeto de recurso o reclamación (DA 8ª RDL 11/2020).

³ Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (BOE y entrada en vigor 14/3/2020, rango reglamentario): DA 3ª, suspensión de plazos administrativos.

⁴ Regulado por el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 (BOE Y ENTRADA EN VIGOR 18/3/2020, rango de ley): art. 33 (suspensión de plazos en el ámbito tributario), DA 9ª (exclusión de la suspensión de plazos administrativos a los tributarios), DT 3ª (procedimientos tributarios) y DF 1ª (exención en AJD de novaciones de préstamos y créditos hipotecarios moratoria pago de hipotecas aprobadas por el mismo RDL) y por el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 (BOE 1/4/2020, entrada en vigor 2/4/2020): art. 53 (plazos en CCAA y ayuntamientos), DA 8ª (plazos para recursos), DA 9ª (plazos para ejecución resoluciones TEA, suspensión plazos de prescripción y caducidad y aplicación a Entidades Locales), DF 1ª 19 (nueva redacción exención en AJD novaciones moratoria hipotecaria) y DT 5ª.

2.7. El período comprendido desde el 14/3/2020 hasta el 30 de abril de 2020 no computará a efectos de la duración máxima del plazo para la ejecución de las resoluciones de órganos económico-administrativos (DA 9ª 1 RDL 11/2020).

2.8. *Prescripción y caducidad tributaria:*

- a) Desde el 14/3/2020 hasta el 30 de abril de 2020 quedan suspendidos los plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos contemplados en la normativa tributaria (DA 9ª 2 RDL 11/2020).
- b) A los solos efectos de la prescripción, en el recurso de reposición y reclamaciones económico-administrativas, se entienden notificadas las resoluciones que les pongan fin desde el primer intento de notificación en dicho período.

2.9. *Procedimientos catastrales:*

- a) Los plazos para atender los requerimientos y solicitudes de información formulados por la Dirección General del Catastro que se encuentren en plazo de contestación a 18/3/2020 se amplían hasta el 30 de abril de 2020.
- b) Los actos de apertura de trámite de alegaciones o de audiencia que se comuniquen a partir del 18/3/2020 por la Dirección General del Catastro tendrán de plazo para ser atendidos hasta el 20 de mayo de 2020, salvo que el ordinario sea mayor.

Por lo que se refiera al *ámbito de aplicación en las autoliquidaciones y liquidaciones giradas por la administración en Impuestos de titularidad y gestión estatal: IRPF, Impuesto sobre Sociedades, IVA, Impuesto sobre Patrimonio (IP), Impuesto sobre la Renta de No Residentes (IRNR)* (con excepción del País Vasco y Navarra), como son tributos objeto de autoliquidación, no hay alteración normativa alguna y se aplican y continúan en vigor las reglas generales, tanto para las declaraciones-liquidaciones del tributo en sí como retenciones, ingresos a cuenta y pagos fraccionados. Respecto de las liquidaciones que en dichos tributos gire la administración se aplican las reglas expuestas: Notificadas hasta el 17/3/2020, se amplía el plazo hasta el 30/4, y las notificadas desde el 18/3/2020, se amplía el plazo hasta el 20/5, salvo que el plazo ordinario sea mayor. En el caso de País Vasco y Navarra se debe atender a su normativa propia.

En el *ámbito de aplicación en las autoliquidaciones y liquidaciones giradas por la administración en Impuestos de titularidad estatal cedidos a las Comunidades Autónomas (CCAA): Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) e ITP y AJD* (con excepción del País Vasco y Navarra). En estos tributos las CCAA en régimen común tienen capacidad normativa en cuestión de plazos (arts. 48 y 49 de la Ley 22/2009) y al respecto debemos distinguir entre autoliquidaciones y liquidaciones giradas por la administración: Las autoliquidaciones se rigen por los plazos ordinarios fijados por las CCAA o, en su defecto, por la normativa estatal, salvo norma especial dictada por la Comunidad Autónoma competente.

Por último, se concede *exención en Actos Jurídicos Documentados (AJD)* aplicable a las *escrituras de formalización de las novaciones de préstamos y créditos hipotecarios de vivienda habitual* al amparo del RD 8/2020, de 17 de marzo, , siempre que tengan su fundamento en los supuestos regulados en los artículos 7 a 16 del citado real decreto-ley, referentes a la moratoria de deuda hipotecaria para la adquisición de vivienda habitual.

A nivel autonómico, y en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas, las diferentes CCAA han aprobado una serie de medidas frente al COVID-19 que exponemos a continuación:

*Andalucía*⁵:

- Se bonifica al 50 por 100 la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar, relativa a máquinas recreativas y de azar.

⁵ Decreto-ley 3/2020, de 16 de marzo, de medidas de apoyo financiero y tributario al sector económico, de agilización de actuaciones administrativas y de medidas de emergencia social, para luchar contra los efectos de la evolución del coronavirus COVID-19. (BOJA de 17 de marzo de 2020).

- En los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el plazo para la presentación y pago de todas aquellas autoliquidaciones que finalice desde el 17 de marzo y hasta el 30 de mayo de 2020, se ampliará en 3 meses adicionales a lo establecido en la normativa específica de cada tributo.
- Simplificación de obligaciones formales en ISD e ITP y AJD.

Aragón⁶

- Los plazos para la presentación y pago de los impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, sobre Sucesiones y Donaciones, y Tributos sobre el Juego, se amplían por período de 1 mes respecto al que legal y/o reglamentariamente corresponda a cada tributo.

Asturias⁷

- Se suspenden los términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos tributarios gestionados por el Principado de Asturias. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el Real Decreto 463/2020.

Cantabria⁸

- Los plazos para la presentación de declaraciones y autoliquidaciones de los impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, sobre Sucesiones y Donaciones, y Tributos sobre el Juego, se amplían por período de 1 mes respecto al que legal y/o reglamentariamente corresponda a cada tributo.

Baleares⁹

- El plazo para presentar las declaraciones liquidaciones correspondientes al ISD e ITP y AJD queda ampliado en un mes adicional en los casos en que el plazo finalice a partir de la entrada en vigor del DL (28/3/2020) y antes del 1/5/2020. Dicha ampliación de plazo solo se aplica en ITP y AJD a los sujetos que sean personas físicas no empresarios, o que tengan la condición de pequeña o mediana empresa en los términos previstos en el anexo I del Reglamento (UE) núm. 651/2014 de la Comisión de 17 de junio de 2014.
- Inexigibilidad de intereses moratorios en aplazamientos y fraccionamientos de deudas tributarias correspondientes al ISD e ITP y AJD.

Canarias¹⁰

- Se amplía hasta el día 1 de junio de 2020 el plazo de presentación de la autoliquidación trimestral del Impuesto General Indirecto Canario correspondiente al período de liquidación del primer trimestre del año 2020.

⁶ Orden HAP/235/2020, de 13 de marzo, por la que se adoptan medidas temporales y excepcionales relativas a la presentación y pago de determinados impuestos gestionados por la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA de 20 de marzo de 2020).

⁷ Decreto 9/2020, de 23 de marzo, por el que se suspenden los términos y se interrumpen los plazos en los procedimientos tributarios gestionados por el Principado de Asturias durante el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020 (BOPA de 24 de marzo de 2020).

⁸ Orden HAC/09/2020, de 20 de marzo, por la que se adoptan medidas temporales y excepcionales relativas a la presentación de declaraciones y autoliquidaciones de determinados impuestos gestionados por la Comunidad Autónoma de Cantabria (BOC de 20 de marzo de 2020).

⁹ Decreto ley 4/2020, de 20 de marzo, por el que se establecen medidas urgentes en materia de contratación, convenios, conciertos educativos y subvenciones, servicios sociales, medio ambiente, procedimientos administrativos y presupuestos para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 (BOIB de 21 de marzo de 2020).

¹⁰ Orden de 31 de marzo de 2020, que modifica y complementa la Orden de 20 de marzo de 2020, por la que se disponen y aclaran los plazos en el ámbito tributario por la situación de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOC de 1 de abril de 2020).

- Se amplía en 2 meses el plazo de presentación de las autoliquidaciones del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones respecto de las adquisiciones de bienes o derechos por donación o cualquier otro negocio jurídico a título gratuito, correspondientes a hechos imposables devengados durante la vigencia del estado de alarma. No obstante, si la fecha de finalización del plazo de presentación de las autoliquidaciones de los tributos citados, se produce durante la vigencia del mismo, y corresponden a hechos imposables devengados con anterioridad a la declaración del estado de alarma, el plazo de presentación se amplía en un mes a contar desde la finalización del estado de alarma.
- Se amplía en 2 meses el plazo de presentación de las autoliquidaciones del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones correspondientes a adquisiciones de bienes o derechos por herencia, legado o cualquier otro título sucesorio, cuando la fecha de finalización del plazo de presentación de las autoliquidaciones se produzca durante la vigencia del estado de alarma.
- Se amplía hasta el día 1 de junio de 2020 el plazo de presentación de la declaración censal de comienzo, modificación y cese, cuando la fecha de finalización de dicho plazo se produzca durante la vigencia del estado de alarma y también se amplía la declaración censal relativa al régimen especial del grupo de entidades del Impuesto General Indirecto Canario.
- Se amplía hasta el día 1 de junio de 2020 el plazo de presentación de la autoliquidación trimestral del Impuesto General Indirecto Canario correspondiente al período de liquidación del primer trimestre del año 2020.

*Castilla-La Mancha*¹¹

- El plazo para la presentación e ingreso de las autoliquidaciones de los tributos, tanto propios como cedidos (ISD e ITP y AJD) gestionados por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que finalice durante la vigencia del Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo, o de las prórrogas del mismo, se amplía en un mes, contado a partir de la fecha de finalización de la vigencia del estado de alarma.
- Cuando el plazo original de presentación e ingreso de las autoliquidaciones de los tributos señalados en el número anterior finalizara en los quince días naturales siguientes a la fecha de finalización del estado de alarma, dicho plazo se amplía en un mes, contado a partir de la fecha de finalización de la vigencia del estado de alarma.

*Cataluña*¹²

- De manera excepcional, el plazo de presentación e ingreso de las autoliquidaciones del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos correspondientes al periodo del 1 de octubre del 2019 al 31 de marzo del 2020 será entre los días 1 y 20 de octubre del 2020.
- En el ámbito de aplicación de los tributos propios de la Generalidad de Cataluña y de los tributos cedidos se establece la suspensión de la presentación de autoliquidaciones y pago de los mencionados tributos hasta que se deje sin efecto el estado de alarma establecido en el Real decreto 463/2020, de 14 de marzo.

*Extremadura*¹³

- ITP e ISD: autoliquidaciones y declaraciones cuyo plazo finalice en el período comprendido entre el 14/3/2020 la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14

¹¹ Orden 43/2020, de 31 de marzo, de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se adoptan medidas excepcionales en el ámbito de la gestión tributaria de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (DOCM de 1 de abril de 2020).

¹² Decreto Ley 6/2020, de 12 de marzo, de medidas urgentes en materia asistencial, presupuestaria, financiera, fiscal y de contratación pública, con el fin de paliar los efectos de la pandemia generada por el coronavirus SARS-CoV-2 (DOGC de 13 de marzo de 2020).

¹³ Decreto-Ley 2/2020, de 25 de marzo, de medidas urgentes de carácter tributario para paliar los efectos del COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE de 27 de marzo de 2020).

de marzo, por el que se declara y hasta el 30/5/2020, ambos inclusive, se amplía el plazo en tres meses adicionales a lo establecido en la normativa específica de cada tributo.

- Prórroga de los plazos de presentación de autoliquidaciones, declaraciones e ingreso de deudas de derecho público.
- Aplazamiento y fraccionamiento extraordinario sin garantías para el pago de deudas por tributos propios y deudas de derecho público.
- Suspensión de plazos en el ámbito tributario de la Comunidad Autónoma de Extremadura

Galicia¹⁴

- Los plazos para la presentación de declaraciones y autoliquidaciones del ISD e ITP y AJD que finalicen en el período comprendido entre el 14/3/2020 y la fecha en la que se levante el estado de alarma se amplían hasta el 30/6/2020, o, si el estado de alarma hubiera finalizado con posterioridad a esta última fecha, hasta que transcurra un mes contado desde la fecha de finalización de dicho estado de alarma. En este último caso, si en el mes de vencimiento no existe día equivalente al de finalización del estado de alarma, el plazo finalizará el primer día hábil siguiente

Madrid¹⁵

- Se declaran días inhábiles en la Comunidad de Madrid desde el 13 al 26 de marzo de 2020.
- Los plazos para la presentación de las declaraciones y autoliquidaciones de los tributos gestionados por la Comunidad de Madrid se amplían en un mes con respecto al que corresponde a cada tributo según la normativa en vigor.

Región de Murcia¹⁶

- Los plazos las autoliquidaciones del ISD e ITP y AJD que finalicen durante el período comprendido entre el 14/3/2020 y el 30 de junio de 2020, ambos inclusive, se amplían en un período de tres meses adicionales, a contar desde el día en el que finalice dicho plazo inicial.

La Rioja¹⁷

- En los impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, para la presentación y pago de todas aquellas autoliquidaciones cuyo plazo finalice desde la fecha de entrada en vigor de la declaración del estado de alarma y hasta el 30 de abril de 2020, ambos inclusive, el plazo se ampliará en un mes. No obstante, lo anterior, si el plazo ampliado finalizase antes del 30 de abril, se entenderá igualmente concluido en esta misma fecha.

Comunidad Valenciana¹⁸

- Los plazos para la presentación y pago de las autoliquidaciones ISD e ITP y AJD de , que hayan finalizado durante la vigencia del estado de alarma (desde 14/3/2020) se amplían

¹⁴ Orden de 27 de marzo de 2020 por la que se adoptan medidas excepcionales y temporales relativas a la presentación de declaraciones y autoliquidaciones y al pago de determinados impuestos gestionados por la Comunidad Autónoma de Galicia (DOG de 27 de marzo de 2020).

¹⁵ Acuerdo de 13 de marzo de 2020, del Consejo de Gobierno en la Comunidad de Madrid (BOM de 13 de marzo de 2020). Orden de 26 de marzo de 2020, de la Consejería de Hacienda y Función Pública, por la que se amplían los plazos para la presentación de declaraciones y autoliquidaciones de los tributos gestionados por la Comunidad de Madrid (BOM de 27 de marzo de 2020).

¹⁶ Anuncio de ampliación del periodo voluntario de pago de diversos tributos (BORM de 20 de marzo de 2020). - DL 2/2020 26/3/2020 de medidas urgentes en materia tributaria y de agilización de actuaciones administrativas debido a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BORM 26/3/2020), entrada en vigor 26/3/2020.

¹⁷ Orden HAC/13/2020, de 31 de marzo, por la que se adoptan medidas urgentes en materia de plazos de presentación y pago de los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y sobre Transmisiones y Actos Jurídicos Documentados para responder al impacto económico del COVID-19 (BOR de 1 de abril de 2020).

¹⁸ DL 1/2020, de 27 de marzo, del Consell, de medidas urgentes de apoyo económico y financiero a las personas trabajadoras autónomas, de carácter tributario y de simplificación administrativa, para hacer frente al impacto de la COVID-19. [2020/2740] (DOGV núm. 8774 de 30.03.2020), entrada en vigor 30/3/2020).

hasta un mes contado desde el día en que se declare el fin de la vigencia de este estado de alarma. Si el último día del plazo resulta inhábil, el plazo finalizará el día hábil inmediato siguiente.

- Se suprime, con efectos desde el 1 de enero de 2019, a efectos de la deducción en autonómica de arrendamientos de vivienda en IRPF de presentar autoliquidación del ITP y AJD derivada del contrato de arrendamiento de la vivienda habitual.

Navarra¹⁹ y País Vasco²⁰

- Los regímenes Forales, dada su amplitud de competencias tributarias han adoptado medidas de regulación referidas a la suspensión y ampliación de plazos tributarios en todos los impuestos.

Por último, en el *ámbito europeo*, con fecha 3 de abril de 2020, se publicó en el DOUE la Decisión (UE) n.º 2020/491, de la Comisión, relativa a la concesión de una franquicia de derechos de importación y de una *exención del IVA* respecto de la *importación de las mercancías necesarias para combatir los efectos del brote de COVID-19 durante el año 2020*, en concreto desde el 1 de enero hasta el 31 de julio de 2020. Las mercancías deben reunir las siguientes condiciones:

- Que sean importadas para su despacho a libre práctica por, o por cuenta de, organizaciones estatales, incluidos entes estatales, organismos públicos y otros organismos de Derecho público, o por, o por cuenta de, organizaciones autorizadas por las autoridades competentes de los Estados miembros
- Su distribución y puesta a disposición gratuita y por los citados organismos a las personas afectadas o en situación de riesgo por la COVID-19.

¿Qué valoración nos merece las medidas fiscales adoptadas hasta la fecha frente al COVID-19 en España? Positivas, pero insuficientes. A diferencia de España, la mayoría de países europeos (entre otros, Alemania, Francia, Portugal, Italia, Bélgica, países Bajos, Austria y Dinamarca) han extendido el plazo para el cumplimiento de las obligaciones tributarias a todo el sector empresarial (no solo a Pymes), ampliando el plazo para las presentaciones de los impuestos o las presentaciones de los mismos (autoliquidaciones IRPF e IP, de los pagos fraccionados en el Impuesto sobre Sociedades, declaración del primer trimestre de IVA, retenciones...).

No obstante, a diferencia del Gobierno de España, la mayoría de las comunidades autónomas de nuestro país han ampliado plazos de presentación de autoliquidaciones de pagos de impuestos en su ámbito de aplicación de los tributos. La mayoría han optado por ampliar los plazos para declarar o autoliquidar el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, y el Impuesto sobre Transmisiones, añadiendo algunas lo relacionado con Tributos sobre el Juego; es el caso de Andalucía, Aragón, Cantabria, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid o Comunidad Valenciana. Otras añaden ampliación en tributos propios, como Cataluña y Madrid; y, por último, algunas han adoptado iniciativas como que no se compute el tiempo de duración del estado de alarma para la duración máxima de los procedimientos, prescripción o caducidad, como Baleares o declarar inhábiles los días del estado de alarma, como ha hecho Madrid. En los territorios forales han sido generosos en la ampliación de plazos de autoliquidaciones de todo tipo y en la flexibilización de aplazamientos y de cumplimiento de plazos en los procedimientos tributarios.

Estamos seguros que en las próximas semanas continuarán aprobándose medidas tributarias que irá exigiendo la economía española para recuperarse de esta crisis provocada por el COVID-19.

¹⁹ Decreto-Ley Foral 1/2020, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del coronavirus COVID-19. (BON de 19 de marzo de 2020). Decreto-Ley Foral 2/2020, de 25 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del coronavirus (COVID-19). (BON de 26 de marzo de 2020).

²⁰ Las Diputaciones de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya han aprobado normativas específicas para cada una de ellas.

4.- Política monetaria y monetización del déficit público: la COVID-19 reabre el debate

(por José Manuel Sánchez Santos, Universidad de A Coruña,)

1.- Introducción

Justitglitz se refería recientemente en una entrevista a las lecciones que le ofrecen las crisis como recurso pedagógico. Reconoce que, como educador, siempre busca episodios actuales que ilustren la validez y vigencia de los principios económicos que explica en sus clases. La crisis sanitaria provocada la COVID-19 y sus efectos socioeconómicos constituye sin duda uno de esos episodios.

En el caso concreto de la política monetaria, sirve para ilustrar una amplia gama de cuestiones que tradicionalmente forman parte de los programas de esta materia: el trade-off entre objetivos de política monetaria, los mecanismos de transmisión monetaria, la coordinación de la política monetaria y la política fiscal, la coordinación internacional de las políticas monetarias, la independencia de los bancos centrales, los retardos de la política monetaria o la financiación monetaria del déficit público son sólo algunas de estas cuestiones.

Ciertamente, en el terreno de la política monetaria se ha abierto un escenario en el que los policymakers se enfrentan a dilemas y desafíos de enorme calado.

Las economías están sufriendo un shock simultáneo de oferta y demanda de carácter transitorio y, hasta cierto punto, simétrico, en la medida en que afecta la práctica totalidad economías nacionales. No obstante, aún es demasiado pronto para afirmar que esta pandemia un choque totalmente simétrico, puesto que algunas economías se verán más afectadas que otras y la capacidad de respuesta tampoco es la misma, algo que se pone claramente de manifiesto cuando se trata de pedir prestado ingentes

cantidades de dinero en los mercados de capitales.

En lo que se refiere a la cuantificación de la magnitud del impacto de este shock, cualquier pronóstico que se realice en estos momentos corre el riesgo de quedar pronto desfasado. Las estimaciones iniciales del impacto que realizan diversos organismos internacionales, sitúan el impacto de esta perturbación en una horquilla entre el 10 por ciento y el 20 por ciento del total del PIB. Lógicamente, toda estimación está supeditada a la duración del período de confinamiento, algo que a día de hoy está sujeto a un elevado grado de incertidumbre.

2.- Coordinación de la política monetaria y fiscal

En la respuesta a esta crisis sanitaria, los gobiernos están anteponiendo las consideraciones de salud y el control de la epidemia a las de tipo económico, lo cual parece lo más razonable de un punto de vista ético. Independiente del consenso que suscite este planteamiento, este compromiso tendrá costes económicos y fiscales extremadamente altos. Por un lado, se producirán inéditos aumentos del gasto público (se habla de intervenciones de entre el 10 por ciento y el 15 por ciento del PIB) y, por otro, la parálisis forzosa y transitoria de la economía traerá consigo una severa reducción de la recaudación impositiva. El resultado será la generación de un desajuste presupuestario de proporciones desconocidas hasta el momento y el gran reto al que se enfrentarán los policymakers es cómo financiarlo.

En una coyuntura como esta, el objetivo prioritario de la política económica debería ser el de mitigar el impacto del shock, contrarrestando las dinámicas de amplificación procíclicas evitar que una

perturbación temporal se convierta en una crisis económica a largo plazo (Blanchard, 2000). El logro de este objetivo exige una coordinación de la política monetaria y fiscal y pondrá a prueba la capacidad de los policymakers para articular adecuadamente dicha coordinación.

Teóricamente los gobiernos, para financiar esta política fiscal tendrían que aumentar los impuestos o pedir prestado en los mercados de capital con el consiguiente aumento de la carga de deuda. En el marco de la Eurozona, incluso si se relajaran las restricciones a estas nuevas necesidades de endeudamiento, sería una estrategia arriesgada, porque, dados las elevadas ratios de deuda (superiores al 100 por ciento del PIB en algunos casos) en muchos de los países más afectados, se correría el riesgo de desencadenar una crisis de la deuda con el consiguiente aumento de las primas de riesgo.

En este punto muchas miradas se vuelven hacia los bancos centrales y la política monetaria. De hecho, en el contexto de la Eurozona, el Banco Central Europeo (BCE), parece la única institución europea capaz de responder con la rapidez y contundencia con la adopción de las medidas necesarias para ampliar el margen de los gobiernos a la hora de instrumentar la política fiscal.

En la mayoría de los países se han adoptado medidas encaminadas a mantener ingresos de empresas y trabajadores, subsidiar gastos fijos, aplazar el pago de impuestos, proporcionar avales y conceder créditos. El objetivo más inmediato de estas medidas es evitar que se rompan las cadenas de pagos y las quiebras en cadena que, de no mediar actuaciones en esta línea, transformarían muy pronto la crisis de liquidez en crisis de solvencia. Estos programas de gasto no serían viables si no cuentan con el respaldo de los bancos centrales haciendo compras masivas de bonos en los mercados secundarios. Sin este tipo de medidas, la crisis acabaría siendo también de deuda soberana. En esta línea, en el marco específico de la Eurozona, autores como Wyplosz (2020)

sostienen que la única solución para evitar una posible crisis de deuda es que el BCE ofrezca la misma garantía potencialmente ilimitada que los bancos centrales nacionales ofrecen a sus respectivos gobiernos.

3.- Reacción de los bancos centrales

En la práctica, los principales bancos centrales han reaccionado con menos indecisión y más contundencia que en otras ocasiones. El BCE, la Fed o el Banco de Inglaterra, por ejemplo, han adoptado medidas que implican distintos grados de monetización del déficit público y, que habrían sido impensables en otras condiciones.

Si nos circunscribimos al caso del BCE, el programa de compras de emergencia en caso de pandemia (PEPP por sus siglas en inglés), anunciado por el instituto emisor de la eurozona por un montante de 750.000 millones de euros, no estará sujeto a las restricciones de sus otros programas de adquisición de activos, que limitan la cantidad de cada emisión de deuda que puede comprar la entidad en los mercados. Las sucesivas decisiones que ha tomado el BCE suponen la práctica eliminación de todas las limitaciones a la compra de activos, lo que en la práctica le deja las manos libres para implementar sus compras, lo que refuerza aún más la credibilidad del compromiso del BCE “de hacer todo lo que sea necesario”. Concretamente, el BCE ha dado a entender que podría flexibilizar por un tiempo limitado (todo lo que dure la crisis sanitaria) los límites nacionales de su programa de compra de deuda (la clave del capital y un 33 por ciento límite en las tenencias del BCE de la deuda de un país en particular). De ser así, y si el anuncio resulta creíble para los mercados, esta iniciativa podría facilitar la financiación de las medidas de choque, algo especialmente relevante para el caso España.

Esta reacción inmediata basada en la compra de activos a gran escala, en un contexto de tipos de interés muy bajos constituyen un mecanismo o instrumento útil de estabilización económica. En concreto, permiten a los gobiernos emitir

deuda a largo plazo a bajo coste y reducen la volatilidad de los mercados.

Sin cuestionar la pertinencia, utilidad y eficacia de esta estrategia de flexibilización cuantitativa, algunos autores apuntan que puede resultar insuficiente. No en vano, se ha paralizado una parte muy importante de la economía y la circulación de dinero ha interrumpido brusca y gravemente. Además, esta ruptura de los canales normales de transmisión de la política monetaria se verá exacerbada a medida que el colapso económico repercuta en los bancos y en el sector financiero en general. A todo ello hay que añadir que en un contexto de elevada aversión al riesgo y una baja propensión a consumir e invertir, no es previsible una normalización de la situación en un horizonte temporal próximo.

4.- El helicóptero monetario irrumpe en el debate

Lo insólito de la gravedad de la situación y la necesidad de aplicar una terapia de choque que ayude a mitigar los devastadores efectos de esta crisis, hacen que surja la duda de si los bancos centrales pueden ir más allá en sus estrategias de intervención monetaria. En esta tesitura se han vuelto a poner sobre la mesa debates que parecían superados en el ámbito académico, surgiendo propuestas que no hace mucho serían consideradas poco menos que un sacrilegio por parte de la ortodoxia económica.

Economistas de primera línea expertos en política monetaria como Jordi Galí sostienen que una eventual compra masiva de la deuda recién emitida por el banco central mediante un programa ampliado de flexibilidad cuantitativa no impediría el aumento de las ratios endeudamiento de los gobiernos, con el riesgo de poner las finanzas públicas de algunos países en una senda insostenible. Por esta razón, apunta como alternativa, la financiación directa (no reembolsable) por parte del banco central de las transferencias fiscales adicionales que se consideren necesarias, una intervención conocida comúnmente como "helicóptero monetario" (Galí, 2020).

Tal y como apunta este autor, los bancos centrales tienen la capacidad de crear dinero mediante una anotación en una cuenta en el banco central. En la medida en que únicamente los bancos y los gobiernos tienen una cuenta en el banco central, el banco central podría acreditar la cuenta del gobierno (o de los gobiernos, en el caso del BCE) por el montante de las transferencias adicionales que realicen los gobiernos. Ese crédito no sería reembolsable, es decir, equivaldría a una transferencia del banco central al gobierno. Dicha transferencia sería equiparable a una compra de deuda pública por parte del banco central, seguida de su inmediata cancelación, por lo que no tendría efecto sobre las ratios deuda del gobierno.

En esta crisis, son los gobiernos los que necesitan gastar en atención sanitaria, empleo, suministros críticos, ayuda estatal y rescates bancarios, y son los que están mejor situados para las intervenciones específicas en todos estos frentes. En este sentido, tal y como señalan Kappor y Buitter (2020), una transferencia única de efectivo del 20 por ciento al 30 por ciento del PIB a los gobiernos por parte de sus respectivos bancos centrales puede ser la mejor política macro para combatir la crisis de COVID-19. Se trataría de una medida que tendría efectos inmediatos, ayudaría a superar el colapso y no dejará ningún exceso de deuda ni la condicionalidad de una austeridad futura que podría resultar contraproducente. Ahora bien, una medida de este tipo viene a poner claramente de manifiesto que, en esencia, el helicóptero monetario más que una política monetaria, es en realidad una política fiscal llevada a cabo con la cooperación del banco central.

5.- A modo de conclusión

Cualquier solución que entrañe la monetización del déficit público no está exenta de riesgos y contraindicaciones y por ello genera múltiples reservas. Los principales temores tienen que ver con los potenciales peligros asociados a sus efectos futuros sobre la inflación, el riesgo moral o de la violación del principio de independencia de los bancos centrales y

la legalidad en ciertas jurisdicciones. Estos riesgos son innegables, pero la situación es tan crítica que permitiría entender que los policymakers los relativizaran.

En el marco de la Eurozona, este tipo de estrategias suponen una mutualización implícita de las deudas nacionales, es decir, podría ser vista como una forma de compartir riesgos que estaría justificada porque en esta ocasión la situación no sería atribuible a la irresponsabilidad fiscal de algunos gobiernos. De hecho, se trataría de un rescate de los bancos centrales que permitiría gastar lo necesario para la contención de la crisis, es decir, se trataría de una inyección puntual para una crisis concreta que debería ir acompañada del compromiso de volver a la ortodoxia monetaria una vez que la crisis haya terminado.

Teóricamente, puede no ser la estrategia óptima, pero cuando menos permite ganar tiempo. En cierto modo, sería una especie de *second best* ante la imposibilidad manifiesta de que en un plazo de tiempo razonable se alcancen niveles de coordinación entre países que permitan ofrecer una respuesta conjunta a una crisis global. Además, en la medida en que las posibles consecuencias negativas aparecerían en el medio/largo plazo, los policymakers dispondrían de margen para actuar y mitigar esos

posibles efectos (Blanchard y Pisani-Ferri, 2020).

En suma, las reservas y temores que suscita la monetización del déficit público son entendibles, pero tampoco hay que estigmatizar este tipo de estrategias equiparando sus efectos, si se me permite la hipérbole con licencia cinematográfica, a los de la intervención militar en una de las famosas escenas de *Apocalypse Now* en la que los helicópteros sobrevuelan la selva y bombardeándola con napalm, mientras suena *The End*, la canción de *The Doors*.

Referencias:

- Blanchard, O. (2020), "Italy, the ECB, and the need to avoid another euro crisis", en R. Baldwin y B. di Mauro (eds), *Mitigating the COVID Economics Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes*, a VoxEU.org eBook, CEPR Press.
- Blanchard, O. y Pisani-Ferry, J. (2020), "Monetisation: Do not panic", VoxEU.org, 10 April
- Galí, J. (2020), "Helicopter money: The time is now", VoxEU.org, 17 March.
- Kapoor, S. y Buitier, W. (2020), "To fight the COVID pandemic, policymakers must move fast and break taboos", VoxEU.org, 6 April.
- Wyplosz, C. (2020), "So far, so good: And now don't be afraid of moral hazard", en R. Baldwin y B. di Mauro (eds). *Mitigating the COVID Economics Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes*, a VoxEU.org eBook, CEPR Press.

5.- El semáforo keynesiano: ¿Luz verde a los coronabonos?

(por Aurèlia Mañé-Estrada – Universitat de Barcelona)

En esta contribución propongo un pequeño divertimento metodológico, que es un semáforo para la evaluación de propuestas de política económica. Aplicar este semáforo para ponderar las implicaciones de la reciente propuesta de emisión de

coronabonos, acabará llevándonos a reflexionar sobre las implicaciones de la Restricción Presupuestaria del Gobierno en términos de democracia y de cesión de soberanía.

