

IMPACTOS DE LA COVID-19 Y RESPUESTAS COLECTIVAS A LA PANDEMIA EN ESPAÑA

Francisco Pérez García (Dir.)

Fundación
BBVA



**IMPACTOS DE LA COVID-19 Y RESPUESTAS
COLECTIVAS A LA PANDEMIA EN ESPAÑA**

Impactos de la covid-19 y respuestas colectivas a la pandemia en España

Dirigido por
Francisco Pérez García

Francisco José Goerlich Gisbert

Santiago Lago Peñas

Ignacio Lago Peñas

Silvia Mollá Martínez

Juan Pérez Ballester

Miguel Ángel Casquet Cano

Fundación
BBVA

La decisión de la Fundación BBVA de publicar el presente libro no implica responsabilidad alguna sobre su contenido ni sobre la inclusión, dentro de esta obra, de documentos o información complementaria facilitada por los autores.

No se permite la reproducción total o parcial de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, reprográfico, fotoquímico, óptico, de grabación u otro sin permiso previo y por escrito del titular del *copyright*.

DATOS INTERNACIONALES DE CATALOGACIÓN

Impactos de la covid-19 y respuestas colectivas a la pandemia en España / Francisco J. Goerlich Gisbert ... [*et al.*]; dirigido por Francisco Pérez García. – 1.ª ed. – Bilbao: Fundación BBVA, 2024.

392 p. ; 24 cm

ISBN: 978-84-19751-06-5

1. Pandemia de la covid-19. 2. Servicio de salud. 3. Administración pública. 4. Sector privado. 5. Economía doméstica. 6. España. I. Goerlich Gisbert, Francisco J. II. Pérez García, Francisco, dir. III. Fundación BBVA, ed.

616.98:578.834(460)

616.98:578.834:338.1(460)

Primera edición, diciembre 2024

© los autores, 2024

© Fundación BBVA, 2024

Plaza de San Nicolás, 4. 48005 Bilbao

IMAGEN DE CUBIERTA: © Enrique BRINKMANN, VEGAP, Madrid, 2024

Llanto negro, 1999 [fragmento]

Técnica mixta sobre malla metálica

110 x 100 cm

ISBN: 978-84-19751-06-5

DEPÓSITO LEGAL: BI 01768-2024

EDICIÓN Y PRODUCCIÓN: Martín Gràfic

COMPOSICIÓN Y MAQUETACIÓN: Martín Gràfic

Í N D I C E

Introducción	11
1. Las respuestas colectivas a la pandemia: punto de partida y marco conceptual	19
1.1. España ante los impactos de la covid-19	21
1.2. Las interdependencias y la acción colectiva durante la pandemia.....	31
1.3. Los gobiernos y la coordinación de las respuestas colectivas a la pandemia	39
1.4. El comportamiento de los ciudadanos	54
1.5. Conclusiones	65
2. Respuestas del sector público	69
2.1. La magnitud agregada del impacto y las respuestas	70
2.2. El impacto de la pandemia sobre el déficit y la composición del gasto público	76
2.3. La coordinación financiera entre administraciones.....	80
2.4. La reacción del sector público en España.....	86
2.5. La coordinación entre administraciones en España.....	93
2.6. Conclusiones	119

3. Respuestas de las empresas	123
3.1. El impacto de la pandemia sobre el tejido productivo.....	126
3.2. El impacto sobre el empleo	137
3.3. La importancia de las ayudas públicas al tejido productivo	149
3.4. Respuestas en las empresas.....	160
3.5. Conclusiones	173
4. Las familias y la asimilación del <i>shock</i>	177
4.1. El papel de los hogares en la respuesta al <i>shock</i>	179
4.2. Diversidad en la adaptación a los cambios: recursos y condicionantes de vida de los hogares.....	183
4.3. El uso de las TIC en los hogares y la pandemia	194
4.4. El teletrabajo en los hogares	206
4.5. Conclusiones	219
5. El impacto sobre la economía de los hogares y la desigualdad	223
5.1. Impacto sobre la renta, el consumo y el ahorro: el <i>shock</i> agregado	225
5.2. Cambios en los patrones de consumo	232
5.3. La capacidad de la política fiscal de paliar los impactos	246
5.4. Desigualdad	252
5.5. Pobreza y condiciones materiales	264
5.6. Conclusiones	268
6. La respuesta de los ciudadanos.....	273
6.1. El efecto <i>rally round the flag</i>	278
6.2. La cooperación de los ciudadanos en la gestión de la pandemia.....	287
6.3. La evaluación de la gestión de la pandemia.....	304
6.4. Vacunación	313
6.5. Conclusiones	318
7. Conclusiones y propuestas	321

Apéndices	349
A1. Acrónimos de los países.....	351
A2. Descripción de las categorías de gasto de la Encuesta de Presupuestos Familiares (ECOICOP/EPF), 2020.....	353
Bibliografía.....	355
Índice de cuadros.....	373
Índice de figuras y gráficos.....	375
Índice alfabético	381
Nota sobre los autores	389

Introducción

LA Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el coronavirus SARS-CoV-2 una *emergencia de salud pública de importancia internacional* (ESPII¹) el 30 de enero de 2020 y una pandemia el 11 de marzo, y todo cambió en pocos días. El mundo entró de repente en un nuevo escenario que, según hemos comprobado posteriormente, apenas había sido previsto por los gobiernos, mucho menos por los ciudadanos. Las respuestas de los actores públicos y privados para adaptarse a la situación han sido en buena medida improvisadas, pero no por ello menores. Han consumido muchos recursos, han requerido muchos esfuerzos de adaptación y han tenido notables consecuencias en la vida social y económica. Evaluar los impactos de la pandemia, transcurridos tres años desde su inicio, es el objetivo de esta monografía que se diferencia de otros trabajos en su perspectiva interdisciplinaria y su atención a los problemas que ha planteado la articulación de las respuestas colectivas a los desafíos de la covid-19.

Hoy siguen abiertas intensas controversias sobre la efectividad de las medidas de control de la covid-19, la necesidad de cambios legales para mejorar los instrumentos de respuesta, o las consecuencias de la pandemia para la salud mental. En este volumen no pondremos el foco sobre estas cuestiones, sin duda importantes pero que quedan fuera de los campos de especialización del equipo investigador, centrados en la Economía y la Ciencia Política. Concentraremos la atención sobre los impactos socioe-

¹ Una ESPII se define en el Reglamento Sanitario Internacional (RSI 2005) como «un evento extraordinario que constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y podría exigir una respuesta internacional coordinada».

conómicos de la pandemia y las medidas sanitarias adoptadas, la capacidad de los gobiernos de paliar los daños económicos, la importancia de los cambios adoptados en las empresas y los hogares para asimilar el *shock* y las respuestas dadas por los ciudadanos a las actuaciones de las autoridades. La perspectiva temporal disponible, tras retirarse la mayoría de medidas excepcionales, permite hacer un balance provisional de las respuestas que las sociedades en general, y la española en particular, han dado en estos ámbitos y cuáles han sido sus resultados.

La monografía forma parte de un programa de trabajo de la Fundación BBVA y el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie) para analizar las consecuencias de la covid-19 desde diferentes perspectivas: la presión hospitalaria (Pérez y Peiró [dirs.] 2024); el consumo (Aldás *et al.* 2023); y el valor del conocimiento para orientar las respuestas sanitarias (González *et al.* 2023). Este volumen, en cambio, analiza los comportamientos de las personas físicas y jurídicas, las empresas y las familias y, especialmente, de las autoridades públicas a distintos niveles, en sus respuestas a la pandemia. Estudia los resultados de esas actuaciones en cuanto a pérdidas de renta y bienestar, analizándolos a partir de las teorías sobre la acción colectiva desarrolladas, en buena parte, en los distintos campos disciplinares de las ciencias sociales, desde la psicología a la ciencia política, pasando por la sociología y la economía.

Al mismo tiempo que se desarrollaba el proyecto de investigación que ha desembocado en la monografía, numerosas instituciones, centros de investigación y *think tanks* de carácter nacional² e internacional³ han elaborado informes sobre las consecuencias

² Banco de España (2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d), BBVA Research (2020a, 2020b, 2023), Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS, Tezanos [ed.] 2022), Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC, Abellán *et al.* 2021), Fedea (2023), Fundación de Cajas de Ahorro (Funcas 2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d, 2021e, 2022a, 2022b, 2022c; Huerta y Salas 2021; Lago Peñas 2021; Salas 2021), Instituto de Salud Carlos III (ISCIII 2022b, 2023a, 2023b), Ivie (2023) y Real Instituto Elcano (Powell, Molina y Martínez [coords.] 2020; Molina [coord.] 2020).

³ Banco Central Europeo (BCE 2020, 2021), Fondo Monetario Internacional (FMI 2020a, 2020b, 2020c, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d, 2022a, 2022b, 2022c) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE 2023).

de la pandemia, las respuestas a la misma y sus resultados. Además de los que se ocupan de los aspectos sanitarios, muchos otros son de carácter económico y están centrados en las consecuencias económicas en los distintos agentes económicos —sector público, empresas, individuos— y las medidas adoptadas. Lo que diferencia esta monografía de otros trabajos es el enfoque apuntado en el primer párrafo de esta introducción: contemplar los desafíos de la pandemia como problemas de acción colectiva que exigen respuestas en las que la coordinación, la colaboración y la cooperación de los agentes son claves para alcanzar las metas perseguidas.

La pandemia ha sido un fenómeno suficientemente complejo de gestionar como para requerir no solo medios materiales, sino también de perspectiva y, sobre todo, ingeniería social y política. Hablamos de respuestas colectivas al problema creado por la covid-19, tanto públicas como privadas, porque su denominador común es la necesidad de internalizar las externalidades negativas derivadas de los contagios. Pero, incluso en un contexto en el que las personas internalizaran el interés general como guía de sus comportamientos individuales (evitando el problema de motivación que representa el predominio del egoísmo en circunstancias como las vividas) existirían complicados problemas de coordinación pendientes de resolver, tanto entre los agentes individuales como entre distintas autoridades. Así se ha podido constatar en muchos de los episodios vividos en estos años y lo hemos tenido presente en la investigación.

El libro utiliza la experiencia de la covid-19 para contrastar algunas de las predicciones desde las ciencias sociales sobre el comportamiento humano, individual y colectivo, en respuesta a una crisis sanitaria de alcance sistémico; sobre la importancia del diseño y la propia calidad de las instituciones para encauzar los comportamientos individualmente interesados hacia un interés colectivo común. Para hacerlo, proporciona información sobre los daños ocasionados y la efectividad de políticas públicas concretas para limitarlos.

Partiendo de una cuantificación de la magnitud de los impactos económicos que de las externalidades negativas asociadas a los contagios se han derivado, la monografía evalúa la capacidad de respuesta de gobiernos, empresas, hogares e individuos y la

importancia de un amplio conjunto de factores condicionantes de los resultados: la situación financiera y la capacidad de coordinación de los gobiernos; las aportaciones de las empresas, los sectores productivos, el mundo del conocimiento, los hogares y la ciudadanía; la disposición a cooperar de los individuos y, en relación con ello, el papel de las actitudes, los valores y la confianza. El análisis contempla, además, los cambios en los comportamientos de los distintos agentes a lo largo del periodo en el que la crisis sanitaria ha sido más intensa. Esto permite considerar también la capacidad de aprendizaje colectivo, y la resiliencia (resistencia y capacidad de reinención) de la sociedad y la economía españolas frente a esta nueva crisis.

Las preguntas para las que busca respuesta la investigación desarrollada son numerosas y enumerarlas puede servir para orientar al lector ahora y articular las conclusiones en el capítulo final: ¿cuál era la situación económica y política de España antes de la aparición de la covid-19 y en qué condiciones se enfrentó al *shock* padecido? ¿Qué elementos del *shock* son claves para comprender la dificultad de responder al mismo? ¿Cuáles han sido las respuestas dadas a la pandemia por los gobiernos, centrales y subcentrales? ¿Qué capacidad de compensar los daños han tenido sus ayudas al tejido productivo y las familias? ¿Cuál ha sido la contribución de empresas y familias a las respuestas colectivas? ¿Qué importancia ha tenido la tecnología en la capacidad de respuesta de los actores? ¿Qué cambios relevantes se han ido produciendo a lo largo de los años de pandemia en la situación social y económica, y en particular en la distribución de la renta y la pobreza? ¿Cómo han reaccionado los ciudadanos a la situación, a las recomendaciones de los expertos y a las decisiones de las autoridades? ¿En qué medida las consecuencias de la covid-19 para la sociedad española han estado condicionadas por los recursos disponibles o por la gestión de la crisis?

En suma, el libro utiliza la experiencia de la pandemia por la covid-19 para contrastar distintas hipótesis sobre las respuestas individuales y colectivas a una perturbación colectiva grave, de alcance global, en un contexto de elevada incertidumbre y de recursos limitados para responder a ella a corto plazo, con especial

atención al caso de España, y a las consecuencias a corto y medio plazo de la pandemia sobre el bienestar de los españoles.

La monografía consta de seis capítulos de análisis y uno final de conclusiones. El resumen del contenido de los mismos es el siguiente:

- El capítulo 1 presenta la situación previa a la pandemia desde una perspectiva sanitaria, económica e institucional, e introduce la naturaleza de los problemas afrontados. Con esta finalidad, destaca la importancia de varios conceptos clave para entender lo que hemos vivido y para valorar la eficacia de las respuestas a los impactos de la pandemia: reconocer las intensas interdependencias entre los actores; tener presentes las limitaciones del conocimiento para comprender los males padecidos y para proponer los remedios a los mismos, así como la dificultad de comunicar a los agentes lo que sabemos y compartir lo que ignoramos; la necesidad de coordinación de las actuaciones gubernamentales, dada la estructura multinivel de poder y competencias en la actualidad; y la importancia de la mayor o menor disposición a cooperar de los ciudadanos.
- El capítulo 2 analiza el papel del sector público en las respuestas a la pandemia desde una perspectiva macroeconómica. La posición central de los gobiernos para abordar los problemas planteados se debe a las funciones que desempeñan en el ámbito sanitario y fiscal, tanto en los objetivos anticíclicos como de protección social, pero también a sus facultades para condicionar el comportamiento de los agentes privados. El capítulo contempla el papel de los gobiernos en la articulación de las respuestas colectivas y valora los resultados de las mismas. Presta atención al reto de la coordinación entre niveles de gobierno, analizando el diferente papel de la Unión Europea (UE) en esta crisis —en la financiación de los Estados— y del Gobierno —en la financiación de las comunidades autónomas—, en comparación con lo ocurrido en la Gran Recesión.
- El capítulo 3 contempla los impactos económicos de la covid-19 de manera desagregada, considerando la importan-

- cia en ese sentido de la especialización productiva sectorial, empresarial y regional. Analiza la importancia de las ayudas públicas al tejido productivo desde distintas perspectivas. Por un lado, la relevancia de los ERTE (expediente de regulación temporal de empleo), un instrumento que ha sido muy importante para proteger el empleo y la relación de los trabajadores con las empresas, y para acelerar la recuperación. Por otro, hace un balance de la dimensión de las actuaciones fiscales desplegadas por los gobiernos para combatir la crisis en 2020 y 2021. En tercer lugar, evalúa las respuestas dadas por las empresas para adaptarse al *shock* y las restricciones que la acompañan, mediante la adopción del teletrabajo y otras herramientas digitales como la venta por Internet, los cambios organizativos, los ajustes, etc.
- El capítulo 4 analiza la asimilación del *shock* por las familias, mediante ajustes en la movilidad y el desarrollo en los hogares de muchas actividades antes realizadas fuera. Estudia la importancia de las asimetrías entre hogares en las condiciones en las que han tenido que gestionar los impactos de la pandemia, por sus diferentes recursos y condiciones de vida. Dado el papel clave de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para asimilar los impactos, nos preguntamos sobre la situación de las familias españolas en ese sentido —equipamientos, habilidades, hábitos— y los cambios acaecidos durante estos años. En particular, se analizan los factores que han permitido o facilitado el teletrabajo de los ocupados, una posibilidad que ha colocado a parte de los hogares en mejores condiciones de asimilación del *shock*.
 - El capítulo 5 contempla los cambios que se han producido en la situación económica de los hogares como consecuencia de la pandemia. En primer lugar, evalúa cómo ha incidido la pandemia sobre el nivel de ingresos, consumo y ahorro de las familias, así como sobre la composición del consumo, en general y en distintos tipos de hogares. En segundo lugar, estudia cómo ha afectado la pandemia a la renta de las familias y cuál ha sido la capacidad de las actuaciones públicas de paliar el *shock* en los hogares. En tercer

lugar, evalúa cómo ha evolucionado la desigualdad en los últimos años, en qué se diferencia la trayectoria reciente de la seguida tras la Gran Recesión, y cómo se ha comportado la pobreza.

- El capítulo 6 analiza las actitudes, opiniones y comportamientos de los ciudadanos durante la pandemia en relación con los gobiernos e instituciones que han liderado las respuestas a la misma. Las actitudes de los individuos, su disposición a confiar y la asimilación de las circunstancias creadas por la pandemia son decisivas para orientar sus comportamientos y cooperar (más o menos) con las instituciones y el resto de las personas para mitigar y superar la crisis. El capítulo analiza la información disponible sobre valores, actitudes y comportamientos desde varias perspectivas: la reacción política en el corto plazo de los ciudadanos; la evaluación que realizan los individuos de las propuestas y decisiones de los gobiernos, el grado de cumplimiento de las normas o la participación en las propuestas de acción para combatir la pandemia (el uso de mascarilla, el pasaporte covid-19 o la vacunación) y los determinantes de la vacunación en España en perspectiva comparada.
- El capítulo 7 presenta las conclusiones de la monografía y responde en orden similar al de las preguntas enunciadas en esta introducción, finalizando con algunas recomendaciones a la luz de la experiencia y los resultados de la investigación.