1.- Los elementos del semáforo keynesiano de evaluación

El aspecto que más admiro de John Maynard Keynes (y de su entorno, pues el progreso en la humanidad es una obra colectiva) es, como señaló Joan Robinson, que, habiendo aprendido economía ortodoxa, fuera capaz de *deshacerse de sus viejas ideas*¹

Si tuviera que escoger tres textos de Keynes para reseguir esta evolución, estos serían El Fin del *laissez-faire* (1926)², La autosuficiencia nacional (1933)³ y sus reflexiones metodológicas del año 1938⁴.

En el primer texto, leemos cómo Keynes se deshace de sus ideas, cuestiona la teoría económica dominante porque ésta no se adapta a la realidad de los años 1920s. En el segundo, plantea la intervención del Estado (nacional) en la economía; algo extremadamente audaz para un liberal en aquella época, pues los únicos referentes de intervención de este tipo son la comunista URSS y las fascistas Italia y Alemania. Y, en el tercero, saltándose todos los principios de su clase y corrigiendo su fe en el monetarismo, apuesta por la redistribución de la riqueza a través del sistema fiscal para que, por medio de la *eutanasia de los rentistas*, evitemos el autoritarismo o el gobierno de estos.

Pasan doce años entre el primer texto y el último. En estos años, probablemente también gracias al prometedor *New Deal* en Estados Unidos, se forja la *Revolución keynesiana* que unos años después, instaurado el *Orden de Yalta*, veríamos en una de sus manifestaciones, la del *Estado del bienestar*.

Doce años han transcurrido también desde la caída de Lehman Brothers, que condujo a la *Gran recesión* y el estallido de la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19. Sin embargo, en estos años ni hemos asistido a una revolución económica⁵, de equivalencia epistemológica a la keynesiana, ni a una actuación política novedosa como el *New Deal*.

Todavía hoy, doce años después del estallido de la *Gran recesión*, la situación y los retos son muy parecidos a los de Keynes en 1926. Como entonces, los economistas y -muy especialmente- los especialistas en Política Económica deberíamos deshacernos de las ideas adquiridas y transmitidas desde la década de los 1970s, cuando la concepción del mundo neoliberal de que la sociedad, como comunidad, no existe impregnó el pensamiento económico. También es necesario rescatar la esencia del Estado económico, aunque éste adopte una nueva forma de Estado europeo y transnacional. Y, en tercer lugar, es imprescindible reivindicar que los impuestos progresivos son la expresión económica del contrato social político y democrático y, por ello, la vacuna contra el populismo y el totalitarismo.

Ante ello, cuasi a modo de divertimento, sugiero evaluar las propuestas de política económica por medio de un semáforo keynesiano de evaluación de la política para que, teniendo en cuenta los tres retos planteados (cuestionamiento del pensamiento económico ortodoxo, necesidad del Estado económico y nuevo contrato social democrático), nos ayude a repensar si las medidas de política económica van por el buen camino, por medio de tres indicadores:

- a) Si cuestionan el pensamiento económico neoliberal u ortodoxia
- b) Si refuerzan el sentido de Estado, entendido este como la institución legítima que gobierna a la sociedad de un territorio -político- determinado.
- c) Si mejoran la democratización de la sociedad, por medio de un contrato social articulado en torno a una fiscalidad progresiva.

¹ Robinson, Joan (1966); Introducción en Kalecki, Michael, *Estudios Sobre la teoría de los ciclos económicos*, Ariel (traducción castellana 1970) p.11.

² Keynes, John Maynard, 2012. "The Collected Writings of John Maynard Keynes," Cambridge Books, Cambridge University Press, edited by Johnson, Elizabeth & Moggridge, Donald, December, vol. 9

³ Op. Cit. Keynes, vol. 21.

⁴ Op. Cit. Keynes, vol. 14.

⁵ Es cierto que ha habido algún cambio significativo como las aportaciones de Thomas Piketty y Branco Milanovic, que han ayudado a volver a situar la distribución de la renta en foco del pensamiento económico.

Con estos criterios, me propongo evaluar la propuesta que desde algunos círculos europeos se hizo (sin aparente éxito por el momento) de financiar el gasto público -extraordinario y de emergencia- ocasionado por la crisis del COVID-19 con los llamados *coronabonos*.

2.- ¿Luz verde a los *coronabonos*?

Mi personal diagnóstico, como economista política especializada en Política Económica, es que la forma en la que estamos padeciendo la crisis del COVID-19 es el resultado de haber cedido nuestra soberanía política a los acreedores (o rentistas de Keynes).

Evidentemente, la pandemia es vírica, pero podríamos haber respondido mejor a ella (y tal vez con un confinamiento menos estricto) si las políticas de austeridad que se han venido aplicando estos últimos años (y ya antes con la privatización o concertación de nuestro sistema sanitario) no hubiera dejaron al límite la funcionalidad de nuestro sistema sanitario.

Estas políticas de austeridad fueron el resultado de la crisis del 2008, que apremió a ceder la soberanía a los acreedores que fueron, al fin y al cabo, los que decidieron cómo teníamos que devolver el dinero prestado ¿Por qué?

La historia viene de lejos y responde a la perversión de una de las bases del estado del bienestar, avalada por la ideología neoliberal que ha pulverizado el sentido de la política fiscal, en beneficio de los intereses de la elite financiera del mundo.

En los orígenes de las políticas que hoy llamamos keynesianas, se consideraba que, en algunos casos de necesidad, podía ser útil complementar la financiación del gasto público con deuda. Ello permitía realizar gastos adicionales, al tiempo que creaba una suerte de ahorro para las clases medias nacionales; lo que todavía daba un mayor impulso a la economía. Con el tiempo, y especialmente a consecuencia de la famosa “tercera vía” del gobierno laborista de Blair, el recurso a la deuda se pervirtió. Se concibió la falsedad de que era posible tener un Estado del bienestar sin impuestos. Los impuestos se redujeron (empeorando mucho el componente distributivo del Estado del bienestar) y la deuda pública dejó de considerarse un instrumento *ad hoc* y puntual de la política fiscal, para considerarse la principal forma de financiación del gasto público. Ello llevó aparejado la ampliación, la internacionalización y, sobre todo, la financiarización del mercado de deuda. Haciendo que, en última instancia, fuera la élite financiera del mundo quien decidiera sobre las políticas de gasto nacionales. Las consecuencias son conocidas.

Esta transformación se legitimó gracias a la aparente inocuidad de una identidad matemática que conocemos como la Restricción Presupuestaria del Gobierno (RPG). Ésta nos dice, que la cantidad de gasto público que se realice ha de ser idéntica a la cantidad de financiación que podamos obtener por alguna de las tres vías posibles: impuestos, creación de dinero o emisión de deuda pública. Con los años, al menos la versión ortodoxa que se cuenta hoy en día en las facultades de economía, la RPG ha experimentado una leve transformación, pues se asume el déficit (es decir que se debe dinero, a pesar de los impuestos), dejando que sólo el dinero o la deuda, sean formas posibles de financiación del déficit. El imperativo de la autonomía de los Bancos Centrales, al menos en el marco del área Euro, anuló la opción de creación de dinero y dejó como única alternativa de la financiación del gasto público o déficit a los mercados de deuda internacionales.

Salvo pocos casos, como en el conocido texto de Kalecky sobre *Los aspectos políticos del pleno empleo*⁶, es difícil encontrar análisis sobre el significado político de la RPG. Habría mucho que analizar al respecto, pero en aras de la agilidad en la argumentación propuesta me limitaré a señalar un par de cuestiones. La primera es que la RPG, sin contextualización adicional, parece indicar que el problema del gasto público es conseguir su financiación, maquillando así la función central del saldo presupuestario -como instrumento para alcanzar objetivos- en el pensamiento político económico. La segunda, obviamente relacionada con la anterior, es pensar que cada una de estas formas de financiación (impuestos, dinero o deuda) lleva implícita una forma de organización política, pues nos

⁶ Kalecky, Michael (1943), *Aspectos Políticos del Pleno Empleo*. Puede consultarse en http://revistaeconomiacritica.org/sites/default/files/revistas/n12/REC12_Clasicos_2_Kalecki.pdf

remite a quién tiene la capacidad de decisión, la soberanía, sobre el gasto público de la sociedad.

Es fácil argumentar que, si financiamos el gasto con deuda, la sociedad transfiere su soberanía a los inversores de los mercados internacionales de capital. Es decir, a los rentistas de Keynes o al “famoso” 1 por ciento, en la actualidad. Como es lógico, éstos, como acreedores, fijarán sus condiciones económicas y políticas. Es cierto que también se podría pensar en una deuda (más similar al caso de Japón) en manos de las mismas personas (hoy nacionales) que se benefician del gasto público.

En el caso de la financiación mediante dinero, tal como hoy en día postulan los partidarios de la Moderna Teoría Monetaria (MTM), la cuestión de la soberanía es menos clara, pues dependerá de dos factores: de si el dinero es símbolo de un Estado y de si la autoridad monetaria es independiente -del gobierno- o no. Con estas consideraciones, la cuestión de la soberanía no es evidente. Por ejemplo, si el Banco Central Europeo (BCE) creara euros, no estaría claro a qué intereses respondería esta acción, pues el euro constitucionalmente no responde a ningún estado -tampoco al europeo, pues no existe- y, además, el BCE es un organismo técnico, supuestamente, no político. Así, en este caso, la decisión de financiar estaría en manos de unos “técnicos – expertos”, pero no de la ciudadanía europea.

Por último, cuando hablamos de impuestos, la soberanía dependerá de quienes sean los sujetos fiscales y de los efectos de esta fiscalidad en el conjunto de la sociedad. En este caso, su efecto final dependerá de cuán diversa y amplia sea la definición de sujeto fiscal (clases, colectivos o tipo de actividades incluidas en ellas) y del grado de progresividad del sistema tributario. Así, por ejemplo, si sólo fueran sujetos fiscales, el decil superior de renta, aunque sobre el papel la política fiscal sería progresiva quienes decidirían el tipo de política económica a realizar serían los más ricos y, por tanto, ésta respondería a sus intereses, que serían los de la minoría.

Realizado este pequeño apunte, sobre la relación entre financiación y soberanía, podemos pasar a ver cómo funcionan los tres criterios del semáforo keynesiano en cada una de las opciones, entendiendo que verde es una buena medida de política económica; ámbar, está por ver; y rojo sería una medida a descartar de inmediato.

El semáforo keynesiano de la Restricción Presupuestaria del Gobierno

	Deuda Pública		Creación de dinero		Impuestos	
	Internacional	“Nacional”	BC político	BC independiente	Progresivos	Regresivos
Cuestiona la ortodoxia	Rojo	Rojo	Verde	Ámbar	Verde	Rojo
Refuerza al Estado	Rojo	Ámbar	Verde	Rojo	Verde	Ámbar
Tiende a la democratización	Rojo	Ámbar	Ámbar	Rojo	Verde	Rojo

Fuente: elaboración propia

Visto este semáforo, podemos empezar a responder a la pregunta que nos formulábamos sobre los *coronabonos*.

Los coronabonos, como avance hacia un nuevo tipo de política económica, significan muy poco, pues el riesgo de poner en manos de los acreedores el conjunto de servicios públicos e inversiones comunes europeas es muy elevado. En su versión nacional, leída como europea, podría tener alguna ventaja si esta emisión se entendiera como una suerte de “bonos patrióticos” no válidos para especular. En este caso, podría ser un tímido paso hacia una mayor cohesión europea.

Cuando hablamos de creación de dinero, algo que en este momento está muy en boga, e incluso postulan algunos de los candidatos demócratas de Estados Unidos, como Bernie Sanders o Elisabeth Warren, la valoración podría cambiar, si aceptáramos el supuesto de que el BCE pasara a ser supervisado, por ejemplo, por el Parlamento Europeo.

En este caso, teniendo en cuenta lo alejados que estamos en este momento del PIB de pleno empleo, esta podría ser una buena política coyuntural. Además, su logro implicaría un gran salto hacia la edificación política de la Unión Europea, por medio de la definición de políticas comunes. Dicho esto, y entiendo que muchos de los defensores de la MTM me lo cuestionarán, me cuesta ver esta opción como algo más allá de una política coyuntural, aunque probablemente ahora, en una situación en la que es necesaria una rápida terapia de choque, sería la mejor de las opciones posibles.

Mis dudas en relación con esta propuesta van más dirigidas hacia el tercer indicador del semáforo: su posible contribución a la democratización de la política europea. Dudas, en su opción “BCE político”, ya que en la otra opción de un BCE independiente está fuera de cuestión. El grado de democratización dependería mayormente de la relación entre los dirigentes y los electores. Por mi parte, pienso que en esta opción - pues me costaría imaginar cómo sería la contrapartida económica del contrato social- existe el riesgo de un cierto despotismo ilustrado (o de democracia reducida, como recientemente mencionaba una reseña en *The Economist*⁷) en la definición de las políticas de gasto. Y, en el peor de los casos, un riesgo hacia el populismo.

La última opción, en su modalidad de impuestos progresivos con una inclusiva definición de sujeto fiscal⁸, es la mejor de todas las opciones posibles. Más allá de su sostenibilidad en el largo plazo, en el sentido ya descrito de contribución al contrato social, es la que transformaría al individuo neoliberal en ciudadano (post) keynesiano.

Esta opción, sin embargo, requiere tiempo -e infinito consenso- para diseñarse y desplegarse. En el inmediato, la única acción posible es no rebajar los impuestos progresivos, pues su propio efecto de estabilizador automático ya hace que cuando las cosas van mal, el contribuyente o paga menos o no ha de pagarlos. La rebaja fiscal de ahora acabaría con más deuda o más impuestos regresivos en el futuro.

En el medio plazo, para avanzar en el camino de la sostenibilidad fiscal y democrática, habría que vencer dos poderosas barreras ideológicas.

La primera es vencer la estrechez de nuestros sentimientos de sociedad (o comunidad), sin caer en los de pertenencia a una nación o a una comunidad religiosa. Esta barrera, ni en el marco del Estado del bienestar fuimos capaces de vencerla y sería fundamental para definir quienes son los sujetos fiscales. La segunda, es desandar el camino que la ideología neoliberal ha recorrido desde los años 1970s: desmentir el mantra hayekiano, pasado por el cedazo de Margaret Thatcher, de que la sociedad no existe.

La reconstrucción de la historia de la Política Económica a lo largo del Siglo XX demuestra que sin ese sentimiento de sociedad o de comunidad es muy difícil legitimar al Estado económico,⁹ como actor principal de la política económica. Ahora, la crisis catalizada por el Covid - 19 nos proporciona una oportunidad, pues creo que algunas personas están entendiendo que, en determinadas situaciones, sólo la actuación colectiva (¿pública?), más que la suma de las actuaciones de los individuos, es efectiva. Esta es una buena noticia para la Política Económica, pues es un paso para revertir la influencia de la ideología neoliberal en el mundo contemporáneo. Otro paso en nuestro camino sería avanzar hacia la creación de un “BCE político.”

Un segundo aspecto que nos muestra la historia de la Política Económica,¹⁰ es que sin conciencia de clase - y Keynes es el caso más evidente de ello en su escrito *Am I a Liberal?*¹¹-

⁷ *Why an excess of democracy lead to poor decisions?* Books and Arts, Feb 13th 2020

⁸ Esta definición amplia de sujeto fiscal no es nada nuevo. Se trata de recuperar la esencia de los impuestos progresivos que permiten que todo el mundo participe en función de sus posibilidades, y que sea esta igualdad en el principio de la contribución, lo que otorgue a cada ciudadano (contribuyente) el mismo peso político a la hora de definir las prioridades del gasto público.

⁹ Mañé-Estrada, Aurèlia; (2017); *El fin del laissez-faire en España. Lecciones extraídas de los escritos de Don Ildefonso Cuesta Garrigós (Apuntes deslavazados para un primer debate)*, Revista de Economía Crítica, 23, pp. 121 -130

¹⁰ Op.Cir. Mañé-Estrada.

¹¹ Op. Cit. Keynes, vol 9

no hay posibilidad de política económica, ya que, al fin y al cabo, su principal función en el mundo capitalista es gestionar el conflicto en torno a la distribución de la renta. La *eutanasia-fiscal* del *rentista* de Keynes, es, en términos de David Harvey,¹² la única opción para que se pueda mantener simultáneamente el poder de clase (capitalista) y la tendencia a una acumulación creciente en el marco del sistema, pues como este mismo autor argumenta la paradoja del sistema es que es el movimiento socialdemócrata y el movimiento obrero son los mejores situados para salvar al capitalismo del propio poder de la clase capitalista.

De ahí, la importancia de recuperar la conciencia, cada uno de su clase, pues ello no sólo permitiría trascender la estrechez de la definición de sociedad, que nos otorga el concepto de nación (luego se podría discutir el ámbito de aplicación de las políticas), sino que otorgaría un contenido humano y, por tanto, social, a las relaciones económicas que nos permitiría salir del marco de las leyes inalterables, que proporciona la religión.

Recuperada la conciencia de clase, dos opciones son posibles. Una, hacer como Keynes, cuya conciencia de clase es la que ayudó a salvar el capitalismo en el Siglo XX, pues nos hizo entender que la política económica es el único instrumento válido para sostener el capitalismo. Y, la otra, ir más allá apostando por la propiedad colectiva de los medios de producción y buscando una alternativa a éste. En este segundo caso, hablaríamos de un cambio en el sistema económico, que nos obligaría a repensar de nuevo el concepto mismo de política económica.

6.- Impacto de la pandemia del COVID-19 sobre el sistema bancario

(por Antonio Calvo Bernardino, Universidad San Pablo-CEU)

(Este trabajo se entregó el día 9 de abril de 2020)

1.- Los hechos

Estamos asistiendo desde el mes de enero de 2020 a una crisis mundial sin precedentes. Una crisis que se ha extendido a todos los ámbitos de la sociedad (económicos, geopolíticos, sociales, humanos, etc.) y que va a transformar el entorno nacional e internacional en el que nos movemos.

El impacto económico está siendo de una gran dureza, con cierres temporales (o definitivos?) de empresas, con aumentos en la tasa de paro, ya sean permanentes o a través de expedientes temporales de regulación de empleo (de los que ya veremos sus efectos), caídas en las contrataciones en períodos de auge en

ciertas actividades de servicios; en definitiva, con un deterioro de las cifras macroeconómicas básicas en muy poco tiempo, con una rapidez desconocida en otros períodos de crisis, como en la Gran Depresión, en la crisis de los años setenta o en la Gran Recesión¹.

En el momento en el que nos encontramos, no sabemos, a ciencia cierta, ni tan siquiera de forma aproximada, el impacto total de esta pandemia, pero lo que sí se sabe es que, con independencia del mayor o menor éxito futuro de las medidas aplicadas por las autoridades, las heridas que nos va a dejar tardarán tiempo en ser curadas².

¹² Harvey, David (2005), *Breve Historia del neoliberalismo*, Akal, Madrid.

¹ Baste señalar que, en un período de catorce días, desde el inicio de la declaración del estado de alarma en España, se destruyeron casi 900 mil empleos, de los que más de 160 mil eran ocupados por trabajadores indefinidos y 550 mil por temporales, afectando con gran intensidad al sector servicios y en un período en el que se iban a iniciar las contrataciones habituales para la Semana Santa.

² Diversas estimaciones apuntan que el mes de abril será, como el de marzo, nefasto con caídas adicionales en el empleo de 900 mil trabajadores (Adecco), con un aumento del paro hasta más de 3,7 millones. Funcas ha estimado un descenso de la afiliación a la Seguridad Social del entorno de 750 mil personas, siempre que funcionen adecuadamente los ERTE, y una pérdida de 1,2 millones de empleos. Con independencia de los números más o menos elevados, la realidad es que el impacto será catastrófico a corto plazo. Si prolongamos el análisis a todo el año 2020, algunas estimaciones señalan que, con la lógica prudencia, de una situación de incertidumbre tan elevada, la caída del PIB podría ser en la segunda mitad del año, como

Desde el punto de vista monetario y financiero, tenemos la experiencia reciente de la crisis de 2008, que puede orientar perfectamente actuaciones para tratar de minimizar los efectos globales, pero también es cierto que, toda nueva crisis, comporta elementos diferentes, que exigen medidas adicionales, además de servir para corregir los errores que entonces se cometieron, y que la agravaron, retrasando su salida, y de los que podemos estar en camino de su triste repetición.

El shock casi instantáneo que se ha producido va a suponer cambios en el comportamiento de los agentes económicos, seguramente en su aversión al riesgo, aunque sea temporal, manteniéndose situaciones de incertidumbre poco compatibles con el crecimiento y el empleo, con cambios geopolíticos, derivados de las estrategias, medidas aplicadas y gestión de la crisis por parte de los países, y de credibilidad en las instituciones, fundamentalmente en nuestro caso, en la Unión Europea.

Como aspecto novedoso de esta crisis nos encontramos que no ha surgido, a diferencia de las anteriores, sobre todo las de impacto más significativo, por grandes desequilibrios macroeconómicos y diferenciados entre países, sino que se trata de una crisis sanitaria de carácter global y con impacto general; y ese carácter global exige actuaciones suficientemente coordinadas a nivel mundial, con responsabilidad global; y si es así, se podría reducir significativamente su impacto.

2.- Las medidas

La experiencia vivida con la crisis de 2008 nos puede generar una cierta tranquilidad en el ámbito monetario y financiero porque las autoridades responsables, a diferencia de entonces con su en general

reacción tardía, han tratado de establecer mecanismos para que no se debilite la transmisión monetaria y haya un flujo de crédito suficiente hacia el sector privado. Y estas decisiones se han tomado tanto por el Banco Central Europeo para toda la Eurozona, pero ahora sí, con la posibilidad de discriminar respecto dónde, cuándo, cuánto y cómo se actúa, como por las distintas autoridades nacionales y, entre ellas la española, que han establecido unos mecanismos para facilitar el acceso al crédito por parte de las empresas y los autónomos.

En efecto, las medidas aplicadas han tratado, por un lado, de que no se produzca una interrupción del flujo del crédito para financiar adecuadamente al sector privado, y, por otro, actuar para que las entidades de crédito mantengan su capacidad de apoyar la economía.

Así, como actuaciones más relevantes que se han emprendido a nivel nacional e internacional para conseguir que no se resienta el flujo del crédito al sector privado, podemos destacar:

a) Las aprobadas por el Banco Central Europeo ³, a través de un programa mutualizado de compras de activos, bonos públicos y privados (incluidos títulos griegos), de, como mínimo, 750 mil millones de euros para lo que resta de año 2020, con compras allí donde se necesite sin tener que distribuir la cantidad entre países ⁴. También el BCE ha resucitado, a través del llamado TLTRO-III, las operaciones de refinanciación de deuda bancaria a largo plazo, en condiciones favorables, hasta un aumento de compra de valores, bajo el programa de compra de activos, por importe de 120 mil millones de euros para el resto del 2020⁵. A estas dos actuaciones cabe sumar el mantenimiento de las medidas

mínimo, del 4 por ciento, que supondría unos 50 mil millones de euros, y una reducción de la renta per cápita de 1.000 euros. La GEOE establece una horquilla que va desde una caída del PIB entre el 5 por ciento y el 9 por ciento en el conjunto del año a un aumento de los parados entre 560.400 y 912.000.

³ Además de las que se incluyen a continuación, el BCE ha señalado con frecuencia que la capacidad de la política monetaria para influir sobre la actividad económica, y contribuir a reducir los desequilibrios que padecen las economías, es limitada, debiéndose acompañar con el

esfuerzo de otras autoridades aplicando medidas estructurales y de contención del déficit público. No obstante, el carácter excepcional de esta crisis debe hacer que ese déficit esté más en la línea de la flexibilidad, la colaboración y la cooperación entre países.

⁴ Véanse las Decisiones del BCE 440 y 441, de 24 de marzo de 2020, sobre un programa temporal de compras de emergencia.

⁵ Anunciada su puesta en marcha en septiembre de 2019.

excepcionales de política monetaria que se empezaron a aplicar a partir de la crisis de 2008, como la adjudicación plena de liquidez en las operaciones principales de financiación, con ampliación de los colaterales admisibles, a tipo de interés fijo (al 0 por ciento desde marzo de 2016), el aumento de los plazos tradicionales en las operaciones de financiación a más largo plazo (en las actuaciones convencionales se trata de operaciones mensuales con vencimiento a tres meses, y desde la crisis de 2008 asistimos a plazos de adjudicación que han llegado a los doce meses, y préstamos a tres años), el uso intensivo de la llamada *forward guidance*, es decir la transmisión continua por parte del Consejo de Gobierno del BCE de sus intenciones para el futuro, de sus análisis sobre la realidad económica y financiera del momento y de sus actuaciones y medidas de política monetaria, para orientar las expectativas y el comportamiento de las entidades financieras y de los demás agentes económicos⁶,

b) Las aplicadas por el Gobierno español con impacto sobre el sector bancario y financiero, como el establecimiento de una línea de avales para empresas y autónomos de hasta 100 mil millones de euros para la renovación y nueva financiación a través de entidades de crédito, establecimientos financieros de crédito, entidades de dinero electrónico y entidades de pago, con el fin de mantener el empleo⁷, pero también el establecimiento de moratorias en el pago de la deuda hipotecaria para la adquisición de vivienda habitual en los

supuestos de vulnerabilidad financiera (que aumentará la morosidad y pondrá a prueba la estabilidad de las entidades de crédito)⁸, o el aumento en la capacidad de endeudamiento del Instituto de Crédito Oficial, respecto a lo recogido en los Presupuestos Generales del Estado, en 10 mil millones para conceder liquidez adicional para las PYMES y los autónomos⁹.

Por su parte, desde la perspectiva de la política financiera, las actuaciones más relevantes, tanto del BCE como del Banco de España, para que las entidades de crédito mantengan su capacidad de apoyar a la economía evitando la crisis del sector, serían las siguientes:

- a) Evitar el reparto de dividendos u otro tipo de retornos a los propietarios, al menos hasta octubre de 2020, lo que está en línea de la prudencia solicitada habitualmente en los últimos años por las autoridades monetarias¹⁰.
- b) No realizar recompras de acciones para remunerar a los accionistas.
- c) Mantener la exigencia del colchón anticíclico en el 0 por ciento ¹¹, anunciándose además por nuestro banco central la intención de mantenerlo en este nivel por un período más o menos amplio de tiempo¹².
- d) El anuncio de una mayor flexibilidad en la supervisión para que el sector privado tenga menos problemas para beneficiarse de los avales y garantías concedidas por las autoridades nacionales, permitiendo que las entidades de crédito puedan hacer uso, con condiciones de financiación más holgadas, de sus colchones de capital y de liquidez, con un enfoque más flexible en relación con los

⁶ Véanse, en este sentido, los Informes Anuales recientes del BCE.

⁷ Véase el artículo 29, del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. El Banco de España, de acuerdo con lo señalado en su Nota de Prensa de 6 de abril, se encargará de revisar que esos avales sean comercializados por las entidades financieras en estricto cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos por la normativa reguladora y los criterios de las buenas prácticas bancarias.

⁸ Véase la modificación de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social,

realizada por el Real Decreto-Ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública. También, véase el Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, ya citado.

⁹ Véase el artículo 30 del Real Decreto-Ley 8/2020.

¹⁰ De acuerdo con la Recomendación de 27 de marzo de 2020 del BCE, que el Banco de España ha extendido de forma inmediata a las entidades bajo su supervisión.

¹¹ Este colchón se revisa trimestralmente por parte del Banco de España.

¹² Como indica la Nota de Prensa del Banco de España de 31 de marzo de 2020.

plazos y procesos supervisores, orientados a reducir su carga operativa¹³.

Aparte de todo ello, desde diversos frentes han surgido diferentes recomendaciones¹⁴:

- a) Que las entidades financieras aumenten su transparencia informativa, no escondiendo las pérdidas que pudieran producirse, de forma que el balance y la cuenta de resultados recojan en cada momento una imagen fiel de la situación de las mismas, aunque sea en detrimento, en función de los recursos disponibles, de reducir la base informativa en otros ámbitos.
- b) Que las autoridades de supervisión aclaren suficientemente, y por adelantado, cómo deben tratar las entidades financieras las medidas fiscales aplicadas; es decir, las que están dirigidas directamente a los prestatarios, las garantías de los créditos, las suspensiones de pagos, los subsidios, las transferencias directas; e incluso los mecanismos adoptados para dotar las provisiones de los posibles impagos de los créditos y cómo aflorarlos en las cuentas, cómo utilizar las reservas de liquidez y de capital para respaldar la continuidad de los préstamos, y cómo deben tratar de reestructurar sus carteras de préstamos de aquellos prestatarios y sectores que más estén sufriendo, y más lo vayan a hacer, con la crisis actual.
- c) Que haya una adecuada coordinación a nivel transnacional con las medidas aplicadas. Un sector financiero sin fronteras exige que los reguladores, tanto nacionales como internacionales, actúen de forma

coordinada, lo que será fundamental para la credibilidad e integridad del sistema financiero mundial.

3.- Valoración

Las medidas aplicadas por las autoridades monetarias y financieras van en la línea de paliar el impacto negativo sobre la actividad económica de la actual crisis sanitaria. A ello contribuye sin duda la experiencia, basada también en los errores cometidos, de las actuaciones ante la crisis de 2008.

Desde el punto de vista de la realidad de las entidades financieras, es cierto que la brutal caída en la actividad económica y en el empleo, y su paulatina recuperación, sólo va a permitir sobrevivir a las más solventes, con unos niveles de capital y de provisiones adecuados, capaces de superar situaciones extremas de tensión. En efecto, pensar que el sistema financiero va a quedar igual que antes de esta pandemia es un ejercicio de optimismo, pues a pesar de la gran incertidumbre en la que nos encontramos, sería lógico pensar que se van a producir cambios significativos. Cambios, porque el nivel de partida de las entidades financieras no es el mismo. Aunque ha habido procesos intensos de recapitalización en los últimos años para conseguir una mayor resistencia a cualquier tipo de shock, los procesos de reestructuración, muy estabilizados recientemente, se pueden retomar, pues todas las entidades no se han puesto al día de la misma manera, algunas incluso se siguen moviendo en situaciones que, en condiciones de estabilidad, serían adecuadas, pero que, ante shocks adversos de esta magnitud, su capacidad de resistencia puede ser limitada¹⁵.

¹³ Como se pronuncia la Nota de Prensa del Banco de España de 30 de marzo de 2020.

¹⁴ Así lo ha hecho por ejemplo el Fondo Monetario Internacional (a través del trabajo publicado en su página web de Tobias Adrian y Aditya Narain), la Autoridad Bancaria Europea y las otras autoridades europeas de supervisión, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y IOSCO (Organización Internacional de Comisiones de Valores), etc., cada uno de ellos en sus correspondientes ámbitos de competencia.

¹⁵ Mención aparte cabe realizar respecto a las entidades de más reciente creación o que se mueven en los ámbitos llamados del fintech, del bigtech, o los que operan a distancia con sus clientes. En general, en el contexto

actual, precisamente de un crecimiento en esa relación on line, cabe esperar que estas entidades, por su mayor capacidad de adaptación al contexto, puedan retener o incluso ganar clientes, pero también a corto plazo se van a haber afectadas por la caída en la actividad económica y, por tanto, en sus ingresos por comisiones al producirse una caída en los pagos. En general, son entidades que su irrupción se ha producido, en muchos casos, a través de inversiones realizadas por fondos de capital riesgo, en las que sus posibles decisiones respecto al mantenimiento o no de las mismas, o de incluso su ampliación, puede afectar severamente al devenir de ellas. Véanse, para un análisis más detallado, las notas de Funcas de 23, 25 y 31 de marzo de 2020.

En esta viabilidad futura de algunas de estas entidades va a jugar un papel muy importante la evolución de la morosidad. Es cierto, como se decía, que los procesos de recapitalización llevados a cabo tras la crisis de 2008, han aumentado la capacidad de resistencia global ante perturbaciones, pero también va a depender de su magnitud y de los niveles de recapitalización de ellas, no estando todas preparadas para aguantar¹⁶.

En definitiva pues, en un contexto de crisis explosiva como la actual, vamos a asistir a una prueba de fuego en el sector financiero respecto a la eficacia de las medidas adoptadas como consecuencia de la crisis de 2008 (mayores exigencias de recursos propios y de provisiones, establecimiento de colchones de capital, ...); a la eficacia de la Unión Bancaria Europea, en la que algunos de sus pilares o no se han puesto en marcha

(mutualización de las garantías de depósitos) o no se han ejecutado al 100 por ciento (contribuciones nacionales al fondo de resolución en caso de crisis de las entidades); al papel de la Unión Europea, como líder estratégico (mutualización o no de algunas actuaciones, sobre todo, la aceptación de los coronabonos, o en general de los eurobonos, que en un contexto de crisis general, de origen no macroeconómico, se hace aún más necesaria, a pesar de que las perspectivas no son nada halagüeñas tras el fracaso de la reunión de los ministros de finanzas de Eurogrupo los días 7 y 8 de abril); y a las decisiones de los bancos centrales y de las autoridades nacionales para que no haya reducciones en el flujo del crédito y en la estabilidad financiera, tan necesarios ambos para que el impacto en el tiempo de la crisis actual sea el menor posible

7.- La política laboral en la “crisis del coronavirus”

(por Felipe Serrano Pérez, Catedrático de Economía Aplicada, UPV/EHU)

Los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) son el instrumento que el gobierno ha primado en esta crisis para la consecución simultánea de, por un lado, facilitar la flexibilidad en la gestión de las plantillas por parte de las empresas y, por otro, evitar un aumento dramático de la tasa de paro. Estos expedientes “suspenden” la relación laboral durante el tiempo de duración para el que se autorizan, de tal forma que una vez finalizada dicha situación el trabajador vuelve a su antiguo puesto de trabajo. Durante este tiempo el seguro de desempleo cubre la pérdida temporal del salario y el sistema de seguridad social una parte de las cuotas sociales que abonan los empresarios por los trabajadores afectados. Los trabajadores, por tanto, si bien perciben el seguro de desempleo, técnicamente no se encuentran en una situación de desempleo, ya que los contratos de trabajo no han sido rescindidos, sino solamente suspendidos. Por otra parte, siguen en situación de alta en el sistema de seguridad social. Los trabajadores afectados por estos expedientes no computan entonces para el cálculo de la tasa de paro.

Pues bien, en el Real Decreto 8/2020 de 17 de marzo, en donde se establecen un conjunto de medidas urgentes para combatir los efectos de la “crisis del coronavirus”, se fija el procedimiento para utilizar estos expedientes en la situación de crisis actual (Artículos 22 y 23). Lo que dispone es que *“las suspensiones de contrato y reducciones de jornada que tengan su causa directa en pérdidas de actividad como consecuencia del COVID-19 (.....) tendrán la consideración de provenientes de una situación de fuerza mayor, con las*

¹⁶ La tasa de morosidad de las entidades de depósito se disparó hasta casi el 14 por ciento en 2013, en plena crisis de 2008, y ya firmado el Memorando de Entendimiento por nuestro país, mientras que, en 2019, esa tasa, aun siendo elevada, se encuentra en valores más tolerables

(4,78 por ciento). La pandemia va a elevarla de forma significativa, y será el indicador que mostrará la capacidad de resistencia de todas las entidades de nuestro sistema financiero.

consecuencias que se derivan del artículo 47 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre” (art.22).

Como resultado de esta disposición, los trabajadores afectados acceden a la prestación por desempleo, aunque carezcan del periodo cotizado necesario para tener derecho a ella. Además, no se les computa el tiempo durante el que perciban la prestación a los efectos de consumir los periodos máximos de percepción establecidos. La duración de la prestación, y este es un punto relevante por lo que comentaremos más adelante, *“se extenderá hasta la finalización del período de suspensión del contrato de trabajo o de reducción temporal de la jornada de trabajo de las que trae causa” (Art.25).*

En el Artículo 24 se establecen las bonificaciones en las cotizaciones empresariales a la seguridad social de las que disfrutaran las empresas. *“En los expedientes de suspensión de contratos y reducción de jornada autorizados en base a fuerza mayor temporal vinculada al COVID-19 definida en el artículo 22, la Tesorería General de la Seguridad Social exonerará a la empresa del abono de la aportación empresarial prevista en el artículo 273.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (.....), así como del relativo a las cuotas por conceptos de recaudación conjunta, mientras dure el período de suspensión de contratos o reducción de jornada autorizado en base a dicha causa cuando la empresa, a 29 de febrero de 2020, tuviera menos de 50 trabajadores en situación de alta en la Seguridad Social. Si la empresa tuviera 50 trabajadores o más, en situación de alta en la Seguridad Social, la exoneración de la obligación de cotizar alcanzará al 75 por ciento de la aportación empresarial”.*

Finalmente, el marco legal queda cerrado en este primer decreto con una disposición adicional (sexta) en la que se establece una salvaguarda del empleo. *“Las medidas extraordinarias en el ámbito laboral previstas en el presente real decreto-ley estarán sujetas al compromiso de la empresa de mantener el empleo durante el plazo de seis meses desde la fecha de reanudación de la actividad”.*

Pues bien, con esta vía legal abierta para gestionar la flexibilidad de las empresas el gobierno parecía convencido de que el impacto sobre el empleo de la declaración del estado de alarma debería ser mínimo, al menos esta era la opinión que parecía desprenderse de las declaraciones públicas de los responsables políticos.

Los datos de afiliación a la seguridad social conocidos al finalizar el mes de marzo, sin embargo, mostraron los límites de esta vía. Desde el 12 hasta el 31 de marzo la caída en la afiliación para todo el sistema fue de 898.822 afiliados. Una disminución nunca antes vista en tan corto espacio de tiempo. El Régimen General, lógicamente, concentró el grueso de esta caída con 836.603 afiliados menos. En el Régimen de Autónomos la disminución de afiliados fue de 40.877. Por sectores, fue el de servicios en el que se produjeron más bajas (-644.920), destacando el subsector de la “hostelería” en el que se acumularon el 14,27 por ciento del total de la caída en la afiliación. El segundo sector con más caída fue el de la construcción (-156.989). En estos dos sectores la tasa de temporalidad es muy elevada, así que no debe resultar sorprendente que las bajas de afiliación se produjeran fundamentalmente entre los trabajadores con contratos temporales (66 por ciento), si bien también es significativo la destrucción de contratos indefinidos (19,4 por ciento) que se observó.

Estos datos revelan que el gobierno no tuvo en cuenta que existía otra vía de ajuste, como era dejar vencer los contratos temporales. Esta modalidad de ajuste sí contribuye a elevar la tasa de paro, como se observó con el aumento en casi 300.000 personas (tanto en términos interanuales como en relación al mes anterior) en las estadísticas de paro registrado durante el mes de marzo. Una prueba evidente de que no se había tenido en cuenta esta vía de ajuste del empleo se obtiene de algunas de las medidas que se contemplan en el Real Decreto Ley 11/2020 de 31 de marzo. En este decreto se reconoce de manera explícita la falta de protección que tienen los trabajadores que finalizan su contrato temporal con posterioridad a la declaración del estado de alarma, de tal forma que uno de los objetivos del mismo es hacer extensivo a este colectivo la red de protección social que

se ha ido dibujando durante estas semanas de crisis para cubrir a la población más vulnerable.

No obstante lo señalado, no se puede negar que la vía de los ERTES ha contribuido a contener un desbordamiento del desempleo. En el momento de escribir estas páginas no se tiene un conocimiento exacto del número de trabajadores que pueden estar afectados por estos expedientes. Las estimaciones los sitúan entre dos y tres millones. En definitiva, si tenemos en cuenta a estos trabajadores más los empleos destruidos por finalización de contratos temporales, casi un tercio de los trabajadores asalariados se han podido ver afectados en esta primera etapa de la crisis del coronavirus. Los escenarios futuros tampoco son muy halagüeños, y el gobierno se verá en la obligación de modificar algunos de los términos contenidos en los decretos promulgados con posterioridad al del 17 de marzo. De no hacerlo es muy probable que muchas empresas desaparezcan. Veamos estos aspectos con algo más de detalle.

El Real Decreto 9/2020, de 28 de marzo, establece algunas medidas complementarias para la “protección del empleo” (tal como se dice en el decreto) que pueden terminar convirtiéndose en un serio problema para la propia supervivencia de muchas empresas y, en última instancia, para el empleo que se quiera proteger. En dicho decreto se establece que la vía legal de los ERTES finalizará en el momento en que se anule la declaración del estado de alarma (disposición adicional primera). A partir de este momento los trabajadores deberán volver a sus puestos de trabajo y, por tanto, las empresas deberán hacerse cargo de sus salarios, así como del abono de las cotizaciones a la seguridad social. Como ya hemos señalado anteriormente, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional sexta del Real Decreto 8/2020, las empresas deberán mantener a estos trabajadores durante un plazo mínimo de seis meses. Además, en este nuevo decreto se establece que *“la fuerza mayor y las causas económicas, técnicas, organizativas y de producción en las que se amparan las medidas de suspensión de contratos y reducción de jornada previstas en los artículos 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, no se podrán entender como justificativas de la extinción del contrato de trabajo ni del despido”* (Art. 3). En definitiva, con este nuevo decreto el gobierno pretende mantener los niveles de ocupación por decreto ley, sin importar la situación en la que se encuentren las empresas como resultado de la crisis una vez levantado el estado de alarma. Si éstas pretenden despedir a trabajadores acogidos a un ERTE antes de cumplir el plazo de seis meses tendrán, en primer lugar, que devolver las ayudas aportadas por el gobierno y, en segundo lugar, se les informa que estos despedidos serán considerados como improcedentes, lo que significa que el coste de deshacer la relación contractual es más caro.

Para muchas empresas, por tanto, haberse acogido a un ERTE puede representar su desaparición si, finalizado el expediente, la demanda de sus productos o servicios no se recupera a la misma velocidad que se publica el decreto de levantamiento del estado de alarma. Las grandes empresas probablemente tengan suficiente capacidad financiera para hacer frente a este final drástico de los ERTES, pero la mayoría de las pequeñas empresas que se han acogido a esta vía no tienen esta capacidad, y no está claro que la tengan todas las empresas de tamaño mediano. La lógica entonces de garantizar la pervivencia de la empresa que domina en toda la estrategia económica del gobierno, en la que junto a los ERTES destaca también la concesión de avales para los créditos que pidan las empresas, podría entrar en contradicción con esta obsesión de garantizar por ley los niveles de empleo.

Lo más aconsejable sería, ahora que se ha aceptado tramitar como proyectos de ley los últimos reales decreto ley, incorporar en la tramitación parlamentaria los cambios necesarios para evitar el más que previsible desenlace comentado en el párrafo anterior. La redacción de los decretos parece haberse formulado bajo el supuesto implícito de que una vez terminado el estado de alarma todo vuelve a la normalidad anterior al 14 de marzo. Es como si la crisis también terminase por decreto ley. Pues bien, esta hipótesis es la que necesita ser reconsiderada en el trámite parlamentario. Los efectos de esta crisis serán de largo alcance, y reclamarán reformulaciones de calado tanto en las políticas de corto como

de largo plazo. Una nueva redacción de estos decretos incorporando esta dimensión temporal contribuiría de manera positiva a mantener el empleo en el futuro (aunque sea a costa de soportar mayores tasas de paro a corto plazo), ya que impediría la desaparición de muchas empresas. Esta opción, sin duda, conlleva mayores desembolsos de recursos públicos para proteger tanto a los trabajadores afectados por los ERTES, como a los que sean despedidos

En mi opinión, y sin ánimo de extenderme, tres son los aspectos que deberían cambiarse de manera preferente. En primer lugar, se debería permitir que la incorporación de los trabajadores a sus puestos de trabajo se produzca de manera paulatina, esto es a medida que la empresa vaya recuperando su actividad. La cobertura pública, por tanto, para los trabajadores acogidos a un ERTE debería de extenderse más allá de la fecha en la que se determine que finaliza el estado de alarma. Habrá trabajadores que puedan incorporarse de manera inmediata, pero habrá otros que deberán hacerlo de manera escalonada.

Por otra parte, no parece de recibo que la pérdida de actividad inducida por la crisis del coronavirus se pueda utilizar como causa de fuerza mayor para solicitar ERTES, pero que, sin embargo, no se pueda considerar una causa objetiva para solicitar despidos procedentes. No tiene sentido encarecer el ajuste de plantillas si esto garantiza la continuidad de las empresas. La reconsideración de esta limitación dejaría también sin efecto el límite de los seis meses que se exige a las empresas mantener a los trabajadores acogidos a un ERTE. Esto no significa que no haya que establecer cautelas para evitar comportamientos torticeros por parte de algunas empresas, más bien de lo que se trata es de no privar a las empresas de la necesaria flexibilidad para ajustarse a escenarios futuros que en estos momentos no son predecibles. Si el objetivo de la política económica implementada para gestionar esta crisis es garantizar la pervivencia de la empresa, se debería ser muy cuidadoso de no entrar en contradicción con dicho objetivo por sesgos ideológicos que en nada ayudan a revertir la situación actual.

8.- Coronavirus y una política industrial activa

(por Antonio Sánchez Andrés, Departamento de Economía Aplicada –Política Económica- Universidad de Valencia, tono.sanchez@uv.es)

El impacto del coronavirus sobre la actividad económica está siendo patente. El propio FMI está considerando que puede tener un efecto similar al de la crisis de 1929 (o incluso más grave, en función de la situación futura) y, de hecho, en el informe que ha publicado recientemente se estima que el PIB español caerá un 8 por ciento, mayor al de la media de la Zona Euro (un 7,5 por ciento) o muy superior a la situación media en el mundo, equivalente a un contracción del 3 por ciento. Cabe señalar que el impacto productivo negativo en España es uno de los mayores en la Unión Europea, acompañando al resto de países del sur de Europa, pero adicionalmente, su capacidad de recuperación es de las peores, de un 4,3 por ciento en 2021. Las exceptivas de futuras irán dependiendo,

en parte, de la voluntad que se aplique y, en definitiva, de la política económica que se lleve hacia delante.

1.- Contexto internacional de la política industrial

Los efectos de esta crisis no sólo ha de observarse hacia el interior de los propios países, sino que ha tenerse presente que van a suponer un cambio en las relaciones económicas internacionales. Desde el inicio de este siglo, los cambios mundiales han ido consolidándose, situación que quedó patente con la crisis iniciada en 2008. Sin embargo, las formas de pensamiento no están cambiando y, de hecho, en la última década no se ha conseguido, al menos desde el punto de vista occidental, llegar a ofrecer un esbozo de pensamiento crítico constructivo sobre aquello que aconteció

con la última crisis y sobre las consecuencias que de ella se están derivando. En el mejor de los casos se podría caracterizar al pensamiento occidental como intimista e introspectivo y con fuertes inercias para mirar hacia delante.

Dos aspectos relevantes pueden derivarse de la anterior característica. Por un lado, se encuentra la falta de capacidad de respuesta de la Unión Europea, y también de EE.UU., frente a los problemas acontecidos. En este sentido, la crisis del coronavirus parece que volverá a poner en la palestra las debilidades estructurales económicas de ambas áreas económicas. Por otro lado, se sigue aplicando la condición de *ceteris paribus* a todo lo que acontece fuera de occidente. Es decir, sigue sin reconocerse una alteración en la división internacional de trabajo y un cambio en las relaciones de poder internacionales, en las que tanto la UE, como EEUU, están pasando a ser más marginales, al tiempo que la actividad económica mundial está cada vez más concentrada en oriente y, en especial, donde China se está transformando en un centro vertebrador de la actividad económica mundial.

La visión nostálgica que se está aplicando en la UE y en EEUU contrasta con la aplicada por China. A principios de este siglo, el gobierno de ese país ya detectó problemas serios en su modelo de crecimiento volcado hacia el exterior e intensivo en creación de capital. Por este motivo, diseñó y ha ido aplicando una política industrial activa de desarrollo de sectores de tecnologías avanzadas, con un enfoque de integración intersectorial. El plan *Made in China* aprobado en 2015 se ha constituido en un instrumento de política económica paradigmático al respecto. Los resultados de este tipo de perspectiva es la transformación del país en un líder mundial en energías renovables (que incluye el motor eléctrico) o en telecomunicaciones. La segunda línea de transformación del modelo productivo chino es a través del desarrollo del consumo interno. Esta pretensión fue quedando patente a principios de este siglo y recibió un

impulso adicional con la caída de la demanda de los antes denominados “países desarrollados” como consecuencia de las crisis del 2008. La crisis del coronavirus está suponiendo una contracción en la demanda del mencionado grupo de países y, en este sentido, una presión adicional hacia extender el mercado interior chino como elemento estratégico para mantener la actividad económica del país. Este comportamiento parece que se verá acentuado con las turbias expectativas de desarrollo económico de la UE y de EEUU.

2.- Globalización y nueva política industrial

De las anteriores consideraciones se deriva que si se pretende llevar hacia delante una recuperación económica está no vendrá sola, sino que se tendrá que estimular o impulsar. En este sentido pasa a un primer plano abordar una política industrial activa. Se entiende por esta última política aquella que afecta a la propia industria, pero en términos amplios (incluyendo logística, servicios a empresas o externalizaciones).

El nuevo concepto de política industrial a la luz de crisis del coronavirus hace emerger dudas sobre cómo se ha desarrollado la internacionalización productiva en las últimas décadas y el papel jugado por los Estados nacionales. Desde los años 70, se han ido operando, en el ámbito que nos atañe, al menos dos fenómenos relevantes. Por un lado, la desregulación de actividades productivas, que han permitido la deslocalización de actividades económicas, desde donde se estaban realizando inicialmente (en nuestro caso Europa o, más en concreto, en España) hacia otros países, como es el caso de China. Por otro lado, ha ido cambiando la fisonomía de las multinacionales a través de una deconcentración, es decir, éstas han ido segmentando sus actividades y ubicándolas en distintos países extendiendo aquello que se conoce como cadenas internacionales de valor (bien manteniendo el nombre de la empresa matriz, bien subcontratando). En ambos casos, los Estados ha promovido estas tendencias cambiando las regulaciones

existentes y la extensión de estos fenómenos ha desplazado la autoridad de los estados y, con ello, la relevancia del campo de acción de la política económica. En efecto, estos fenómenos son unas de las características esenciales de aquello que se ha venido denominando globalización.

Quizá uno de los elementos que han legitimado esos cambios en las regulaciones estatales es el que se puede sintetizar en “reducir el precio” o “poder comprar barato”. Pero aquello que ha quedado patente con la actual crisis es el elevado grado de vulnerabilidad que ha generado la situación resultante. Por ejemplo, cuando el coronavirus afectó de lleno a China comenzaron a colapsar los sistemas de logística y empezaron a escasear, y después a desaparecer, repuestos y componentes de productos. Un caso típico fue la desaparición de componentes de automóviles que ha paralizado la producción de montaje de este tipo de mercancías en España. En efecto, este ejemplo estaría relacionado con la deconcentración a la que se ha aludido más arriba. También en el mismo sentido, se puede encontrar el caso de productos sanitarios, que se dejaron de producir en el país desplazándose a países como China. Por supuesto, cuando se ha acrecentado la demanda, los productos han ido llegando, pero como se ha hecho una demanda masiva, se ha tenido que esperar turnos de producción y tiempos de transporte, periodo durante el que se ha ido infectando más población y, también, muriendo.

Así pues, el coronavirus ha puesto de manifiesto un elevado grado de vulnerabilidad vinculado a como se ha efectuado la globalización. Este trasfondo pone de manifiesto la necesidad de recuperar la actividad de la política industrial, tanto desde el punto de vista de España, como de la propia Unión Europea, yendo más allá de una desorientada defensa de la competencia o estímulo de supuestos y genéricos desarrollos tecnológicos.

3.- Hacia una nueva política industrial en España

¿Cómo afrontar la situación en el periodo de recuperación posterior al impacto fuerte de la crisis?. Olvidarse de los problemas anteriores será una de las opciones más populares y tentadoras. Un sucedáneo más sofisticado de la anterior posición es concentrar únicamente la atención en la resolución de los problemas a corto plazo (uno o dos años vista). En contraste, resulta vital un cambio en la política económica en general del país y, en particular, supone la activación de la política industrial. El inicio de ésta significa, por un lado, establecer sectores estratégicos de desarrollo industrial y, por otro lado, especificar las formas de intervención del Estado: en sí mismo (directa o presupuestariamente), en colaboraciones público-privado o con incorporación de regulaciones para fomentar la producción española. Respecto a las cadenas internacionales de valor exige una política industrial activa estableciendo contactos estrechos con multinacionales y haciendo de puente con la iniciativa industrial local, ofreciendo-apoyando integraciones locales más amplias (garantizando logística) que se integren dentro de las cadenas internacionales de valor.

No debe olvidarse que las mencionadas políticas no tienen un carácter coyuntural, sino que pretenden cambiar la estructura productiva y de intervención estatal del país. Esta característica exige la extensión del horizonte temporal sobre el que reflexionar y, en su caso, el de precisar las intervenciones estatales para cambiar el futuro. Es decir, que se requiere el diseño de un plan para el país a largo plazo. En términos concretos, esto significa plantearnos explícitamente la siguiente pregunta: ¿qué queremos que sea España dentro de, por ejemplo, una década?. Por supuesto, un plan de estas características en las condiciones actuales, no es una labor única del gobierno, dada la complejidad social del país, sino que éste actuaría como una entidad directora, organizadora, catalizadora. En estas circunstancias, resulta esencial conseguir un consenso político acerca del dibujo del futuro económico y social de España. Alcanzar

este esbozo puede entrañar cierta dificultad, que requiere capacidad de liderazgo y amplitud de miras por parte del gobierno y compromiso por parte de las fuerzas políticas y económicas del país. Conseguir un diseño de esa expectativa de futuro puede permitir, posteriormente, a cada fuerza o composición de fuerzas políticas (en función del apoyo parlamentario) establecer un conjunto específico de políticas económicas para alcanzar aquellos objetivos del plan. La ventaja de este plan de futuro es que podría contribuir a racionalización el diseño de la política económica en España evitando el desastroso cortoplacismo que la caracteriza. Con este esquema se podría alargar la perspectiva político-económica del país a cuatro años (una legislatura), llegando a mantener en algunos aspectos la perseverancia política a los 12 años, con el consiguiente impacto positivo sobre la estructura productiva del país.

En efecto, la concreción de este tipo de proyecto de política económica significaría ir más allá de apuntar genéricamente la necesidad de incrementar la competitividad, sino que tendrían que fijarse sectores concretos para desarrollar. La prioridades tendrían que desarrollarse en consonancia con las posibilidades industriales del país, aunque, en ciertos casos, se podría apostar por nuevos desarrollos. A modo de esbozo genérico, respecto a los primeros, algunas líneas serían la industria de la moda (con efectos de arrastre en textil, confección, cuero, calzado o cosmética); la aeroespacial (donde la integración en cadenas internacionales de valor europeas podría tener gran trascendencia y podrían impulsar la industria de materiales especiales, incluyendo ciertas actividades relacionadas con productos metálicos); la naval (en este ámbito, la de tipo militar sería estratégica); o la radioelectrónica y las telecomunicaciones (en ésta prioridad se incluiría de manera preferencial los aspectos de ciberseguridad). En un nivel distinto se encontraría el fomento de las actividades de reconstrucciones de edificios equilibrados

medioambientalmente o el estímulo de infraestructuras relacionadas con energías renovables (estructuras para recargas de vehículos eléctricos o el estímulo de las energías eólica y solares), pero debe destacarse que pueden tener severas limitaciones en su capacidad de arrastre de otros sectores industriales nacionales puesto que la mayoría de los componentes parece que procederían del extranjero. Podrían tener buenas expectativas de futuro la apuesta por la producción de ciertos componentes de automóviles, que se mantendrían a pesar del cambio del motor de explosión al eléctrico. No obstante, en estos últimos casos, su estímulo podría estar más orientado a facilidades regulativas para estimular que la iniciativa privada entrase por interés propio y, quizá, en el mejor de los casos, podría estimularse el desarrollo de ciertas ingenierías (dentro de éstas podrían tener un buen impacto intersectorial las relacionadas con automatización de la producción). Junto a las anteriores posibles prioridades podrían añadirse nuevas que surgiesen a la luz de mantener una seguridad sanitaria (derivadas de las crisis del COVID-19), vinculadas a cuestiones estratégicas, así como a actividades ligadas a la recomposición local de logísticas relacionadas en las cadenas internacionales de valor (éstas últimas creadas y estimuladas para evitar el impacto negativo de fenómenos como el COVID-19 en las actividades de las multinacionales).

Incentivar este tipo de líneas de desarrollo industrial, además de coordinar a los diversos niveles del Estado, exigiría establecer una promoción especial del sector privado. En cuanto a las empresas privadas, se determinarían entidades individuales o grupos de ellas, forjando "clúster estratégicos". Parte de estas figuras organizativas se encontrarían vinculadas a la integración de líneas prioritarias existentes (apuntadas más arriba), pero, también a la creación de nuevas iniciativas que ofrezcan seguridad a las cadenas internacionales de valor (parte de las actividades empresariales serían de

nueva creación). Los núcleos centrales serían privados, aunque en ciertos casos podrían ser públicos-privados (generando nuevas formas de colaboración público-privado). A las empresas líderes se les abrirían líneas especiales de apoyo, tanto financieras como en especie, donde se incluirían sus actividades y se fomentaría la integración-colaboración con otras empresas privadas, estimulando los efectos de arrastre productivo.

Desde la perspectiva apuntada, aquello que queda claro es que supone una reorientación en la política de I+D+i española. Aunque parte (muy minoritaria) de ella podría tener una orientación generalista, su mayor parte tendría que orientarse hacia las necesidades de abrir caminos de futuro al aparato productivo. Una dimensión esencial sería que la financiación de los planes de I+D en España estarían vinculados estrechamente a la innovación y a la difusión en el aparato productivo.

4.- Conclusión

Aunque es posible estar en desacuerdo en los contenidos concretos sobre desarrollos sectoriales apuntados en el final de este trabajo, que simplemente pretende iluminar posibilidades efectivas, estas discrepancias no deben oscurecer la idea esencial, a saber, la necesidad desarrollar una política industrial activa. Eliminar esta opción es dejar a la suerte el futuro del país, que en un mundo cambiante como el actual, conduce a la inevitable degradación económica y social.

Se está popularizando la perspectiva de ir pensando en el año 2021 y, en ciertos

ocasiones de extender el horizonte temporal hasta el año 2022, como punto de salida de esta crisis, pero, no hay posición más equivocada que ésta. Restringir el análisis a ese periodo simplemente pone de relieve una miopía económica que priva de la visión de los cambios que están aconteciendo y sigue siendo esclava de la perspectiva intimista y nostálgica, y, a la sazón, inmovilista, que se ha apuntado al principio de este trabajo.

Estar a la altura de los tiempos que corren exige considerar el entorno cambiante en el que se encuentra la economía mundial y en la que España se encuentra inserta. El inicio del siglo XXI ya puso de manifiesto que las condiciones económicas mundiales estaban cambiando y que, valga la redundancia, el siglo XX había concluido. La crisis del COVID-19 es un nuevo aviso en el mismo sentido. Es necesario pensar en el periodo 2032-35 y resulta clave plantearse la siguiente pregunta ¿qué queremos ser en ese momento, en las condiciones internacionales cambiantes que están aconteciendo? Esto requiere diseñar unos objetivos y establecer unos mecanismos para ir avanzando, a saber, es necesario desarrollar una política industrial activa. En términos de pensamiento económico probablemente exige examinar con detenimiento la experiencia china e incorporar lecciones extraídas de ella para reorientar nuestra forma de analizar y poner en práctica la política económica.

9.- Cadenas de valor global, COVID-19 y política industrial

(por Albert Puig Gómez, Profesor de los Estudios de Economía y Empresa y Director del Máster Universitario en Análisis Económico en la Universitat Oberta de Catalunya)

La revolución conservadora de finales de los años setenta dio inicio a la fase de globalización neoliberal del capitalismo. Esta fase se asentó en dos pilares fundamentales: por un lado, los avances en el ámbito de los transportes y de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y, por otro lado, en la aplicación de

los tres principios del Consenso de Washington: desregulación, privatización y flexibilización.

En su vertiente productiva y comercial, la combinación de ambos elementos impulsó un fuerte proceso de segmentación internacional de los procesos de fabricación, particularmente intenso en el caso de las manufacturas, buscando el aprovechamiento de las diferencias entre territorios, especialmente de las salariales, lo cual fue cristalizando en la proliferación de las llamadas Cadenas de Valor Global (CVG), una forma de “gobernanza privada” de la globalización.

El *Informe sobre el Desarrollo de las Cadenas Globales de Valor* de 2019 de la OMC estimó que dos terceras partes de un comercio internacional en crecimiento exponencial a lo largo de las últimas cuatro décadas, tienen lugar dentro de las CVG, incluyendo tanto componentes como bienes finales. Actualmente, una buena parte de la producción cruza, al menos, una frontera y más frecuentemente varias.

Pero la crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto, entre otras muchas cosas, la fragilidad de estas CVG, fragilidad que ha contribuido a generar desabastecimientos en ciertos lugares de determinados productos considerados esenciales para la población.

En los últimos años, han ocurrido dos acontecimientos que han mostrado que la mayor fortaleza de las cadenas de valor global, el modelo “just in time”, basado en la eficiencia de la logística y la velocidad del transporte internacional que conduce a la eliminación de los inventarios, a la producción en tiempo real y a la disminución de los costes de producción, se ha convertido en su principal debilidad. El buen funcionamiento de las cadenas exigía que no podían sufrir interrupciones severas, lo que, primero la guerra comercial entre China y los Estados Unidos, y más recientemente las medidas de confinamiento decretadas, en mayor o menor medida, por todos los gobiernos del mundo para luchar contra la propagación de la pandemia COVID-19, han puesto en evidencia que no está asegurado.

Para los gestores de la cadena, hacer frente a estas interrupciones, más repentina en el caso de la COVID 19 que en el de las guerras comerciales, supone tener que buscar nuevos proveedores, homologar sus productos y muy posiblemente seleccionar modos de transporte alternativos. Además, se deberá afrontar otros problemas que seguramente surgirán como por ejemplo tiempos de respuestas inadecuados por parte de los nuevos proveedores o, como ha sido en el caso del coronavirus, que la interrupción de actividades tenga lugar de forma asincrónica, primero en unos países y después en otros. En el caso de la COVID-19, las primeras interrupciones de las cadenas tuvieron lugar como consecuencia del confinamiento de la región china de Hubei, foco inicial de la pandemia, el 25 de Enero de este año.

Como sabemos, en las últimas décadas China se ha convertido en la “fábrica del mundo”, suministrando una parte muy importante de componentes y subsistemas a otros fabricantes distribuidos a lo largo y ancho del mundo (según un informe de la UNCTAD, aproximadamente el 20 por ciento de los productos intermedios mundiales tienen su origen en China). En la región de Hubei están presentes tanto proveedores directos como proveedores de suministradores directos de casi todas las 1000 mayores empresas mundiales listadas por Fortune. Además, la capital de la región, Wuhan, cuenta con uno de los mayores puertos “secos” del país. Consecuentemente, el inicio de la crisis de la COVID-19 en esa región afectó considerablemente a industrias como la automotriz, electrónica, farmacéutica, equipos y suministros médicos, bienes de consumo y otras muchas.

La posterior expansión de la pandemia a más de 150 países ha agravado significativamente la disrupción de las CVG al generar una sucesión de interrupciones de las CVG para el aprovisionamiento regular de insumos, de dimensión y con consecuencias todavía no cuantificables.

Muy relacionado con lo anterior, nos encontramos con el segundo aspecto mencionado al principio del texto. La geografía productiva derivada de la globalización neoliberal ha supuesto innumerables deslocalizaciones y un fuerte proceso de relocalización de las actividades productivas hacia ubicaciones en las que se pueden producir con menores costes. Una consecuencia de ello ha sido el abandono de la producción de determinadas

mercancías en lugares que, en circunstancias concretas, pueden ser consideradas esenciales para la población (alimentación, medicamentos, productos sanitarios,...) y, por lo tanto, en un aumento de la dependencia de su importación.