Las principales recomendaciones generales que ofrece el libro para afrontar crisis futuras derivadas de eventos extremos como la pandemia de la covid-19 son las siguientes. En primer lugar, es necesario desarrollar un marco normativo que permita a los distintos niveles de gobierno adoptar decisiones rápidas cuando se afrontan circunstancias extraordinarias. En segundo, se debe adaptar la arquitectura de gobierno multinivel al elevado grado de descentralización existente en España, en particular en lo que atañe a los mecanismos de cooperación y coordinación. En tercer lugar, es necesario desarrollar iniciativas para el refuerzo de la confianza interpersonal y en las instituciones, así como reforzar

el papel de los expertos en la información sobre los problemas y en la solidez de las decisiones. En cuarto lugar, se debe evitar convertir crisis como la pandemia en un ámbito de confrontación ideológica, porque cuando se concitan consensos políticos, las estrategias impulsadas por los gobiernos para responder a una crisis son más efectivas. Finalmente, dado que la pandemia ha puesto de manifiesto la importancia del conocimiento y la tecnología — en particular de la digitalización— en muchas de las respuestas al *shock*, las iniciativas para mejorar el aprovechamiento de las oportunidades y la corrección de las brechas que se han evidenciado en este ámbito deben ser también una prioridad de las políticas públicas, las empresas, las familias y el sistema educativo.

Este estudio es una obra colectiva aunque haya existido un normal reparto de tareas en la elaboración de los capítulos, basado fundamentalmente en la especialización de los miembros del equipo. Francisco Pérez ha preparado el capítulo 1 y coordinado la monografía. Santiago Lago y Juan Pérez se han encargado del capítulo 2 y Francisco Pérez, Miguel Ángel Casquet y Juan Pérez, del 3. Francisco Pérez y Silvia Mollá han elaborado el capítulo 4 y Francisco J. Goerlich y Silvia Mollá, el capítulo 5. Ignacio Lago ha preparado el capítulo 6. La discusión por todo el equipo del proyecto de los borradores de los capítulos ha permitido consensuar su redacción final y preparar conjuntamente el capítulo de conclusiones.

1. Las respuestas colectivas a la pandemia: punto de partida y marco conceptual

¿CUÁL era la situación de España cuando a principios de 2020 impacta en el país el SARS-CoV-2? ¿Por qué ha sido necesario desplegar un conjunto tan amplio de actuaciones colectivas por parte de los gobiernos, las empresas y las familias, y contar con la cooperación de los ciudadanos para responder a la enorme crisis sociosanitaria y económica sobrevenida?

El año 2019 fue el sexto consecutivo de una etapa de crecimiento económico que comenzó en 2014 tras la Gran Recesión. La crisis financiera había traído consigo ajustes importantes del gasto público de los que no se salvó el sanitario. La inversión pública fue la partida más importante para el control del déficit —se redujo en más de un 60 %— y la inversión sanitaria tampoco se libró de los ajustes. A pesar de su reducido peso, también experimentó una fuerte reducción el gasto en salud pública.

Pese a los importantes ajustes, España contaba antes de la llegada de la covid-19 con un sistema sanitario desarrollado, basado en una amplia oferta de servicios a toda la población financiados en gran medida con fondos públicos, situándose en posiciones destacadas atendiendo a los resultados en salud y esperanza de vida. La confianza de los ciudadanos en el mismo era elevada y, a pesar de la existencia de problemas —en particular, largas listas de espera para la atención de servicios especializados y ciertas intervenciones— la valoración del sistema de salud era buena.

Estas características comunes no implican uniformidad en recursos, organización y funcionamiento dentro del sistema de salud español, en el que la prestación de los servicios está ampliamente descentralizada en las comunidades autónomas (CC. AA.). Estas son responsables de más del 90 % de esa función del gasto

público y de gran parte de la asistencia primaria y especializada, así como de los servicios de salud pública (Pérez y Peiró [dirs.] 2024). La Administración central, no obstante, desempeña funciones relevantes en materia de vigilancia epidemiológica y gestión de emergencias, muy relevantes en circunstancias como las vividas durante la pandemia. Como consecuencia de ello, las respuestas a la emergencia sanitaria han planteado importantes exigencias de coordinación entre gobiernos en el ámbito de la salud, entre otros.

Pese a la amplia descentralización desde hace al menos dos décadas de la sanidad, la educación y los servicios sociales, España llegó a la pandemia con bajos niveles de cooperación entre los gobiernos central y autonómicos. Las instancias y estructuras de coordinación intergubernamentales —las conferencias sectoriales, la Conferencia de Presidentes, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado— tenían una actividad irregular y la función de cámara territorial del Senado apenas se había puesto en práctica. Como consecuencia de esa trayectoria, en la percepción de las relaciones entre los distintos gobiernos pesan con más frecuencia los episodios de desencuentro que las experiencias de cooperación. En la década anterior se acentuó con fuerza esa imagen de desconfianza entre gobiernos como consecuencia de varios factores: las tensiones asociadas a la gestión de la crisis financiera de 2008; una confrontación abierta entre Cataluña y el Gobierno de España que alcanzó su punto máximo en 2017; la prórroga sin acuerdo del funcionamiento del sistema de financiación autonómico, aprobado en 2009 y caducado en 2014; y un clima de confrontación política muy intensa, en la que los acuerdos amplios eran —y son— muy inusuales.

Las tensiones acumuladas durante la crisis financiera y los ajustes que la acompañaron, junto a los conflictos identitarios, habían desembocado en los años finales de la década anterior en un escenario político muy fragmentado y de fuerte confrontación. El bajo nivel de confianza de la población en las instituciones, y en particular en los políticos, estaba particularmente deteriorado cuando llegó la pandemia, apenas un mes después de formarse el primer Gobierno de coalición de la actual etapa democrática.

Las valoraciones de los párrafos anteriores son relevantes para comprender las dificultades del escenario en el que se hubo de hacer frente a una emergencia de enormes dimensiones como la pandemia. Una crisis de esa naturaleza requiere una estrategia de respuestas colectivas liderada por las autoridades, un elevado grado de coordinación entre los gobiernos y una alta disposición de los ciudadanos a confiar y cooperar. Sin estos ingredientes, las respuestas a los impactos de la pandemia son más difíciles de definir y articular, y los resultados de las respuestas más inciertos.

Este capítulo realiza una primera aproximación a la magnitud de los impactos de la pandemia en España para subrayar su sustancial alcance y, sobre todo, presenta los aspectos a tener en cuenta para comprender la naturaleza de los problemas que debe contemplar una estrategia de respuesta a la crisis, explicando — con la ayuda de los marcos conceptuales de las ciencias sociales— ingredientes básicos de los problemas de acción colectiva a los que tuvimos que enfrentarnos. Se estructura en cinco apartados. El primero presenta algunos rasgos clave para caracterizar la situación de partida en España y los impactos que ha tenido la covid-19 en el sistema de salud, la movilidad y, como consecuencia de ello, en la economía entre 2020 y 2022. El resto de apartados presenta los marcos conceptuales. El segundo apartado analiza la importancia de las interdependencias en una pandemia y la necesidad de articular respuestas colectivas para controlar sus impactos. El tercero considera el papel de los gobiernos en las respuestas colectivas y el cuarto la adaptación al *shock* de los ciudadanos y sus comportamientos para reducir los contagios y los daños derivados de ellos. El quinto y último apartado señala, a modo de conclusión del capítulo, los principales conceptos a tener en cuenta al valorar los problemas y respuestas a la pandemia que van a ser analizados en el resto de la monografía.

1.1. España ante los impactos de la covid-19

La declaración de la Organización Mundial de la Salud (OMS) a finales de enero de 2020 de que nos enfrentábamos a una pandemia provocada por un virus altamente contagioso, de efectos para

la salud potencialmente muy graves, era un aviso muy serio. Tras unas semanas de dudas, la mayoría de los gobiernos reaccionaron enfocando la respuesta con el planteamiento tradicional de la doctrina de gestión de estrategias y desastres (EDM, por sus siglas en inglés): la defensa de un mando único frente a las emergencias como base del impulso gubernamental a la acción colectiva.

Esa estrategia no implica, necesariamente, renunciar a combinar las decisiones centralizadas con una llamada a la coordinación, la cooperación y la colaboración de los otros niveles de gobierno y de la ciudadanía. La razón es que sin esas aportaciones públicas —en particular cuando existen gobiernos subcentrales con competencias sanitarias relevantes— y privadas, no es posible el cambio en los comportamientos de los actores que es necesario para alcanzar las metas perseguidas en cuanto al control de la crisis sanitaria. Y sin este control es imposible que la vida social y económica recupere la normalidad porque el sistema sanitario colapsaría.

El presidente del Gobierno de España declaró el *estado de alarma* el 13 de marzo, que otorgaba poderes extraordinarios al Gobierno central. Entró en vigor el día 14 y llevó al confinamiento domiciliario de todo el país para frenar la transmisión de la covid-19 y el consiguiente riesgo de colapso del sistema sanitario. Hasta el mes de julio de 2020 se mantuvieron severas restricciones a la movilidad, cierre de muchas actividades económicas (excepto las esenciales) y centros educativos, y limitaciones severas a la interacción social.⁴ Al mismo tiempo, el Gobierno comenzó a reunirse

⁴ El Real Decreto 463/2020, del 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por la covid-19 y sus sucesivas prórrogas dejaron todas las competencias para responder a la emergencia en manos del Gobierno central. Esto suponía, según al art. 7.1 de dicho Real Decreto, la imposición de restricciones a la circulación de las personas excepto para la realización de una serie de actividades: adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad; asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios; desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial; retorno al lugar de residencia habitual; asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas vulnerables; desplazamiento a entidades financieras y de seguros; desplazamientos por causa de fuerza mayor o situación de necesidad; y cualquier otra actividad de análoga naturaleza habrá de hacerse de forma individual, salvo que se acompañe a personas con discapacidad o por otra causa justificada (España 2020c).

con mucha más frecuencia que antes de la pandemia con las CC. AA., tanto a través de las conferencias sectoriales —en especial la de sanidad— como a través de las Conferencias de Presidentes. Tras el fin del estado de alarma, las limitaciones han permanecido con intensidad variable durante dos años, y han sido el resultado de decisiones del Gobierno central y de los gobiernos autonómicos. La centralización de las mismas se ha reducido, pero las necesidades de coordinación han permanecido o, incluso, aumentado.

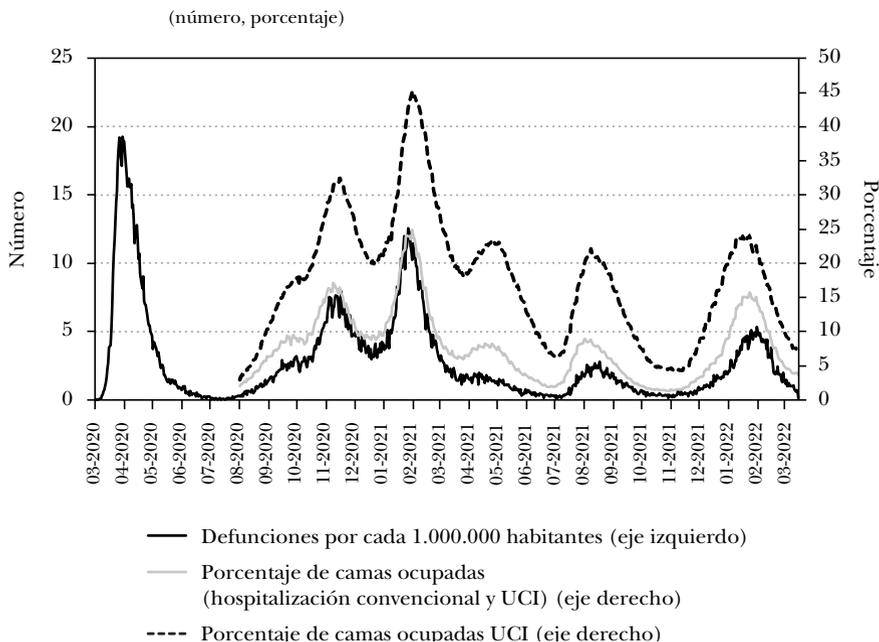
El impacto sanitario

Las medidas adoptadas por los gobiernos de todo el mundo en el frente sanitario han estado orientadas a frenar la pandemia, reducir los fallecimientos —la cifra acumulada en España ha superado los 100.000— y mantener bajo control la presión sobre los servicios de salud, muy elevada en algunas de las oleadas de contagios. En la primera, la segunda y la tercera ola la tensión se reflejó fundamentalmente en los altos niveles de presión hospitalaria, especialmente en las unidades de cuidados intensivos (UCI), que como se aprecia en el gráfico 1.1 padecieron picos superiores al 45 %.⁵ También ha sido alta la presión sobre los servicios de atención primaria, derivada del seguimiento y trazado de contagios, del proceso de vacunación y de las nuevas variantes que, más contagiosas, elevaron con fuerza el número de casos positivos.

A falta de instrumentos farmacológicos específicos para combatir los efectos del coronavirus hasta la llegada de las vacunas, las medidas sanitarias adoptadas fueron no farmacológicas. Inspiradas en las experiencias epidemiológicas del pasado, han consistido en evitar los contactos interpersonales para controlar la reproducción del virus de dos maneras: mediante restricciones de obligado cumplimiento en los comportamientos y mediante recomendaciones. La mayoría de los gobiernos optaron pronto por las primeras, con distintos grados de severidad (confinamientos domiciliarios, cierres de actividades económicas o centros educativos, obligatoriedad de uso de mascarillas). Pero algunos prefirieron

⁵ En el gráfico 1.1 la presión hospitalaria de la primera ola no puede advertirse por el momento en el que comienza la serie homogénea, pero fue muy intensa, como refleja indirectamente la cifra de defunciones.

GRÁFICO 1.1: Evolución diaria de la presión hospitalaria (porcentaje de camas ocupadas) y tasa de mortalidad por covid-19. España, 1 marzo 2020-16 marzo 2022



Fuente: ISCIII (2022a), Ministerio de Sanidad (2022), INE (2022c) y elaboración propia.

ron las segundas (recomendación de usar mascarillas, lavado de manos, distancia social) por considerar evitables las imposiciones y confiar en los comportamientos preventivos de la población una vez conocía los consejos de los expertos (por ejemplo, Suecia). Otros gobiernos fueron reacios a tomar medidas de obligado cumplimiento, pero por otras razones, como no confiar en las opiniones de los expertos sobre los riesgos de la pandemia o no ser partidarios de las intervenciones (Estados Unidos, Brasil).

El descubrimiento y acceso temprano a las vacunas a finales de 2020 cambió sustancialmente las herramientas disponibles para las autoridades a la hora de responder a la pandemia en 2021. En muchos países —en especial en los más ricos— los procesos de vacunación masiva han proporcionado inmunidad a gran parte de la población, sobre todo en lo que se refiere al riesgo de padecer

de forma grave la enfermedad. El resultado ha sido un desacoplamiento de contagios y hospitalizaciones, y una reducción sustancial de estas últimas y de las defunciones (en España, en los diez meses de pandemia de 2020 se produjeron 59.000 y en todo 2021 la cifra fue de 39.000).

No obstante, la velocidad a la que se adoptaron las vacunas ha implicado que la información sobre sus efectos se haya ido completando progresivamente. Los periodos de inmunidad que proporcionan han sido conocidos *a posteriori*, siendo recomendadas dosis adicionales. Por otra parte, la eficacia de la vacunación ha estado condicionada también por la disposición a vacunarse de la población, que es diversa entre países. España se encuentra a la cabeza en este sentido. El porcentaje de población vacunada supera el 90 %, lo que ha favorecido la interrupción de las cadenas de contagios más que en otros países y, sobre todo, reducido el curso grave de la enfermedad que comporta hospitalización.

La valoración de los resultados de las distintas estrategias de respuesta a la crisis sanitaria dista de estar consensuada. Es materia de numerosos análisis comparados desde el comienzo de la pandemia en distintos campos disciplinares, tanto de las ciencias de la salud como de las ciencias sociales, con muy distintos enfoques metodológicos y periodos de análisis, y conclusiones muy diversas, en ocasiones claramente contrapuestas.⁶ Pero esta monografía no analiza esta cuestión, que requiere investigaciones basadas en bancos de datos internacionales y, probablemente, tardará todavía tiempo en dilucidarse. Como hemos señalado, nuestra investigación pone el foco en el estudio de los impactos socioeconómicos de la pandemia y, especialmente, las características y el alcance de la reacción de los gobiernos, la población y el tejido

⁶ Véase, entre otros muchos trabajos, el ejemplo temprano del Imperial College (Ferguson *et al.* 2020) que atribuía una gran capacidad de las medidas de contención de reducir fallecimientos, los trabajos de CEPR Covid Economics —Bonardi *et al.* (2020); Laliotis y Minos (2020); Frey, Chen y Presidente (2020)—, la revisión de la literatura de Allen (2021) y el metaanálisis de 24 trabajos publicados realizado por Herby, Jonung y Hanke (2022), cuestionando que los indicadores de medidas coercitivas comentadas ofrezcan evidencia robusta de haber resultado eficaces para reducir los fallecimientos en la primera ola.

productivo ante las consecuencias de la covid-19 sobre la economía y las condiciones de vida.