En el caso de los productos esenciales para afrontar la pandemia de la COVID-19, China, por ejemplo, produce alrededor de la mitad de las mascarillas del mundo, unos 7000 millones al año. Cuando la epidemia explotó en ese país, se decretó que se detuvieran las exportaciones de este producto, lo que generó escasez en muchos otros países en días posteriores, una fuerte competencia para su obtención e incluso algunas tensiones políticas entre gobiernos.

Corea, por su parte, tiene algunas de las empresas con mayor capacidad para producir los reactivos para la detección del virus. Posiblemente este hecho le permitió realizar pruebas masivas de detección a la población en general, lo cual se considera el factor principal del éxito coreano en controlar rápidamente la expansión de la pandemia así como de tener una tasa de letalidad del virus muy inferior a la presentada en otros países.

Es decir, la dependencia de bienes importados que en un determinado momento pueden resultar difíciles de conseguir, ya sea por imposibilidad de producir cantidad suficiente para una demanda mundial incrementada repentinamente que genera fuerte competencia para adquirirlos y tensión al alza sobre sus precios, ya sea por acaparamiento y especulación llevado a cabo por parte de determinados grupos con el objetivo de obtener beneficios extraordinarios, puede derivar en un desabastecimiento de estos productos esenciales.

Como anteriormente hemos comentado, era el buen funcionamiento de las CVG lo que debía garantizar el aprovisionamiento suficiente de estos productos pero la COVID-19 ha mostrado que esta producción compartida a nivel mundial encierra elevados riesgos cuando tienen lugar acontecimientos no previstos que dificultan el transporte, las comunicaciones y la producción misma, desarticulando a las CVG. Pero, más allá de la pandemia actual, estos acontecimientos ocurren cada vez con mayor frecuencia (recordemos el tsunami en el sudeste asiático en diciembre de 2004, la erupción volcánica de Islandia en marzo de 2010, el terremoto y tsunami de Japón en marzo de 2011, los grandes incendios en Australia desde agosto de 2019 o la mayor frecuencia e intensidad de huracanes en determinados puntos del planeta), algunos de los cuales, merece la pena añadir, son consecuencia del cambio climático.

La consecuencia de ello es la gestación de un estado de opinión partidario del autoabastecimiento y la autosuficiencia de productos esenciales, los cuales, por otro lado, pueden ser de difícil precisión más allá de los extremos puesto que en una crisis pueden ser unos y en otro tipo de crisis pueden ser otros. Este debate enlaza con el relativo a la necesidad de vincular las inversiones extranjeras a las necesidades productivas de cada territorio para que contribuyan a articular los tejidos productivos locales. No ha sido este el caso durante la globalización neoliberal de las últimas décadas donde, junto a un espectacular aumento de las inversiones extranjeras, ha prevalecido la presunción de unas bondades teóricas no siempre contrastables en la realidad, convirtiendo las entradas de capitales exteriores en un indicador de éxito económico y, por lo tanto en un fin en sí mismo, más que en un medio para la articulación y la transformación productiva.

La disrupción que ha supuesto la COVID-19 para las grandes cadenas de valor muestra en cierta medida el agotamiento y colapso de la globalización neoliberal, al poner de evidencia que la minimización de los riesgos que supuso la descomposición hasta el máximo posible de los procesos productivos, buscando reducir costes y obtener procesos más eficientes para ser más competitivos, es precisamente la fuente de sus debilidades y vulnerabilidades. Para disminuir los riesgos de disrupción en las CVG como consecuencia de acontecimientos no previstos así como el de posibles desabastecimientos de productos esenciales para la población, se requiere el diseño e implementación de políticas industriales que impulse un proceso en el que las empresas opten por proveedores más próximos, relocalicen partes de sus producciones, aumente como resultado el contenido local de las mismas,... aunque ello implique unos mayores costes en comparación a una producción realizada a miles de kilómetros de distancia.

Un elemento clave de este tipo de debate es determinar qué sujeto político tomamos como referencia, aspecto que forma parte, ya antes de la COVID-19, de los análisis sobre localización de actividades, geografía productiva y Política Industrial vinculado a los aspectos medioambientales (huella ecológica de la producción, transición energética, decrecimiento, consumo de proximidad,...). En este sentido, las preguntas relevantes serían “quién debe autoproverse”, “qué se entiende por contenido local”, “a qué nos referimos cuando hablamos de nuestras empresas o de nuestro sistema productivo” o “para quién son considerados estratégicos determinados sectores”; habitualmente, la respuesta a estas preguntas ha sido tomar como referencia a los estados.

Sin embargo, la Política Industrial esbozada no debe interpretarse como una defensa de un nacionalismo económico partidario de aumentar indiscriminadamente las barreras aduaneras y arancelarias a las importaciones, intervenir sectores económicos para beneficio de determinados grupos, controlar más estrictamente los movimientos migratorios,... Será la exploración de puntos intermedios entre el fracasado orden global neoliberal y el nacionalismo proteccionista que algunas opciones políticas profesan, apropiándose oportunistamente de partes de las críticas antiglobalización que históricamente reivindicaban la protección de los trabajadores, agricultores,... de los países menos favorecidos, al que le han dado un giro nacionalista, lo que marcará el futuro económico e ideológico. Y en esa búsqueda jugarán un papel fundamental tanto las relaciones económicas entre países de una misma región, y más concretamente las cadenas de valor regionales como los avances en el establecimiento de mecanismos democráticos de gobernanza global. En suma, un proceso de desglobalización coordinado y ordenado para alcanzar una globalización coordinada y ordenada, en la que la competición se reserve a las empresas mientras que los gobiernos cooperan y se coordinan con criterios “federales”.

10.- Turismo y COVID-19. La Política Turística Post-Covid 19

(por Aurora Pedro Bueno, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valencia)

La pandemia del COVID-19 ha desencadenado una crisis económica y social que, para algunos, podría ser similar a la Gran Depresión de los años 30. Desde hace semanas, las noticias sobre ayudas a autónomos, pymes, ERTES... son constantes. Las estimaciones del FMI y del BBVA calculan que en España la riqueza se contraerá un 8 por ciento en 2020, “todavía no ha cifrado el mayor derrumbe del turismo ni su incidencia en el empleo”; aunque algunos cifran ya la pérdidas del sector en unos 92.000 millones de euros este mismo año¹. El turismo es, sin duda, uno de los sectores más afectados por la pandemia que estamos viviendo. Para Exceltur, la caída de la actividad turística podría estar entre casi los 90.000 millones o los 124.000, esta última cifra considerando el peor de los escenarios.

Estas cifras son dramáticas si consideramos que el turismo aporta (aportaba) más de un 12 por ciento del PIB. Es decir, es uno de los grandes sectores económicos de la economía española. La gran dependencia de los sectores de servicios, la debilidad industrial caracterizada por la pérdida de oportunidades y de diversificación, la continua pérdida de peso de la agricultura, y la continua tentación a que la construcción vuelva a tirar del resto de la economía, puede resumir (mucho, lo sé) la estructura económica del país.

Es arriesgado realizar previsiones más allá del verano, teniendo en cuenta que todavía no se conoce cómo evolucionará la pandemia al llegar el verano y el otoño. Los expertos apuntan que el calor puede reducir los contagios y relajar la tensión

¹ <https://elpais.com/economia/2020-04-18/el-turismo-afrenta-el-peor-ano-de-su-historia.html>

este próximo verano. Pero la diferente velocidad o situación de la pandemia en otros países puede aconsejar mantener cerradas las fronteras.

El futuro a corto y medio plazo, es decir, hasta el verano es extremadamente malo. La actividad turística está parada y la vuelta al trabajo de muchos trabajadores en sectores que todavía pueden seguir produciendo, podrá ayudar a recuperar poco a poco el espacio productivo turístico. Eso sí, con la presencia exclusiva del turismo nacional que, sin opciones de viajar fácilmente al extranjero, deberá apostar por el producto turístico nacional. En general, se tratará de una demanda segura pero también débil; débil por el número como por el gasto turístico. La notable caída en la renta y el aumento del paro van a dificultar el gasto nacional en turismo; la rentabilidad de las empresas que logren reiniciar la actividad será complicada. Especialmente de las PYMES. Las previsiones a más largo plazo son excesivamente arriesgadas en este momento. Los escenarios serán parecidos a los que se contemplan para el conjunto de la economía: en V (se tocaría fondo y habría un efecto rebote), en U (se tocaría fondo y habría un periodo de estancamiento antes del rebote), en J invertida (una recuperación que no llegará a los niveles anteriores), en L (crisis estructural), en W...²

Si se consigue controlar el contagio y hay tratamientos eficaces, sabemos que el turismo es capaz de recuperarse. La capacidad de resiliencia ha sido demostrada en numerosas ocasiones, como los atentados del 11-S en Nueva York, el de Bali, Madrid... En general, si la gestión de esta crisis es la adecuada, y no hay porqué pensar lo contrario, los destinos volverán a resurgir una vez eliminado el riesgo sanitario. La recuperación del sector ha sorprendido siempre después de grandes crisis de seguridad e, incluso, económicas. El ritmo al que se produzca dependerá de la profundidad de la crisis económica que ha

desencadenado y de las medidas que se adopten desde los Gobiernos para frenar otra crisis profunda, otra Gran Depresión. En estos últimos días, se han repetido noticias sobre el cambio de imagen de España como destino turístico. La imagen de un país seguro, diverso, competitivo... parece que ha cambiado por una imagen de falta de seguridad en el ámbito de salud. No creo que esto se confirme totalmente. En todo caso, no seremos el único país en el que esto suceda. Queda todavía mucha pandemia para avanzar este tipo de mensajes derrotistas. La credibilidad del turismo español no puede evaporarse repentinamente y hay mecanismos y formas de acción para encauzar las crisis. Otra cosa es la imagen que damos como país, eso que se dio en llamar "la marca España" y que sale muy debilitada por un país dividido y con múltiples intereses electorales que parecen primar sobre la recuperación sanitaria, social y económica. En este ámbito, el marketing tiene un reto, a mi modo de ver, imposible.

En definitiva, en la recuperación de la actividad del sector creo que podemos distinguir dos grandes etapas. Una primera en la que se apostará por reiniciar la actividad económica la antes posible. Tendremos prisa, porque el día a día exige comer y pagar facturas. Y habrá que hacerlo poco a poco apostando por lo nacional. Pero no por razones asociadas a un nacionalismo trasnochado o pueril, sino porque la cadena de consumo es la que va a desencadenar otros consumos y empleos. Y porque, además, las fronteras seguirán cerradas o con restricciones. Esto será una garantía para el futuro del sector de cara a la normalización del turismo. En todo caso, podría ser un buen momento para reforzar cadenas de valor en el sector que permitan expandir los efectos arrastre de esta actividad. Y, como señala Finn Kydland, premio noble de economía en 2004, el riesgo es no mantener el capital humano, el *know how* también en toda la cadena de valor³.

² GJC (2020): La industria turística e impacto COVID-19. ST.

³ https://www.huffingtonpost.es/entry/la-teoria-de-las-croquetas-de-jamon-un-premio-nobel-da-la-clave-para-que-espana-salga-de-la-crisis_es_5e975d91c5b682e0de5a30dc

Otra cosa bien distinta será en qué va a consistir la normalización. Y es ahí donde entra en juego la Política Turística como instrumento estructural. Si cualquier crisis encierra una oportunidad, la del turismo debe (“debe”) estar en el cambio de paradigma. Llevamos ya varias décadas dando tímidos pasos hacia eso que llamamos sostenibilidad turística. Pero en estos momentos, resulta imprescindible profundizar en ello, con un elemento adicional: la presencia distorsionadora de los grandes fondos de inversión. En turismo, como en el resto de la economía, esto puede ser también un riesgo a la vez que alejan los mínimos principios de la sagrada competencia de los mercados. Y no parece que su apuesta sea, precisamente, por la sostenibilidad. Concretando algo más, desde mi punto de vista hay tres grandes líneas de la política turística de la nueva era de la post-pandemia. En primer lugar, vincular las grandes crisis actuales para buscar una salida sostenible. En Europa ya se habla de una gran alianza/apuesta verde, una propuesta para salir de la crisis atendiendo también a otro gran reto: el cambio climático. Abundan los artículos que vinculan esta pandemia con la forma de producción, el estrés climático y la sobreexplotación de los recursos. Lo cierto es que los cambios futuros tendrán que avanzar en la transformación del modelo energético, el cambio de formas y magnitudes e, incluso, de las formas de medir.

En segundo lugar, debemos repensar la relación del turismo con otros sectores, sin llegar a extremos de planificación que tanto asustan a ciertos sectores económicos. Si algo ha quedado claro de esta crisis es que la globalización tiene algunos límites evidentes que inciden específicamente en la seguridad del abastecimiento. Lo hemos visto en dos sectores: el mercado de productos sanitarios, enloquecido por la presión de una demanda mundial desbocada; y el agrícola, que nos ha mostrado la importancia de mantener y cuidar este sector, y no sólo por cuestiones de

soberanía alimentaria. Habrá que repensar cuáles son los sectores básicos y necesarios para las sociedades, en garantizar un mínimo abastecimiento nacional más allá de lo que dictan los mercados globalizados. El turismo debe de contemplar esto como una oportunidad reforzando la identidad a través del producto local y la cadena de valor. Pensar en global para actuar en lo local, para valorarlo y potenciarlo.

La tercera línea no es una novedad en turismo, especialmente en el turismo español. Ahora más que nunca hay que trabajar coordinadamente. La cooperación entre sector público y privado ha sido garantía del éxito de la política turística española de las últimas décadas, desde que se aprobara el primer Plan Futures. Pero como también se recogía en aquel Plan, se necesita coordinación y cooperación en el ámbito público.

Esta coordinación implica que las administraciones actúan bajo un paraguas común, pero con la libertad de aportar, de reconocer las diversidades e identidades que tan importante son en turismo. Esta premisa, paradójicamente, parece que no puede trasladarse al conjunto del Estado y que sí puede debilitar, irreversiblemente, la “marca España”.

No debemos olvidar que el grueso de los que trabajan en turismo son empleados donde abunda la precariedad, autónomos falsos, pero también precarios, y PYMES. Se estima que, en turismo, aproximadamente el 80 por ciento de las empresas son PYMES. Tenemos un sector muy polarizado entre grandes e influyentes empresas, por un lado, y el grueso del sector que se desarrolla en estructuras precarizadas o débiles, por otro. En este contexto, las medidas de Política Turística no pueden olvidar esta gran base que sustenta el turismo y que van a salir de la crisis con más dificultades.

11.- El sector comercial en tiempos de coronavirus

(por Evangelina Aranda García, Universidad de Castilla-La Mancha y Victor J. Martín Cerdeño, Universidad Complutense de Madrid)

En este artículo se plantean distintas reflexiones, apoyadas con algunos datos, para intentar explicar los principales cambios que se han producido en el sector comercial durante el último mes, tras la declaración de pandemia internacional por parte de la Organización Mundial de la Salud (11 de marzo) y la aplicación del estado de alarma por el Gobierno español (14 de marzo). Se destaca, en primer lugar, la consideración del sector comercial como *actividad esencial*. Los cambios en la demanda (nuevos patrones de consumo) y la adaptación de la oferta asegurando el abastecimiento son abordados en los dos apartados siguientes. Y, por último, se describen algunas prácticas que están surgiendo en las instituciones o empresas como respuesta al escenario generado en el COVID-19.

1.- Comercio, actividad esencial

Tal y como se recoge en el *Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*, la Organización Mundial de la Salud (OMS) elevó el pasado 11 de marzo de 2020 la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 a pandemia internacional. Las circunstancias extraordinarias que concurren constituyen, sin duda, una crisis sanitaria sin precedentes y de enorme magnitud que amplía su repercusión al conjunto de la economía.

En este contexto, ha aflorado una circunstancia que lleva siglos siendo obvia. El comercio, las actividades distributivas, son esenciales para cualquier sociedad. El artículo 15 del citado *Real Decreto 463/2020*, establece que *las autoridades competentes delegadas adoptarán las medidas necesarias para garantizar el abastecimiento alimentario en los lugares de consumo y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción, permitiendo la distribución de alimentos desde el origen hasta los establecimientos comerciales de venta al consumidor, incluyendo almacenes, centros logísticos y mercados en destino*. En particular, cuando resultara necesario por razones de seguridad, se podrá acordar el acompañamiento de los vehículos que realicen el transporte de los bienes mencionados.

Posteriormente, el *Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19* añade como esenciales, entre otros, los supermercados, vendedores de prensa o reparto de comida a domicilio o de compras por internet.

Tradicionalmente, el comercio viene siendo considerada como una *actividad cenicienta* en las economías -parafraseando a D. F. Channon que calificó a los servicios como la Cenicienta de la economía-, sin recibir la atención merecida ni de otras actividades económicas, ni de la academia ni de los decisores públicos. En el mundo de los negocios, a pesar de su notable contribución a la producción nacional y al mercado laboral, la distribución comercial ha sido considerada como la *actividad de los tenderos*, comprar y vender, sin mucha más aportación ni valor añadido, incluso teniendo en cuenta que, para el caso de España, dos de las cinco primeras empresas por volumen de negocio desarrollan su actividad en el comercio. Lo mismo sucede con la primera empresa a nivel mundial por número de empleados. En la Economía del Conocimiento, donde la innovación basada en los datos es palanca de valor para el crecimiento económico, el comercio vuelve a liderar el proceso competitivo -las empresas de este sector no sólo presentan enlaces sino que pueden crear nuevos modelos de negocio en la medida en que, además de que sean capaces de generar datos, almacenen, analicen, exploten y rentabilicen los mismos junto a los servicios que prestan-. Por otra parte, la academia ha infravalorado los estudios e investigaciones centrados en el sector comercial en detrimento de otras actividades económicas que se veían como más útiles y relevantes. Al mismo tiempo, los decisores públicos tampoco han entendido la importancia relativa del comercio interior español. Hasta el año 1996 no contamos con la primera *Ley*

de Comercio, cuando en otros países de nuestro entorno llevaban legislándose estas actividades más de medio siglo. El resultado se traduce en medidas dispersas y fragmentadas sobre regulación de procesos distributivos y medidas centradas en una lenta modernización de estructuras comerciales amparadas todas ellas en un mosaico de diecisiete legislaciones autonómicas.

Las actividades comerciales “producen” servicios en la medida que incorporan valor a los productos en las diversas fases del proceso de distribución que efectúan los operadores comerciales. Las funciones y labores de estos operadores comerciales en la intermediación entre la producción y los consumidores están basadas, con carácter general, en la necesidad de salvar la brecha existente entre la oferta económica (producción) y la demanda final (consumo) que radica en la separación espacial, la separación en el tiempo y la discrepancia de los surtidos. Las actividades comerciales, para salvar dicha brecha, se articulan en torno a dos tipos de funciones y se desarrollan a través del canal comercial. En primer lugar, las funciones de manipulación y distribución física, que facilitan el flujo de los bienes entre producción y consumo. En segundo término, las funciones de intermediación comercial, que permiten la realización de las transacciones comerciales necesarias para la adecuada circulación de los productos. En el proceso de interconectar la producción con el consumo, los servicios comerciales generan enlaces con otras actividades que vertebran la economía de cualquier país. Para la Comisión Europea¹ estos enlaces se explican con el carácter transversal de la distribución comercial de índole ascendente y descendente en la cadena de suministro; el comercio mayorista y minorista están estrechamente vinculados entre sí y con otras actividades económicas como la agricultura, la industria manufacturera, los servicios informáticos, inmobiliarios y medioambientales, la energía, la logística y el transporte.

La capacidad empresarial del comercio influye en el crecimiento económico, mejora la competitividad, crea empleo, estimula la economía y contribuye a la redistribución de la renta. En este sentido, la Comisión Europea ha venido recordando que *los sectores comerciales minorista y mayorista están llamados a desempeñar un papel esencial en el fomento del crecimiento y la creación de empleo dentro de la Estrategia Europa 2020: forman parte de los sectores fundamentales que pueden impulsar la transición a una economía y a unos modelos de consumo más sostenibles. La eficiencia en este sector tiene repercusiones sobre la competencia, la innovación, las tendencias de los precios y la competitividad* (Comisión Europea, 2013:3)². Por tanto, la importancia económica, social y medioambiental del propio desarrollo de los servicios comerciales resultan indiscutibles. Su aportación macroeconómica, tanto en términos de empresas –cerca de siete millones en la Unión Europea³, en la zona euro veinte de cada cien empresas desarrollan su actividad en el sector-, producción –más del once por ciento del Valor Añadido Bruto (VAB) en la UE- o empleo – en la UE aproximadamente un catorce por ciento de los ocupados trabajan en actividades vinculadas con el comercio junto a la reparación de vehículos-, se completa con su capacidad para participar en las distintas manifestaciones de la calidad de vida como la implicación en la conformación de las ciudades y en la economía circular. El paso de ser mero reflejo de la producción y del consumo a ser receptor-impulsor de la actividad económica supone un cambio de consideración del sector. Los servicios comerciales generan enlaces con otras actividades que vertebran la economía de cualquier país e impulsan factores competitivos como la innovación. Las distintas manifestaciones de los servicios comerciales a través de múltiples formatos -desde el comercio tradicional hasta la distribución a través de plataformas digitales- evidencian su *capacidad de adaptarse a los continuos retos a los que tiene que hacer frente*.

¹ Comisión Europea (2010). *Hacia un Mercado Interior del Comercio y de la Distribución más Justo y Eficaz en la Perspectiva de 2020*. Bruselas, 5.7.2010 COM (2010) 355 final.

² Comisión Europea (2013). *Plan de Acción Europeo para el Comercio Minorista*. Bruselas, 31.1.2013 COM (2013) 36 final.

³ Estas empresas realizan actividades vinculadas con el comercio al por mayor y al por menor (junto a la reparación de vehículos).

La complejidad que ha caracterizado al sector ha supuesto que los decisores públicos consideren la necesidad de participar, a través de la política económica –la política de comercio interior- en la articulación del sector, en el marco de la eficacia y eficiencia de su desarrollo. Desde un punto de vista metodológico, la política de comercio es una política sectorial constituida por fragmentos de políticas instrumentales -financiera, fiscal, urbanística, etc.-, aunque con claras intenciones finalistas en lo relativo, sobre todo, a la estabilidad de precios, el pleno empleo, la distribución de la renta y la calidad de vida. Entre los instrumentos de política económica, a lo largo del tiempo han ido tomando protagonismo la regulación –mosaico de regulaciones, lucha por la captura del legislador, enfoques liberales *versus* enfoques proteccionistas o la problemática de la regulación del comercio electrónico desarrollado a través de las plataformas digitales- y la modernización del sector pasando a un segundo lugar el abastecimiento de los productos básicos y la estabilidad de precios (véase cuadro 1). Sin embargo, en la crisis sanitaria actual aparecen ciertas reflexiones en el ámbito de la política económica:

- Pasan a primera línea, como más adelante se comprobará, aquellos instrumentos que se ubicarían en el carácter transversal de las actividades comerciales y que presentarían claros enlaces con otros actores económicos del canal comercial: abastecimiento de los productos básicos, estabilidad de precios y protección del consumidor.
- La prestación de servicios comerciales por parte de grandes competidores globales, que en muchos casos pertenecen a entornos digitales, pueden generar problemas de rotura en la cadena de suministros –situación que podría ser preocupante cuando se está haciendo referencia a productos de primera necesidad-.

Cuadro 1. Política de comercio interior. Áreas de actuación

Abastecimiento de productos básicos
<p>Tradicionalmente la política de comercio interior ha tenido conexiones con el abastecimiento de las ciudades e incluso con la propia distribución directa de productos de subsistencia. En situaciones de escasez por circunstancias bélicas, políticas o catastróficas los gobernantes han utilizado la vía de la distribución directa de subsistencia –sirva de ejemplo desde el planteamiento de las Cortes de Cádiz hasta la situación actual de algunos países hispanoamericanos, africanos o asiáticos-. En este marco algunos de las actuaciones han sido:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación de estructuras comerciales –mayoristas o minoristas- con participación pública para asegurar el abastecimiento de productos perecederos. En España, las actuales Unidades Alimentarias de Mercasa y los mercados detallistas de titularidad pública constituyen un claro ejemplo. • Política de precios subvencionados. • Regularidad en el suministro de productos básicos.
Estabilidad de precios
<p>El carácter ascendente y descendente de la distribución comercial en el canal comercial le confiere un relevante protagonismo en la relación calidad-servicio-precios de los productos; en este sentido, los instrumentos de política comercial deberán articularse en la consecución de dos subobjetivos fundamentales como son el aumento de la eficacia y la productividad de las empresas comerciales y la mejora del nivel de competencia de las empresas que participan en el proceso productivo. Algunos de los instrumentos de política económica que se pueden aplicar tanto en la oferta como en la demanda son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Medidas de ordenación del territorio. • Actuaciones de reducción de la información asimétrica de los mercados distributivos. • Política de defensa de la competencia. • Actuaciones sobre actividades temporales. • Mejoras en los sistemas de información al consumidor. • Mejorar los niveles de cualificación profesional. • Apoyo financiero para la mejora de innovaciones (tecnológicas, procesos, servicios, marketing, etc.).
Protección del consumidor
<p>Los consumidores se configuran como un poder compensador ante la fuerza de fabricantes y distribuidores, convirtiéndose en un grupo de presión en el mercado político-económico. Además, en el contexto del objetivo calidad de vida se desarrollan medidas específicas de protección al consumidor: la calidad y los servicios prestados y los apoyos a la mejora de la salud, la seguridad, el medio ambiente y la utilización del tiempo. En este marco, algunos instrumentos de política económica vinculados con la protección del consumidor son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contribuciones a la mejora de la salud y la seguridad. • Delimitación de las responsabilidades legislativas, de control y de asesoramiento científico. • Formulación de dictámenes científicos independientes sobre todos los aspectos relacionados con la seguridad alimentaria y la comunicación de los riesgos. • Sistemas de control armonizados a nivel autonómico, nacional e internacional. • Transparencia y difusión de información a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones alimentarias.

Fuente: Casares, J., Aranda, E., Martín, V. J., & Casares, J. (2013). Distribución Comercial. Navarra: Aranzadi (4ª edición)

Por tanto, cuando la situación vuelva a normalizarse, cuando todos realicemos nuestras compras de alimentos y bebidas tal y como las organizábamos hace un par de meses, no

debemos olvidar que el comercio es una actividad esencial para nuestra economía, para nuestra sociedad y para nuestra vida. Y tal vez el resto de actividades económicas, nuestros compañeros de la universidad e incluso los decisores públicos, con un poco más de sosiego, también deberían reflexionar al respecto. Nunca es demasiado tarde ... para reconocer que *el comercio es una actividad esencial*.

2.- COVID-19, nuevos patrones de consumo

La declaración del estado de alarma ha provocado cambios notables en la demanda de los hogares españoles para el aprovisionamiento de bienes básicos. Un primer efecto se observa en el cuadro 2 asociado al incremento de compras de alimentos y bebidas durante el último mes con respecto a los datos de las mismas semanas del año pasado. En general, los aumentos más importantes se han producido en la semana 11 (9 al 15 de marzo) con un 29,8 por ciento y en la semana 14 (30 de marzo al 5 de abril) con un 22,2 por ciento.

La casuística por productos es variada aunque en algunos casos se observaban incrementos muy elevados como, por ejemplo, en harinas y sémolas (147,1 por ciento, 196,0 por ciento, 170,1 por ciento y 113,7 por ciento), pastas (144,3 por ciento, 44,6 por ciento, 12,5 por ciento y 11,5 por ciento), arroz (158,8 por ciento, 40,2 por ciento, 29,5 por ciento y 11,0 por ciento) o legumbres (122,4 por ciento, 68,1 por ciento, 38,9 por ciento y 30,3 por ciento) derivados del acopio realizado por las familias ante la reducción de su actos de compra.

Cuadro 2. Variación del volumen de consumo de alimentos y bebidas por semanas, del 9 de marzo al 5 de abril (en porcentaje)

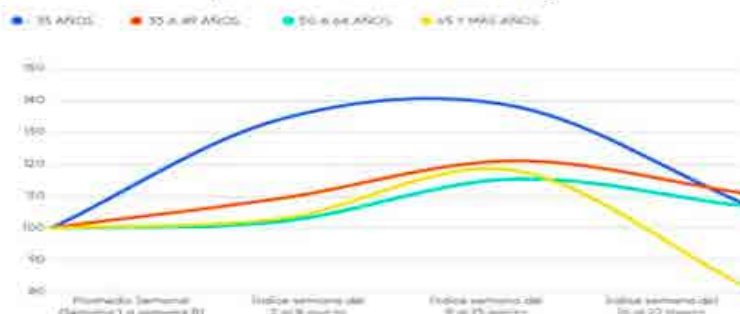
	% Evol. Semana 11 vs misma semana año 2019	% Evol. Semana 12 vs misma semana año 2019	% Evol. Semana 13 vs misma semana año 2019	% Evol. Semana 14 vs misma semana año 2019
TOTAL ALIMENTACION	29,8%	10,9%	17,6%	22,2%
TOTAL CARNE	22,8%	19,8%	29,1%	22,9%
CARNE VACUNO	31,3%	18,2%	49,1%	15,1%
CARNE POLLO	25,5%	22,5%	30,3%	25,6%
CARNE CERDO	19,1%	25,2%	45,9%	34,5%
CARNE OVINO	-15,3%	-25,1%	31,4%	-21,3%
OTRAS CARNES	12,4%	20,5%	23,4%	26,0%
CARNES TRANSFORMADAS	26,5%	14,7%	12,1%	19,3%
TOTAL PESCA	21,2%	-4,5%	-4,0%	0,7%
PESCADOS FRESCOS	7,2%	1,1%	-1,5%	-4,4%
PESCADOS CONGELADOS	38,1%	33,2%	17,8%	37,9%
CONSERVAS PESCADO/MOLUSCO	82,1%	-4,7%	-1,3%	-0,7%
T.FRUTAS FRESCAS	-1,6%	8,2%	18,5%	23,1%
T.HORTALIZAS Y PATATAS FRESCAS	18,1%	22,7%	25,4%	31,2%
FRUTAS Y HORTALIZAS TRANSFORMAD	64,0%	27,2%	26,1%	31,6%
PAN	7,1%	9,5%	16,0%	20,1%
TOTAL ACETE	97,7%	13,6%	13,3%	1,6%
T.HUEVOS	39,9%	14,2%	33,0%	43,3%
LECHE + DERIVADOS LACTEOS	49,9%	0,2%	0,4%	11,0%
T VINOS Y BEBIDAS DERIVADAS DEL	6,8%	12,7%	4,9%	62,6%
AGUA DE BEBIDA ENVAS	36,8%	-1,4%	13,8%	19,2%
T.BEBIDAS ESPIRITUOSA	21,2%	57,7%	41,7%	79,3%
GASEOSAS Y BEBID REFR	14,2%	-0,9%	13,4%	18,4%
CERVEZAS	23,3%	35,2%	41,9%	70,1%
LEGUMBRES	122,4%	68,1%	38,9%	30,3%
ARROZ	158,8%	40,2%	29,5%	11,0%
AZUCAR	83,1%	49,6%	59,3%	36,4%
PASTAS	144,3%	44,6%	12,5%	11,5%
BOLL PAST GALLET CEREAL	21,9%	-2,4%	10,7%	11,7%
CHOCOLATES/CACAOS/SUC	20,9%	17,1%	29,4%	39,1%
CAFE E INFUSIONES	44,8%	1,4%	9,1%	14,3%
PLATOS PREPARADOS	61,1%	18,1%	16,7%	23,0%
SNACKS/FRUTOS SECOS	16,0%	15,3%	61,6%	78,2%
TABLETAS DE CHOCOLATE	9,9%	33,0%	59,7%	63,6%
HARINAS Y SEMOLAS	147,1%	196,0%	170,1%	113,7%

Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

En cuanto al descenso de salidas al punto de venta, el gráfico 1 compara, por edades, la situación que se ha producido en distintos momentos del año 2020. Tomando como referencia el periodo semanal de los dos primeros meses (semana 1 a semana 8), durante

la semana del 2 al 8 de marzo del 9 al 15 de marzo se produce un ascenso de salidas considerable (sobre todo en jóvenes de hasta 35 años). Posteriormente, se observa un descenso generalizado a partir de la semana del 9 al 15 de marzo que resulta especialmente relevante en los mayores de 65 años. Los segmentos de población con menor edad mantienen su número de salidas.