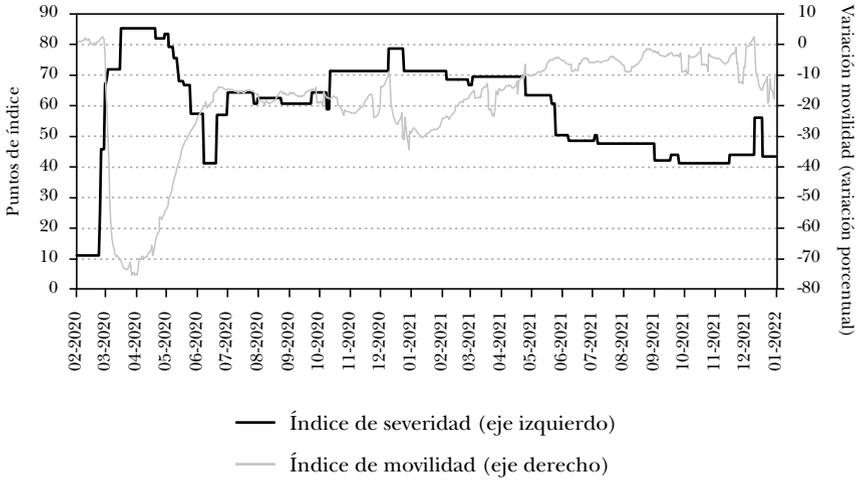
Las consecuencias económicas de las medidas de control

Los daños derivados de las restricciones adoptadas para combatir la difusión del virus sobre las actividades, el empleo y los ingresos de empresas y familias, fueron pronto muy perceptibles y relevantes, prolongándose durante varios años. Además de los efectos a corto plazo, percibidos en indicadores estadísticos convencionales como el producto interior bruto (PIB) y sus componentes o el paro, la pandemia también ha tenido implicaciones para el bienestar presente y futuro de la población. Entre los mismos figura la reducción significativa de la esperanza de vida, el deterioro de la salud mental (véase Fenollar *et al.* 2021) y el empeoramiento del estado de salud subjetivo de la población. También han existido consecuencias para la acumulación de capital humano derivadas de las distorsiones en el funcionamiento de los centros educativos y en los procesos de inserción laboral de los jóvenes, y posiblemente sobre el capital social o de confianza, aunque los indicadores de este último son más limitados (OCDE 2021).

Una primera aproximación a estos impactos socioeconómicos, en los que se profundiza en los capítulos posteriores, aconseja subrayar que en buena medida fueron consecuencia de las restricciones a la movilidad adoptadas: confinamientos, perimetraciones y prohibición de viajes, restricciones de acceso a distintos lugares de trabajo, consumo u ocio. La evolución de la movilidad ha sido seguida con ayuda de las TIC con gran precisión y se ha convertido en un indicador en tiempo real de las implicaciones que tenía la severidad de las restricciones adoptadas por los gobiernos. Como muestra el gráfico 1.2,⁷ existe una relación directa entre la caída y recuperación de la movilidad, por un lado, y, por otro, la

⁷ La información es diaria y se referencia al valor medio de cada día de la semana, que se calcula durante un periodo de 5 semanas, desde el 3 de enero al 6 de febrero del 2020. Siguiendo el trabajo de Gómez y del Río (2021) se considera el dato promedio de los índices de movilidad a centros de «supermercados y farmacias», de «tiendas y ocio» y de «lugares de trabajo» como *proxy* de la movilidad vinculada a la actividad económica. Se indica el promedio de siete días.

GRÁFICO 1.2: Comparación evolución de la movilidad y la severidad de las medidas. España, 15 de febrero 2020-31 de enero 2022
(puntos de índice, variación porcentual)



Fuente: Google Inc. (2022), Blavatnik School of Government (BSG 2022) y elaboración propia.

intensificación y reducción del índice de severidad de las medidas restrictivas, construido por la Universidad de Oxford (OxGRT).⁸ Ambos indicadores ofrecen, básicamente, una imagen espejular.

Como estudiaremos en el capítulo 2, a consecuencia de esas y otras limitaciones —como el cierre de actividades en los momentos más duros de la pandemia— y de las restricciones al funcionamiento normal de algunas de ellas durante dos años, la vida económica y el bienestar se resintieron significativamente, y así

⁸ El índice OxGRT se construye a partir de nueve indicadores: cierre de centros educativos (C1), el cierre de centros de trabajo (C2), la cancelación de eventos públicos (C3), las restricciones sobre el tamaño de las reuniones o concentraciones (C4), el cierre de transporte público (C5), requisitos de confinamiento en la vivienda (C6), restricciones a la movilidad interna (C7), restricciones a los viajes internacionales (C8) y campañas de información pública (H1). El índice se construye como un promedio simple del valor asignado a los nueve subíndices. Los indicadores, salvo el C8, tienen en cuenta si la medida es específica o de aplicación general en todo el país. Cada uno con un valor entre 0 y 100 (Hale *et al.* 2020).

lo confirman los principales indicadores socioeconómicos que recoge el gráfico 1.3. En sus cuatro paneles se representa la evolución entre 2015 y 2022 de las tasas de variación de ocho variables macroeconómicas especialmente relevantes para el conjunto de la economía, los trabajadores, las familias y el sector público. En todos los casos se aprecian los sustanciales cambios de trayectoria de los indicadores en 2020, así como importantes recuperaciones en 2021 y 2022.

Si se contempla el panel *a*, se aprecia que el PIB crecía a buen ritmo desde 2015, pero desciende bruscamente en 2020, más de once puntos porcentuales. La tasa de crecimiento en los dos años siguientes vuelve a valores positivos en 2021, pero a finales de 2022 todavía no se habían alcanzado en la economía española los niveles prepandemia de producción nacional, como consecuencia en buena medida de la intensa afectación de las actividades turísticas durante la pandemia.

Más intenso todavía es el *shock* padecido por el comercio exterior, sumamente afectado por la interrupción simultánea de la actividad en la práctica totalidad de la economía mundial. Sin embargo, la recuperación del mismo ha sido más rápida que la de la producción nacional y en 2022 se alcanzaron ya los niveles de 2019.

Desde la perspectiva del mercado de trabajo, en el panel *b* se aprecia que las horas trabajadas siguieron durante la pandemia una trayectoria muy próxima a la del PIB, experimentando una reducción superior al 11 %, y aumentando por esa razón la pobreza y la desigualdad, como veremos. Sin embargo, el impacto sobre el empleo fue mucho mayor porque una de las medidas más importantes adoptadas por el Gobierno para paliar las consecuencias del *shock* fue preservar, mediante los fondos públicos aportados para financiar los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), el vínculo contractual entre los empleados y unas empresas que sufrían impactos severos derivados de la interrupción de sus actividades.

Las caídas del PIB y de las horas trabajadas incidieron directamente sobre los ingresos de las familias y, si se contempla el impacto sobre el consumo con la ayuda del panel *c*, se aprecia que la crisis provocada por la covid-19 repercutió con especial intensi-

dad sobre la medida de esta magnitud que ofrece la Contabilidad Nacional (SEC). A ello contribuyó también que muchas de las restricciones adoptadas para controlar la pandemia dificultaban o impedían actividades muy relevantes para el consumo, como el comercio, el transporte, la restauración o el ocio. En 2020 la caída del consumo fue del 12,4% y, aunque en 2021 ya volvió a tasas claramente positivas, en 2022 el nivel de este indicador no había alcanzado el de 2019.

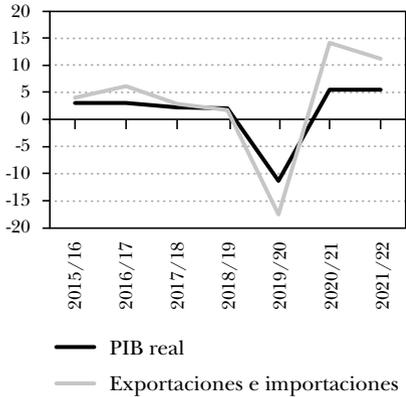
Sin embargo, durante la pandemia se puso de relieve la importancia de las actividades de producción doméstica (comida, limpieza, cuidados), muchas de ellas de consumo, y también las de ocio en el hogar. Unas y otras eran desarrolladas fuera del mercado y soportadas por el importante equipamiento de los hogares, en particular por las TIC. La estimación de estas magnitudes no incluidas en el PIB permite una aproximación más próxima al bienestar que el PIB o el consumo incluido en el mismo (Pérez y Uriel [dirs.] 2022). En base a la misma, la trayectoria del *consumo ampliado* que muestra el gráfico indica que la caída en 2020 fue menor (de un 4,6%) y la recuperación habría permitido superar en 2022 el nivel de 2019 de este indicador de bienestar (véase Fundación BBVA e Ivie 2023).

Por último, el panel *d* muestra, desde la perspectiva general en la que por ahora nos situamos, las consecuencias que tuvo la pandemia sobre las cuentas de un sector público que asumió un papel muy decidido para paliar las consecuencias de la misma, pero también sufría el *shock*. Los ingresos públicos cayeron en 2020 —aunque menos que el PIB o el consumo, y se han recuperado pronto— y el gasto aumentó, manteniéndose en los años posteriores a un nivel claramente superior al de la prepandemia. Esas trayectorias supusieron un aumento muy grande del déficit público en 2020 (10,1% del PIB), conteniéndose este en 2021 y 2022 gracias a los incrementos de la recaudación y las importantes transferencias europeas, sin lograrse, pese a todo, devolver el saldo presupuestario a los niveles de 2019.

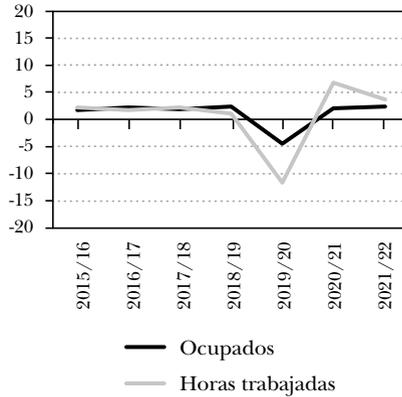
Los datos ofrecidos por esta visión panorámica de la situación vivida entre 2020 y 2022 confirman que el *shock* sufrido fue de enormes dimensiones, tanto desde la perspectiva sanitaria como de la movilidad, tanto sobre la actividad económica como sobre el

GRÁFICO 1.3: Evolución de los principales indicadores macroeconómicos. España. 2015-2022
(porcentajes)

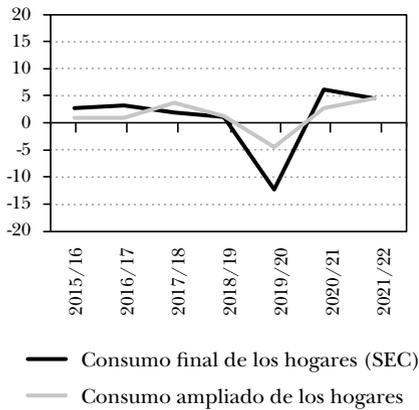
a) Actividad económica
(tasa de crecimiento)



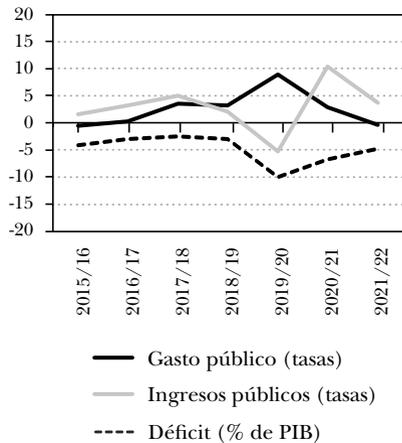
b) Consumo de los hogares
(tasa de crecimiento)



c) Gastos, ingresos y déficit público
(tasa de crecimiento)



d) Gastos, ingresos y déficit público
(tasa de crecimiento y porcentaje del PIB)



Fuente: INE (2022h, 2022i), IGAE (2023) y Fundación BBVA e Ivie (2023).

empleo y el consumo, tanto desde el lado de los ingresos como de los gastos públicos y el déficit. Una crisis sistémica de semejante magnitud perturba lo suficiente el funcionamiento de una economía de mercado y el sistema de precios como para que este pierda relevancia; lo contrario ocurre con las instituciones, informales y formales, con responsabilidades de canalizar la acción colectiva de alcance parcial o global, en ámbitos en los que el mercado no opera satisfactoriamente.

Lo que sucedió durante la crisis es que el ámbito en el que se ponía de manifiesto una necesidad imperiosa de complementar o suplir al mercado se ampliaba considerablemente porque sus mecanismos ordinarios no podían funcionar con normalidad. Pero, a consecuencia de ello, la acción colectiva hubo de enfrentarse a la resolución de problemas de coordinación, motivación y cooperación mucho más abundantes y graves, en ocasiones verdaderamente extraordinarios. Para entender las características de los mismos es necesario contar con un marco conceptual adecuado y a ello se dedican los siguientes apartados.

1.2. Las interdependencias y la acción colectiva durante la pandemia

La gestión de la pandemia, y sus derivadas económicas y sociales, ha sido muy difícil. Una de las cuestiones debatidas durante estos años ha sido si las sociedades más abiertas (como las occidentales) y los sistemas más descentralizados (como los federales) tienen más dificultades para enfrentarse a crisis como la actual que las sociedades autoritarias (como China) y los gobiernos centralizados. La EDM ha prescrito tradicionalmente un mando único (vertical) como la alternativa más eficaz, pero la complejidad de las incertidumbres naturales, tecnológicas y sociales ha hecho emerger un nuevo paradigma de la EDM. Las estructuras horizontales han ganado espacio como consecuencia de su resiliencia en tiempos de crisis. Así, permiten reconocer que no hay una única respuesta posible a los problemas y acumular experiencias diversas que pueden ofrecer resultados positivos y merecen ser imitadas. Sin embargo, las democracias, en particular las más descentralizadas,

también se enfrentan a importantes retos, como el de la cooperación entre los gobiernos, que aparecen debido a la dificultad de alinear a los actores que adoptan decisiones en contextos en los que las interdependencias entre personas y entre gobiernos importan mucho para el resultado general (Hattke y Martin 2020).

La importancia de las interdependencias

La pandemia de la covid-19 ha puesto de manifiesto hasta qué punto la interacción humana es clave para el funcionamiento de las sociedades y las economías contemporáneas tal como las conocemos, y para sostener los niveles de renta y bienestar logrados. Esta interacción había alcanzado niveles extraordinarios en 2019 —dentro de los países y entre países—, pero se ha resentido sensiblemente con la aparición de un virus tan contagioso como el SARS-CoV-2. Ello ha obligado a la humanidad a asumir las enormes consecuencias económicas y sociales de no poder interactuar presencialmente y el reto de minimizar los costes que eso significa. Ambos desafíos, asimilar los costes de interactuar menos y reducirlos en la medida de lo posible —por ejemplo, usando mascarillas o vacunándose para no contagiar— requieren respuestas colectivas. Pero dichas respuestas serán, en gran medida, las resultantes de cambios de actitudes y comportamientos individuales que suponen internalizar ciertas externalidades negativas de la interacción y la cooperación en sus acciones.

Las interdependencias son con frecuencia la manifestación de la cooperación entre agentes y, en ese sentido, reflejo del aprovechamiento de oportunidades. Pero en algunas situaciones también son el origen de amenazas, pues provocan los efectos negativos que unos individuos ejercen sobre otros. Ambos aspectos se han puesto de manifiesto durante los últimos años. Por un lado, hemos experimentado la pérdida de no poder interactuar como antes. Por otro, hemos percibido los riesgos de interactuar en presencia de un virus altamente contagioso. Así, cuando un individuo está enfermo no padece solo él las consecuencias, pues puede provocarlas en otros generando *externalidades negativas* en los grupos con los que se relaciona. Estos *efectos externos negativos* representan un coste social que solo el comportamiento responsable —el que tiene en cuenta a *los otros*— lo mitiga (Coase 1937, 1994; Olson

1965; Granovetter 1973). Pero esa mitigación nos obliga a renunciar a interacciones sociales y económicas ventajosas.

Para poder minimizar los costes de los efectos externos negativos de virus contagiosos, silenciosos y letales como el SARS-CoV-2 es necesario identificar cómo se transmiten y definir estrategias eficaces de acción colectiva. Es decir, se necesita lograr que los comportamientos de las personas contribuyan a cortar las cadenas de transmisión. Para ello las estrategias de respuesta colectiva combinan elementos diversos que condicionan el resultado: diagnósticos y recomendaciones de los expertos; decisiones coercitivas de las autoridades para regular los comportamientos individuales, políticas de comunicación dirigidas a informar y persuadir a los ciudadanos de las ventajas de la cooperación voluntaria para seguir las recomendaciones y del cumplimiento de las instrucciones suministradas para luchar contra la pandemia; y disposición a cooperar de los ciudadanos.

El primer objetivo de las autoridades es que los individuos internalicen sus externalidades más fácilmente al contar con criterios para contribuir a la lucha contra la pandemia, y tengan en cuenta que sus intereses están vinculados a los de los grupos a los que pertenecen y, por ello, tiene ventajas ser altruista, aunque sea por egoísmo. Pero la disposición a cooperar de la gente dependerá de su confianza en las instituciones y en los demás. Así pues, la acción colectiva para el control de la pandemia requiere comportamientos individuales que tengan en cuenta las externalidades negativas que se generan en los ámbitos sanitario, económico y político en presencia de la misma:

- *Sanitario*: los ciudadanos deben asumir costes individuales en favor del bien que representa la salud pública y hacerlo en condiciones de información imperfecta sobre la propia salud, debido a la posibilidad de estar enfermo sin síntomas visibles. El primer tipo de costes se deriva de que los ciudadanos deben tomar medidas preventivas que reducen la interacción social, como usar mascarilla, limitar el contacto físico con otras personas, disminuir su movilidad geográfica, evitar reunirse con personas no convivientes o confi-

- narse en casa cuando alguien cercano se ha contagiado. En segundo lugar, las personas contagiadas deben informar de su estado de salud, confinarse y no relacionarse ni siquiera con las personas con las que conviven. Finalmente, los ciudadanos deben vacunarse para que el virus pueda controlarse y desaparecer.
- *Económico*: para controlar la expansión de la covid-19 los agentes económicos deben asumir los costes que supone la interrupción de las actividades que resultan incompatibles con la situación sanitaria: la mayoría de ellas son restringidas durante las fases más graves, que obligan a confinar a la población; y las más generadoras de contagios lo son mientras exista riesgo de presión hospitalaria importante. Los costes económicos directos asumidos son la pérdida de empleos e ingresos y la renuncia al consumo de aquellos servicios que promueven la interacción social. Como consecuencia de estos costes directos, se asumen también importantes costes indirectos derivados de la caída de la actividad general de la economía.
 - *Político*: los actores políticos —partidos, gobiernos— deben asumir que el control de la pandemia exige aplicar un marco normativo —existente o nuevo— que supone cambios en la regulación de las actividades y costes para las arcas públicas, los ciudadanos, las empresas y las instituciones. La valoración política de dichos costes depende de la disposición a la cooperación con los gobiernos de tres actores: los otros gobiernos, los partidos y los ciudadanos. En primer lugar, en un estado multinivel los gobiernos autonómicos, sobre todo cuando su color político no es el del Gobierno nacional, deben decidir si apoyan o critican las decisiones de este último, y viceversa. En segundo lugar, los partidos de la oposición pueden convertir la gestión de la pandemia en un *position issue* —y tratar así de conseguir beneficios electorales a través de la crítica a la actuación de los gobiernos y la adopción de medidas impopulares— o en un *valence issue*, cooperando con el Gobierno para no politizar la gestión de la pandemia. De acuerdo con la definición clásica de Stokes (1963, p. 373), en los *valence issues* no hay

diferencias en las posiciones de los partidos o votantes, sino que todos están a favor (como el crecimiento económico) o en contra (como la corrupción), mientras que los *position issues* suponen posicionarse entre varias alternativas sobre las que las preferencias de los ciudadanos varían (como el aborto o el gasto público). Finalmente, los ciudadanos, influidos por las acciones de los distintos gobiernos y los partidos de la oposición, pueden coordinarse masivamente alrededor del Gobierno para facilitar la gestión de la crisis (lo que se denomina el efecto *rally round the flag* (Mueller 1970) o apoyar a la oposición en su crítica a la actuación del Gobierno.

La situación vivida es un ejemplo de que no es fácil asegurar que los comportamientos individuales y de los actores políticos tengan en cuenta los intereses colectivos y actúen en la misma dirección. Cuando lo hacen se comportan de manera responsable para reducir los contagios y el riesgo para la salud pública y para la economía. Pero hay problemas de motivación y dificultades en la cooperación y no basta, ni para lo uno ni para lo otro, con establecer normativas, pues lo que importa para el resultado es el acierto de las mismas pero también su efectividad.

El sector público sirve a la acción colectiva marcando el terreno de juego a los individuos, pero sabemos que tiene fallos incluso cuando se mueve en terrenos en los que actúa regularmente como garante de derechos y proveedor de coberturas. Por tanto, no es sorprendente que haya encontrado dificultades todavía mayores, enormes en ocasiones, para abordar los múltiples problemas sobrevenidos con la pandemia, haciéndolo en ocasiones con evidentes limitaciones en cuanto al conocimiento de los mismos y sus soluciones, no solo de los responsables políticos sino de sus colaboradores técnicos.

La complejidad de la acción colectiva como respuesta a la pandemia

Los problemas de acción colectiva se generan debido a la existencia de «dilemas sociales», esto es, escenarios en los que los individuos eligen acciones en una situación de interdependencia (Ostrom 2007). Si los individuos escogen estrategias basadas en

un cálculo que maximiza los beneficios materiales propios, sus acciones darán lugar a resultados colectivos peores de los que se podrían alcanzar si hubiera cooperación. Siguiendo a Ostrom (2007) y a Haring, Jagers y Löngren (2021), hay varias características de una pandemia como la de la covid-19 que hacen particularmente difícil la acción colectiva en la gestión de la misma:

- La primera es la complejidad: los individuos no conocen —sobre todo, no conocían a principios de 2020— los mecanismos de los que depende la difusión de la enfermedad, su gravedad y su control.
- La segunda es la escala: el número de participantes implicados es enorme, pudiendo influir en la difusión del virus tanto individuos próximos como lejanos. Todos los ciudadanos de un país afectado por la covid-19 y prácticamente todas las personas que viven en el mundo participan del problema e influyen en la acción. Lo hemos vivido con el origen remoto del virus (en China) y también de la variante ómicron (en Sudáfrica). De acuerdo con el argumento clásico de Olson (1965), cuando aumenta el tamaño de un grupo la probabilidad de superar el dilema social se reduce por dos razones. Por un lado, la contribución a la provisión del bien público (en este caso, la salud global que resulta de controlar/eliminar los contagios) no es visible. De este modo, las personas que no emplean mascarillas o no se vacunan se benefician de que los demás sí lo hagan, pero su comportamiento incumplidor (*free-riding*) no tiene costes. Por otro lado, en grupos grandes los acuerdos para implementar estrategias coordinadas exigen mayores costes de transacción y son más difíciles de alcanzar. A mayor escala del problema más difícil responsabilizar a los actores individuales por sus acciones.
- La tercera es la gran heterogeneidad de los participantes en términos de cultura, capacidad de comprensión de los problemas, información, recursos y objetivos, como consecuencia del tamaño del grupo. En el caso de la covid-19, el conocimiento de los riesgos de la pandemia era escaso para casi todos al principio, pero el proceso de aprendizaje

posterior ha sido distinto en función de las características de las personas, sus recursos, condiciones de vida y experiencias, y de la credibilidad otorgada a expertos y autoridades. Para unos la toma de conciencia de la importancia de los comportamientos responsables ha sido más rápida que para otros. En presencia de esa heterogeneidad la cooperación de un número suficiente de actores para que los resultados se consigan es más difícil, debido a los mayores costes de transacción y al conflicto implícito entre individuos y grupos sobre la distribución de los beneficios y los costes de la acción colectiva.

- La cuarta es la incertidumbre: no hay certeza sobre qué comportamientos provocan los contagios ni tampoco sobre la eficacia de los remedios. La incertidumbre amplía las decisiones que los agentes pueden considerar aceptables desde una perspectiva racional, emocional y, según su personalidad, influyendo en la identificación de los comportamientos que son deseables. Pero esa decantación de los conocimientos y las valoraciones lleva tiempo, debilitando la confianza en quienes los proponen, sean personas expertas o autoridades, cuando sus propuestas no resultan eficaces o no lo parecen.
- La quinta es la falta de reconocimiento del esfuerzo: mientras en grupos pequeños una reputación individual de cooperación en el pasado genera confianza interpersonal y facilita la acción colectiva, en grupos muy grandes crear esta reputación es más difícil. En esas circunstancias la cooperación se complica porque la falta de reconocimiento de los demás debilita la reciprocidad y los incentivos para seguir cooperando.
- Finalmente, la sexta es que se trata de una solidaridad impersonal: las contribuciones a la salud pública en la gestión de la pandemia no se entregan específicamente a alguien en la cadena de relaciones sociales, sino que van a un *pool* general del que todos los individuos obtienen beneficios. En grupos indiferenciados la acción colectiva es más difícil porque, si no se identifica a los beneficiarios de la solidari-

dad, para los individuos es más difícil visualizar los resultados de sus sacrificios, ni en otros ni en ellos mismos.

En definitiva, en un problema de acción colectiva a gran escala como la gestión de la pandemia de la covid-19 la articulación de la respuesta es muy difícil. Por una parte, tenemos un grupo grande y heterogéneo, el mayor posible en las dos dimensiones, la humanidad. Y para la mayoría de los individuos no había apenas información previa sobre la naturaleza del problema —las epidemias en los países avanzados eran cosa del pasado— ni sobre cómo responder al mismo mediante la cooperación de los individuos y los resultados de la misma. Tampoco existe una vinculación formal a una red social común, sobre todo cuando se traspasan las fronteras que suelen definir los compromisos de solidaridad más importantes: los Estados nacionales y sus sistemas de ingresos y gastos públicos.

Pero no todo son desventajas a la hora de articular las respuestas colectivas en una pandemia. En primer lugar, los sentimientos solidarios frente a la enfermedad son muy importantes: el altruismo está más presente de lo que suelen reconocer los economistas y en circunstancias como las vividas brota de manera más visible. En segundo lugar, a diferencia de otros problemas de acción colectiva a gran escala como el cambio climático, los beneficios de cooperar o los costes de no hacerlo en la gestión de la covid-19 se alcanzan a muy corto plazo: el efecto de la (no) cooperación es visible, debido al propio ciclo de infección del virus, en menos de 10 días. En este caso los beneficios del *free-riding* para los incumplidores son inmediatos (cuando interaccionan sin precauciones) pero los costes para todos de su no cooperación también los son. La observación de la efectividad de los esfuerzos realizados para controlar la pandemia —la reducción de las oleadas de contagios, hospitalizaciones y fallecimientos cuando se han cumplido las disposiciones y recomendaciones— ha contribuido a que los individuos hayan sido más propensos a cooperar pronto en la gestión de la pandemia de la covid-19 que en la lucha contra el cambio climático, como seguramente sucedería si se intensificaran de repente los desastres que este puede provocar.

1.3. Los gobiernos y la coordinación de las respuestas colectivas a la pandemia

En problemas colectivos que afectan a grupos pequeños ya se plantea la dificultad de coordinar y supervisar las actuaciones de todos en beneficio de la colectividad porque, con frecuencia, los costes individuales son seguros y los beneficios inciertos. Pero en los problemas que, como una pandemia, afectan a grupos grandes, esas dificultades se multiplican porque asumir restricciones para frenarla tiene un coste evidente e inmediato. En cambio, los beneficios de evitar los contagios son difusos mientras la enfermedad no se percibe como un riesgo elevado. Así era percibida la covid-19 al principio de 2020, cuando los expertos —y en particular las autoridades de vigilancia y la OMS— advirtieron del peligro que se avecinaba. No obstante esos anuncios, la mayoría de la población mundial no esperaba la oleada de hospitalizaciones y muertes que poco después viviríamos, con frecuencia de manera directa al afectar a amigos y familiares. Posiblemente, la catástrofe se agravó porque tardamos en reconocer la amenaza debido a que otras alertas sanitarias pasadas fueron valoradas como infundadas (gripe aviar) y otros brotes epidémicos fueron controlados sin que llegaran a afectar más que a unos pocos países o personas (SAR, MERS).

La toma de conciencia de la dificultad de reconocer los problemas que requieren acción colectiva a gran escala genera una demanda de intervención de terceros mejor informados. En la mayoría de los casos, la demanda se dirige a los gobiernos, reclamando a las autoridades capacidad de detectar y explicar la situación, proponer respuestas y hacer cumplir las decisiones. El papel del Estado como promotor de la acción colectiva a mayor escala puede ser muy importante debido a la dificultad de los individuos para internalizar los objetivos colectivos y las externalidades de sus actuaciones mientras no entienden los problemas o no conocen las soluciones, pero también porque, además, se requiere coordinar las actuaciones.

El papel de los gobiernos: importancia del capital social

Los gobiernos actúan como agentes del interés general para resolver las dificultades de articulación de la acción colectiva, en especial en situaciones de emergencia que requieren respuestas

rápidas. Por lo general, no lo hacen promoviendo una negociación para alcanzar acuerdos sobre las medidas que requiere plazos de los que no se dispone, sino mediante una combinación de varios elementos:

- Adoptan medidas rápidas de obligado cumplimiento, coercitivas, dirigidas a atajar los problemas apoyándose en el conocimiento que les ofrecen los expertos para abordarlos.
- Desarrollan políticas de comunicación orientadas a informar a los ciudadanos de la situación, las causas de los problemas y las razones de las medidas adoptadas, para conseguir su apoyo.
- Legitiman sus decisiones en el ámbito político mediante el cumplimiento de los procedimientos que el marco normativo establece y, en el caso de las democracias, la tramitación parlamentaria de las normativas que aprueban.
- El papel de los gobiernos en el desempeño de estas funciones de coordinación puede ser valorado de distintas maneras por los ciudadanos desde la perspectiva de la acción colectiva. Los extremos irían entre su aceptación como instrumento eficaz dadas las circunstancias que lo motivan; y su rechazo como intervención innecesaria, inadecuada o ineficaz. Para la valoración en uno u otro sentido puede ser importante la confianza previa en el Gobierno y también los valores predominantes en la sociedad.

La confianza acumulada constituye un activo —un *capital social* o *capital de confianza*— porque reduce los costes de transacción de llegar a acuerdos (Fernández de Guevara, Pérez y Serrano 2015). Cuánto mayor es la confianza más fácil es poner en funcionamiento la acción colectiva en una sociedad. En opinión de Haring, Jagers y Löngren (2021), OCDE (2021), y Borgonovi y Andrieu (2020), el capital social acumulado es clave para comprender la intensidad de la demanda de intervenciones de los gobiernos durante la pandemia y opera a través de dos canales diferentes: la confianza de la gente en las instituciones (vertical) y la confianza en los demás (horizontal).

Si las personas no confían en las autoridades, su propensión a aceptar las regulaciones para combatir la pandemia será menor y, en consecuencia, las autoridades se verán inclinadas a desarrollar una estricta supervisión y aplicación de las normativas. Pero si las personas no confían entre sí habrá también una mayor demanda de supervisión. Ante la necesidad de controlar la pandemia cuando se producen oleadas de contagios y colapsos de los hospitales, si la confianza interpersonal es baja, los individuos pueden ser partidarios de estrictas intervenciones públicas como un mal necesario, aunque desconfíen también de los gobiernos. La preferencia por las intervenciones duras (confinamientos o prohibiciones de actividades) frente a las recomendaciones (mantener la distancia o lavado de manos) tienen que ver con la falta de confianza en el cumplimiento voluntario de estas últimas y la capacidad de control de las mismas por terceros.

En entornos de baja confianza los ciudadanos entienden y demandan que las medidas de los gobiernos sean estrictas, porque no confían en que los demás cumplan las recomendaciones pensando en el interés general. En cambio, en entornos en los que el nivel de confianza es alto, los individuos y los gobiernos pueden confiar en el cumplimiento de las regulaciones y recomendaciones sin necesidad de una fuerte supervisión. En estos entornos se considera que las recomendaciones gubernamentales bastan porque se puede confiar en que la gente las transforme en conductas responsables, y se genere así la acción colectiva que se necesita para controlar la pandemia sin medidas coercitivas.

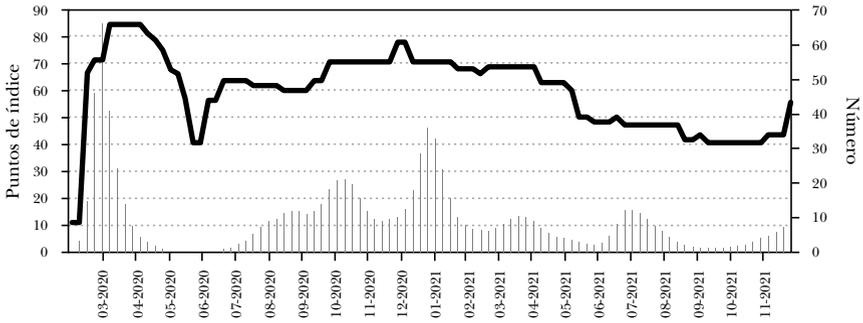
La mayoría de los países optaron al principio de la pandemia por intervenciones severas, pero algunas con altos niveles de capital social eligieron otras más suaves. Las políticas de intervención no coercitivas (*light touch*) basadas en recomendaciones como el distanciamiento social y el lavado de manos, instar a las personas a no visitar a los ancianos y evitar las reuniones privadas numerosas o pedir a los ciudadanos que limiten sus viajes, presuponen una relación de confianza recíproca para ser efectivas. Estas medidas basadas en recomendaciones se han utilizado sobre todo cuando ya había tenido lugar un cierto aprendizaje de los graves riesgos de la pandemia, porque los ciudadanos estaban más preparados para asimilar los instrumentos que funcionan para controlarla. El

gráfico 1.4 muestra que en España, Francia e Italia las medidas más severas se adoptaron durante una primera oleada muy dura en hospitalizaciones y muertes; y aunque volvieron a endurecerse en la tercera ola, no se llegó a los niveles del principio de la pandemia. En cambio, en Alemania las medidas no fueron tan severas inicialmente —no parecieron necesarias porque la presión hospitalaria era menor—, pero sí más tarde como consecuencia de la ausencia del aprendizaje derivado de una dura experiencia previa.