Gráfico 1. Evolución de las salidas al punto de venta por edad (semana 1 a semana 8=100)



Fuente: Consultora Kantar WoriPanel

Otro aspecto importante asociado a la evolución de la demanda de alimentos y bebidas básicos durante las últimas semanas es el incremento de precios agudizado, además, por la desaparición de todo tipo de ofertas y promociones en los establecimientos de libre servicio (supermercados e hipermercados). Tomando como referencia un informe elaborado por COAG (véase el gráfico 2), en marzo los mayores incrementos se registraron en frutas, verduras y hortalizas. Así, las mandarinas subieron un 45,7 por ciento respecto al mes anterior; el repollo un 28,2 por ciento; las zanahorias un 21,57 por ciento; las berenjenas casi un 20 por ciento; las naranjas un 17,4 por ciento; los pimientos alrededor del 14 por ciento; y, los plátanos un 12 por ciento. En el caso de la carne, el aumento de precio en tan solo unas semanas ha sido del 6,4 por ciento en el caso del cerdo; del 2,5 por ciento para el pollo y del 1,8 por ciento en el conejo. En la misma línea, los huevos han subido un 3,5 por ciento mientras que el precio del aceite y de la leche, en cambio, permanece estable.

Gráfico 2. Evolución de precios de alimentación, Febrero vs Marzo

PRODUCTO	FEBRERO	MARZO	VARIACIÓN (%)
Mandarina	1,75	2,55	45,70
Rpollo	1,17	1,56	28,21
Zanahora	1,02	1,24	21,57
Berenjena	2,10	2,50	19,05
Naranja	1,55	1,82	17,42
Pimiento verde	2,10	2,39	13,81
Plátano	2,10	2,31	11,90
Brcol	2,71	2,90	7,01
Cebolla	1,30	1,39	6,92
Patac	1,29	1,32	2,32
Tomate	1,89	1,92	1,60
Acuga	2,25	2,27	0,90

PRODUCTO	FEBRERO	MARZO	VARIACIÓN (%)
Cerdo	5,60	5,96	6,40
Conejo	5,55	5,65	1,80
Pollo	2,85	2,92	2,46

OTROS			
PRODUCTO	FEBRERO	MARZO	VARIACIÓN (%)
Huevo	1,40	1,45	3,57
Aceite	1,86	1,87	0,30
Leche	0,73	0,73	0

Fuente: Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganadero, COAG

3.- Situación de alarma, oferta para asegurar abastecimiento

En estos días, los establecimientos comerciales se han centrado en reforzar sus habituales servicios. Hay una reposición y disponibilidad diaria de productos frescos, adaptación de horarios, apertura incluso en festivos, pago con tarjeta para no manejar dinero físico junto

a otras medidas que garantizan la seguridad sanitaria; en definitiva, servicios para facilitar la realización del acto de compra.

En la misma línea, hay que destacar la intermediación mayorista en los mercados alimentarios que articula la red de 23 unidades alimentarias de Mercasa. Parecían lejanas, superadas, e incluso desfasadas, las razones por las que el Decreto 975/1966, de 7 de abril, de la Comisaria General de Abastecimientos y Transportes (CAT) creaba la empresa pública Mercasa, pero posiblemente nunca han tenido tanta vigencia ni tanta importancia como en estos días, puesto que esta red de servicio público ha estado centrada en asegurar el abastecimiento de alimentos perecederos para la población española. Entonces, hace más de 50 años, se configuraba Mercasa con la misión de *contribuir con su actuación al mejoramiento, en todos los órdenes, del ciclo de comercialización de los artículos alimenticios*. Hoy, en abril del 2020, redoblan sus esfuerzos para asegurar el abastecimiento de frutas, hortalizas, pescados y carnes en todos los establecimientos minoristas al tiempo que extreman las medidas de higiene y seguridad, apoyan la transparencia en la formación de precios de los alimentos y, también muy importante, otorgan certidumbre al conjunto de la cadena alimentaria.

El cuadro 3 plantea la evolución que se ha experimentado en la demanda de alimentos y bebidas por formatos comerciales. Con carácter general, se observa un incremento de las ventas en todas las formas de venta destacando, especialmente, el comportamiento alcista de los establecimientos de libre servicio (supermercados e hipermercados). Las tiendas de descuento incrementan notablemente sus ventas durante la primera semana de este escenario (32,1 por ciento) pero, posteriormente, pierden relevancia en las preferencias de los consumidores. El comercio especializado, o tienda tradicional, también tiene un protagonismo notable durante el último mes elevando constantemente su volumen de venta de alimentos y bebidas. En este sentido, la cercanía o proximidad es el atributo que prima en las decisiones de compra actuales. Ahí aparece el comercio especializado, los mercados municipales y los supermercados de proximidad, dónde se puede acudir andando, sin recurrir a transportes ni vehículos.

Una mención especial merece durante estas últimas semanas la evolución del comercio electrónico. Esta forma de venta de alimentos y bebidas conseguía unos porcentajes reducidos, poco significativos, en el mercado español. No obstante, la situación que se está produciendo durante las últimas semanas ha supuesto una notable elevación en esta práctica de venta que, sin duda, ha sido de las más importantes. El canal online ha incorporado nuevos consumidores. Desde el inicio del confinamiento, los españoles están incrementando sus compras en las plataformas, registrando en la tercera semana de cuarentena un aumento del 80 por ciento, frente al crecimiento del 73 por ciento de la semana anterior. Según datos de Nielsen, miles de hogares están eligiendo este canal para realizar sus adquisiciones, de tal forma que, si antes del confinamiento un 2 por ciento de ellos realizaba alguna compra durante el año por internet, este porcentaje se ha duplicado (4 por ciento), por ejemplo en la semana del 30 de marzo al 5 de abril.

Cuadro 3. Variación del volumen de venta de alimentos y bebidas por semanas y por formatos comerciales (en porcentaje)

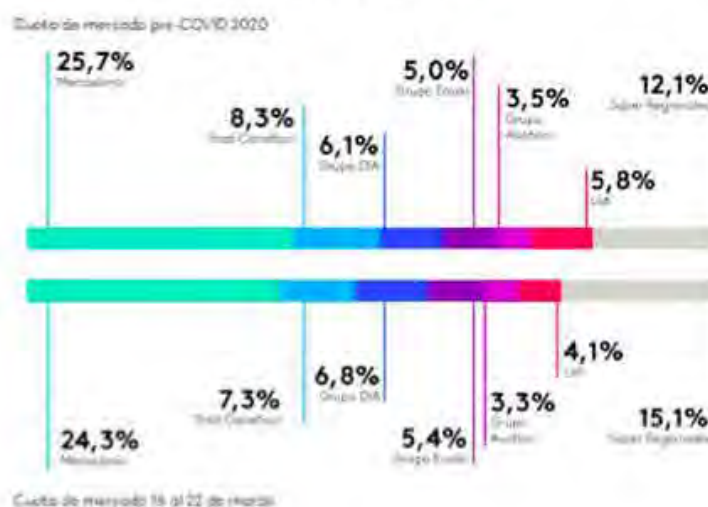
	% Evol. Semana 11 vs misma semana año 2019	% Evol. Semana 12 vs misma semana año 2019	% Evol. Semana 13 vs misma semana año 2019	% Evol. Semana 14 vs misma semana año 2019
TOTAL ALIMENTACION	29,8%	10,9%	17,6%	22,2%
HIPERMERCADO	41,6%	3,6%	12,1%	9,2%
SUPER+AUTOSER	31,3%	17,9%	27,3%	30,3%
TIENDA DESCUENTO	32,1%	-1,3%	-3,9%	6,0%
TIENDA TRADICIONAL	13,9%	19,4%	13,7%	26,0%
RESTO CANALES	27,9%	-10,7%	20,4%	17,7%
E-commerce ** (Incluido en Resto Canales)			84,4%	83,9%

Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

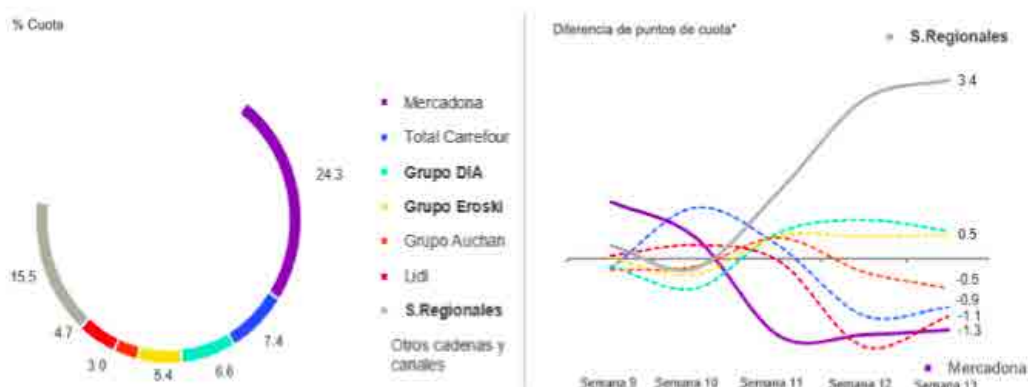
Los gráficos 3 y 4 plantan la evolución que están experimentando durante las últimas semanas algunas de las enseñas más representativas del mercado español. En cuarentena, los comercios de proximidad o regionales ganan cuota de mercado, registrando el 15,5 por ciento del total de ventas de gran consumo, entre el 23 y el 29 de marzo, 3,4 puntos más que la semana anterior. Los hogares eligen las tiendas de cercanas a sus domicilios o también van a las tiendas de enseñas con mayor implantación, especialmente localizadas en áreas de gran densidad de población, como es el caso de DIA, que cuenta con 4.000 establecimientos en España.

A pesar de su buen posicionamiento, lo supermercados regionales son superados por la cadena Mercadona, líder de distribución nacional, que registró en la segunda semana, una cuota del 24,3 por ciento. En tercer lugar, se encuentra Carrefour (7,4 por ciento), seguida por Grupo DIA (6,6 por ciento), Grupo Eroski (5,4 por ciento), Lidl (4,7 por ciento) y Grupo Auchan (3 por ciento), según los datos que viene cogiendo la consultora Kantar.

Gráfico 3. Evolución de la cuota de mercado por enseñas, pre-COVID vs 16-22 Marzo



Fuente: Consultora Kantar WorldPanel.

Gráfico 4. Evolución de la cuota de mercado por enseñas, pre-COVID vs 16-22 Marzo

Fuente: Consultora Kantar WorlPanel

4.- Tiempos de coronavirus, adaptación de respuestas

La situación de excepcionalidad que está viviendo la economía repercute, como se ha manifestado en los apartados anteriores, en el sector comercial. Por tanto, en este contexto, se están advirtiendo prácticas o respuestas que muestran la continua capacidad de adaptación que caracteriza a este sector:

- En las últimas semanas, algunas empresas han diversificado su actividad para mantener un nivel de negocio ante el descenso de su objeto principal. Puede citarse, a modo de ejemplo, Repsol que ha lanzado una nueva iniciativa para atender pedidos por teléfono en más de 800 tiendas situadas en sus estaciones de servicio de España, garantizando además un descuento del 5 por ciento si se abonan con la aplicación Waylet. En este caso, ofrece a los clientes la posibilidad de realizar un pedido por teléfono tanto de alimentación como de higiene (cesta básica), acordar una hora de entrega y pasar a recogerlo por la estación de servicio en el horario de apertura habitual de la instalación. Esta empresa destaca que el objetivo de esta iniciativa es ofrecer la máxima flexibilidad y la mayor cercanía posible, adaptándose al cambio de hábitos motivado por el actual estado de alarma y la situación de confinamiento en sus hogares de gran parte de la población española. Esta iniciativa se suma a la lanzada hace unas semanas por Repsol y Deliveroo para facilitar el abastecimiento de productos básicos, con la entrega a domicilio en apenas 30 minutos de un amplio surtido de alimentos y productos de higiene desde algunas de sus tiendas situadas en estaciones de servicio urbanas.
- Otro ejemplo aparece en Makro, enseña de autoservicios mayoristas o cash and carry. Esta empresa de distribución del sector hostelero ha solicitado al Gobierno la apertura temporal y de manera excepcional de sus establecimientos al consumidor final para garantizar el abastecimiento a los hogares con sus productos de alimentación. Esta medida ha sido presentada y aprobada en Portugal, Austria y Países Bajos, donde la enseña ya tiene abiertos sus espacios a los clientes. En España, el distribuidor cuenta con 37 centros repartidos por todo el territorio nacional, que venden principalmente a profesionales del sector de la hostelería, que es un segmento gravemente afectado por la crisis del COVID-19. La empresa enumera una serie de ventajas que podría conllevar su apertura al público, como sus grandes espacios, que ayudan a mantener la distancia de seguridad y los tiempos de espera para hacer la compra, y su surtido de productos de alimentación, que además tienen formatos grandes que pueden interesar a las familias que se encuentran confinadas y reducir sus salidas a la compra. Además, esta medida podría reforzar el apoyo a la cadena alimentaria y a los pequeños comercios y agricultores, uno de los perjudicados por el cierre de bares y restaurantes.
- Los profesionales de la distribución (cajeros, reponedores, empleados, transportistas...) llevan semanas trabajando sin parar para poder garantizar el abastecimiento de los

supermercados e hipermercados en un momento en el que prácticamente todo el comercio (salvo alimentación) está cerrado. Ante esta situación, las principales cadenas de supermercados en España están premiando a sus trabajadores por el esfuerzo realizado compensándoles con una prima. En primer lugar lo realizó Mercadona (prima del 20 por ciento), en el fin de semana en que se declaró el estado de alarma, ante la situación de tiendas llenas, largas colas y aglomeraciones dentro de las tiendas. Otras cadenas, como por ejemplo, Dia también han premiado a sus empleados repartiendo 9 millones de euros a sus trabajadores, a los franquiciados de sus tiendas y también a los trabajadores de estas últimas (de forma concreta, el pago de Dia fue de 250 euros). Posteriormente, Carrefour se ha sumado a este reconocimiento abonando 200 euros netos a los profesionales de sus hipermercados y supermercados *como reconocimiento a su esfuerzo y al alto grado de compromiso demostrado* (la cadena también ha aumentado el descuento de sus empleados pasando del 8 por ciento al 16 por ciento).

- En este contexto de limitación de la oferta por el cierre de numerosos establecimientos comerciales de artículos no considerados básicos, se comienza a cuestionar la venta desde plataformas de comercio electrónico de este tipo de surtidos no esenciales. Esta situación ha llegado a la práctica en Francia, con la denuncia de varios sindicatos galos a Amazon que ha llevado a la Justicia francesa a ordenar que esta plataforma limite sus actividades a los productos básicos, hasta que no haya evaluado los riesgos del coronavirus para sus trabajadores (plantea una sanción de un millón de euros de multa por día de retraso e infracción, hasta que no se haga una evaluación completa de los riesgos sanitarios). Amazon, por su parte, recurre la sentencia y amenaza con la posibilidad de suspender totalmente la actividad en todos sus centros de distribución en Francia. En este sentido, defienden el servicio que están prestando durante estas semanas y que se ha vuelto esencial para millones de franceses que desean tener acceso a productos que necesitan en sus casas durante esta crisis.
- En España, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) está teniendo que investigar posibles conductas anticompetitivas en productos de gran consumo demandados significativamente en este escenario de lucha contra el coronavirus. El regulador ha recibido decena de denuncias en la primera semana de su canal dedicado exclusivamente al contexto de la pandemia. Se trata de un buzón al que tanto empresas como ciudadanos pueden hacer llegar sus quejas por abuso de posición dominante mediante precios excesivos, acuerdos anticompetitivos entre operadores o conductas desleales. La CNMC deberá analizar la evolución de algunos mercados en España a fin de identificar —y, en su caso, sancionar— la existencia de conductas anticompetitivas que se deriven de subidas de precio.

12.- Atención sanitaria, coronavirus y residencias

(por M^a Ángeles Tortosa Chuliá, Departamento Economía Aplicada, Universitat de València)

Estos días estamos recibiendo noticias en los medios sobre la denominada “crisis sanitaria” por el COVID-19 centrando sus comentarios en lo que sucede en el sistema sanitario, principalmente en los hospitales. Esta es solo una estrecha visión de lo que está sucediendo porque esta epidemia está afectando ferozmente también a otros colectivos no localizados en centros sanitarios. Este virus, o cualquier otro riesgo de salud pública, siempre afectará a los más débiles de la población que cuentan con múltiples patologías y son dependientes en sus actividades diarias. Es un grupo de población atendido en sus domicilios o bien en la red de servicios sociales de nuestro país (SAAD, o Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia). Este conjunto de servicios se creó en 2007 y considera a las residencias de personas mayores como servicio clásico. En 2019, esa red de centros ascendía a 5400, de los que el 72 por ciento eran privados, ofertando unas 372.000 plazas, y cubriendo a 4,1 por ciento de la población de más de 65 años, pero con grandes disparidades entre CCAA (Abellán et al, 2019). A pesar de ser un conjunto de servicios ambicioso, hace tiempo que necesita de una importante revisión, tal como aclaman Ramírez, García y Fuentes (2020) y Jiménez y Viola, (2019), pidiendo un Pacto para la Dependencia. La acumulación de una serie de deficiencias de inversión en las residencias y de coordinación con los servicios sanitarios se ha mostrado de manera inhumana en este escenario del COVID-19.

Se define a las residencias como un tipo de alojamiento para personas mayores en el que reciben servicios sociales. De inmediato sobresale que el perfil de los usuarios de estos centros es muy sanitario y, tanto es así, que se pide que estos centros sean calificados de sociosanitarios (Edad y Vida, 2015). Es obvio que en estos centros es necesaria una atención sanitaria de los usuarios; en cambio, en muchas residencias no hay

contratado personal sanitario (médicos o enfermeras), o solo cuentan con ellos parcialmente, salvo en las más grandes donde existe servicio enfermería 24h o algún médico a tiempo completo. Se supone que la carencia de estos profesionales es porque básicamente se necesitan gerocultores, y en caso de necesitar atención sanitaria se puede colaborar con los médicos de atención primaria u hospitales. Aunque, en realidad, esta conexión con los servicios sanitarios suele ser deficitaria y muy dispar según las CCAA.

Curiosamente, estos residentes pagan altos precios o copagos por recibir servicios de tipo social y algunos sanitarios en el centro, pero no reciben la atención sanitaria de igual modo que cualquier otro español, a pesar de tener derecho. Estamos ante una situación injusta en la que las contingencias sanitarias de estos residentes no se cubren, o solo una mínima parte, ni por el presupuesto del SAAD, ni por el presupuesto sanitario público. Solo algunas CCAA tienen desarrolladas legislaciones más avanzadas en materia de prestaciones farmacéuticas y de coordinación con centros salud u hospitalarios, o de prevención, de atención al final de la vida, pero la tónica general sigue siendo insuficiente, y las compras centralizadas de materiales ineficientes.

La aparición del coronavirus ha evidenciado todas estas carencias de golpe y ha mostrado esa falta de cobertura sanitaria necesaria en las residencias. Y el desastre está siendo evidente: miles de muertos y contagiados, ya vamos por 9000 (Sosa, 2020a) (Bocanegra, 2020). ¡¡¡Casi la mitad de los muertos por coronavirus en España proceden de las residencias!!!

Pero no solo las pérdidas duelen, también aflige escuchar voces culpabilizando a las residencias de estas muertes por su falta de cuidados, cuando la realidad es la heroicidad de sus trabajadores al hacer frente a una situación muy difícil sin

medios sanitarios, (como ya venían quejándose con antelación a esta crisis) (Ramírez, 2020). Las reacciones del sector de servicios sociales y de las residencias ha sido, por un lado, de indignación y petición a los gobernantes de respeto al trabajo, y, por otro lado, de suministro de forma inmediata de los medios de prevención (mascarillas, guantes, tests, respiradores, etc.) y la atención sanitaria correspondiente, así como de un plan de actuación único para el sector (SEGG, 2020).

De las primeras reacciones del gobernante se observa una de las carencias del SAAD y es la inexistencia de estadísticas nacionales de recursos y resultados (a diferencia de lo que sucede con la asistencia sanitaria), por lo que se pidió a las CCAA que diesen datos cuanto antes para saber a cuánto ascendía la magnitud del desastre. A continuación, fueron llegando otras soluciones o parches sanitarios de emergencia y que seguían siendo improvisados y escasos (Sosa, 2020b): suministro de materiales básicos de prevención, separación de los afectados dentro de las residencias, autodefensa y reclusión del personal y de los usuarios aislándose del exterior, desinfección de los centros y traslado de cadáveres por la Unidad Militar de Emergencia (UME), ... luego llegó la asignación de algunos técnicos sanitarios a los centros, los traslados de afectados a los hospitales, o bien la transformación de residencias en hospitales, o la intervención gubernamental del centro.

Respecto a las medidas fueron adoptadas en un contexto de desprestigio generalizado del sector. Estas se caracterizaron por su lentitud debido a que los hospitales y centros sanitarios tuvieron prioridad en su adquisición, al tiempo que las compras se realizaron de manera ineficiente por una central de compras. Posteriormente, se adoptaron medidas extraordinarias (los militares entrando en los centros;iii) e invasivas, pues terceros ajenos a los centros acabaron tomando decisiones y cuidando a los enfermos. Solo a principios de abril se vislumbró un atisbo de normalidad tras unas jornadas caóticas y dolorosas. Este

panorama da para mucha reflexión, y urge la revisión del futuro funcionamiento del SAAD y las residencias, pero sobretodo de replantear la conexión entre los servicios sanitarios y sociales.

Las medidas que se plantean para el futuro son conocidas, se han discutido, e incluso evaluado, pero ya no admiten espera. Se ha insistido en la integración/coordinación de los servicios sociales y sanitarios. Esto es: que en todas las CCAA sea efectiva la colaboración entre la atención primaria y las residencias, así como en los centros de día y la ayuda domicilio, pero también entre las residencias/centros de día y los servicios de centros sanitarios especializados y hospitales; así como el desarrollo efectivo de los servicios de geriatría hospitalarios (Fundación Edad & vida, 2015). Tal vez sea con la ayuda de la telemedicina, pero esa colaboración debe ser con protocolos establecidos y sin retrasos. Y además, porque esta solución podría generar un eficiente uso de los recursos sanitarios y sociales y generar algunos ahorros, como ya se sabe por la experiencia internacional.

Sin embargo, parece que esa integración o coordinación no es factible, puesto que con el transcurso de los años todavía no se han resuelto las múltiples barreras a su desarrollo y también lo dificulta la multiplicidad de decisores diversos en las CCAA. Tal vez sea momento de pensar en la introducción de servicios sanitarios básicos en todas las residencias o que, incluso, las residencias puedan ser parte de los servicios sanitarios (por ejemplo, introduciendo servicios de atención primaria geriátrica, unidades de cuidados paliativos, o unidades de rehabilitación).

No hay que olvidar la mejora de la gestión de las prestaciones farmacéuticas, así como las compras de los materiales sanitarios y de prevención (Fundación Edad & vida, 2019). La compra centralizada de los mismos no ahorra tanto, y produce retrasos, no contempla las especiales realidades de cada centro, muestra una desconfianza generalizada ante los gerentes de los centros, y favorece el enriquecimiento de unos pocos proveedores. Así lo está

demostrado esta crisis del COVID-19 (Sevillano, 2020).

Por las características de la oferta del sector residencial siempre ha preocupado la actuación de algunas empresas. Por este motivo, urge revisar el modelo de residencias actual para que se modernice e implante un modo de atención centrado en la persona mayor y se doten los medios necesarios para lograrlo. Además, es importante controlar y regular los movimientos especulativos de las grandes empresas sobre el sector residencial, que han convertido una actividad de cuidado de personas en un negocio altamente lucrativo para los fondos de inversión, empresas inmobiliarias o de seguros (Vélez, 2020). Se podrían condicionar los contratos públicos a quienes usen estas prácticas y redirigir el dinero público hacia quienes generen bienestar común real.

Se quedaría coja esta revisión de medidas si no se comentase el necesario apoyo financiero al SAAD. Tal como estudios previos de la Asociación de Directoras y Gerentes de servicios (2020) sociales han venido mostrando, sin esas inversiones no disminuirá el “limbo de la dependencia” (miles de personas dependientes esperando cerca dos años para obtener la ayuda que les habían concedido), ni será posible la necesaria diversificación de los servicios sociales (con mayores desarrollos de servicios intermedios y no tan caros como los centros de días o la ayuda/cuidado domiciliario). Esta falta de cobertura y de ejecución de servicios sociales redundan en problemas sobre las personas mayores y sus familias, problemas dramáticos que también se han evidenciado con el COVID-

19. No se conocen cifras oficiales de los afectados porque se trata de los olvidados del sistema, pero representan otro elevado número de personas mayores muertas, descubiertas por los bomberos en sus domicilios, y que han fallecido sin la ayuda social ni sanitaria correspondiente. Nuevas actuaciones se han puesto en marcha para estas personas (Ministerio de Asuntos Sociales, 2020), pero para algunos todavía no llegan o llegaron tarde. De no reconocer la importancia de los servicios sociales en el futuro y reforzarlos con recursos sanitarios necesarios se podrá añadir a la crisis sanitaria una crisis humana y social.

Bibliografía:

- Abellán García, A; Aceituno Nieto, M. P. Y Ramiro Fariñas, D. (2019). “Estadísticas sobre residencias: distribución de centros y plazas residenciales por provincia. Datos de abril de 2019”. *Informes Envejecimiento en red*, nº 24. Madrid: CSIC. <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/enred-estadisticasresidencias2019.pdf>
- Bocanegra, R. (2020). “El coronavirus hace estragos en las residencias de mayores: más de 8.000 muertos”, *Público*, 8 de abril. <https://www.publico.es/politica/coronavirus-estragos-residencias-mayores.html>
- Fundación Edad & Vida, (2015). *Perfil sanitario de las personas ingresadas en centros residenciales*. Madrid: Senda Editorial.
- Fundación Edad & vida, (2019). *Atención Sociosanitaria y Asistencia Farmacéutica en Centros Residenciales*. Madrid: Senda Editorial.
- Jiménez, S. y A. Viola (2019). *Observatorio de la dependencia. Tercer informe*. Madrid: FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2019-42.

13.- Políticas macroeconómicas en el contexto del corona virus: la necesidad de un cambio de visión de 180 grados

(por Tomás Mancha Navarro, Catedrático de Economía Aplicada, Investigador del Instituto de Análisis Económico y Social (IAES), Universidad de Alcalá)

La locura es hacer siempre las mismas cosas y esperar resultados diferentes
(Albert Einstein)

En esta nota quiero plantear la necesidad de implementar políticas macroeconómicas, monetaria y fiscal, para hacer frente a una crisis que a diferencia de las dos últimas tiene su origen en la pandemia que está originando un virus (más precisamente SARS-CoV-2) con unas consecuencias negativas (genera la enfermedad que se denomina como COVID-19) muy importantes a nivel local, estatal e internacional, que requieren más que nunca una respuesta coordinada a escala mundial, pero primando la salud sobre la economía. Es decir, tenemos que aceptar que no podemos planear un *trade-off* entre salud y economía pues la política de salud de las personas y familias tiene que estar por encima de la salud de la economía, aunque ello no signifique renunciar a poner en marcha, con la mayor urgencia posible, actuaciones que palien los innumerables efectos negativos que la pandemia está provocando en el ámbito económico.

La estructura de la nota es la siguiente. Primero, se parte de una serie de consideraciones previas sobre la COVID-19 desde la perspectiva médica, de la salud y de la economía; para en segundo término entrar en qué políticas macroeconómicas convencionales se hacen necesarias para hacer frente a una depresión en la que ya vivimos en muchos países afectados por la enfermedad. He considerado necesario finalizar con una reflexión personal sobre donde debemos poner nuestro punto de mira como economistas en una situación como la que estamos sufriendo dado que no podemos seguir manteniendo el viejo paradigma de crecimiento a toda costa, sin respeto medioambiental, ni consumismo como patrón de vida, entre otras cosas en las que resulta imprescindible cambiar.

1.- Algunas consideraciones previas sobre medicina, salud y economía y COVID-19

Desde una perspectiva científica médica no sabemos lo más importante: como neutralizar la enfermedad, porque no se cuenta todavía, y tardará aún unos meses, con una vacuna que corte de manera radical con el elevado número de contagios, y lo que es peor el elevado

número de muertes que está provocando. No obstante, de lo poco que se sabe si debe destacarse que como señalan Surico y Galeotti (2020):

- Este virus ha generado la peor crisis de salud en los últimos cien años.
- Los jóvenes tienen una mayor propensión a infectarse, y a ser portadores, pero los mayores son los que poseen mayores probabilidades de morir.
- La tasa de letalidad es probablemente mucho más baja que la que todos los informes que facilitan información, dado que salvo muy contadas excepciones (Corea del Sur puede ser un buen ejemplo como se muestra en la gráfico 1) hay una gran cantidad de personas asintomáticas, pero que contagian.
- La alta tasa de mortalidad que muestran ahora mismo Italia o España puede estar ocasionada, en principio, por razones demográficas -un alto porcentaje de la población está envejecida- y sociales, derivadas de una combinación de personas mayores que mantienen más relaciones con jóvenes que en otros países. Puede que cuando las pruebas se extiendan

Gráfico 1



a capas más amplias de la población dicha tasa baje hasta niveles parecidos a los de otros países con valores más reducidos y podamos tener más información sobre este hecho. Desde la perspectiva sanitaria o de política de salud debe tenerse en cuenta (Surico y Galeotti, 2020) que:

- El objetivo básico de la política de salud contra la COVID-19 es disminuir significativamente la expansión de la enfermedad. Por ello, en términos generales, de acuerdo con la capacidad existente del sistema de salud, las denominadas *políticas de supresión* son las únicas que pueden ayudar en el corto plazo a frenar la enfermedad porque retrasan la propagación del virus; eso sí, a costa de retrasar también la acumulación de inmunidad colectiva, por lo que la mayoría de la población sería vulnerable a nuevos brotes en el mediano plazo. Esto no sería un problema si la vacuna estuviera pronto disponible; pero como tardara todavía un tiempo puede darse así la posibilidad de que el sistema de salud gane, al menos, tiempo para expandir su capacidad de atención a los que se contagien.
- La alternativa de utilizar *políticas de contención* conduciría a una cifra de muertos inasumible en el contexto de cualquier sociedad democrática y civilizada por la imposibilidad del sistema de salud de atender a los enfermos del virus, aunque la inmunidad se acumularía más rápido y la población se volviera menos vulnerable en el medio plazo. En este sentido, obviamente el coste económico de las de supresión es mucho mayor que el de las de contención como apuntaré más adelante; o cómo podríamos decir en términos económicos: no podemos siquiera plantear un *trade-off* entre salud y economía: hay que primar salvar vidas a corto plazo, aunque sea a costa de limitar severamente la actividad económica, al menos temporalmente, con el consiguiente riesgo de recesión.
- Las medidas concretas de las políticas de supresión incluyen desde el confinamiento obligatorio en casa para toda la población -con muy pocas excepciones, tal como se aplicó en Wuhan y se está haciendo en Italia o España- hasta el aislamiento voluntario como el que están aplicando en algunos estados de EE. UU; pasando por el distanciamiento social de los mayores o el cierre de todos los centros educativos -escuelas, institutos y universidades-; medidas que pueden adoptarse todas a la vez o de manera separada. El objetivo es que, suprimiendo los contactos, los contagios y las muertes acaben descendiendo y las curvas con crecimiento exponencial en los primeros días acaben aplanándose pasadas unas semanas, como parece suceder en Italia y España de una forma tímida pero clara.
- La ineludible necesidad de ampliar la capacidad del sistema de salud a corto plazo, estrechando las relaciones entre sistema público y privado de manera que se aumenten, por ejemplo, camas de UCI, respiradores...y cuando sea necesario utilizando todos los recursos humanos existentes, léase sanitarios retirados o estudiantes en fase avanzada del proceso formativo.
- La necesidad de usar el tiempo disponible que ofrece las políticas de supresión de una manera lo más efectiva posible. En este sentido sería conveniente realizar pruebas a una muestra representativa de la población para recopilar información confiable e imparcial sobre la enfermedad; profundizar en los análisis estadísticos tanto dentro de cada país como entre países; y finalmente desarrollar estrategias de vigilancia basadas en toda la información confiable reunida de las dos recomendaciones previas.