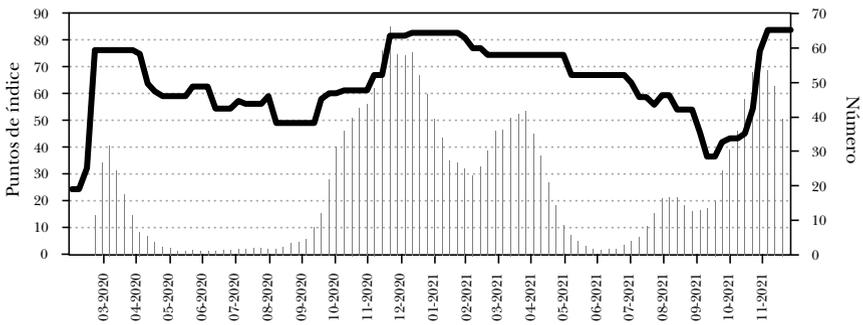
Las políticas fuertemente restrictivas pueden ser contraproducentes pues desplazan las normas existentes y, si las personas infringen las restricciones, existe riesgo de que las sanciones tengan

GRÁFICO 1.4: Evolución de nuevas hospitalizaciones semanales por 100.000 habitantes y severidad de las restricciones. Países europeos y España, 1 de marzo 2020-26 diciembre 2021

a) España



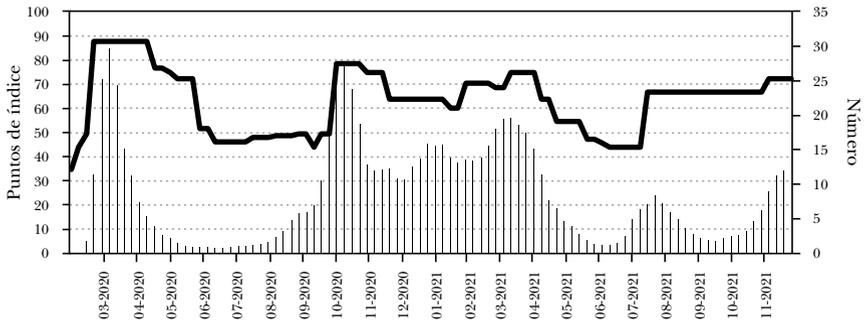
b) Alemania



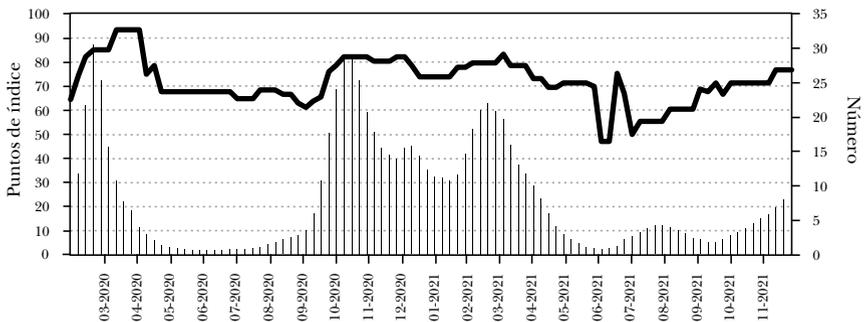
— Nuevas hospitalizaciones (eje derecho)
 — Índice de severidad (eje izquierdo)

GRÁFICO 1.4 (cont.): Evolución de nuevas hospitalizaciones semanales por 100.000 habitantes y severidad de las restricciones. Países europeos y España, 1 de marzo 2020-26 diciembre 2021

c) Francia



d) Italia



— Nuevas hospitalizaciones (eje derecho)
 — Índice de severidad (eje izquierdo)

Fuente: BSG (2022), ECDC (2022) y elaboración propia.

efectos negativos sobre la confianza. Sobre todo si los resultados de las políticas sanitarias no las respaldan claramente y no hay una disposición a cooperar, la pérdida de confianza puede obligar a las autoridades a relajar la presión. Pero las estrategias más suaves pueden ser insuficientes para rebajar la tensión sanitaria y enfrentar a las autoridades a la necesidad de endurecer las restricciones. La experiencia durante los dos años de pandemia ofrece nume-

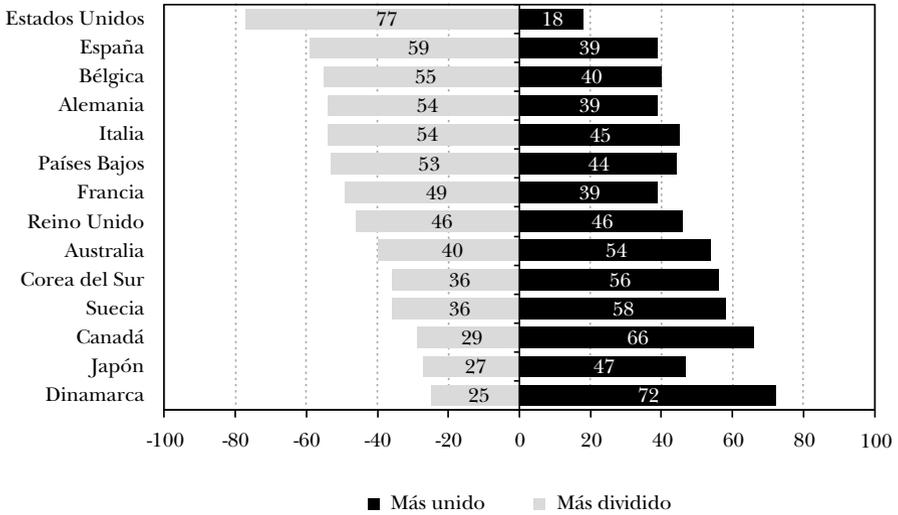
rosos efectos de cambios de criterio y rectificaciones en ambos sentidos.

En suma, el buen funcionamiento de las instituciones políticas impulsa la confianza en los gobiernos y las normas sociales, lo que dota a las sociedades de un capital social que facilita la cooperación con las autoridades en sus iniciativas de acción colectiva. Durante la pandemia el capital social de partida ha sido relevante para elegir un tipo u otro de actuaciones, siendo las estrategias menos restrictivas más fáciles de adoptar en sociedades con altos niveles de confianza, algo que no existía en España. Pero el capital social se acumula (y se devalúa) a lo largo del tiempo, a partir de las experiencias de cooperación colectivas. En ese sentido, las experiencias vividas durante la pandemia han sido muy intensas y son relevantes para la evolución de la disposición a cooperar y a confiar en los demás y en las instituciones. La evidencia en este sentido es limitada, pero algunos indicadores apuntan que la unidad de la sociedad ha seguido una trayectoria más negativa que positiva en bastantes países, aunque no en todos. España sobresale por el deterioro de la situación al principio de la pandemia, en concordancia con el clima de polarización política existente. Devlin y Connaughton (2020) destacan que, en gran parte de los países analizados, los ciudadanos consideran que la sociedad se encuentra más dividida que antes de la llegada de la covid-19 (gráfico 1.5). Este hecho puede considerarse un reflejo de la pérdida de confianza y el deterioro del capital social en la mayoría de los países.

Comprensión de los problemas y aceptación de las soluciones

Para entender cómo se han ido gestando las respuestas colectivas a la pandemia y ha evolucionado la aceptación o no de las propuestas de las autoridades es importante prestar atención a cómo se han ido comprendiendo los problemas y valorando las alternativas a la hora de tomar decisiones. En este sentido, es útil tener en cuenta las enseñanzas de la psicología y la economía del comportamiento durante los últimos cincuenta años, en particular sobre si los individuos se posicionan como decisores a través de un proceso reflexivo de optimización que maximiza su utilidad esperada, o más bien operan con reglas heurísticas que les ayudan

GRÁFICO 1.5: Respuesta a la pregunta. Pensando en el país, ¿cree que este país ahora está más unido o más dividido que antes del brote de coronavirus? Comparación internacional, verano 2020



Fuente: Pew Research Center (Devlin y Connaughton 2020) y elaboración propia.

a resolver dilemas de manera semiautomática, en base a información limitada.

Según Kahneman (2013), los individuos deciden en ocasiones tras un proceso reflexivo, pero una parte importante de sus decisiones son del segundo tipo, automáticas, pero no por ello irracionales. En ese caso la experiencia previa importa mucho para configurar las reglas de decisión (heurística).

Simon (1956) asume que tras las reglas heurísticas se encuentran las limitaciones de conocimiento y la capacidad computacional de los individuos, que no suponen necesariamente una desventaja si el uso de herramientas interpretativas simples de las situaciones les capacita para tomar decisiones aceptables sin contemplar complejos cálculos matemáticos. Estas herramientas simples, una vez desarrolladas, pueden explotar las regularidades informativas existentes en el ambiente y convertirse en mecanis-

mos aplicables a situaciones específicas, aunque no sean estrategias universales adaptables a los distintos escenarios posibles.⁹

Según esta concepción, los individuos llevarían consigo algo parecido a una *caja de herramientas* de la que, de forma adaptativa, van sacando los instrumentos más adecuados para cada situación concreta. Pero cuando el escenario cambia, como ha sucedido con la pandemia, la dificultad de la decisión se agrava porque las reglas de decisión automáticas del pasado no sirven. Por ejemplo, para controlar los contagios hay que cooperar, pero sin interactuar presencialmente con otras personas. Y hay que confiar en los demás, pero sin saber si nos van a contagiar. Se trata de un escenario nuevo para muchos individuos, que obliga a moverse en un entorno desconocido. Las conductas cooperativas tienen costes a corto plazo —no acercarse a los demás para guardar la distancia social, protegerse, confinarse, no poder trabajar o viajar— y los heurísticos de los escenarios anteriores, las reglas simples, no sirven para valorar las nuevas situaciones. El problema también afecta a las autoridades, porque necesitan equiparse con nuevos criterios que deben elaborar y transmitir, y han de hacerlo sin tener siempre los conocimientos suficientes.

Para enfrentarse a la situación, las autoridades han recurrido abiertamente a quienes tenían mejores herramientas para valorarla: los expertos en salud pública y las organizaciones sanitarias especializadas. Se han presentado respaldados por ellos y han sugerido a los ciudadanos que los escuchen. De esa forma han buscado que la confianza que se deriva de la competencia (*confidence*) sirva de soporte a la confianza general que consiste en una expectativa de trato favorable (*trust*).

⁹ Herbert Simon (1956) y la línea de investigación que ha defendido su concepto de racionalidad limitada (*bounded rationality*), aboga por una concepción procedimental de la racionalidad que reemplaza el concepto de maximización por el de satisfacción. Simon propone una teoría descriptiva de la decisión —que muestra cómo reaccionan realmente los humanos— frente al carácter normativo de la teoría de la utilidad esperada —cómo deberían reaccionar— que interpreta las decisiones como el resultado de un proceso optimizador desarrollado sin incoherencias lógicas, —basado en la búsqueda de información—. El decisor de Simon no se preocupa tanto por elegir lo óptimo, sino por seleccionar una acción cuyo resultado le satisfaga. Para ello se basa en procedimientos de decisión que transforman el contenido del problema en un asunto manejable (herramientas heurísticas).

Pero la comunicación de los mensajes no ha sido siempre unívoca, porque el conocimiento de la situación era limitado, las opiniones de los expertos diversas y las soluciones a los problemas que la pandemia plantea distan de estar decantadas, de ser ampliamente compartidas. En consecuencia, la adaptación de la heurística a las nuevas circunstancias y la definición de unas nuevas reglas de decisión es difícil, lleva tiempo; y como consecuencia de lo anterior la generación de confianza sobre lo que proponen los expertos y los gobiernos también lleva tiempo, y en ocasiones deteriora la confianza existente.

El proceso de adaptación de los líderes

Los líderes políticos tuvieron dificultad para reconocer pronto la profundidad, escala y letalidad de la covid-19. Desde el primer descubrimiento del virus cuando surgió en Wuhan y las evidencias iniciales de que los métodos ordinarios de tratar el coronavirus eran ineficaces, los líderes de muchos países (en especial algunos populistas, que desconfían de la ciencia) buscaban sin éxito hacer frente al contagio a través de viejos modelos. Solo tras la declaración de la OMS de que se trataba de una pandemia en marzo de 2020 —cuarenta días después de declarar la covid-19 una emergencia grave— muchos gobiernos reconocieron la letalidad de una enfermedad altamente infecciosa que ya se estaba propagando en sus comunidades, y adoptaron medidas para suprimir las interacciones que ralentizaron la propagación del virus, pese a que muchas de esas medidas impedían que las sociedades funcionasen normalmente.

Los gobiernos y los líderes de opinión abordan con frecuencia valoraciones de asuntos muy complejos, debiendo posicionarse y adoptar decisiones sobre los mismos, pudiendo apoyarse para ello en el juicio de los expertos. En tiempos normales, unos y otros pueden seguir procedimientos tradicionales de prueba y error en sus análisis y decisiones, perfeccionados durante décadas de experiencia, confiados en que las lecciones del pasado les guiarán (Kettl y Fesler 2009). Pero cuando las circunstancias y los problemas a abordar cambian y las soluciones urgen, como ha sucedido con la covid-19, los líderes se enfrentan a riesgos desconocidos, la toma de decisiones está cargada de incertidumbre y se convierte en un

proceso adaptativo que tiene cuatro componentes distintos: 1) cognición, 2) comunicación, 3) coordinación y 4) control (Comfort 2007). Conviene detenerse en ellos porque la forma en la cual los líderes públicos ejercieron estas cuatro funciones en diferentes contextos ha resultado clave para el desarrollo de la pandemia.

- *Cognición.* En la gestión de crisis, la cognición es la capacidad de comprender lo que sucede y reconocer la importancia del riesgo emergente al que está expuesta una comunidad y actuar a partir de esa información (Comfort 2007). La cognición permite dar sentido a la acción, y no consiste simplemente en la percepción del riesgo, sino también en la comprensión del riesgo por uno mismo y por los demás (Fligstein y McAdam 2012). En ese sentido, un componente fundamental de la cognición que se necesita en la crisis es la empatía, porque crea una conexión humana con otros que comparten el riesgo y estimula la acción colectiva en beneficio de la comunidad como un todo. En ese sentido, es importante que el líder tenga presente que tomar una determinada opción puede convenir a uno mismo (por ejemplo, no confinar), pero dañar irremediabilmente a otros (si cuando el contagiado no se confina quedan más expuestos al contagio y son vulnerables).
- *Comunicación.* La comprensión del problema por parte de los expertos o los líderes no llega a la población afectada —que es la que debe cambiar sus comportamientos— sin acciones adecuadas para comunicar qué pasa y cómo se persigue responder a la crisis. La comunicación se define como un proceso que vincula al emisor y al receptor en la comprensión compartida de los mensajes. Al hacerlo, la comunicación crea un significado compartido por actores que desempeñan diferentes papeles. La comunicación es el medio utilizado para informar a la población sobre el riesgo potencial de la crisis, en este caso sanitaria, justificar las medidas de mitigación basadas en la evidencia y mostrar la necesidad de una respuesta colectiva. La comunicación en el caso de la covid-19 requería convencer al público de que se trataba de una amenaza invisible, novedosa y mortal, con

la finalidad de contar con su actitud cooperativa. Para conseguir ese objetivo se requiere un liderazgo fuerte, generador de confianza; pero también información oportuna, fiable y basada en la evidencia, capaz de suscitar un consenso lo más amplio posible y que alinee los comportamientos de la población de manera que reduzca el riesgo de contagio masivo y de colapso del sistema sanitario.

- *Coordinación.* La coordinación es el grado en el que las organizaciones alinean sus recursos, tareas y tiempo para participar en actividades interdependientes que sirven para lograr un objetivo compartido. En escenarios complejos, como el definido por la covid-19, la coordinación permite articular las metas perseguidas por diversos actores en respuesta al riesgo compartido. Cada Estado se enfrentó al objetivo de coordinar las decisiones para alinear los componentes de sus respectivos sistemas nacionales de respuesta para retrasar, y a ser posible detener, la transmisión del virus; acciones que también contribuirían al objetivo mundial de frenar la pandemia. Las posibilidades de coordinación dependen de la idoneidad de las medidas, pero también de la confianza que generan los líderes en sus ciudadanos a través de una comunicación oportuna e informada. Tal comunicación permite que acepten la validez de las acciones propuestas tanto para uno mismo como para la comunidad, e incentiva a actuar colectivamente en la dirección señalada por las autoridades bajo las extraordinarias limitaciones de la crisis.
- *Control.* El control se define como la capacidad de responder a una amenaza externa y, al mismo tiempo, mantener en funcionamiento la sociedad (Comfort 2007, 2019). En la covid-19, control significa lograr un equilibrio razonable entre mitigar la propagación de la infección, sostener y reforzar la capacidad de atención a la salud y gestionar a un nivel seguro la actividad social y económica. Al ser una pandemia global, se requiere coordinación y control no solo dentro de los límites jurisdiccionales de los países sino más allá de las fronteras nacionales, para lograr reducir la pandemia y evitar un colapso económico mundial.

¿Importa la multiplicidad de niveles de gobierno?

Las actuaciones gubernamentales para responder a la pandemia no son adoptadas por un solo Gobierno sino por diferentes niveles de autoridad que gestionan distintas competencias y, con frecuencia, se influyen entre sí. Estas interacciones no siempre son pacíficas, y las opiniones y los mensajes de las diferentes autoridades pueden no ser coincidentes sobre qué conviene hacer, quién debe hacerlo, cuándo, cómo y cuánto se debe actuar. En consecuencia, las actuaciones pueden no estar alineadas con un mismo objetivo.

Cuando una democracia, y más todavía una con varios niveles de gobierno, necesita hacer frente a una crisis y los procesos de toma de decisiones consumen tiempo y son incómodos, las respuestas expeditivas son más difíciles. Pero si la crisis requiere respuestas colectivas, la motivación de los actores y su coordinación, cooperación y colaboración pueden ayudar a generar mecanismos que promuevan el alineamiento de la racionalidad individual y colectiva.