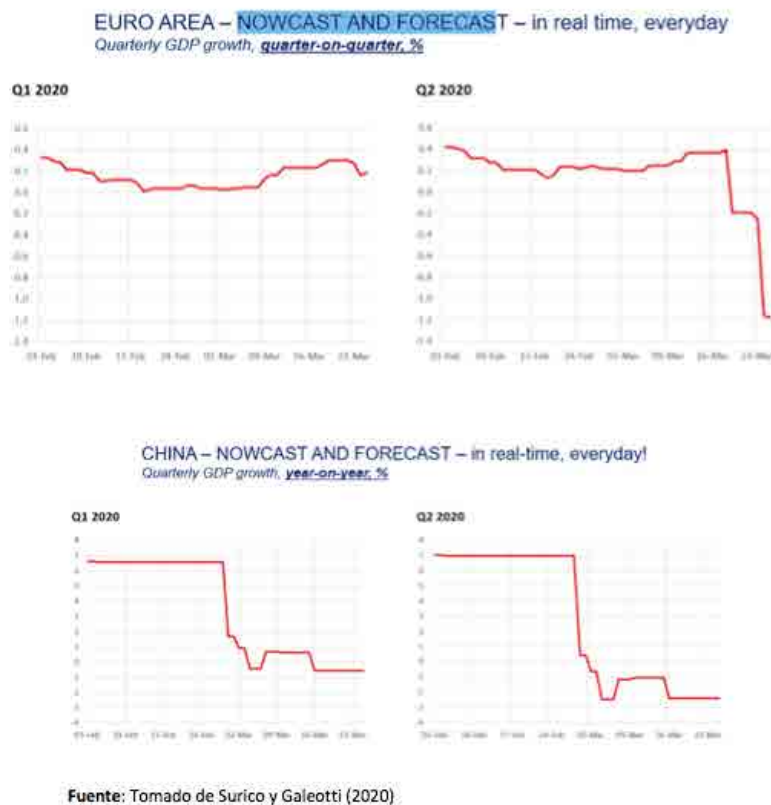
Desde la perspectiva estrictamente económica varias cosas se van viendo con cierta claridad en este final de marzo y primera decena de abril:

- La recesión global en la que empiezan a entrar todos los países resulta inevitable, porque los aislamientos totales o parciales de la población conducen inevitablemente a una caída de la actividad económica.
- Los efectos por el lado de la demanda probablemente serán mucho mayores que el *shock* de oferta inicial, porque nos movemos en un marco de incertidumbre, pánico y bloqueo; lo que genera una gran caída en la demanda. En adición, el confinamiento ha evidenciado

la peor cara del consumo: en realidad necesitamos mucho menos de lo que creemos, para vivir dignamente.

- La inversión de muchas empresas, particularmente de las pymes y de las más jóvenes; así como el gasto de muchos hogares, especialmente los que tienen vivienda de alquiler

Gráfico 2. El ciclo depresivo en la UE y China



y tienen cargas hipotecarias, dependen en gran medida de los flujos de efectivo; en un contexto de recesión muchas de estas empresas cerrarían, habría un incremento notable de despidos y la subsiguiente suspensión de pagos y caída en el consumo.

- El corolario simple de este proceso es que la economía entra en un ciclo depresivo de alcance todavía impreciso de evaluar, pero que empieza a ser preocupante (ver gráfico 2) y los datos de avance de la evolución económica de países como Alemania o Francia, con caídas importantes de su PIB. De hecho, ya se apunta que la crisis puede

ser superior en registros negativos a la de 1929.

Desde una perspectiva sectorial, algunas consultoras han comenzado a realizar estimaciones que van cambiando a medida que se van conociendo nuevos datos económicos. Con todo, la que ofrece McKinsey viene a reflejar de una forma clara que las consecuencias económicas de la pandemia por COVID-19 va a afectar de manera especial y de mayor a menor intensidad a las siguientes actividades: Turismo y alojamientos; aviación y aerolíneas; petróleo y gas; automóvil; productos de consumo; y, electrónica de consumo y semiconductores (véase el cuadro 1 donde se detallan también los momentos previstos de recuperación, que se retrasan para alguna de ellas incluso hasta el cuarto trimestre del presente año). Estas previsiones podrían, a la vista de los últimos datos que se van conociendo, considerarse incluso como optimistas como apuntan algunos expertos coyunturalistas.

2.- Las políticas macroeconómicas necesarias para afrontar la pandemia una visión sintética

Los defensores a ultranza del mercado deben replegar sus postulados ante una situación que demanda irremediablemente la intervención pública para intentar paliar, que no eliminar, los efectos económicos negativos que están presentes: caída de la actividad económica; aumento del desempleo; cierre de empresas; derivados de las medidas de aislamiento y distanciamiento social aprobadas en muchos países (Italia y España a la cabeza en la UE). Aún más, tratar de que no falten recursos económicos para hacer frente a la ingente demanda sanitaria que la población en los países más duramente afectados necesita: más personal sanitario, mayores medios hospitalarios: respiradores, UCI, equipos de protección...para con ello poder contener la COVID-19 y evitar que el número de muertes y contagiados alcance niveles insostenibles, parecen ineludibles para cualquier gobierno.

Es decir, debe quedar claro que si no hubiese ninguna intervención gubernamental o esta fuese muy débil los costes económicos serán inmensos por inasumibles para cualquier país;

Cuadro 1

EL IMPACTO AFECTA A TODOS LOS SECTORES PERO DE MANERA ESPECIAL A LOS QUE SE SEÑALAN EN ESTE CUADRO
(visión preliminar estimada sobre caso base, sujeta a la evolución de la COVID-19)

	TURISMO Y ALOJAMIENTO	AVIACIÓN/AEROLÍNEAS	PETROLEO Y GAS	AUTOMOVIL	PRODUCTOS DE CONSUMO	ELECTRÓNICA DE CONSUMO, SEMICONDUCTORES
Grado estimado de impacto, en términos de duración	Más largo					
Reinicio global estimado (escenario global de desaceleración)	Trimestre 4	Final del trimestre 3/ comienzos del 4	Trimestre 3	Final del trimestre 2/trimestre 3	Trimestre 2	Trimestre 2
	<p>Negativa onda de efectos: cierres en París, caída del 50 % en Vietnam pese a la ausencia de transmisión local</p> <p>Recuperación retrasada hasta el invierno: riesgo de reaparición del COVID-19</p> <p>Potencial de impacto más localizado, conteniendo el golpe negativo de la demanda</p>	<p>Vientos de cara sostenidos, con viajes globales muy afectados; temporada de verano perdida</p> <p>Caída significativa de las reservas anticipadas de marzo/abril, reportes de caída del 40 % en algunas aerolíneas</p> <p>Rápido camino de recuperación para viajes domésticos y menor para largos trayectos e internacionales</p>	<p>Disminución precio del petróleo, a largo plazo por el impacto negativo de la demanda; y a corto plazo por el exceso de oferta</p> <p>Rebote esperado o ir la reanimación de la demanda de los consumidores, pero a largo plazo probable impacto negativo si la situación persiste y deprime los precios por más de un año</p>	<p>Vulnerabilidades existentes (por ej. disminución de tensiones comerciales) amplificadas por caída fuertes de la demanda china; cadenas de oferta continuadas y rupturas de la producción (en China, en resto de Asia o ahora de la Unión Europea)</p> <p>Vientos de cara que persistirán en el trimestre 3 (dados unos inventarios ajustados (+ 6 semanas), complejidad de las cadenas de oferta)</p>	<p>Declive global moderado en consumo privado y exportaciones de servicios</p> <p>Demanda resiliente para ciertos segmentos de productos (por ej. alimenticios); crecimiento en línea significativo (aunque con escasez de mano de obra)</p> <p>Potencial de impacto localizado, conteniendo líneas negativas de demanda</p>	<p>Cambios acelerados en la estructura del mercado (estrategias de movimientos para diversificar las cadenas de oferta)</p> <p>Impactos de tendencia descendente debido a los desafíos de las cadenas de oferta en China y resto de Asia (Corea del Sur) en 5G y desarrollo de productos</p> <p>Caminos de recuperación diferenciados por subsectores (más rápido para los semiconductores)</p>
Fuente: McKinsey Global report (9 th march 2020)						

por ello, la prioridad no puede ser otra que el gasto en salud, pero apoyado en una estrategia que sirva para aplanar la curva de contagio; curva que según algunos expertos en salud corre el riesgo de aumentar en el otoño próximo. Por eso, esta política de salud requiere - como parece haber rendido frutos en el caso del país con mejores resultados en controlar la enfermedad, Corea del Sur- una propuesta bastante simple: pruebas aleatorias efectuadas con criterios estadísticos que sirvan para identificar los individuos que puedan estar infectados con mayor probabilidad; para después dirigir las pruebas hacia el colectivo de los que podríamos denominar como los infectados "más probables", el grupo de asintomáticos. Además, no puede olvidarse que hay que reforzar la investigación para encontrar una vacuna efectiva en el plazo más corto posible.

Desde mi perspectiva los principales objetivos deberían concentrarse en

1. Asegurar de manera efectiva que las familias puedan retrasar los pagos de su hipoteca o de su alquiler y dispongan de efectivo disponible para poder realizar los gastos imprescindibles de aprovisionamiento del hogar durante el confinamiento
2. Asegurar que los asalariados reciban los fondos en efectivo suficientes durante todo el período de confinamiento y, muy especialmente si son despedidos temporalmente. Subsidiariamente, podrían añadirse, en caso de necesidad comprobada, otros dos objetivos adicionales:
3. Asegurar que las empresas dispongan de un flujo de efectivo suficiente para poder pagar a los trabajadores y proveedores, especialmente las pequeñas y las más nuevas, intentando evitar que entren en quiebra.
4. Asegurar que el sistema financiero disponga de recursos suficientes como para evitar que la crisis de salud se convierta en una crisis financiera.

La atención a estos objetivos exigiría poner en marcha actuaciones macroeconómicas fiscales y monetarias coordinadas tales como:

1. Dedicar todo el gasto público que hiciera falta dentro del sector de la salud pública.
2. Conceder en el ámbito de los ingresos públicos todas las desgravaciones fiscales, recortes fiscales, exenciones e incentivos fiscales que fuesen necesarios.
3. Descuentos fiscales e ingresos universales temporales (por ej. una renta básica) a los hogares que lo necesitasen y, en su caso, subvenciones en efectivo a empresas, poniendo un énfasis especial en las pymes

4. Desde la perspectiva monetaria, los bancos centrales deberían conseguir con sus actuaciones que el sistema financiero estuviera lo más lubricado posible para lo que deberían: reducir -si es posible- los tipos de interés, volver a poner en marcha operaciones de *Quantitative Easing* para conseguir que no faltase dinero sin generar inflación; y establecer una estrategia de préstamos para que la liquidez del sistema financiero esté garantizada.

De este paquete genérico de actuaciones, sin duda las incluidas en el punto tercero serían las más efectivas de cara a evitar el irremediable colapso económico en el que caerán muchas economías, particularmente las más castigadas por la pandemia; sin que ello suponga que las otras tres no tengan también una gran utilidad en los tiempos que corren. Estas actuaciones para conseguir resultados positivos deberían -en mi opinión- reunir entre otras las siguientes características: aplicarse ya y ser masivas; por lo menos de la misma magnitud que la pérdida de producción que se estime (España, Italia o Reino Unido prevén paquetes entre 15 y el 20 por ciento de su actual PIB); priorizar el gasto en salud (invirtiendo en pruebas y en la expansión de la oferta sanitaria); implementarse mediante desembolsos en efectivo a hogares y, en su caso, a empresas; coordinar de la mejor manera posible las intervenciones fiscales y monetarias para maximizar y multiplicar el impacto y, finalmente, ser globales pues vivimos en un contexto de globalización económica y social tan grande que las actuaciones requieren coordinación global. Evidentemente, el problema de la financiación de los déficits públicos en los que van a incurrir todos los países que deciden intervenir es un problema clave. De hecho, la Comisión Europea ya ha anunciado la relajación de la norma de déficit excesivo y su no exigencia en un plazo todavía sin concretar para los miembros de la Eurozona.

Por otro lado, en el ámbito europeo, tras varios días de reuniones con fuertes discrepancias, la UE ha aprobado en el seno del denominado ECOFIN un importante paquete económico con una triple red de seguridad para ciudadanos, empresas y Estados, que contempla que los países miembros puedan recurrir a 240.000 millones de euros en préstamos del Fondo Europeo de Rescates (MEDE); la movilización de otros 200.000 millones en créditos al tejido productivo por parte del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el uso de 100.000 millones del Fondo contra el Desempleo propuesto por la Comisión Europea a través de un reaseguro de los sistemas de desempleo de los países afectados. Es decir, un total de 540.000 millones de euros, cifra importante, pero que no completa la petición encabezada por España, Italia y Francia de aprobar emisiones de eurobonos para tener un arma adicional con la que hacer frente a los nuevos gastos generados por la pandemia, petición que provocó una seria lucha interna con Holanda y Alemania encabezando la oposición a esta medida e impidiendo su puesta en marcha.

En suma, dentro este contexto, la política fiscal debe ir dirigida a que el gasto público sea tan grande como los costes económicos estimados, enfocándose directamente en el desembolso de efectivo primordialmente a familias y/o a pymes; ayudando desde la vertiente de los ingresos con los descuentos fiscales que se estimaran necesarios. Complementariamente, la política monetaria debe proporcionar todo el respaldo financiero que los gobiernos precisen como apuntaremos a continuación.

Puede decirse que el Banco Central Europeo (BCE) si ha apostado decididamente por relajar su política monetaria para facilitar toda la liquidez que necesite la Eurozona. En concreto, en la primera semana de abril, el Consejo de Gobierno del BCE ha adoptado un paquete de medidas para facilitar las garantías temporales que permitan la disponibilidad de garantías elegibles para que las contrapartes del Eurosistema participen en operaciones de suministro de liquidez, tales como las operaciones de refinanciación a largo plazo. Esta medida complementa las operaciones adicionales de refinanciación a más largo plazo y el Programa de Compra de Emergencia Pandémica (PEPP) como respuesta a la emergencia del coronavirus.

Este conjunto de medidas apoya colectivamente la provisión de préstamos bancarios, facilitando las condiciones en las cuales las solicitudes de crédito se aceptan como garantía. Al mismo tiempo, se aumenta la tolerancia al riesgo para respaldar la provisión de crédito

a través de sus operaciones de refinanciación, en particular mediante la reducción de los recortes de valoración de las garantías para todos los activos de manera consistente.

Una consideración final resulta imprescindible: la pandemia derivada de la COVID-19 es global y como cualquier perturbación de este tipo necesita una *respuesta global*. Prácticamente ningún país, por no decir ninguno, tiene por sí solo capacidad fiscal suficiente para hacer frente a los efectos negativos de la misma. Y este punto resulta particularmente importante para los países de la zona euro donde la necesidad de actuar coordinada y solidariamente resulta imprescindible, pese a que algunos países miembros no parecen ser conscientes de esta necesidad como señalé anteriormente.

3.- Una reflexión final: la imperiosa necesidad de un cambio de paradigma

No puedo terminar esta nota sin plantear que, aparte de las actuaciones coyunturales que se han apuntado anteriormente, la pandemia debería servir también para que pudiéramos comenzar a cambiar el actual enfoque de la economía y camináramos hacia lo que Komlos (2019) denomina una *buena economía*; es decir aquella que se impregna de humanismo y que se caracteriza porque las personas están satisfechas con sus vidas y mejora la dignidad humana y la autoestima al tiempo que minimiza la frustración y el dolor. Podría decirse que este enfoque no es de hecho nuevo, porque cuarenta años atrás algunos economistas, con Schumacher (1973) como uno de los más representativos, defendieron postulados que llevaran evitar el mimetismo consumista y de búsqueda de crecimiento a toda costa como el de los países más desarrollados, en favor de aprovechar lo que después se ha denominado como potencial endógeno; es decir si por ejemplo, el recurso más importante un país está en su mano de obra carece de lógica adoptar un modelo de crecimiento basado en la capitalización de su economía.

En el fondo, aunque muchos liberales no se lo crean, fue Adam Smith (1759) que además de ser el padre de la economía actual también fue un destacado filósofo, el que planteara en la obra citada: *Teoría de los sentimientos morales*, previa a su magno trabajo de la *Riqueza de las Naciones*, que el hombre debería vivir una vida significativa mucho más allá del consumo y la producción. Es decir, Smith defendía una economía que incluyese la capacidad de vivir una vida digna, menos agitada y precaria, protegida por redes de seguridad social de los caprichos del ciclo económico.

En definitiva, una *buena economía* es aquella que permite a las personas lograr un equilibrio satisfactorio entre su trabajo y su vida, sin tener que luchar para poder satisfacer sus necesidades básicas. Por tanto, sería mucho más importante vivir satisfecho que tener una alta renta o PIB por habitante. John Rawls (1970) dejó sentada en su *Teoría de la Justicia* los cimientos ético-filosóficos de lo que después hemos denominado el *Estado del Bienestar* y que muchos identifican con el modelo económico de los países escandinavos: un estado del bienestar que cubre a los individuos “desde la cuna al cementerio”.

Desde esta óptica, una *buena economía* es aquella que también distribuye sus rendimientos de una manera equitativa (Piketty, 2014 y Atkinson, 2015), porque los mercados no han demostrado ser buenos para conseguir este objetivo; y en su funcionamiento acaban favoreciendo a unos pocos en detrimento de muchos. Además, aquellos que nacen en circunstancias desfavorecidas están excluidos de una buena vida y necesitarían aprovecharse más de los beneficios del crecimiento (Stiglitz, Fitoussi y Durand, 2019). Desde una perspectiva individual la educación se convierte en un factor clave de éxito, pues vivimos en una sociedad en la que se premia mucho más que antes los logros educativos. Por esta razón, en este nuevo enfoque es necesario que se arbitren mecanismos públicos que permitan brindar la oportunidad a todos los individuos de adquirir una educación universitaria de forma gratuita.

Hay que reconocer que esta visión de cambio en el paradigma económico vigente no puede ignorar los avances en el terreno de la economía experimental y del comportamiento (Kahneman, 2011); en consecuencia, los economistas tenemos que reconocer y aceptar los innumerables sesgos del cerebro humano. Solo así sería posible crear un entorno con menos fallos y con mejores expectativas para conseguir conformar un marco socioeconómico que funcionase bien, en lugar de ignorar dichos sesgos como lo hemos hecho hasta ahora. Al

menos, deberíamos considerar la gran dificultad que tenemos para lidiar con la incertidumbre, que en realidad como ya dijo Keynes no puede nunca estimarse, por un lado, y nuestra parcialidad presente innata, por otro, por más que algunos economistas “ortodoxos” manifiesten que ellos hacen siempre economía positiva, sin recomendaciones ni juicios de valor presentes. Baste recordar lo que el Nobel de Economía Gunnar Myrdal (1953) dijo acerca de la esterilidad del debate positivo-normativo en economía y de no perder de vista el carácter prescriptivo que tiene la economía.

Todo lo anterior, significa que debemos dejar de poner el énfasis en el consumo como objetivo principal de nuestra vida; muy en línea con lo que a finales del siglo XIX el gran impulsor del institucionalismo norteamericano, Thorstein Veblen (1899) criticó en su *Teoría de la clase ociosa* mostrando la dicotomía existente entre los procesos productivos e improductivos; entre el instinto de laboriosidad y el innecesario despilfarro del ocio ostentoso, que lleva a la clase ociosa a preocuparse por la posición social relativa que tiene (estatus) y a mostrar mediante el ocio y el consumo ostentoso su riqueza o lujo social. En consecuencia, necesitamos colectivamente para contrarrestar el consumo excesivo motivado por las multinacionales utilizando la poderosa arma de la publicidad, proteger al consumidor para contrarrestar su manipulación. Esta protección tiene que facilitarla el gobierno que debe establecer mecanismos que limiten las posibilidades de los individuos y eviten que vivan por encima de sus posibilidades (Thaler y Sunstein, 2008).

La *buena economía* debe abrir también nuevos caminos para que todas las cuestiones que tienen que ver con el medioambiente pasen a un primer plano, dejando evidencia de que además es un ámbito donde aparecen posibilidades de desarrollo para la economía más allá de las recetas tradicionales de industrialización. En particular, creo que debe destacarse la iniciativa en estos difíciles días de la mitad de los actuales países miembros de la UE de no abandonar el denominado *Pacto Verde* puesto que el cambio climático y la degradación del medio ambiente son una amenaza existencial a la que se enfrentan Europa y el resto del mundo. Para superar estos retos, hace falta poner en marcha este Pacto con una nueva estrategia de crecimiento que permita transformar la Unión Europea en una economía moderna, eficiente en el uso de sus recursos y competitiva, donde hayan dejado de producirse emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050; el crecimiento económico esté disociado del uso de recursos; y, no haya personas ni lugares que se queden atrás.

En este esbozo, sin duda desordenado de ideas, no debe perderse de vista lo que señalaba al principio: la salud es lo más importante y lo que debe motivar cualquier acción de los gobiernos. No hay *trade-off* posible con ningún otro objetivo, es una prioridad; pero hay que intentar no olvidar -cuando la pandemia vaya en retroceso- que debe avanzarse por nuevos derroteros en los que los mercados deben seguir teniendo su papel, pero sin desdeñar lo que desde la iniciativa pública puede hacerse, a veces mucho mejor que los mercados. Hay que desterrar la idea incrustada machaconamente por buena parte de la profesión de que el mejor gobierno es el que gobierna menos.

No puedo terminar este corto ensayo para destacar lo que pretendía con este último apartado: aprovechar lo que estamos aprendiendo de la pandemia para modificar el enfoque económico convencional y sustituirlo por eso que denominé como *buena economía*; o lo que es igual dando importancia a cosas que no valorábamos, pero que deben estar presentes en nuestro planteamiento vital: poder conciliar la vida familiar con la laboral; estar más con los hijos; tener la posibilidad de teletrabajar; apreciar la inutilidad de tanto consumismo o la satisfacción de ser más solidarios, entre otras cosas que quizás no valorábamos adecuadamente y que ahora estamos más capacitados para apreciar.

Bibliografía

- Atkinson, Anthony (2015): *Inequality: What Can Be Done?*. Harvard University Press, Cambridge
(*existe versión española: Desigualdad ¿qué podemos hacer? Fondo de Cultura Económica. México D.F., 2016*)
- Kahneman, Daniel (2011): *Thinking, Fast and Slow*. Farrar, Straus and Giroux, New York (*existe versión española: Pensar rápido, pensar despacio. Mielke. Barcelona, 2015*)
- Komlos, John (2019): *Foundations of Real-World Economics: What Every Economics Student Needs to Know*. Routledge, London

Myrdal, Gunnar (1953): *The Political Element in the Development of Economic Theory*. Routledge, London (la primera versión en sueco data de 1929 y fue traducido al inglés por Paul Streeten de una segunda versión en alemán; la primera versión española: *El elemento político en el desarrollo de la teoría económica* es de Ed. Gredos, Madrid, 1963)

Piketty, Thomas (2014): *Capital in the Twenty First Century*. Harvard University Press, Cambridge (existe versión española: *El capital del siglo XXI?* Fondo de Cultura Económica. México D.F., 2014)

Schumacher, Ernst F. (1973): *Small Is Beautiful: Economics as if People Mattered*. Harper Torchbook, New York (existe versión española: *Lo pequeño es hermoso*, H Blume. Barcelona 1978 y otras posteriores por Orbis 1983 y Akal 2011).

Smith, Adam (1759): *The Theory of Moral Sentiments*. A. Millar, London (existe versión española: *La teoría de los sentimientos morales*. Fondo de Cultura Económica. México DF, 1979)

Stiglitz, Joseph, Jean-Paul Fitoussi, & Martine Durand (eds.) (2019): *For Good Measure: An Agenda for Moving Beyond GDP*. The New Press, New York

Surico, Paolo y Galeotti, Andrea (2020): *The Economics of a Pandemic: The Case of COVID-19*. London Business School. London

Thaler, Richard H., & Sunstein, Cass R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press, New Haven (existe versión española: *Un pequeño empujón (nudge). El impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad*. Taurus. Barcelona, 2011)

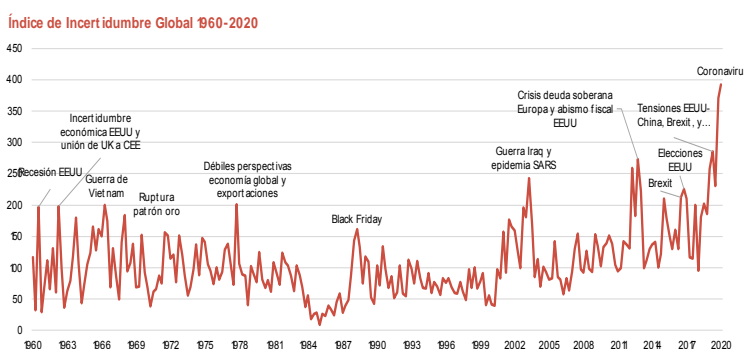
Veblen, Thorstein (1899): *The Theory of Leisure Class: An Economic Study in the Evolution of Institutions*. MacMillan. New York (existe versión española: *La teoría de la clase ociosa*. Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2004 y Alianza Editorial, Madrid, 2011)

Rawls, John (1971): *The Theory of Justice*. Harvard University Press, Cambridge (existe versión española: *Teoría de la Justicia*. Fondo de Cultura Económica. México D.F. 1979)

14.- Una estrategia de recuperación para España

(por Rafael Pampillón Olmedo, Profesor del IE Business School y de la Universidad CEU-San Pablo y Alicia Coronil Jónsson, Economista Jefe de Singular Bank)

La crisis del COVID-19 no sólo ha roto las previsiones económicas de este año, sino que también ha traído consigo una elevada incertidumbre sobre cómo serán nuestras vidas, la recuperación socioeconómica o el orden internacional tras esta pandemia. Una muestra de ello es el estado de ánimo de la economía global, cuyo índice (*Economic Policy Uncertainty Index*) se sitúa en su máximo histórico desde que comenzó a elaborarse en 1960, indicándonos que afrontamos uno de los mayores retos socioeconómicos tras la Gran Depresión de 1929 y la II Guerra Mundial. La magnitud de las consecuencias en términos de empleo y de crecimiento



Nota: El Índice de Incertidumbre Global comienza a elaborarse en 1960. Fuente: Singular Bank a partir de Ahir, H, N Bloom, and D Furceri (2018), 2020

económico y, por tanto, sobre el nivel de endeudamiento público no sólo dependerá de la duración de esta epidemia, sino también de nuestra capacidad para controlarla y poder retomar progresivamente la actividad diaria. Sin embargo, si comenzamos a

conocer cuál ha sido el primer impacto de la expansión global del coronavirus y de las medidas de contención de los

Gobiernos para frenar su propagación. Contracción de la actividad y del empleo sin precedentes:

En marzo los principales indicadores adelantados han reflejado la contracción histórica de la actividad manufacturera y, especialmente, la del sector servicios ante

la adopción de medidas de confinamiento a nivel global, con su consiguiente impacto en ramas clave como el turismo, la hostelería, el transporte de pasajeros, y el comercio minorista, entre otras. En concreto, el Índice PMI compuesto Markit de la Eurozona retrocedió significativamente, en abril de 2020, hasta 31,4 puntos, su menor nivel histórico, 20,2 puntos inferior a su registro de febrero (51,6 puntos). Por sectores, el PMI de Servicios entró en fase de contracción en 28,4 puntos (frente a 52,6 puntos en febrero), mientras que el de Manufacturas sufrió un menor retroceso de 4,4 puntos, situándose en 44,8 puntos (49,2 puntos el mes anterior).

Una evolución futura que estará condicionada a cuándo podamos reducir paulatinamente las medidas de contención, ya que como demuestra el índice creado por *Bavlatnik of School Government* (Suecia), existe una correlación directa entre el mayor grado de

confinamiento de la población para frenar el COVID-19 y el deterioro de los PMIs.

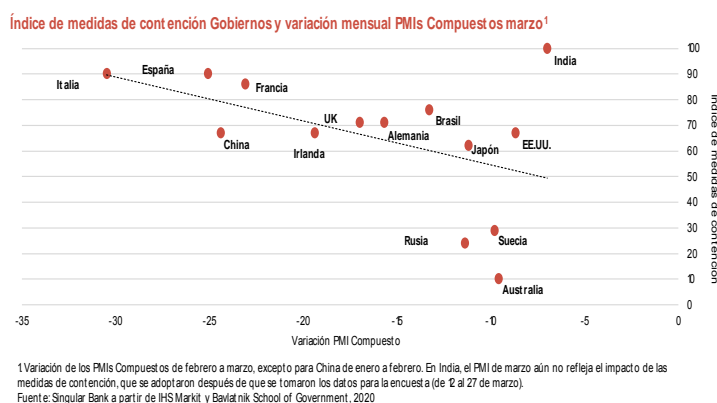
Paralelamente, se ha registrado un fuerte repunte del desempleo a nivel mundial

sin precedentes en tiempos de paz desde la Gran Depresión de 1929. En nuestro país el número de parados registrados se ha incrementado en 302.265 personas, cifra que representa también su mayor avance histórico en un mes (9,3 por ciento), hasta 3.548.312 desempleados. Al mismo tiempo que aproximadamente 4.000.000 de trabajadores están afectados por un ERTE, lo que representa en torno a un 16 por ciento de la población activa española. Por su parte, en EEUU el número de peticiones de prestaciones desempleo aumentó en casi 17 millones en las tres últimas semanas, lo que ha llevado a afirmar a la expresidenta de la Reserva Federal, Janet

Yellen, que la tasa de paro podría haber escalado ya hasta un 13 por ciento, frente al 3,6 por ciento registrado en febrero. Un escenario socioeconómico sin precedentes recientes que ha llevado a la Organización Internacional del Trabajo a actualizar sus estimaciones del impacto de esta pandemia sobre el mercado laboral a nivel mundial, proyectando que se perderán 195 millones de puestos de trabajo a tiempo completo en este trimestre del año, aproximadamente la población de Brasil.

Ante la actual evolución de la crisis sanitaria, el Fondo Monetario Internacional ha estimado que la economía global podría sufrir una contracción de su PIB anual de un 3 por ciento si se logra su control, en línea con las previsiones de la Organización Mundial del Comercio de un -2,5 por ciento anual en su escenario central. Sin embargo, la OMC advierte que ésta podría alcanzar hasta un -8,8 por ciento anual en

el escenario más adverso, lo que representaría la mayor recesión desde la II Guerra Mundial. De ahí, que se proyecte que el crecimiento



de las principales economías avanzadas podría caer entre un 5-10 por ciento, a pesar de los estímulos monetarios y fiscales adoptados para frenar la destrucción de empleo y la quiebra de las empresas, especialmente de las pequeñas y medianas. En concreto, hasta el momento los países de la UE han destinado un 3 por ciento de su PIB a medidas de gasto público directo y un 18 por ciento de su PIB a líneas de liquidez.