Los conceptos de coordinación, cooperación y colaboración son con frecuencia utilizados como intercambiables y, si bien se entiende que constituyen escalones de distinta intensidad en la interacción, la ordenación de los mismos desde esta perspectiva es diversa en la literatura (Martin, Nolte y Vitolo 2016; McNamara 2012). Por esta razón, consideramos conveniente precisar la convención sobre el significado de los tres conceptos que vamos a emplear en la monografía, aceptando de antemano que para otros autores los términos deban ser asociados a la escala de las interacciones de manera diferente:

- *Coordinación.* Define la interacción menos intensa y los compromisos colectivos menos exigentes. Implica alineamiento de los diferentes actores que comparten un objetivo, pero sin consensos claros sobre cómo alcanzarlo. En las interacciones que contemplan los juegos de coordinación se presentan dilemas cuya solución resulta más fácil si los actores se comunican (si tienen canales para hacerlo) y también si existen entre ellos acuerdos tácitos. La comunicación directa y las reuniones frecuentes facilitan el desarrollo de las conductas coordinadas, orientadas a favorecer la acumu-

lación de capital social o de confianza: las experiencias de que la coordinación es posible crean expectativas recíprocas de trato favorable, que reducen el coste de coordinarse.

- *Cooperación*. Representa un escalón más de interacción entre los actores y exige frecuentemente acuerdos informales a corto plazo, es decir, no necesariamente duraderos. No asumir compromisos más fuertes facilita la cooperación pero también le impone límites, porque los objetivos de los actores pueden seguir siendo diferentes y facilitar las conductas estratégicas. La cooperación voluntaria se enfrenta a situaciones en las que los individuos tienen fuertes incentivos para comportarse en su propio interés de manera que no se consiga la solución colectiva más racional (dilemas de prisionero), con el resultado conocido como *tragedia de los comunes*, es decir, la escasa atención a lo colectivo (Hardin 1968). La ética social y el aprendizaje de la experiencia cooperativa reduce el riesgo de que existan polizones, porque a mayor acumulación de confianza más crédito se concede a los demás, pero también existe más disposición a cooperar y más conciencia del valor de la reciprocidad.
- *Colaboración*. Es el nivel de interacción más alto y requiere que los actores ejecuten acciones interdependientes para conseguir objetivos comunes que no pueden alcanzar solos. Por esta razón, se aceptan también compromisos estructurales, duraderos. Los actores tienen incentivos para respetarlos y colaborar solo si los demás lo hacen (reciprocidad) y el resultado final depende de la contribución de todos (Samuelson 1954). Si los individuos actúan como *free-riders*, el resultado será un nivel bajo de provisión de los bienes comunes (dilema de los bienes públicos [Olson 1965]) y resultará más necesaria una autoridad superior (Ostrom 1990).

Por su parte, los avances en la gobernanza de las interacciones entre los gobiernos pueden responder a tres tipos de factores:

- *Motivacionales*. Los gobiernos tienen en cuenta los resultados de las acciones de los otros actores cuando toman decisiones porque mantienen comunicación directa y compar-

- ten normas sociales o el sentimiento de pertenencia a un mismo grupo social (identidad).
- *Estratégicas*. Los gobiernos contemplan que los demás adoptan decisiones que les afectan y aprenden a tener en cuenta los pros y contras de cooperar (o no hacerlo) en interacciones repetidas. La pandemia ayudó en este sentido porque las consecuencias de no hacer nada se evidencian pronto para todos.
 - *Estructurales*. Los gobiernos se mueven en el marco institucional en el que se decide, cuyas estructuras pueden promover la acción colectiva por medio de un funcionamiento que favorece la interacción y comunicación frecuentes, la transparencia de las reglas de decisión, los (des)incentivos a los comportamientos (no)cooperativos y el funcionamiento de una autoridad de resolución de conflictos.

En las respuestas gubernamentales a la pandemia en España se ha puesto de relieve la importancia de las relaciones entre los gobiernos central y autonómicos y la relevancia de los factores señalados. Se han podido apreciar lastres derivados de factores motivacionales, estratégicos y estructurales que han hecho más difícil la interacción entre los gobiernos. Pero de las experiencias de otros países se deriva que no hay una ventaja indiscutible de las estrategias de gestión de emergencias centralizadas sobre las descentralizadas, pues las respuestas de cada una de ellas no son uniformes, ni entre países —como se ha comprobado en Estados con estructuras de uno u otro tipo durante la pandemia— ni a lo largo del tiempo —pues las estrategias no han sido las mismas en diferentes etapas de la pandemia—.

Las ventajas potenciales de las estructuras centralizadas se asocian a la existencia de un mando único¹⁰ que puede reducir los plazos en la adopción de las decisiones y la diversidad de mensajes de las autoridades. Las de las estructuras descentralizadas, a su

¹⁰ Los menores derechos políticos facilitan la toma de decisiones drástica, y con ello el control de la enfermedad. Pero este efecto es eficaz a corto plazo, cuando existe más incertidumbre y desconocimiento. Con el paso del tiempo, el efecto se difumina (Lago Peñas, Martínez y Sacchi 2022).

capacidad para comportarse de manera resiliente, ofrecer experiencias de buenas prácticas y adaptarse mejor a las diferencias en las condiciones y características del problema, de modo que son capaces de impulsar la acción colectiva durante la crisis activando la coordinación, la cooperación y la colaboración. El motor principal del avance en esas tres direcciones es un sentimiento compartido de la urgencia y un conocimiento compartido de la información relevante.

Los casos de Alemania, Austria, Bélgica, Italia y España, según los análisis de Hattke y Martin (2020) y Casula y Pazos-Vidal (2021), son ejemplos de países en los que existe una amplia descentralización de competencias sanitarias en las regiones, lo que permite hablar de *federalismo sanitario*. La descentralización sanitaria puede crear tensiones durante una crisis como la de la covid-19, como consecuencia de que parte de la opinión considera que en circunstancias como esas es mejor contar con un mando centralizado y una única estrategia de respuesta a la emergencia. Sin embargo, en Alemania, Austria o Bélgica la descentralización ha sido menos problemática a la hora de abordar la pandemia porque contaban con instrumentos de consenso y cooperación desarrollados y engrasados por su frecuente uso. Italia tenía un instrumento equivalente más regulado y rodado y, además, las decisiones durante la pandemia fueron adoptadas después de las reuniones del mismo, y no antes como en el caso español.

En España, cuya Conferencia de Presidentes solo se había reunido 7 veces en los últimos 14 años antes de la declaración del estado de alarma, la escasa práctica de relaciones bilaterales entre las CC. AA. y el Gobierno ha significado un punto de partida débil en cuanto a tradición de cooperación interterritorial. El resultado ha sido una gestión de la pandemia marcada por una insuficiente coordinación, lentos procesos de decisión y limitada confianza en la evidencia científica que daba soporte a las decisiones ofrecida por el Centro de Alerta y Emergencias Sanitarias y el Instituto de Salud Carlos III.

Otras debilidades comunes a Italia y España han sido su temprano y grave impacto de la pandemia en términos de excesos de mortalidad, tanto durante la primera ola como después de la misma, y su prolongada trayectoria previa de baja inversión pú-

blica y bajas dotaciones de recursos sanitarios por habitante en comparación con Alemania (2,6, 2,5 y 5,9 camas por habitante, respectivamente).¹¹ Se trata de circunstancias que influyen en la presión que las hospitalizaciones suponen para el sistema sanitario y dificultan las respuestas a la pandemia, al exigir restricciones más severas en las primeras fases de la misma.

Otra diferencia en el caso de España es que ha devenido un *estado de partidos*, cuya dinámica interna domina el patrón de interacción entre gobiernos. Una versión extrema de esto durante la pandemia ha sido la confrontación permanente entre la Comunidad de Madrid y el Gobierno. Esa situación ha hecho más difícil el aprendizaje a partir de la experiencia en la gestión de una crisis tan nueva, porque el conocimiento aprovechable que se ha ido acumulando y las buenas prácticas resultan más difíciles de clarificar y transmitir en un ambiente de tanto ruido y confrontación.

Las dotaciones iniciales de recursos sanitarios y las estructuras políticas existentes y su dinámica son variables clave para explicar la diferente capacidad de respuesta a la pandemia y también contribuyen a crear patrones de aprendizaje político. En este sentido, la situación de España ha sido peor que la de otros países: lenta reacción como consecuencia de sus dificultades de coordinación, débil cultura y débiles estructuras de cooperación en el conjunto del país (aunque no siempre en el interior de las regiones) y mayores costes de aprendizaje de los nuevos heurísticos a manejar por la población para sumarse a las conductas cooperativas que favorecen la acción colectiva.

1.4. El comportamiento de los ciudadanos

Frenar la transmisión viral durante las pandemias requiere que las iniciativas de las autoridades desemboquen en cambios significativos de los comportamientos de la población, porque su co-

¹¹ Las cifras han de ser tomadas con cierta cautela, pues pueden reflejar también estrategias de mejora de la eficiencia mediante utilización de la cirugía sin ingreso, que reducen el número de camas pero en circunstancias como las de la pandemia han tenido consecuencias no deseadas. Véase Pérez y Peiró (dirs.) (2024).

laboración es imprescindible. Pero la efectividad con la que se transmiten esos impulsos depende en gran medida de cómo se comuniquen y se reciban los mensajes.

Elementos que condicionan la adaptación de los comportamientos

El alcance y la velocidad de estos cambios depende de varios elementos presentes en los contextos sociales y culturales que influyen en las conductas:

- *Normas sociales.* El comportamiento de las personas está influenciado por las normas sociales, por lo que perciben que hacen los demás o por lo que creen que los demás aprueban o desaprueban. Aunque las personas se ven influidas por las normas, sus percepciones de lo que sucede suelen ser inexactas. Por ejemplo, pueden subestimar los comportamientos que promueven la salud (como lavarse las manos) o los insalubres. La modificación de los comportamientos mediante la corrección de estas percepciones erróneas puede lograrse mediante mensajes públicos que refuercen las normas positivas (las que promueven la salud) y debiliten las negativas. Los medios de comunicación y las redes sociales pueden amplificar la difusión de comportamientos tanto perjudiciales como beneficiosos durante una epidemia, y estos efectos pueden extenderse a través de la red de amigos, amigos de los amigos y así sucesivamente. El virus se propaga de persona a persona, y como las personas situadas en el centro de las redes entran en contacto con más personas, suelen estar entre las primeras en infectarse y actuar como supercontagiadores. Pero estas mismas personas centrales pueden ser decisivas para frenar la enfermedad, ya que pueden difundir intervenciones positivas como el lavado de manos y el distanciamiento físico, mostrándolas a un amplio número de personas.
- *Desigualdad social.* Las desigualdades en el acceso a los recursos no solo afectan a quienes corren mayor riesgo de infectarse, desarrollar síntomas o sucumbir a la enfermedad, sino también a quienes pueden adoptar recomendaciones para frenar la propagación de la enfermedad. Las personas

- sin hogar no pueden refugiarse en su residencia, las familias que viven en viviendas sin agua corriente no pueden lavarse las manos con frecuencia, las personas que dependen del transporte público no siempre pueden evitar las multitudes y los trabajadores con salarios bajos desempeñan en ocasiones ocupaciones en las que el trabajo a distancia es imposible (por ejemplo, en hostelería, comercio minorista, limpieza, labores agrícolas); y en algunos países los empleadores no ofrecen bajas por enfermedad pagadas.
- *Cultura*. Los valores predominantes en las sociedades influyen en los comportamientos. En particular, la solidaridad o la reciprocidad influyen en la facilidad con la que se articula la acción colectiva. Un sentido del yo como independiente o interdependiente con los demás es una dimensión cultural relevante. La cultura europea occidental y las culturas norteamericanas que avalan el individualismo favorecen que los individuos se consideren independientes, mientras otras culturas comparten un fuerte compromiso colectivo con el país, la tribu y la familia, que facilita que los individuos se consideren interdependientes. Otra dimensión de la diversidad cultural es la *estrechez* versus la *tolerancia* en el juicio que merecen los que se separan de las normas sociales. Las culturas estrechas, como las de Singapur, Japón y China, tienen estrictas normas sociales y castigos por desviación, mientras que culturas tolerantes, como las de EE. UU., Italia y Brasil, tienen normas sociales más débiles y son más permisivas. Las culturas acostumbradas a priorizar la libertad sobre la seguridad también pueden tener más dificultad para generar coordinación ante una pandemia. La evidencia acumulada sugiere que en diferentes contextos culturales las estrategias de la lucha contra la covid-19 pueden ser diferentes y venir explicadas, en parte, por ellos.
 - *Polarización política*. Una barrera cultural para la acción coordinada dentro de los países es la polarización política. La polarización entre los ciudadanos presenta dos variedades. La *polarización actitudinal* se refiere a los partidarios que adoptan posiciones extremas sobre temas opuestos, mientras que la *polarización afectiva* se refiere a los partida-

rios que desconían de las posiciones del partido o partidos opuestos. La polarización afectiva tiene consecuencias políticas, como la disminución de la confianza, el privilegio de las etiquetas partidistas sobre la información política y la creencia en información falsa, que pueden socavar las relaciones sociales y económicas y perjudicar la salud pública. La polarización durante una pandemia puede llevar a diferentes segmentos de la población a llegar a conclusiones diferentes sobre la amenaza que supone la situación y las acciones apropiadas frente a la misma. Esto puede suceder aunque la pandemia pone de relieve una identidad común con individuos que se enfrentan al mismo riesgo, que podría fomentar un sentimiento de destino compartido. Al destacar una identidad global, los políticos, los medios de comunicación y los líderes de opinión podrían ayudar a reducir la división política en torno a este problema, pero para que eso suceda hay que superar obstáculos y las percepciones erróneas de la otra parte que subyacen a la polarización.

El liderazgo de los expertos

La situación creada por la pandemia era nueva para todos, pero menos para los especialistas en salud pública y las organizaciones de vigilancia de la salud global. Por ello, sus puntos de vista han cobrado una gran importancia durante los tres últimos años para comprender qué iba sucediendo, definir las medidas de respuesta y configurar las expectativas sobre la evolución esperable de la situación sanitaria. Los líderes políticos han tomado con frecuencia como referencia las opiniones de los expertos en sus decisiones y han buscado el respaldo del criterio científico. De ese modo, las autoridades han podido presentarse ante la población con el aval de la mayor confianza (*confidence*) que despiertan los científicos que los políticos, porque se supone que los primeros disponen de los conocimientos suficientes para resolver los problemas.

Gracias a los conocimientos y la información aportada por los especialistas y las organizaciones de salud pública, ha sido posible contar con sistemas de indicadores sobre la evolución de la

pandemia que, poco a poco, han pasado a formar parte de las referencias de la ciudadanía para evaluar la situación y decidir su comportamiento (heurísticos). Si en la crisis financiera de 2008 aprendimos qué era la prima de riesgo, ahora nos hemos familiarizado con expresiones como los índices de contagios y de ocupación de camas y UCI, el número de reproducción del virus o el porcentaje de vacunados con pauta completa, aprendiendo las razones por las que estos indicadores merecen atención.

Sin embargo, el mayor conocimiento de los especialistas sobre las pandemias no equivale a que estos dispongan en cada momento de todas las claves para predecir la evolución de un problema cuyas causas y remedios no son todavía bien conocidos. Además, como sucede en otros muchos fenómenos sociales, una pandemia no se desarrolla en unas condiciones controladas por el analista, como sucede en un laboratorio, sino que depende de los comportamientos humanos. Estas circunstancias han representado para los expertos un gran desafío: diagnosticar y proponer medidas basadas en información incompleta y cambiante, sin esperar a que los conocimientos se consoliden por los procedimientos de prueba y error habituales en la comunidad científica. Esto ha provocado que los procesos de decantación del conocimiento, y los debates que acompañan a la formulación de hipótesis alternativas, se hayan desarrollado con una exposición pública muy superior a la habitual.

Dos ejemplos relevantes del reto que ha supuesto esa urgencia han sido los criterios seguidos en la *desescalada* y en la vacunación. En el primer caso se sabía que el control de la primera ola, logrado con medidas estrictas de confinamiento, sería difícil de mantener al levantar las restricciones, por tener todavía tasas muy bajas de inmunización a principio del verano de 2020. Pero la presión por controlar también el grave daño económico y social derivado de la prolongación de las medidas más severas forzó a entrar en una fase de desescalada en la que se han desarrollado otras olas de contagios. Para parte de la opinión pública —estimulada por la oposición política y los medios, y relativamente insensible al enorme coste económico de las restricciones más severas—, las nuevas olas de contagios han sido vistas como un fracaso de los expertos y/o las autoridades. En la medida que era necesario en ocasio-

nes dar marcha atrás en la desescalada de las restricciones, esas revisiones de las decisiones previas han sido interpretadas como evidencias de que habían sido erróneas.

Tampoco ha estado libre de controversia el descubrimiento y distribución de las vacunas. Disponer de varias efectivas en menos de un año desde que comenzó la pandemia ha sido una contribución extraordinaria de la ciencia y la industria farmacéutica, y su distribución masiva en muchos países un éxito formidable de sus sistemas de salud. Pero el proceso de evaluación de la duración de la inmunidad proporcionada por las vacunas también se ha tenido que hacer sobre la marcha. Y aunque es evidente que haber esperado a acumular evidencia para acometer la vacunación con más información hubiera sido mucho peor para el control de la pandemia, en ocasiones también se critica esa limitación —inevitable— del conocimiento disponible al actuar y decidir cuándo y a quién revacunar.

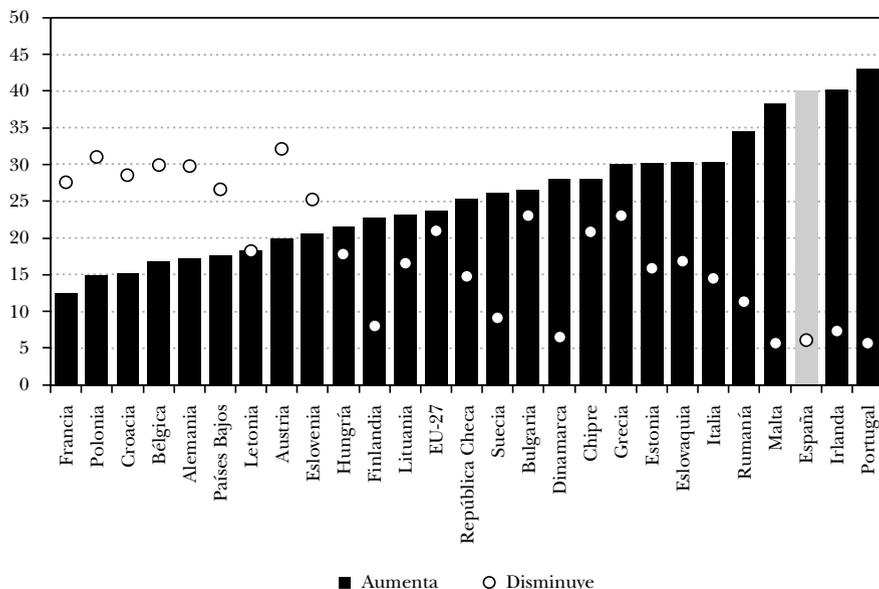
Como resultado de esa presión de las circunstancias sobre el proceso de generación y uso de conocimientos para dar respuestas a la pandemia, los cambios de opinión que deben derivarse de las mejoras del saber acumuladas en cada momento han sido interpretados a veces como titubeos, confusiones y fracasos de los especialistas, dañando la confianza en los mismos y la disposición a seguir sus recomendaciones. A ello han contribuido las noticias falsas y la desinformación sobre la covid-19 en las redes sociales, que han proliferado con consecuencias potencialmente peligrosas.

Como puede observarse en el gráfico 1.6, en la mayoría de los países la confianza en la ciencia se incrementó. Destacan los porcentajes de población que así lo declara de Portugal (42,9 %), Irlanda (40,2 %) y España (40,1 %). Por el contrario, en los países en los que la confianza en la ciencia cayó más fueron Austria (32 %), Polonia (30,9 %) y Bélgica (29,8 %).

Sin embargo, se observa una caída generalizada en la confianza en los gobiernos por parte de los ciudadanos a lo largo de la pandemia (gráfico 1.7). El daño económico, social y la gestión de la pandemia ha deteriorado la confianza de las personas en los gobiernos.

A pesar de estas dificultades, la ciencia y la comunicación científica han desempeñado un importante papel en esta crisis. Tanto

GRÁFICO 1.6: Cambio en la confianza en la ciencia desde el inicio de la pandemia. Europa de los Veintisiete (EU-27)
(porcentaje de los encuestados)



Nota: Se ha excluido Luxemburgo por baja fiabilidad.

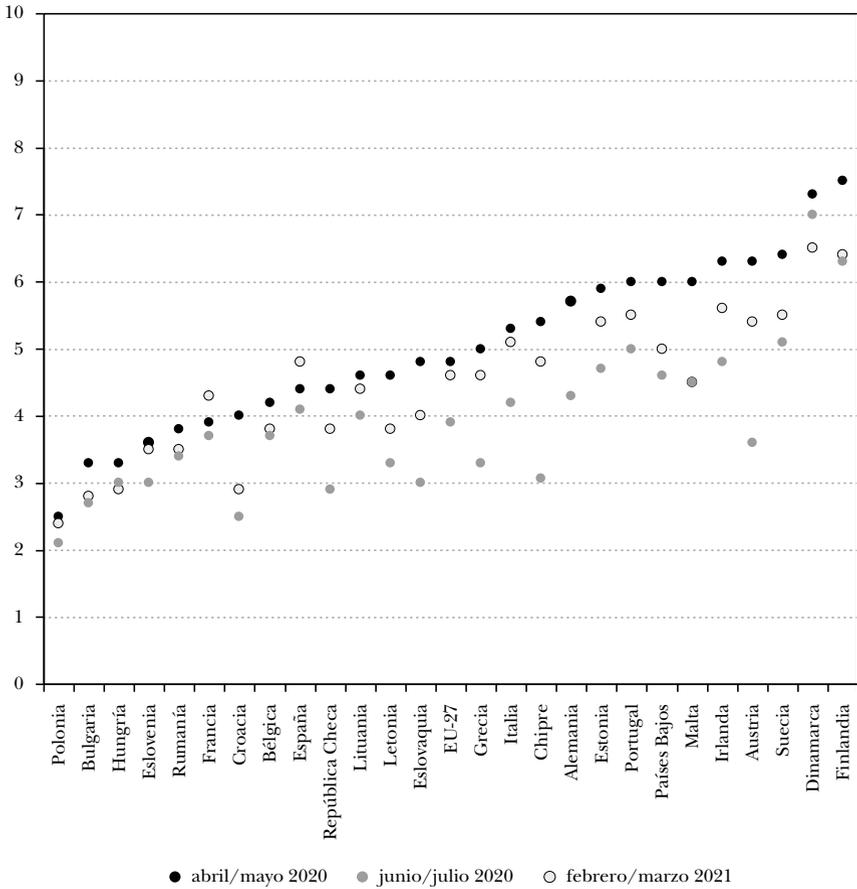
Fuente: Eurofound (2022) y elaboración propia.

las instituciones de salud pública como los gobiernos y los medios de comunicación han ofrecido mucha información basada en la evidencia científica, con el fin de facilitar la comprensión de la situación en cada momento y la acción colectiva. Cuando se ha recurrido a voces confiables los mensajes de salud pública han sido más eficaces para construir una visión compartida de la situación y cambiar el comportamiento durante la epidemia, alineándolo con los objetivos colectivos. Esto sucede porque, cuando las personas confían en los expertos, se sienten más seguras de que sus actitudes son las adecuadas, aunque tengan costes.

Desarrollo de la confianza

Las probabilidades de que los individuos cooperen con las autoridades, siguiendo las recomendaciones e instrucciones para controlar la pandemia, serán mayores si: a) la confianza inicial en los expertos que prescriben los comportamientos convenientes

GRÁFICO 1.7: Confianza en el Gobierno del país por oleada de encuesta. EU-27
(escala 1 al 10)



Nota: En la escala 1 a 10 del indicador, 1 significa que no confías nada y 10 significa que confías completamente.
Fuente: Eurofound (2022) y elaboración propia.

es elevada; b) si la confianza en las autoridades que adoptan las medidas de control es elevada; c) si las autoridades justifican sus decisiones apoyándose en los expertos; d) si la confianza interpersonal es elevada y está generalizada; e) si los resultados confirman los pronósticos de los expertos y las autoridades sobre la eficacia de las medidas recomendadas y adoptadas.

Harring, Jagers y Löngren (2021) señalan que el buen funcionamiento de las instituciones políticas impulsa la confianza y las

normas sociales, lo que, a su vez, puede facilitar la cooperación y con ello el capital social. Durante la pandemia, el nivel de la confianza de partida ha sido relevante para elegir un tipo u otro de actuaciones. Pero el capital social, como el resto de activos duraderos, se acumula y se devalúa a lo largo del tiempo y las experiencias durante la pandemia han sido muy intensas en ambos sentidos y relevantes para la evolución de la disposición a cooperar y confiar en los demás y en las instituciones.

Una característica de la covid-19 que ha facilitado la toma de conciencia de la población sobre la importancia de seguir las recomendaciones de expertos y las autoridades es que las consecuencias de la pandemia se manifestaron muy rápidamente, así como los resultados de actuar cooperativamente. En la primera oleada aprendimos que la evolución de los contagios, los fallecimientos y el colapso de los hospitales era muy peligrosa y que las restricciones severas a la movilidad y el confinamiento daban resultados. Estas señales influyeron pronto en la toma de conciencia de los costes que tienen en las fases más graves de una epidemia contagiosa los comportamientos, los cooperativos y los no cooperativos.

Sin embargo, la valoración de los beneficios de la cooperación durante la pandemia —y los costes de no hacerlo— resulta dispar entre individuos en fases menos graves de la misma, en las que las recomendaciones son menos estrictas y su cumplimiento más complejo de supervisar. Así, en las sucesivas oleadas de contagios, mientras gran parte de la población ha asimilado las lecciones aprendidas traduciéndolas en comportamientos altamente responsables, otra no ha evaluado de igual manera las circunstancias y no ha seguido las recomendaciones ni evitado el riesgo de contagio derivado de su conducta.

En sociedades en las que la confianza en los gobiernos es baja ha existido durante la covid-19 una elevada demanda de intervención gubernamental (Dryhurst *et al.* 2020; Sabat *et al.* 2020; en línea con Aghion *et al.* 2010). La preferencia por las intervenciones duras (confinamientos o prohibiciones de actividades) frente a las simples recomendaciones tienen que ver con la falta de confianza en el cumplimiento voluntario de estas últimas y la escasa capacidad de control de las mismas. Cuando la confianza es baja

se otorga más relevancia a medidas más duras, cuyo control es más sencillo (confinamiento, toques de queda, prohibición de reuniones o cierres de actividades). En cambio, en entornos en los que el nivel de confianza generalizada (no solo en los próximos, sino en la gente en general) es alto, los individuos y los gobiernos pueden confiar más en el cumplimiento de las recomendaciones sin necesidad de fuerte supervisión. En entornos en los que eso no sucede, las medidas necesitan ser supervisadas y han de ser supervisables, lo que es más fácil con frecuencia cuando son más estrictas.

Individualismo y acción colectiva

Otra variable que puede influir en el desarrollo de la acción colectiva para responder a los efectos externos negativos de una pandemia es el individualismo. No tiene por qué estar reñido con la confianza en los demás, pero hace que la acción colectiva sea el resultado de la autorresponsabilidad y la autonomía de los individuos, es decir, de que estos decidan considerar voluntariamente el bienestar de los demás de manera altruista y cooperar. Si no es así, el individualismo y la disposición a cooperar para controlar las externalidades negativas pueden entrar en conflicto, con el riesgo de que la acción colectiva se debilite y los costes sociales aumenten.

Lo que alguna literatura denomina *individualismo fuerte* (Bazzi, Fiszbein y Gebresilasse 2021) es una combinación de individualismo y antiestatismo que tiene raíces profundas en la historia y la cultura de ciertos territorios, en particular en algunos con fuertes experiencias como fronteras, en los que la relación con *los otros* no es cooperativa. Ese individualismo, valioso porque promueve la asunción de riesgos y puede reforzar la capacidad de innovar, puede socavar la acción colectiva al fomentar la resistencia a que las autoridades regulen las reglas de juego y amplíen su campo de acción. Las consecuencias sociales de esa actitud son negativas en circunstancias como las de una pandemia en la medida que, al reforzar la primacía de los objetivos individuales frente a las normas sociales, dificultan la aceptación de restricciones y se reflejan en un menor cumplimiento de las obligaciones, en mayores prejuicios partidistas y más desconfianza en los expertos.

Otro rasgo del individualismo fuerte es la desconfianza en la ciencia, y así se observa en el rechazo a la identificación realizada de los riesgos de la covid-19 y las críticas a los instrumentos propuestos para su control —desde el uso de las mascarillas a las vacunas— y en la oposición a las disposiciones de las autoridades. La antipatía por el control que se deriva de las opiniones autorizadas o de los gobiernos tiene muchos grados, pero todos tienen en común que, cuando las situaciones y formas de interacción previas son desafiados por una amenaza como la pandemia (o el cambio climático), se reacciona reafirmando los heurísticos válidos anteriormente, esgrimiendo los derechos individuales como argumento sin tener en cuenta que las circunstancias han cambiado. También se observa en estos casos que las correcciones de rumbo comentadas para aprovechar el mayor conocimiento que se va acumulando se interpretan como evidencias del escaso fundamento de los diagnósticos y estrategias de respuesta a la pandemia, utilizándolas para criticar lo decidido y olvidando sus resultados. Un ejemplo de ello es señalar que sigue habiendo hospitalizaciones y muertes entre los vacunados, ignorando que la frecuencia con la que eso sucede es mucho menor que entre los no vacunados.

En la medida en que esta cultura individualista es predominante, los ciudadanos apoyan más al partido que defiende con más fuerza esos puntos de vista y a los gobernantes que aprueban menos medidas coercitivas. Se produce un mecanismo acumulativo a través del cual el individualismo se refuerza y solo se debilita si los resultados de las conductas que promueve son claramente peores que los de las estrategias alternativas. Pero en fenómenos complejos como el analizado, con tantos factores en presencia, la valoración comparada de las alternativas es difícil y, de hecho, no existen todavía evaluaciones concluyentes de las distintas vías seguidas por la acción colectiva en los diferentes países (véase Herby, Jonung y Hanke 2022). En ese contexto, conseguir llegar a la opinión pública y convencerla es un objetivo en sí mismo para ganar la batalla, y ha hecho muy relevante la política de comunicación de crisis, la actitud de los medios y el papel de las redes sociales. En España esa batalla ha sido muy intensa por la alta polarización política y la frecuente confronta-

ción entre el Gobierno y los gobiernos regionales, en particular el de la Comunidad de Madrid. Este último ha subrayado de manera continuada su preferencia por limitar la intensidad de las restricciones, a pesar de que las consecuencias sanitarias de la pandemia se manifestaban en la región con mayor gravedad que en otros lugares.¹²

1.5. Conclusiones

La pandemia ha tenido impactos muy graves en la salud y el sistema sanitario, en el funcionamiento de la economía, en las relaciones familiares y sociales o las actividades educativas. La respuesta a los problemas planteados por la covid-19 ha requerido propuestas y acciones que tengan presentes las enormes externalidades negativas que se generan cuando existe una epidemia altamente contagiosa como la covid-19.

Del análisis de la naturaleza de los problemas presentado en este capítulo deben destacarse varios conceptos, por su relevancia, para que las respuestas a los impactos de la pandemia sean eficaces: reconocimiento de las interdependencias, conocimiento compartido de los males y los remedios, coordinación de las actuaciones gubernamentales y disposición a cooperar de los ciudadanos.

El reconocimiento de las interdependencias entre los agentes es clave en varios sentidos. En primer lugar, las interdependencias favorecen la difusión de la pandemia y si no se reconocen —y evitan en la medida de lo posible— no se puede controlar la enfermedad, de modo que los sistemas sanitario y económico se colapsan. Sin embargo, reconocer las externalidades negativas que se derivan de la interdependencia no es sencillo porque tenerlas en cuenta tiene costes individuales, sociales y económicos a corto plazo muy relevantes, aunque los beneficios a medio y largo plazo compensen los costes. Desde esta perspectiva, es importante eva-

¹² A fecha de 16 de marzo de 2022, la Comunidad de Madrid es la región con mayor número de hospitalizados acumulados por cada 1000 habitantes con 18,4, por delante de Castilla-La Mancha (15,8) y Castilla y León (15,2).

luar la dimensión de los impactos económicos sufridos por el tejido productivo y por las familias, y la potencia de las actuaciones públicas realizadas para paliar los daños y favorecer la asunción de costes y la cooperación, como haremos en los capítulos 2, 3 y 4.

Pero para solucionar los problemas es necesario reconocer también que las interdependencias están presentes, además, en la puesta en marcha de las respuestas colectivas a los desafíos que ha planteado la covid-19. Es así porque los retos a afrontar exigen la participación de las distintas administraciones, las empresas —trabajadores, empresarios—, los expertos en salud pública y comunicación de crisis, los profesionales sanitarios y educativos, y la práctica totalidad de los ciudadanos. La cooperación de tantos actores es muy compleja y plantea dificultades objetivas —de comprensión, comunicación y colaboración— que condicionan los resultados de las actuaciones.

Una de las enseñanzas durante los más de dos años que ha durado la pandemia es que compartir diagnósticos y soluciones no era sencillo para quienes debían definir las estrategias de respuesta, y la comunicación a la opinión pública de la naturaleza y respuestas a la crisis en cada momento, tampoco. Parte de la dificultad de diagnóstico ha provenido de la falta de conocimiento firme sobre lo que estaba sucediendo, pese al esfuerzo enorme desarrollado por la comunidad científica por comprender las causas y los posibles remedios. Así, la frecuencia con la que las autoridades o los medios han interrogado a los expertos no ha asegurado respuestas de estos siempre, y mucho menos respuestas uniformes. Por otra parte, los gobiernos y la opinión pública se han enfrentado, además, a las dificultades que presenta la comunicación de crisis en una situación como esta en la actualidad. Vivimos en un tiempo en el que los emisores de mensajes son múltiples, las garantías de la calidad de cada uno de ellos no están definidas y las antenas que los retransmiten presentan interferencias por razones que, con frecuencia, dificultan su difusión y también la cooperación.

El tercer concepto destacable es que, dado que los gobiernos han de liderar las estrategias de respuesta, la existencia de varios niveles de gobierno condiciona la capacidad de abordar los problemas y la orientación de las soluciones propuestas, es decir, la

coordinación, cooperación y colaboración intergubernamentales. En nuestro entorno particular, esos problemas se plantean entre países dentro de la Unión Europea, o entre comunidades autónomas y Gobierno de España. En buena medida, la necesidad de coordinación entre los gobiernos es un caso particular de la necesidad de reconocer las interdependencias que ya hemos subrayado. Como veremos en los dos próximos capítulos, no ha sido fácil que eso sucediera, pero tampoco todo han sido fracasos en este terreno gracias a los esfuerzos realizados por reconocer la estructura multinivel del sector público.