Incógnitas a futuro

Esta recesión económica global sin precedentes se produce en un contexto marcado por elevados niveles de deuda. En concreto, el *Intitute of Internacional Finance* (IIF) recientemente ha señalado

que el endeudamiento mundial aumentó en 10 billones de dólares en 2019, hasta representar un 322 por ciento del PIB global. Así, desde 2009 su volumen ha crecido un 37 por ciento, fundamentalmente ante el avance del endeudamiento público y del sector privado no financiero de un 54,7 por ciento y un 43,1 por ciento, respectivamente. Si bien, es cierto, que las economías emergentes muestran menores niveles de deuda principalmente en AAPP, familias y sector financiero su estabilidad financiera está condicionada por su menor calidad crediticia, la contracción del comercio global, el deterioro de sus divisas, la evolución a la baja de los precios de las materias primas y la estabilidad social, entre otros factores. Todo ello en un contexto en el que el IIF ha estimado que la crisis del COVID-19 podría situar el nivel de deuda mundial en torno a un 350 por ciento del PIB global a finales de 2020. Una evolución que vendría explicada no sólo por el deterioro de la situación financiera de empresas y familias, sino también presupuestaria por la necesidad de los Gobiernos de adoptar estímulos fiscales y la caída de la recaudación tributaria. En concreto, se estima que el nivel de deuda pública de las economías avanzadas podría repuntar entre 10 y 20 pp, proyectándose que la de nuestro país supere el 110 por ciento del PIB este año. Hoy sigue siendo urgente apuntalar nuestro sistema sanitario y frenar la curva de nuevos casos de contagio, y con ella su coste socioeconómico. Pero también es necesario en el próximo escenario de desescalada de las medidas de contención desarrollar acciones de detención y prevención de la propagación del COVID-19 entre la población, que se han puesto ya en marcha en países como Alemania, Dinamarca y Austria, para reactivar la actividad económica. Estas actuaciones permitirán minorar la magnitud de la contracción del PIB de nuestro país a corto plazo, pero deben de realizarse paralelamente con el desarrollo de un plan estratégico en el que se asienten las bases de una recuperación sólida y sostenible de la economía

española, en la que será clave contar con la visión del sector empresarial de nuestro país. Todo ello en un contexto en el que es urgente adaptar nuestro modelo productivo a la nueva normalidad que traerá consigo la crisis del COVID-19 en nuestros hábitos de consumo a corto plazo, y a las grandes transformaciones demográficas, sociales, tecnológicas o medioambientales que se perfilan a medio y largo plazo. Sólo las reformas estructurales permitirán acelerar la creación de empleo y reducir los niveles de deuda pública.

Ante este escenario decisivo debemos mirar más que nunca las reformas que permitieron a los países de nuestro entorno reforzar sus Estados de Bienestar, asegurar la calidad y estabilidad del empleo y la competitividad de sus empresas ante crisis profundas. En un escenario en el que previsiblemente se reconfigurarán las cadenas de valor globales, nuestro país debe de apostar por atraer la inversión y la instalación de centros productivos, para lo que será clave contar con un marco fiscal, laboral y regulatorio competitivo, además de seguridad jurídica y una mayor unidad de mercado. A su vez, será esencial apoyar la transformación de los sectores que a corto plazo se verán fuertemente impactados por nuestros nuevos hábitos de consumo como son los relacionados con el turismo, el transporte de pasajeros, la hostelería, el comercio minorista, la vivienda y el automóvil, entre otros.

Paralelamente, reforzar nuestro Estado de Bienestar requiere aumentar la eficiencia del gasto público, priorizar ámbitos como la educación, sanidad o las políticas activas de empleo, y reducir el peso de la economía sumergida, que representa un 17,2 por ciento de nuestro PIB, que se ha mostrado en esta crisis sanitaria como un elemento de inestabilidad social y de desigualdad.

De ahí, que no podamos esperar sólo a que se produzca una respuesta coordinada a nivel UE, G7 y G20, sino también que debamos actuar con rapidez para diseñar un plan de recuperación que sea fruto de observar las mejores

prácticas de los países de nuestro entorno
y del consenso con las empresas.

15.- Coronavirus y Estado del bienestar: ¿una oportunidad para su “refundación”?

(por Carlos Ochando Claramunt, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valencia)

Llevamos un mes de confinamiento por la pandemia de COVID-19 y ya nos parece que toda nuestra vida personal, y también toda nuestra arquitectura económica, política y social, ha cambiado para siempre. Tenemos la sensación de que presenciamos un cambio de ciclo irreversible, un cambio social y económico de dimensiones planetarias, cuyo futuro es, ciertamente, incierto. Es lo más parecido a una guerra mundial que nos ha tocado vivir, ahora, en 2020. El planeta está parado e invernando. Nosotros asustados, angustiados y encerrados en nuestras casas esperando que el virus desaparezca o transmute en algo que nos permita hacer nuestra vida normal. Es decir, la que teníamos antes de la pandemia. Pero, ¿será la misma “vida normal” la que tendremos cuando esto haya pasado? No lo sabemos.

Permítanme aprovechar este momento de parálisis vital y laboral para reflexionar sobre el Estado del bienestar, piedra angular de la salida de la crisis sanitaria que estamos viviendo. Desde los años setenta del pasado siglo, el pensamiento neoliberal ha calado muy hondo en las sucesivas reformas de las políticas fiscales y sociales. También, en las preferencias electorales mayoritarias de los ciudadanos (tanto en las opciones socialdemócratas como en las liberales y/o conservadoras). La difusión de los valores individualistas y poco solidarios han impactado contra la legitimidad de las políticas fiscales y sociales redistributivas.

Recordemos algunos de los argumentos (neo) liberales que han servido para debilitar y fragilizar los modelos del Estado del bienestar:

a) “*el Estado del bienestar es ‘causa’ de las crisis económicas (debido al aumento del déficit público, el incremento de la presión fiscal, a las empresas públicas ineficientes, etc.)*”; b) “*la intervención social del Estado desincentiva el trabajo, el ahorro y la inversión*”; c) “*la justicia no existe como problema que pueda resolverse en el ámbito político, debe ser el mercado quien la resuelva*”; d) “*existen innumerables ‘fallos del Estado’ en la toma de decisiones colectivas*”; e) “*existen ‘problemas de sobrecarga’ que conducen a la ingobernabilidad de las democracias*”; f) “*el Estado es ‘paternalista’ y coacciona de manera ilegítima la libertad individual*”; g) “*la intervención del Estado tiene algunos efectos ‘perversos’ como la mayor dependencia de los individuos, la erosión de la responsabilidad individual, el estímulo del absentismo y el fraude, la introducción de desincentivos a la solidaridad voluntaria, la debilidad de instituciones básicas como el modelo de familia*”. Podríamos seguir con un largo etcétera de argumentos, pero creo que son de todos nosotros conocidos porque los llevamos estudiando (y explicando) en todas las Facultades de Economía del mundo entero.

Tampoco algunas corrientes del pensamiento económico heterodoxo (entre ellas, el marxismo) no se quedaron cortas en sus críticas: a) “*la inevitable crisis fiscal del Estado*”; b) “*la contradicción entre la función de acumulación y legitimación*”; c) “*la crisis de legitimación*”; d) “*la imposibilidad de reducir la desigualdad si no hay un cambio de sistema de producción*”; e) “*el Estado como instrumento de la clase capitalista y por tanto funcional a sus intereses*”; f) “*el Estado del bienestar como una mera transformación institucional de un Estado neocapitalista y sin capacidad de superación del modo de producción capitalista*”. Y un largo etcétera de argumentos.

Como siempre, en la *praxis* de la política económica, ganó la partida el neoliberalismo, especialmente, en la década de los ochenta del siglo pasado. A partir de los preceptos

liberales -muchos de ellos sin ninguna base científica-, el diagnóstico fue contundente: el Estado del bienestar había fracasado en alcanzar sus objetivos (la corrección de las desigualdades, la reducción de la pobreza y la universalización de la seguridad económica) y sólo el recorte de la intervención del sector público en la economía, una mayor desregulación de las relaciones económicas y laborales, la reducción de la carga fiscal y el progresivo desmantelamiento del Estado del bienestar, solucionarían nuestros problemas. Por cierto, en la difusión de estas recetas tenemos bastante responsabilidad los economistas.

Resumamos algunas de las propuestas de política económica y social que han prevalecido en las décadas anteriores: 1) recortar la intervención pública en la economía (mayor liberalismo económico y eliminación de las reglamentaciones estatales); 2) fortalecer la ética del trabajo y la responsabilidad individual; 3) canalizar el gasto público social desde las intervenciones compensatorias de renta (políticas pasivas) hacia las que tienen como objetivo la reinserción y activación laboral de las personas desempleadas (políticas activas); 4) relegar al Estado a un papel residual en materia social (“en caso de extrema necesidad”); 5) fortalecer las “*estructuras mediadoras*” como la familia, la comunidad, el voluntariado o el Tercer Sector; 6) promover la “*desburocratización*”, la “*desinstitucionalización*” o “*tercersectorialización*” de las políticas sociales y 7) la (re)privatización de la oferta de servicios públicos, junto con la introducción de fórmulas mixtas de gestión privadas y la colaboración público-privada en la provisión de algunos servicios públicos estratégicos.

La situación se agravó con la llegada de la crisis económica mundial del 2008. La aplicación de las llamadas políticas de “*austeridad expansiva*” en 2010 acabaron por deteriorar nuestro frágil Estado del bienestar. La receta de política económica, de nuevo, fue contundente y clara (a la vez que de efectos devastadores): una reducción del gasto público, especialmente, del gasto público social, para contener y reducir el déficit público, sentaría las bases para un crecimiento económico sostenible en el futuro.

En resumen, la crisis financiera y económica del 2008 alimentó la ofensiva contra las políticas sociales públicas, imponiendo las mismas recetas de política económica y social que, en parte, fueron responsables e instigadoras de la propia crisis económica (el aumento de la desigualdad económica, la caída de los salarios y la precariedad laboral, un modelo de globalización económica neoliberal, la desregulación económica, el adelgazamiento de la intervención económica de los Estados, la falta de demanda agregada, etc.).

En honor a la verdad, en el caso español, la moderación del gasto público social no comenzó con la crisis económica del 2008. La intensidad protectora del sistema de bienestar español empezó a registrar una clara tendencia a la baja durante los años noventa (o en el escenario más optimista, un estancamiento). Este escaso crecimiento del gasto público social explica el progresivo proceso de “*desacople*” de España con el resto de países de la Unión Europea en materia de políticas de protección social.

En un mes transcurrido desde el comienzo de la crisis sanitaria del COVID-19, ¿qué lejos nos quedan esos argumentos? ¿Qué lejos nos quedan las críticas al único instrumento que tenemos y que nos permite salvarnos de crisis sanitarias de esta dimensión? Sólo ha transcurrido un mes de confinamiento y ya nos parecen -o, por lo menos a mí me lo parecen- muy trasnochadas las recetas del pensamiento neoliberal y que contribuyeron a una importante reestructuración ideológica de nuestras sociedades y a la imposición de nuevos valores y códigos de conducta como el individualismo, el egoísmo, la máxima libertad de mercado, la desregulación pública, la insolidaridad, etc. Son valores que, en definitiva, han debilitado la búsqueda de una solución pública, colectiva e institucional a nuestros problemas. La solución que representa un Estado del bienestar fuerte y extenso.

Deberíamos aprovechar esta crisis para “*refundar*” de nuevo el Estado del bienestar (quizás con modelos institucionales transnacionales que tendremos que innovar). Algunas de las transformaciones sociales que se han producido este mes -y que creo que pueden haber venido para quedarse un tiempo- son propicias para reformular/reforzar el Estado del bienestar. Señalemos algunas:

1) La percepción de que existen “*nuevos riesgos sociales*” de carácter global. Todos -sin distinción de renta, clase o nacionalidad- somos vulnerables ante estos riesgos planetarios. En este mes hemos sido conscientes de la fragilidad y vulnerabilidad que tenemos como seres humanos que habitamos un mismo (y finito) planeta. Hasta ahora el Estado del bienestar se había ocupado de los “*viejos riesgos*” que habían servido para el diseño original de su arquitectura desde la Segunda Guerra Mundial (jubilación, desempleo, incapacidad, pobreza, viudedad, enfermedad, etc.). Percibimos ahora, con mayor claridad, la amenaza de nuevos riesgos globales (pandemias, cambio climático, catástrofes, guerras, flujos masivos de inmigración, desempleo tecnológico, etc.), cuya respuesta (transnacional) debería pasar por reforzar la inversión pública en las políticas sociales. Una inversión pública dirigida a ampliar y universalizar la cobertura social de esos riesgos globales.

2) A partir de la pandemia del coronavirus, existe una clara reivindicación social que reclama la importancia de los servicios públicos (especialmente, la sanidad pública) como pilar esencial de la cohesión social. Existe un rechazo social a las políticas de austeridad, responsables, en parte de la situación sanitaria actual. Esta mayor demanda social por más y mejores servicios públicos debe traducirse en mayores inversiones públicas y mayor gasto público en las políticas que caracterizan el Estado del bienestar. Esperemos que esta demanda social se traduzca en preferencias político-electorales que refuercen y fortalezcan el Estado del bienestar. En todo caso, tras la pandemia, puede ser un buen momento para que esto acabe siendo una realidad.

Para que esos cambios sociales se conviertan en opciones de política económica y social que refuercen el Estado del bienestar, se requieren, a su vez, dos condiciones necesarias (no sé si suficientes):

1) la asunción por parte de los ciudadanos de que los nuevos riesgos sociales (y los viejos) requieren mayores costes de financiación que hay que asumir en el futuro. Los desafíos futuros van a requerir de una mayor financiación por parte de todos. Una mayor conciencia fiscal (y justicia fiscal) se requiere para asumir estas mayores necesidades de financiación y

2) que los millones de aplausos en los balcones se conviertan en millones de votos a partidos que, claramente, apuesten por el reforzamiento, consolidación y universalización del Estado de bienestar (rechazando posiciones políticas populistas, demagógicas y simplistas que no solucionarán nuestros problemas sociales, sino que los agravarían). Opciones que defiendan un mayor gasto público social y una mayor inversión pública en los servicios públicos estratégicos para el bienestar de los ciudadanos.

No es seguro que las dos condiciones se acaben cumpliendo. La incertidumbre sobre las mismas es tan alta como saber la fecha del final de esta pandemia.

16.- La respuesta de la política internacional frente a la pandemia de COVID-19

(por Raúl de Arriba Bueno, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valencia)

Estamos viviendo una crisis sanitaria sin precedentes que está enfermando y matando a muchas personas en todo el planeta, ha colapsado los sistemas sanitarios de varios países, encerrado a la gente en sus casas y paralizado las actividades económicas no esenciales en medio mundo. Además, para empeorar las cosas, es cierto que

todavía se sabe poco de este nuevo virus causante de la pandemia de COVID-19; pero también es cierto que, afortunadamente, sabemos algo de economía para poder responder al desastre económico que estamos viviendo. Nos enfrentamos a una crisis global y, dadas las circunstancias, no

estamos para despreciar las pocas certezas que tenemos. Ahí van algunas:

- el golpe humanitario y la crisis económica son ya durísimos,
- tardar en reaccionar agravará la situación,
- tenemos algunos instrumentos para mitigar el problema y,
- ahora sí que no hay duda, es tiempo de solidaridad nos guste o no; o como dice ahora Christine Lagarde, “la solidaridad es una cuestión de interés”.

1.- ¿Qué sabemos del virus?

El virus SARS-CoV-2, una nueva variedad de la familia de coronavirus, fue detectado el 16 de enero del 2020 en dos pacientes en Wuhan (China). La rápida expansión del virus se traduce, tres meses después, en 2.329.651 infectados y 160.721 fallecidos en todo el mundo. Los más afectados de momento son seis países ricos: Estados Unidos, España, Italia, Francia, Alemania y Reino Unido, que juntos totalizan 1.517.443 casos. A continuación, China, Turquía e Irán contabilizan ya más de 80.000 casos cada uno¹.

De momento, la expansión del virus se ha concentrado en los países ricos, que aún así se han visto

desbordados por la agresividad de la pandemia. La magnitud del problema se

multiplicará exponencialmente cuando el virus se extienda de igual manera por los países más pobres de Asia, América Latina y África, que carecen de recursos e infraestructuras básicas para hacerle frente. De acuerdo con Unicef, casi tres

cuartas partes de las personas que viven en los países menos desarrollados carecen de instalaciones básicas para lavarse las manos en su hogar (unas 3.000 millones de personas)². En estos países el virus puede ser muy destructivo.

Las incertidumbres que rodean al comportamiento del virus complican la gestión de la crisis. No se sabemos con certeza si las personas que han superado la enfermedad están inmunizadas, ni durante cuánto tiempo, ni si el virus mutará y volverá a atacarnos de forma recurrente como hace la gripe. Tampoco sabremos cuándo tendremos una vacuna efectiva que nos proteja al 100 por ciento y de forma duradera; aunque parece que no será pronto³.

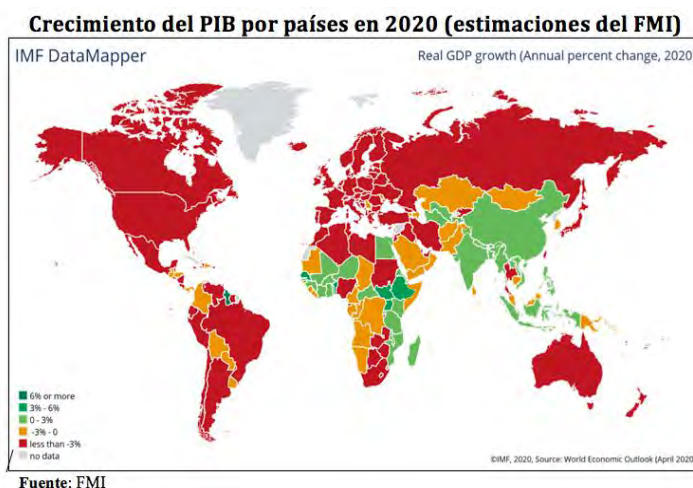
En estas condiciones, es difícil saber cuánto durará esta crisis y cuándo nuestras vidas volverán a la normalidad o, al menos, cuando acabará el confinamiento en el que nos hayamos la mitad de la humanidad. Mientras tanto, habrá que hacer todo lo posible para ralentizar la transmisión del virus, fortalecer los sistemas de salud y hacer frente a las consecuencias económicas y

sociales de la pandemia.

2.- La dimensión económica del problema: impacto actual y previsto

El mundo se enfrenta a una crisis económica nunca vista, sin precedentes en

su forma, extensión e intensidad. *La Gran Reclusión*, como la ha bautizado el Fondo Monetario Internacional, es un tipo de shock diferente. Nunca antes nuestras economías se habían paralizado de la noche a la mañana, desatando un



¹ Según datos del *Center for Systems Science and Engineering* de Johns Hopkins University a fecha 19 de abril de 2020.

² www.unicef.org/cuba/comunicados-prensa/lavarse-las-manos-con-jab por cientoC3 por cientoB3n-est por

cientoC3 por cientoA1-fuera-del-alcance-de-miles-de-millones-de

³ <https://elpais.com/sociedad/2020-04-09/el-virus-parara-cuando-haya-inmunidad-poblacional.html>

fenómeno inédito de tres patas: shock de demanda + shock de oferta + desarticulación de las cadenas de suministro global. Dado que la globalización tiene hiperconectadas a las distintas economías del planeta, los shocks se transmiten con facilidad entre los distintos países a través del comercio internacional y los vínculos financieros, generando una gran crisis global.

Según las últimas estimaciones del FMI, la economía global se contraerá un 3 por ciento en 2020, tras crecer un 2,9 por ciento en 2019, y más de 170 países (el 90 por ciento de ellos) tendrán crecimiento negativo. En palabras de Gita Gopinath, economista jefa del FMI, “es muy probable que este año la economía global experimente su peor recesión desde la Gran Depresión”. Por su parte, la Organización Mundial de Comercio estima que el comercio se desplomará entre un 13 por ciento y un 32 por ciento este año.

Las estimaciones más optimistas del FMI prevén que la pandemia desaparecerá en la segunda mitad del 2020 (algo poco probable) y confía en un crecimiento del 5,8 por ciento en 2021, siempre y cuando se apliquen las políticas adecuadas. Sin embargo, consciente de la incertidumbre que rodea la actual situación, el FMI ofrece otros escenarios alternativos, incluido que los cierres duren un 50 por ciento más de lo previsto y que haya una segunda vuelta del virus en 2021. En este caso, el crecimiento en 2021 estaría 8 por ciento por debajo de las previsiones optimistas. Pero incluso podría ser peor si el virus muta, la inmunización de la población caduca y la vacuna no aparece, tal como señala M. Wolf desde el *Financial Times*⁴.

Las consecuencias de este colapso se filtran a través de distintos canales. En primer lugar, la crisis económica provoca una crisis social. La reducción de la actividad y el confinamiento hacen que aumente el desempleo, se reduzcan los ingresos de las familias y aumente la desigualdad y la pobreza.

En segundo lugar, la crisis provoca problemas en el sistema financiero. El sistema bancario puede enfrentarse a serios problemas si los impagos de familias y empresas empiezan a multiplicarse, cosa que parece inminente. Lo mismo le ocurriría a otras instituciones como gestores de activos y fondos de inversión, si los inversionistas se ponen nerviosos y liquidan sus inversiones más arriesgadas en busca de valores refugio. Y esto puede ocurrir pillando a la economía mundial con un nivel de deuda global record acumulada tras años de estímulos monetarios para salir de la crisis pasada.

En tercer lugar, la caída de los ingresos fiscales y la explosión de gasto público aumentará enormemente la deuda pública, así como la competencia por obtener recursos en los mercados financieros. En estas condiciones, el coste del endeudamiento puede subir y las condiciones de acceso a la financiación endurecerse para la mayoría de los países, probablemente para todos menos para los países refugio (Estados Unidos, Alemania y alguno más). El siguiente riesgo es la posibilidad de que se desaten ataques especulativos contra la deuda pública de los países más endeudados y vulnerables.

Si bien estos problemas afectan a todo el mundo, las consecuencias de la crisis económica en el tercer mundo serán mucho peores por la conjunción de varios fenómenos:

- la reducción de las remesas, que en muchos países pobres es la principal fuente de ingresos exteriores, y que deriva de las dificultades que atraviesan los emisores en los países desarrollados.
- la caída generalizada de las exportaciones y el colapso del turismo.
- el hundimiento de los precios de las materias primas ocasionado por el desplome de la demanda, entre ellas el petróleo, fundamental para muchas economías latinoamericanas, africanas y de Oriente Medio.

⁴ www.ft.com/content/d5f05b5c-7db8-11ea-8fdb-7ec06edeef84

- la salida de capitales de los países emergentes: solo en el mes de marzo han salido de los mercados emergentes aproximadamente 83.000 millones de dólares de inversiones de cartera, la mayor salida de capitales de la historia según el Instituto de Finanzas Internacionales⁵.
- las salidas de capitales provocarán depreciaciones de la moneda que pueden derivar en crisis cambiarias y el cierre de facto de la financiación de la deuda pública
- la crisis humanitaria derivada de la pandemia se agudizará con el aumento de la desigualdad y la pobreza provocado por la crisis económica.

3.- La respuesta ofrecida por la política internacional

No tenemos un órgano de gobierno económico mundial o algo que se le parezca. Actualmente, tenemos solo dos instituciones globales con cierto potencial ejecutivo (el FMI y la OMC), algún mecanismo de coordinación débil (como el G-20), varias instituciones financieras y no financieros con capacidad para movilizar fondos limitados (el Banco Mundial, los bancos regionales y el sistema de Naciones Unidas, fundamentalmente) y unos cuantos organismos consultivos (como la OCDE). Vamos a ver la respuesta dada hasta ahora por las instituciones más relevantes.

El G-20 es lo más parecido a un gobierno económico mundial que tenemos, ante la incapacidad de Naciones Unidas para asumir ese rol. En la cumbre online sobre COVID-19 celebrada el 26 de marzo, los líderes asistentes afirmaron estar dispuestos a hacer “*whatever it takes*” y tomar cualquier decisión que fuera precisa para hacer frente a la crisis. Asimismo, se han comprometido a formar un frente unido para gestionar la pandemia y sus consecuencias, a resolver las interrupciones en las cadenas de suministro global y a coordinarse también con las instituciones

internacionales para desarrollar un plan de acción conjunto.

Estas manifestaciones constituyen una excelente muestra de voluntad, pero la declaración carece de compromiso concretos. Hasta el momento, la única decisión concreta y coordinada del G-20 ha sido el acuerdo alcanzado con el *Club de París* para la moratoria en el pago del servicio de la deuda bilateral oficial de los países más pobres a partir del 1 de mayo y hasta final de año. Los posibles beneficiarios son los 76 países calificados como prestatarios concesionales de la Asociación Internacional de Fomento⁶.

Aunque la OCDE es un órgano consultivo y no tiene capacidad para decidir nada, dado el papel que deben tener los países desarrollados en la gestión de esta crisis, vale la pena conocer sus propuestas, a modo de recomendaciones. Ángel Gurría, secretario general de la OCDE, pidió en la mencionada cumbre del G-20 sobre COVID-19 el lanzamiento inmediato de un Plan Marshall Global para contrarrestar los efectos de la pandemia que debería incluir⁷:

- recapitalización los sistemas epidemiológicos y de salud,
- movilización todas las palancas macroeconómicas: políticas monetarias, fiscales y estructurales
- levantamiento de las restricciones comerciales, especialmente en suministros médicos muy necesarios
- apoyo a los países en desarrollo y de bajos ingresos
- implementación de las mejores prácticas para apoyar a trabajadores y demás personas, especialmente las más vulnerables;
- mantenimiento de las empresas a flote, en particular las pequeñas y medianas empresas, con paquetes especiales de apoyo a los sectores más afectados, como el turismo.

El *Fondo Monetario Internacional* es el organismo con más capacidad para actuar en esta crisis y su directora gerente, K.

⁵ www.iif.com/Research/Capital-Flows-and-Debt/Capital-Flows-Tracker

⁶ Se estima que los países incluidos en los criterios del IDA (los 76 países más pobres del mundo) tienen que

hacer frente a pagos a acreedores externos por 40.000 millones de dólares en 2020, de los cuales, 18.000 son deudas bilaterales.

⁷ www.oecd.org/coronavirus/en/#id-1

Georgiva, ha apuntado con claridad como deben actuar los gobiernos: “Nuestro mensaje es: gasten todo lo que puedan, pero guarden los recibos”. En esta ocasión la institución se aleja de la austeridad.

Aparte de emitir recomendaciones y supervisar la respuesta de cada país, el Fondo ha tomado las siguientes decisiones:

- movilizar, si fuese necesario, la capacidad total de préstamo del Fondo, que asciende a 1 billón de dólares (actualmente, solo está comprometida una quinta parte).
- duplicar los dos fondos de financiación de emergencia (el Servicio de Crédito Rápido y el Instrumento de Financiamiento Rápido), hasta los 100.000 millones de dólares, con el fin de atender la avalancha de peticiones recibidas: a 17 de abril, 102 países ya han solicitado asistencia.
- mejorar el acceso al Fondo Fiduciario para Alivio y Contención de Catástrofes, destinado al alivio de la deuda con el FMI. Este fondo solo cuenta ahora con 200 millones de dólares, frente a una necesidad estimada por el propio FMI de 1.400 millones. El FMI ha invitado a los países miembros a recargar este servicio ⁸. En el marco de este instrumento, el 27 marzo aprobó que todos los países miembros calificados como prestatarios de la Asociación Internacional de Fomento puedan beneficiarse del alivio del servicio de la deuda por un período máximo de dos años. El 13 abril aprobó el alivio del servicio de la deuda para 25 países (la mayoría africanos).
- establecimiento de una Línea de Liquidez a Corto Plazo para fortalecer la seguridad financiera global destinado a los países miembros con políticas y fundamentos macroeconómicos muy sólidos que necesitan un apoyo moderado de la balanza de pagos a corto plazo.

Por su parte, el *Banco Mundial* ha aprobado el pasado 2 de abril un primer conjunto de operaciones de apoyo de emergencia para ayudar a los sistemas de salud de los países en desarrollo, a través de un instrumento de respuesta rápida para COVID-19. Hasta la fecha, se han aprobado un primer grupo de proyectos por un valor de 1.900 millones de dólares para 25 países.

Al mismo tiempo, el Banco está preparado para desplegar hasta 160.000 millones de dólares en los próximos 15 meses para ayudar a los países a responder a las consecuencias sanitarias, reforzar la recuperación económica y proteger a los más pobres y vulnerables. Una pequeña parte de esa cantidad, 8.000 millones, se distribuirá a través de la Corporación Financiera Internacional para apoyar la supervivencia de las empresas privadas y otros 6.000 millones a través de garantías de la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones para asegurar las inversiones frente a riesgos políticos.

4. ¿Esto es suficiente?

Más allá de las declaraciones pomposas del G20, no se aprecia la puesta en marcha de un compromiso global real. Cada país está centrado en atender sus urgencias domésticas, sin exceptuamos el tímido acuerdo de suspensión del pago de la deuda bilateral para los países más pobres. No se observan esfuerzos reales de acción internacional coordinada. Estados Unidos, pieza clave en cualquier compromiso global, está incluso remando en la dirección contraria, debilitando las instituciones internacionales que tenemos. La decisión tomada el pasado 14 de abril de suspender su contribución financiera la Organización Mundial de la Salud, que se suma a anteriores retiradas de fondos a otros organismos internacionales, es un clara señal de su desprecio al multilateralismo⁹. Una OMS, por cierto, que ya contaba con escaso presupuesto y capacidad, y que tiene cada vez menos protagonismo en la gestión de

⁸ Recientemente, Reino Unido se ha comprometido a entregar 185 millones de dólares y Japón otros 100 millones.

⁹ Estados Unidos contribuyó con cerca de 900 millones de dólares al presupuesto de la OMS de 2018-2019, es decir,

una quinta parte del total de 4.400 millones de dólares para esos años (<https://elpais.com/sociedad/2020-04-15/trump-acusa-a-la-oms-de-encubrir-la-expansion-del-coronavirus-y-anuncia-la-congelacion-de-los-fondos.html>).

la salud mundial ante el auge de iniciativas público-privadas y la influencia de la Fundación Bill y Melinda Gates.

Otro ejemplo de la falta de cooperación es cómo la respuesta de algunos gobiernos para proteger la salud de sus ciudadanos está complicando el problema en otras partes del mundo. Muchos países (como Alemania, Francia, Corea del Sur, etc.) han prohibido o limitado las exportaciones de suministros médicos clave para hacer frente a la pandemia. Las restricciones a la exportación por parte de los principales productores bloquea los suministros y aumenta los precios, lo que deriva en nuevas restricciones para abastecer los mercados internos y nuevas subidas de precios¹⁰. Esto es especialmente grave teniendo en cuenta que los mercados de los productos relacionados con la lucha contra COVID-19 están altamente concentrados y que los países del Sur Global son altamente dependientes de las importaciones de estos productos¹¹. Todo esto sin que la OMC haya hecho, o pueda hacer, nada por poner orden.

Y luego queda por ver la actuación de los organismos internacionales. Los recursos ofrecidos por el Fondo Monetario Internacional son insuficientes. Según estimaciones del propio FMI, las necesidades financieras de las economías emergentes ascienden a 2,5 billones de dólares, cantidad que se suma a los 5,6 billones de préstamos sindicados y bonos que vencen en 2020¹². Además, estos recursos se distribuyen en forma de préstamos, lo que alimentará más la deuda externa de países ya muy estresados financieramente. Por otra parte, de momento no hay noticias de que los miembros vayan a realizar aportaciones extraordinarias y tampoco parece que el Fondo tenga intención de emitir de forma masiva Derechos

Especiales de Giro para sostener las reservas de los países en desarrollo.

Con el Banco Mundial pasa algo similar. Los 160.000 millones de dólares son insuficientes. Es difícil estimar cuánto dinero necesitan los países del tercer mundo para enfrentarse a la crisis. Algunos análisis toman como referencia la magnitud del estímulo aprobado en Estados Unidos en marzo, 2 billones de dólares que equivalen al 10 por ciento del PIB norteamericano. Si aceptamos esta cifra, el estímulo necesario equivalente para los países de renta baja ascendería a 60.000 millones de dólares y para los de renta media-baja a 700.000 millones¹³. En total, casi 5 veces más que el esfuerzo previsto por el Banco Mundial.

5.- ¿Se puede hacer algo más?

Por supuesto. No estaremos seguros mientras quede un foco en algún rincón del planeta que pueda volver a infectar al resto. Como dice A. Guterres, secretario general de las Naciones Unidas: "sólo somos tan fuertes como el sistema de salud más débil en nuestro mundo interconectado". Por tanto, no es momento de escatimar esfuerzos. A modo de debate, lanzo una serie de medidas, algo desordenadas, en forma de pregunta:

- ¿Sería útil disponer de algún órgano coordinador internacional con capacidad ejecutiva? ¿Serviría la ONU o el G-20?
- ¿Quién debería formar parte de un órgano como ese?
- ¿Habría que convocar una conferencia mundial de donantes para determinar las necesidades de los países más débiles y distribuir los esfuerzos entre todos los países e instituciones internacionales?
- ¿Debería coordinarse la producción y distribución mundial de suministros médicos necesarios para luchar contra la COVID-19?

¹⁰ Algunos medios alertan que el precio de las mascarillas y los respiradores se han multiplicado por 5 en Amazon desde finales de enero (www.cbsnews.com/news/amazon-coronavirus-face-mask-price-gouging-shortages).

¹¹ Alvaro Espitia, Nadia Rocha, Michele, "Database on COVID-19 trade flows and policies", World Bank; y "Trade in Critical COVID-19 Products", World Bank, 2020.

¹² Simeon Djankov y Anne-Laure Kiechel, "The G20 should do more to harness the IMF and World Bank", en Maurice Obstfeld y Adam S. Posen (ed.), How the G20 can hasten recovery from COVID-19, Peterson Institute for International Economics, Abril 2020.

¹³ Julian Duggan y Justin Sandefur, "Tracking the World Bank's Response to COVID-19", Center for Global Development, Abril 2020

- ¿Habría que coordinar la producción y distribución de la futura vacuna y liberar su patente (comprar los derechos)?
 - ¿Debería el FMI emitir Derechos Especiales de Giro de forma masiva para proporcionar recursos a los países más necesitados?
 - ¿Habría que ampliar la moratoria sobre el servicio de la deuda a todos los países en dificultades y su duración?
 - ¿Conviene recapitalizar al Banco Mundial y/o aumentar los fondos del sistema de Naciones Unidas?
 - ¿Sería conveniente poner obstáculos a los movimientos de capitales para frenar a fuga de recursos del tercer mundo?
 - ¿Ayudaría que los bancos centrales de los países ricos emitieran dinero para monetizar los déficits con el fin de facilitar el cumplimiento de sus compromisos de gasto?
- Y, de paso, mientras estamos encerrados, podemos aprovechar para repensar qué mundo queremos para cuando pase la pandemia, a ver si se nos ocurre uno mejor, más libre y más seguro.

17.- Políticas económicas en Colombia por el COVID-19

(por José Nicolás Sánchez Moreno, Docente Economía Universidad Católica de Colombia y Laura Isabel Rincón Torres, estudiante de Economía Universidad Católica de Colombia)

Colombia mantenía una situación relativamente estable, en un proceso de recuperación de la actividad productiva, con un buen nivel de reservas internacionales, acceso a la línea de crédito flexible del FMI y un sistema financiero sólido. Sin embargo, con la llegada del COVID-19, los países se muestran en crisis, personas que mueren por el contagio, empresas en bancarrota y un mundo desestabilizado, son algunas de las consecuencias que se le atribuyen al virus.

La economía colombiana no es ajena a este panorama, dado a su alta vulnerabilidad ante los choques externos. La pandemia y la guerra de precios del petróleo están cambiando las perspectivas globales y la posibilidad de acercarse una recesión mundial no es menor. Los factores que explican el comportamiento de los mercados fueron, por un lado, el temor a que el coronavirus infectase a toda la economía mundial, situación que ya es evidente. Por otro, que se prolongase la pelea de Arabia Saudita y Rusia por la oferta de crudo, que fue la que desembocó en el colapso de precios a niveles de 2014. Entonces, se trata de dos factores externos que coincidieron y provocaron una fuerte devaluación del peso que efectivamente golpea el bolsillo de los colombianos en los próximos meses y las finanzas del país para 2021.

Esta combinación de hechos llevó a que el mundo y Colombia vivieran una situación desestabilizadora: en el mes de marzo se registraron en el país operaciones con dólar a 4.095 pesos; la bolsa tuvo que suspender transacciones luego de que las acciones cayeran más del 10 por ciento. Acompañando esta situación, el barril de petróleo Brent, de referencia para Colombia, se cotizó por debajo de los 33 dólares. Esto puso en alerta a los inversionistas, al Gobierno y a los colombianos, que observan cómo esos factores externos afectan la economía local.

Otra situación importante que determinara el comportamiento de la economía son las debilidades que se dan en la balanza por cuenta corriente y en materia fiscal. En la primera, la debilidad de nuestras exportaciones no cafeteras ha demostrado que es el factor de mayor vulnerabilidad de la economía. Además, la pandemia tendrá sus efectos sobre el sector de exportación no petrolero, que ha sido el más dinámico en los últimos años, y en el turismo. En materia fiscal, tenemos una deuda relativamente alta y la expectativa de disminución en los ingresos tributarios, debido a los efectos de la Ley de Crecimiento, a los

menores impuestos que pagarán las empresas petroleras, así como a la reducción en los dividendos que recibe el Gobierno de Ecopetrol. Sin duda mientras que esta situación perdure y se mantenga un precio del petróleo barato y un dólar caro, con altas volatilidades y la complejidad de la pandemia, la posibilidad de recuperación de la economía se pospondrá cada vez más.

Desde el punto de vista de política monetaria, los fundamentos de la economía colombiana se consideraban sólidos al ser el país con mayor crecimiento económico de la Alianza del Pacífico en el 2019, ubicándose solo por debajo de la economía China a nivel mundial. No obstante, esto cambió, al llegar la pandemia del COVID-19, ha ubicado a Colombia en una perspectiva de un crecimiento de menos del 2 por ciento o, incluso, negativo, según pronósticos de uno de los centros de pensamiento más importantes del país, Fedesarrollo. Por consiguiente, a pesar de que el Banco de la República precisó a inicios de marzo las razones por las cuales el sistema financiero estaba preparado para enfrentarse a este choque externo, por sus buenos indicadores de solvencia, liquidez y gestión de riesgos, esto no detuvo las acciones que tomaría tan solo tres días, a causa de la convulsión descontrolada del mercado de capitales, lo que incluso llevó a presenciar el cierre de la bolsa de valores de Colombia en más de dos ocasiones durante las dos semanas posteriores a la llegada del virus, debido a que el índice más importante (ICOLCAP) registró pérdidas mayores al 10 por ciento.

Por ende, el 12 de marzo se da el primer comunicado por el Banco Central, el cual estableció un nuevo mecanismo de estructura cambiaria mediante Non-delivery Forwards, en subastas de USD 1.000 millones a un plazo de 30 días renovables, cuyo precio forward se fijaría durante la subasta para reducir la incertidumbre y garantizar el precio de los dólares que más conviniese. De esta manera, se buscó facilitar la negociación en moneda extranjera y el acceso a operaciones de liquidez, incluyendo también a sociedades comisionistas de bolsa, administradoras de inversión y fiduciarias, que solo podían acceder a estos beneficios mediante otros mecanismos (ahora lo harán con títulos privados que tengan una buena calificación crediticia). De igual forma, se continuó reforzando el conjunto de medidas diariamente para asegurar la liquidez y por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se detuvo las subastas de TES por unas semanas, uno de los principales métodos de financiamiento del país, para luego reanudarlas por montos de colocación más bajos.

Sin embargo, ante las expectativas inciertas del mercado por la pandemia y la caída del precio del petróleo, las bolsas no lograron una estabilización después de mediados de marzo, por lo que el Banco de la República nuevamente se vio forzado a tomar medidas para fortalecer la liquidez en pesos, se amplió el conjunto de entidades que tenían acceso a las subastas, se extendieron los plazos de las operaciones con deuda privada a 90 días y con deuda pública a 60 días junto con sus cupos de REPOS (operaciones de liquidez) a \$23,5 billones. Así mismo, se subastaron swaps de dólares por USD 400 millones, con los cuales se pretende vender dólares de contado por parte del banco para luego comprarlos en 60 días.

En cuanto a los títulos de deuda pública y privada, en el primero, el banco realizó compras de hasta \$2 billones hasta finalizar marzo y, en el segundo, se autorizaron compras de hasta \$10 billones por el mismo periodo de tiempo. Adicionalmente, para mejorar la demanda interna futura, la carga sobre los hogares, las empresas y los bancos, se recortó la tasa de interés de intervención del 4,25 por ciento a 3,75 por ciento, medio punto porcentual.

Aunque según el JPMorgan las monedas de los países emergentes se recuperaran en el segundo semestre del año debido al aplanamiento de la curva del COVID-19, la calificadora de riesgo Standard & Poor's ya bajo la calificación de Colombia a BBB- por el aumento de la deuda externa, dejándonos en riesgo de perder las inversiones. No obstante, por el momento, el Gobierno Nacional y el Banco de la República siguen enfocados en crear una política monetaria que fortalezca los mercados internos, para evitar no solo una mayor inflación y un colapso del mercado de capitales, sino también una mayor tasa de desempleo a la actual de 12,2 por ciento (esta aún no se refleja el impacto del coronavirus al mercado laboral). Por tanto, se continúa lanzando salvavidas a las empresas y bancos, por medio de

créditos a las micropymes, las cuales representan el 80 por ciento del empleo en Colombia y al sector agropecuario, por un \$1 billón, para garantizar el ingreso a los campesinos, puesto que son los principales proveedores de alimentos en el país. Por otro lado, a la fecha se ha logrado estabilizar un poco los índices bursátiles y las acciones que a principios de marzo tuvieron las mayores pérdidas.

Así pues, la propagación del COVID-19 está teniendo considerables efectos negativos sobre la economía colombiana, principalmente en los sectores de comercio, transporte, esparcimiento y turismo. Pero esta crisis también se está reflejando en una contracción en la demanda agregada, cuyos efectos negativos se plasmarán en una desaceleración del PIB estimada en el 0,5 por ciento y 1 por ciento, dependiendo del tiempo de duración de las medidas a adoptadas, por ejemplo de confinamiento que las autoridades tomen de acuerdo al comportamiento de la pandemia.

La crisis pone a prueba la toma de decisiones acerca de las políticas fiscales y monetarias, que deben disponer de base racional y no dejarse constituirse en un mero “arte” de “felices improvisaciones”. La situación es compleja y las decisiones tienen que ser concertadas. El sector financiero y empresarial está respondiendo para mantener los mercados activos, atendiendo a las preocupaciones para el pago de los créditos y garantizando el abastecimiento de alimentos y servicios.

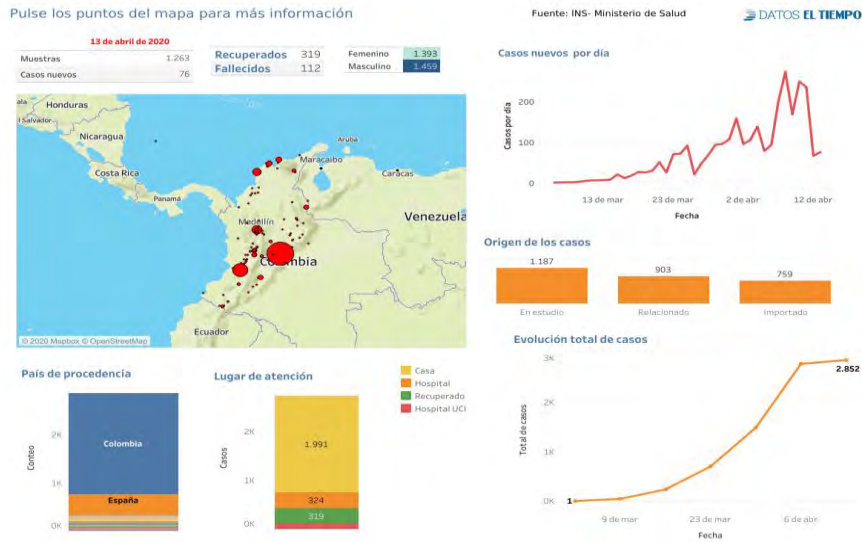
Desde lo fiscal no hay mucho margen de maniobra dada la situación del país y el alto déficit en cuenta corriente. Incluso, se ha revisado temas tributarios y se está reorientando mejor el gasto del Gobierno. En este sentido, el Gobierno debe atender de manera prioritaria las nuevas demandas del sector salud y estar dispuesto a adoptar un paquete de gasto adicional para enfrentar una eventual desaceleración económica o la crisis de sectores específicos.

La autoridad monetaria debe estar alerta a intervenir en el mercado cambiario si la situación lo amerita, dado el nivel de reservas internacionales y el acceso a la línea de crédito flexible del FMI. En materia de tasas de interés, se tiene margen para bajarlas si la actividad productiva se deteriora, pero una decisión en tal sentido debería tener en cuenta el efecto sobre los flujos de capital que el país necesita recibir para financiar el cuantioso déficit por cuenta corriente. Indudablemente para enfrentar este choque inesperado es necesario tomar medidas que mitiguen los efectos de la propagación del COVID-19, puesto que, en caso contrario, los impactos sobre el bienestar, los ingresos, el consumo, el empleo y la pobreza serán de gran relieve y de difícil recuperación posterior.

Las autoridades han adoptado el camino de priorizar la salud, decretando una cuarentena nacional que ha mandado a sus casas a la inmensa mayoría de la población, pero que ha garantizado que los servicios básicos: transporte, alimentación, comunicaciones, seguridad y atención médica operan a toda su capacidad. Ningún sistema de salud está listo para contener la COVID-19. Hoy el país cuenta con 5.374 camas de unidades cuidados intensivos con respiradores, de los cuales 1.000 están en Bogotá (véase el cuadro 1). Todos los esfuerzos oficiales, a los que se ha sumado la empresa privada con donaciones cuantiosas, apuntan a ampliar esa capacidad a 10.000 camas, que también serán insuficientes si el virus se propaga a ritmos acelerados. Hacer esto es costoso (cada respirador puede costar 50.000 dólares), pero además todos los países del mundo, incluido Estados Unidos, se están disputando los equipos existentes.

El éxito de la cuarentena dependerá, en buena medida, de que los ciudadanos tengan acceso a alimentos, medicinas y servicios públicos, esto garantizado por las políticas adoptadas por el gobierno nacional y local. Si las personas no tienen esas garantías posiblemente empezarán a salir más a las calles y los esfuerzos habrán sido en vano. Con base en la clasificación de políticas económicas de *Jané Solá*, en el cuadro 2 se relacionan algunas políticas establecidas para contrarrestar el impacto del COVID-19 en Colombia.

Cuadro 1. COVID-19 en Colombia
(a 13 de abril de 2020)



Cuadro 2. Políticas económicas adoptadas en Colombia en respuesta al COVID-19

Política Sectoriales Política Instrumental	POLITICA INDUSTRIAL	POLITICA AGRARIA	POLITICA DE TRANSPORTE	POLITICA COMERCIAL INTERIOR	POLITICA EDUCATIVA	POLITICA TURISTICA	POLITICA DE VIVIENDA
Políticas Monetarias fiscales	Modifica parcialmente el arancel de aduanas para la importación de medicamentos, dispositivos médicos, reactivos químicos, artículos de higiene y aseo.	Gobierno Nacional pone a disposición del agro \$1 billón en créditos para mantener la productividad del campo	Se incluyen disposiciones relacionadas con el transporte aéreo, entre ellas suspensión de contraprestaciones aeroportuarias, de arrendamientos de espacios en aeropuertos.	Colpensiones bancarizará 128 mil adultos para lo que entregará tarjetas de débito a domicilio, también los beneficiarios del programa Colombia Mayor recibirán pagos adelantados.	Por el cual se adoptan medidas para garantizar ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar	Plazos especiales para la presentación de la declaración y el pago de la liquidación privada de la contribución parafiscal.	Honrar obligaciones crediticias hipotecarias. Ayudas del Gobierno, que incluyen hasta 50 salarios mínimos de subsidio a la cuota inicial (\$43,8 millones) y hasta \$15 millones de subsidio a la tasa de interés.
	Junta del Banco de la República redujo la tasa de interés en medio punto porcentual a 3,75% para contribuir a la futura recuperación de la demanda interna.	Exención del IVA en la importación y venta de todos los artículos necesarios para combatir y prevenir el COVID - 19	Exención de plazos para pagar los impuestos de la renta y complementarios, anticipo del impuesto a la renta y el anticipo de la sobre tasa	Por el cual se modifica el arancel de aduanas para la importación de productos necesarios para afrontar la emergencia por el coronavirus COVID-19	Medidas de urgencia en materia de auxilio para beneficiarios del instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior ICETEX.	Apoyo al sector inmediatamente se supere la pandemia.	Entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas del Gobierno.

Fuente: Estudiantes IX (Nocturno) de Política Económica Contemporánea Universidad Católica de Colombia. 2020. www.eltiempo.com

18.- ¿Qué podemos hacer para entender y minimizar los efectos económicos del COVID-19?: Una visión de equilibrio general dinámico estocástico

(por Alejandro Cayetano García Cintado, Universidad Pablo de Olavide y Kamal Antonio Romero Sookoo. Universidad San Pablo CEU)

En el momento de escribir este capítulo, además de causar estragos en todo el mundo e innumerables pérdidas humanas, el brote del nuevo coronavirus COVID-19 está sacudiendo la economía mundial y arrojando a la mayoría de los países a una profunda recesión.

Una recesión generada por una pandemia se diferencia de una convencional en que existe un claro trade-off entre las medidas para frenar el contagio y el deterioro agudo de la economía que éstas producen. En efecto, a medida que el virus se propaga, los gobiernos se encuentran en la encrucijada de elegir entre dejar que las personas se infecten, lo que supone una inmensa pérdida de vidas humanas, u obligarlas a cumplir cuarentena, con un coste enorme en términos de producción y empleo. Después de una cierta resistencia inicial, las autoridades finalmente han optado por la última opción, aunque en un grado variable. El COVID-19 ha causado una grave disrupción en las cadenas globales de valor que se ha visto agravada por una caída abrupta en la demanda agregada debido al confinamiento, que ha tenido como resultado que los niveles de desempleo se hayan disparado. Las autoridades económicas se han apresurado a implementar una amplia batería de políticas fiscales y monetarias audaces diseñadas para apuntalar la actividad económica. Los bancos centrales no han dudado en reducir los tipos de interés para frenar el fuerte deterioro del entorno económico, además algunas autoridades monetarias (FED, BCE) acaban de entrar en otra ronda de flexibilización cuantitativa (QE) ya que sus tipos de política están en 0 o en niveles cercanos. Yendo un paso más allá, el Banco de Inglaterra acaba de anunciar que financiará mediante emisión monetaria el aumento de los gastos

públicos destinados a luchar contra la pandemia.

Con respecto a la política fiscal, los gobiernos no han escatimado esfuerzos para ayudar a apuntalar la maltrecha situación financiera de consumidores y empresas, por ejemplo, el gobierno de España ha anunciado la implementación de un enorme paquete de estímulo que representa aproximadamente una quinta parte del PIB. Este programa comprende medidas tales como beneficios de desempleo extendidos para todos los trabajadores, independientemente de si cumplen las condiciones legales para tal ayuda o no, la posibilidad de posponer los pagos de la hipoteca, el alquiler o las facturas de servicios públicos para algún tipo de trabajadores, liquidez ilimitada para las empresas en la forma de garantías públicas, etc. Políticas similares se han implementado en muchos otros países.

Para analizar el efecto y la intensidad de estas políticas, como en cualquier otra situación de menor o distinta gravedad que requiere del concurso de la política económica, solemos basar nuestras recomendaciones en una batería de modelos económicos. Así que quizás, la primera pregunta que debemos plantearnos es si nuestra actual batería teórica es capaz de admitir las extensiones necesarias para poder recoger de manera ordenada y coherente los efectos de una pandemia sobre la economía. La respuesta afortunadamente es positiva.

1.- Macroeconomía y pandemias

Los llamados modelos de equilibrio general dinámicos y estocásticos (DSGE por sus siglas en inglés) son para parte de la profesión el actual caballo de batalla de la teoría macroeconómica. Usando estos como base, analizamos como podemos modificar los mismos para poder incorporar ciertos aspectos que

consideramos básicos a la hora de analizar y proponer políticas que aminoren el efecto de la pandemia en la economía, y entender mejor sus mecanismos.

Lo primero es poder incorporar las dinámicas de un modelo epidemiológico estándar. Escogemos el modelo SIR¹ por ser la base de casi todos los análisis de la dinámica del COVID-19 actualmente. Un modelo SIR² analiza la evolución de varios segmentos de la población clasificados en susceptibles, infectados y recuperados (o fallecidos) mediante un conjunto de ecuaciones diferenciales a través de las cuales podemos inferir un modelo markoviano de transición entre los segmentos arriba mencionados. Debido a la estructura dinámica y estocástica de los modelos DSGE, los mismos son un entorno natural para introducir un proceso como el SIR sin muchas dificultades.

Las transiciones entre los distintos estados del SIR dependen de tasas exógenas de recuperación e infección y del grado de interacción entre los distintos grupos de la población. Una mayor interacción entre susceptibles e infectados hará que el número de infectados (y potencialmente de fallecidos) aumente, de ahí que la recomendación lógica de este modelo sea el reducir lo mayor posible las interacciones sociales y de ese modo reducir el número de personas afectadas por la epidemia.

Las actividades económicas son un conjunto de interacciones en las cuales empresas y hogares interactúan para poder producir y consumir, de ahí que sea necesario introducir la naturaleza económica de estas interacciones dentro de un SIR para de ese modo poder cuantificar por un lado el coste económico de reducir dichas interacciones, así como

analizar la retroalimentación entre los incentivos económicos y la tasa de crecimiento de los afectados por el COVID-19. Debido a que un infectado no internaliza el efecto negativo de contagiar al resto cuando realiza sus actividades de consumo y producción, existe una externalidad que añade al criterio epidemiológico uno económico para implementar medidas de confinamiento. Dos últimos elementos importantes, de nuestra nada exhaustiva lista de factores a incluir en un modelo mínimo para analizar los efectos de la pandemia y potenciales soluciones, son una distinción entre distintos sectores de la economía que se ven afectados por la limitación a la actividad de manera no homogénea y la no existencia de un mercado de seguros (mercados incompletos) para las contingencias producto de la pandemia, como la interrupción de los flujos de caja debido a la limitación forzada de la actividad económica³⁴.

Un conjunto de trabajos recientes incorpora los elementos arriba descritos y arrojan resultados interesantes. Eichenbaum, Traband y Rebelo (2020) demuestran que una vez incorporados de manera explícita las interacciones económicas en un SIR junto a la externalidad y restricciones de capacidad del sistema sanitario, la recesión económica es mayor a la predicha por un modelo SIR básico. Asimismo, que un levantamiento temprano del confinamiento (a las 14 semanas) genera un efecto rebote positivo en la actividad muy breve a costa de volver a caer de nuevo a niveles similares a los de un confinamiento más largo.

Kaplan, Moll y Violante (2020) introducen un proceso SIR con un estado adicional (enfermo en la UCI)⁵ y dos sectores productivos en un modelo de hogares heterogéneos tipo HANK⁶, en el cual

¹ Kermack y McKendrick (1927)

² Ver Atkinson (2020) para una introducción del modelo SIR en el análisis económico del COVID-19 aplicado al caso de Estados Unidos.

³ Guerrieri, Lorenzoni, Straub y Werning (2020) demuestran que para que la pandemia pueda ocasionar de manera simultánea un choque de demanda y oferta se debe asumir más de un sector productivo (sin reasignación entre los mismos) y mercados incompletos.

⁴ Debido a la externalidad y los mercados incompletos, el equilibrio competitivo no es Pareto óptimo y existe espacio para las acciones de política económica.

⁵ Dicho estado es relevante ya que al igual que el trabajo anterior se añaden restricciones de capacidad del sistema sanitario.

⁶ Ver Kaplan, Moll y Violante (2018).

asumen que existen sectores más flexibles en términos de poder sustituirse por labores remotas. Determinan empíricamente usando datos de Estados Unidos que los sectores flexibles son una fracción menor del empleo total, poseen mayores ingresos y más riqueza líquida que los sectores más rígidos, estos últimos siendo los más afectados por las políticas de confinamiento, por lo que dichas políticas además del efecto sobre la actividad agregada poseen un efecto distribucional no trivial a tomar en cuenta. Las vías por la que actúa este efecto distribución son por el menor grado de aseguramiento de los trabajadores del sector rígido al no poseer suficientes activos líquidos y la interrupción de sus rentas laborales al no poder trabajar de manera remota.

Finalmente, Glover, Heathcote, Krueger y Ríos-Rull (2020) estiman dichos efectos distribucionales incorporando dos estados adicionales al SIR (asintomático y en unidad de cuidados intensivos), demostrando que el coste del confinamiento recae de manera mucho mayor sobre los trabajadores de un sector equivalente al rígido del trabajo anterior⁷, por lo que la política óptima de contención podría variar dependiendo de los pesos subjetivos que asigne la autoridad económica a cada uno de los sectores de la población.

En todos estos trabajos se llega a la conclusión de que la caída de la actividad económica sería mayor sin políticas de confinamiento, así que la clave es qué políticas de estímulo debemos implementar para poder minimizar el coste económico, aspecto que revisamos a continuación.

2.- Respuestas de política económica

Junto a dos coautores, uno de los autores de este ensayo está escribiendo un artículo académico sobre la política económica y el COVID-19 (Costa, García-Cintado y Marques 2020). Usamos un modelo DSGE con tres países grandes (EE.UU., China y Europa) en el cual los gobiernos tienen a su disposición una

batería de instrumentos macroeconómicos para amortiguar los efectos de la recesión.

En un primer momento, adoptando la hipótesis de no reacción de las autoridades a la crisis, analizamos los impactos de ésta bajo tres escenarios alternativos: uno optimista, uno base y uno pesimista. Nuestros resultados muestran que la pandemia causa una devastación económica en el escenario pesimista, ya que el PIB y las horas trabajadas caen un 20 por ciento o más respecto al estado estacionario, no volviendo a los niveles previos a la crisis en el horizonte de 15 trimestres que consideramos en el análisis. Por el contrario, en el escenario más optimista, se observa que el choque COVID-19 lleva a una crisis relativamente leve, tanto en términos de profundidad en la caída como en términos de duración. El análisis del caso intermedio, el escenario base, muestra que el daño infligido en términos de producción y horas trabajadas sería considerable, una disminución del 10 por ciento respecto a la tendencia en el caso de ambas variables, aunque habría que resaltar que la recuperación sería mucho más rápida que en el escenario pesimista. Resulta interesante notar también que tanto los escenarios optimista y base serían deflacionarios, al contrario de lo que sucedería en el escenario pesimista, donde habría una fuerte subida inicial de los precios.

A continuación, nos preguntamos qué políticas macroeconómicas son más poderosas para mitigar las consecuencias económicas de la crisis. En aras de simplificar el análisis, nos ceñimos al escenario base. Todas las políticas económicas que consideramos son calibradas para capturar el tamaño de los programas de estímulo anunciados recientemente por los diferentes gobiernos. Encontramos que las palancas macroeconómicas más efectivas para combatir la pandemia de la COVID-19 serían mayores compras gubernamentales y una política

⁷ Asumen dos sectores: uno básico que no está sujeto a las políticas de confinamiento y otro no-básico sobre el cual se establece la restricción de actividad.

monetaria muy expansiva. No obstante, estas medidas conllevarían algunos trade-offs. La necesidad de mantener un presupuesto equilibrado intertemporalmente dicta que, como resultado de un mayor gasto público, los tipos impositivos aumentarían en el futuro, compensando parcialmente los efectos expansivos de este mayor gasto. En cuanto a la política monetaria, la bajada del tipo de interés mejora el coste de la deuda por lo que permite liberar recursos para reducir la carga fiscal o aumentar el gasto público futuro. Sus efectos secundarios serían el fuerte aumento de los precios, lo cual en una situación en la que la deflación puede ser un problema, podría ser beneficioso. Por otro lado, de acuerdo con lo señalado por la vasta literatura sobre multiplicadores fiscales, observamos que los estímulos fiscales basados en bajadas de impuestos son menos efectivos a la hora de atenuar el impacto del shock. Comparando entre sí los instrumentos impositivos del modelo, la única política tributaria que tendría un efecto importante sería el impuesto sobre la renta del trabajo, que inicialmente mostraría menos efectos expansivos que las medidas de estímulo fiscal a través del gasto público, pero tendría menos efectos secundarios en el medio plazo (obligarían a una menor consolidación fiscal futura). El resto de los impuestos considerados – impuesto sobre el consumo y aranceles

sobre China y Europa- no tienen efectos significativos sobre la economía.

Bibliografía

- Atkeson, A. (2020): “What Will Be the Economic Impact of COVID-19 in the US? Rough Estimates of Disease Scenarios,” *Working Paper (National Bureau of Economic Research)*, 26867.
- Costa, C.J., García-Cintado, A.C. y Marques, K. (2020) “The recessionary effects of COVID-19 and the macroeconomic policy”. Trabajo en elaboración.
- Eichenbaum, M., S. Rebelo y M. Trabandt (2020) “The Macroeconomics of Epidemics”. London, *Centre for Economic Policy Research (CEPR) DP*, 14520.
- Guerrieri, V., Lorenzoni, G., Straub, L. y Werning, I. (2020) “Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages?” Trabajo en elaboración.
- Glover, A., Heathcote, J., Krueger, D. y Ríos-Rull, J.V. (2020) “Health versus Wealth: On the Distributional Effects of Controlling a Pandemic”. Trabajo en elaboración
- Kaplan, G., B. Moll y Violante, G. (2018) “Monetary Policy According to HANK”, *American Economic Review*, vol. 108, nº. 3 (marzo).
- Kaplan, G., B. Moll y G. Violante (2020) “Pandemics According to HANK” Trabajo en elaboración.
- Kermack, W.O. y McKendrick, A. G. (1927) “A Contribution to the Mathematical Theory of Epidemics” *Proceedings of the Royal Society of London*, series A 115, no. 772: 700-721,

Informaciones y colaboraciones pueden ser enviadas para publicar en el siguiente número (ordinario) hasta:

15 de Junio de 2020

noticias.polec@uv.es

"Noticias de Política Económica" es editado en Valencia por el Departamento de Economía Aplicada de la Universitat de València (España), desde septiembre de 2013. La coordinación general de su edición es realizada por Antonio Sánchez Andrés Departamento de Economía Aplicada, Universitat de València (España). El objetivo de esta publicación es académico y su distribución es gratuita y sin ningún ánimo de lucro.

Consejo Científico y de Selección

Aranda García, Evangelina. Departamento de Economía Política, Hacienda Pública, Estadística Económica y Empresarial y Política Económica, Universidad de Castilla-La Mancha
Barac, Maja. Departamento de Economía Aplicada, Universitat de València
Díaz Pérez, Flora M^a. Profesora Titular de Política Económica, Universidad de La Laguna
Escot Mangas, Lorenzo. Departamento Economía Aplicada, Pública y Política, Universidad Complutense de Madrid
Fernández Cornejo, José Andrés. Departamento Economía Aplicada, Pública y Política, Universidad Complutense de Madrid
Mañé Estrada, Aurelia. Universitat de Barcelona
Martín Cerdeño, Víctor J, Departamento Economía Aplicada, Pública y Política, Universidad Complutense de Madrid
Ochando Claramunt, Carlos. Departamento de Economía Aplicada, Universitat de València
Sánchez Andrés, Antonio. Departamento de Economía Aplicada, Universitat de València

Los números anteriores de *Noticias de Política Económica* se encuentra on-line en la dirección del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia:
<http://www.uv.es/uvweb/departamento-economia-aplicada/es/profesores-investigadores/profesorado-personal-investigador/unidad-docente-politica-economica/noticias-1285893217565.html>