En cuarto lugar, en los apartados anteriores se ha enfatizado la importancia de la disposición a cooperar de los individuos para reducir los enormes costes de ajuste que exige el control de la pandemia. Esa disposición resulta condicionada por la cultura — los valores— de las sociedades y el capital social acumulado en experiencias previas, tanto de integración/exclusión social como de calidad institucional y reputación de los líderes que diseñan las respuestas. De estos factores depende el convencimiento de la población acerca de la idoneidad de los diagnósticos propuestos y las medidas adoptadas —sean de obligado cumplimiento o recomendaciones— y su seguimiento. Pero la evolución de la confianza también depende de las actuaciones que se van desarrollando y, en ese sentido, una experiencia tan intensa como la de estos dos años de pandemia ha tenido que ser relevante. En los capítulos 5 y 6 analizaremos esta cuestión desde dos perspectivas. Por un lado, valorando en qué medida las actuaciones públicas han conseguido reducir los daños derivados de la pandemia para las familias de modo diferente a como lo hicieron en la respuesta a la Gran Recesión. Por otro, evaluando las reacciones de los individuos ante las propuestas de los gobiernos y también de los expertos.

2. Respuestas del sector público

LA pandemia ha supuesto un choque inesperado, global y de enorme intensidad para la economía y las administraciones públicas de la mayoría de los países. El producto interior bruto (PIB) mundial ha experimentado una caída nunca vista en tiempos de paz, y la respuesta se ha caracterizado por una rapidez en la toma de decisiones y una dimensión cuantitativa sin precedentes. Sin duda, el avance científico y tecnológico, la calidad de los servicios sanitarios y la fortaleza de los Estados de bienestar que existen hoy han permitido afrontar sustancialmente mejor pertrechados el golpe que en pandemias de siglos pasados; la capacidad de disponer de vacunas eficaces en menos de un año fue un hito que sorprendió incluso a los más optimistas. En sentido contrario, la interdependencia y globalización actuales han incrementado enormemente la velocidad de transmisión y el impacto económico respecto a otros episodios pandémicos.

Las respuestas ante un virus desconocido estuvieron encabezadas por un enfoque de ensayo y error, y de gestión en medio de la incertidumbre. Al abrigo de las recomendaciones que iba haciendo la Organización Mundial de la Salud (OMS), los Estados y las estructuras supranacionales, como la Unión Europea, iban tomando decisiones no siempre cooperando. Asistimos a diferentes estrategias, desde la imposición de restricciones máximas en China a la permisividad por la que optaron Reino Unido o algunos países escandinavos en un primer momento.

Este capítulo tiene por objeto cuantificar este impacto económico global y ordenar y analizar el conjunto de actuaciones implementadas por los gobiernos, las autoridades monetarias y los organismos supranacionales. En el primer apartado, se aportan algunas cifras agregadas y comparaciones entre los países de la Organiza-

ción para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En el segundo epígrafe, se mantiene el enfoque comparativo, pero la atención se centra en el déficit público generado por la pandemia y su impacto sobre la composición del gasto. La existencia de diferentes niveles de gobierno, tanto en el seno de los países como en espacios supranacionales, hace necesario extender, ya en el tercer epígrafe del capítulo, el análisis anterior. A partir de ahí, la atención se centra en la reacción del sector público en España, detallando los impactos y medidas (sección cuarta) y la coordinación¹³ entre niveles de gobierno (sección quinta). Finalizamos el capítulo analizando las debilidades del Estado de las autonomías; en particular lo que atañe al marco de decisiones conjuntas que determina la probabilidad de éxito de la cooperación y la eficacia de la coordinación ante desafíos que afectan al conjunto de España y sobrepasan las barreras competenciales de unos y otros.

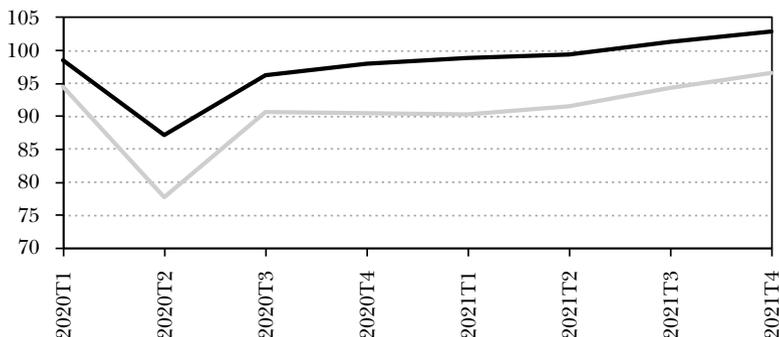
2.1. La magnitud agregada del impacto y las respuestas

El gráfico 2.1 ofrece una primera cuantificación del impacto de la pandemia sobre la economía y la vida de los ciudadanos. En el panel *a* se representa la evolución del PIB en España y en el

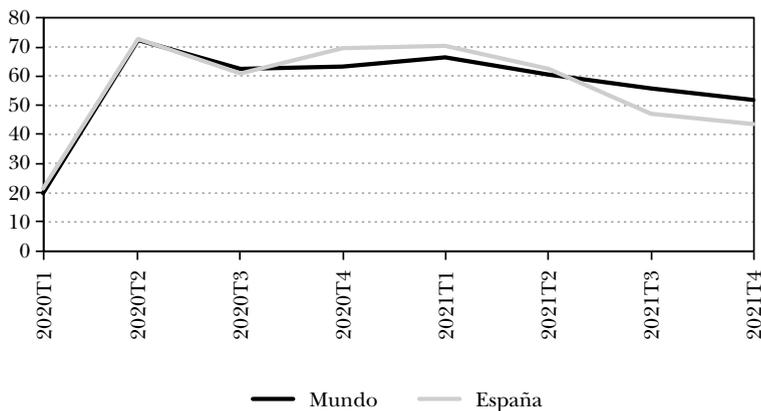
¹³ En el ámbito de las administraciones públicas, la dificultad de distinguir entre colaboración, cooperación y coordinación expuesta en el capítulo 1 se acentúa. No obstante, es frecuente utilizar como sinónimos los dos primeros y distinguirlos de la coordinación. Los convenios de colaboración entre administraciones son uno de los instrumentos más habituales y conocidos en los que se plasman los principios de cooperación y colaboración. Convenios que constituyen acuerdos vinculantes de genuina naturaleza contractual y en los que la nota de voluntariedad de las partes es dominante. En contraste, la coordinación se suele percibir como un mecanismo subsidiario de la colaboración o cooperación y no exige la voluntariedad de las partes. En palabras del Tribunal Constitucional: «la coordinación implica la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema» (España 1987). Precisamente esta relación de coordinación fue la mayoritaria entre las administraciones en España durante el periodo de pandemia, estableciéndose medios para la comunicación, determinando criterios técnicos homogéneos y actuando de forma conjunta en el desarrollo de sus competencias persiguiendo un objetivo común.

GRÁFICO 2.1: Evolución trimestral de la actividad económica y de la severidad de restricciones impuestas. Mundo y España, 1.º trimestre 2020-4.º trimestre 2021

a) PIB real (4T 2019=100)



b) Índice de severidad de las restricciones (puntos de índice)



Nota: Datos de PIB ajustado estacionalmente. Datos del índice de severidad de las restricciones calculados como promedio de cada trimestre. *Mundo* se calcula a partir de una muestra de 47 países: los 38 países de la OCDE más nueve países no OCDE (Argentina, Brasil, Bulgaria, India, Indonesia, Rumanía, Rusia, Arabia Saudí y Sudáfrica).

Fuente: OCDE (2022b), BSG (2022) y elaboración propia.

Mundo, siendo 100 el nivel alcanzado el cuarto trimestre de 2019. El desplome en el primer semestre de 2020 fue enorme en todas partes, y particularmente pronunciado en España, donde a finales de 2021 faltaban todavía alrededor de 3,5 puntos para volver al nivel de actividad prepandemia. En el panel *b* del gráfico aparece

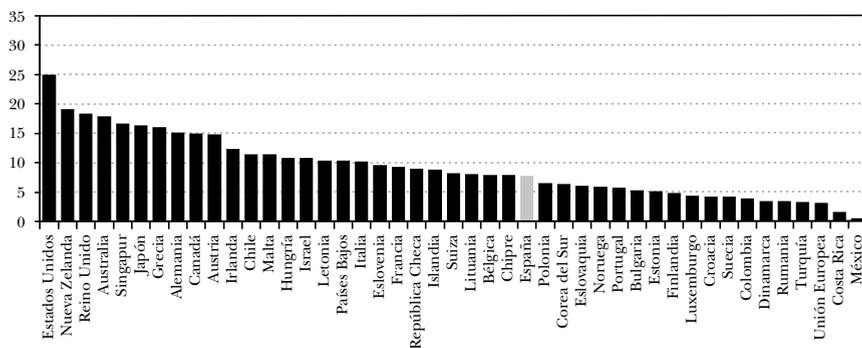
un indicador de la intensidad de las restricciones a la movilidad e interacción social, que han sido una pieza clave para evitar que los picos de las sucesivas olas de la pandemia alcanzasen niveles inatendibles por los sistemas sanitarios. En este caso, España optó por aplicar una rigidez similar a la media de los 47 países que abarca el indicador en los tres primeros trimestres de 2020; fue más dura en las restricciones en los siguientes tres trimestres; y relajó comparativamente más en el segundo semestre de 2021; en buena medida, gracias a una campaña de vacunación en España entre las más exitosas y en la que la elevadísima descentralización sanitaria no ha supuesto ningún problema. Más bien al contrario: la adaptación de las campañas de vacunación a las características específicas de cada territorio habría ayudado a ser más eficientes.

Al lado de la imposición de las restricciones para evitar la transmisión del virus, aparece un segundo vector de intervención gubernamental: el de las actuaciones fiscales discrecionales para compensar los efectos económicos y adaptar los servicios públicos a las necesidades extraordinarias generadas por la pandemia. El gráfico 2.2 sintetiza la magnitud de esas medidas adoptadas por un amplio número de países desarrollados. Las cifras engloban tanto las que afectan al lado del gasto público como al sistema tributario,¹⁴ y sirven no solo para contextualizar el alcance de las actuaciones desplegadas en España sino también para mostrar la relevancia de las estructuras de bienestar tejidas en cada país. Adicionalmente, hay que tener en cuenta las medidas de tipo financiero destinadas a aumentar la liquidez de los agentes económicos. Su tratamiento diferenciado se justifica en que créditos y avales no suponen un incremento del gasto público, salvo que se produzcan fallidos. Sobre este vector de actuación volveremos en una sección posterior de este capítulo y, sobre todo, en el capítulo 3, que se centra en el tejido empresarial.

Los seis países que encabezan la lista de las actuaciones fiscales (gráfico 2.2) son cuatro anglosajones (Estados Unidos, Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia) y dos asiáticos (Singapur y Japón),

¹⁴ Las actuaciones cuantificadas por el Fondo Monetario Internacional recogen las ya ejecutadas en 2020 y 2021, y otras comprometidas con proyección futura.

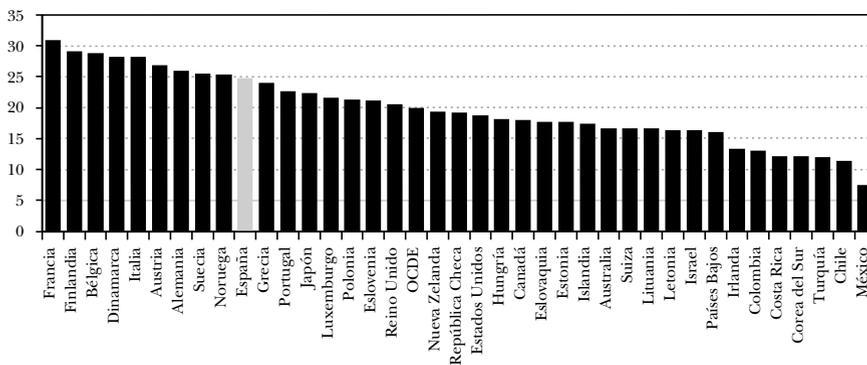
GRÁFICO 2.2: Montante global de las medidas discrecionales de gasto y tributarias. Comparación internacional, 2020-2021
(porcentaje PIB 2019)



Nota: Las cifras se basan en estimaciones oficiales que cubren el gasto acumulado en 2020 y los primeros cuatro meses de 2021. Costa Rica no ofrece dato de las medidas de liquidez.

Fuente: IMF Fiscal Affairs Department (2021) y elaboración propia.

GRÁFICO 2.3: Gasto público social. Comparación internacional, 2019
(porcentaje del PIB)

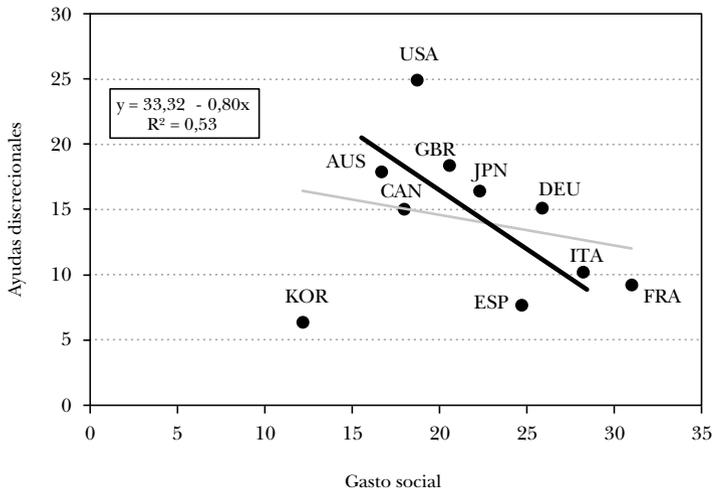


Nota: El dato de Australia y Japón corresponde a 2017. El dato de Canadá, Colombia, Costa Rica, Nueva Zelanda y Suiza, a 2018.

Fuente: OCDE (2022c) y elaboración propia.

GRÁFICO 2.4: Relación gasto público social (2019) y ayudas discrecionales de gasto y tributarias (2020-2021). Comparación internacional

(porcentaje PIB 2019)



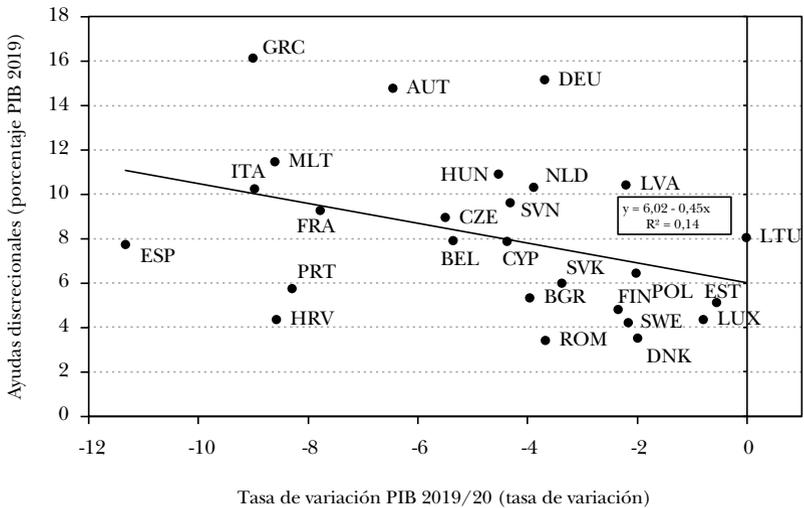
Nota: La línea punteada incluye a Corea del Sur y la línea continua la excluye. Los resultados de la estimación corresponden a este segundo caso. Véase la equivalencia de las abreviaturas en el apéndice A1.

Fuente: IMF Fiscal Affairs Department (2021), OCDE (2022c) y elaboración propia.

con todos los Estados miembros de la Unión Europea por detrás. Esta ordenación se asemeja al negativo del gráfico 2.3, en el que se ordenan los países de la OCDE según su volumen relativo de gasto social justo antes de la pandemia. Los 12 primeros puestos están ocupados por 11 socios de la EU-27 y Noruega. Las naciones con Estados de bienestar más desarrollados y completos habrían podido hacer frente de manera más rápida y ordenada a las exigencias de gastos extraordinarios (particularmente en sanidad y en educación) y programas de mantenimiento de rentas para los ciudadanos afectados por los confinamientos y la recesión. En otras palabras, la coordinación e intensificación de esfuerzos para responder a la pandemia habría contado con un mayor automatismo y menores costes de transacción en esos países.

El gráfico 2.4 valida esta hipótesis al relacionar las cifras de los gráficos 2.2 y 2.3 para los países incluidos en la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) bajo la etiqueta de

GRÁFICO 2.5: Relación medidas discrecionales de gasto y tributarias en respuesta a la covid e impacto económico. EU-27
(porcentaje del PIB 2019, tasa de variación)



Nota: Las cifras se basan en estimaciones oficiales que cubren el gasto acumulado en 2020 y los primeros cuatro meses de 2021. Irlanda excluida. Véase la equivalencia de las abreviaturas en el apéndice A1.

Fuente: IMF Fiscal Affairs Department (2021), Eurostat (2023a) y elaboración propia.

economías avanzadas del G-20. La recta de regresión muestra la relación negativa entre gasto social prepandemia y dimensión de la respuesta fiscal, que se acentúa una vez se excluye a Corea del Sur, que sería una observación extrema: a pesar de su bajo gasto social, la respuesta fiscal discrecional es la de menor alcance de los países incluidos en la muestra. La bajísima incidencia del virus en Corea del Sur en 2020 y 2021 en perspectiva internacional explicaría este resultado.

Finalmente, el gráfico 2.5 analiza la relación entre la magnitud de las ayudas y la caída del PIB en 2020 en el seno de la EU-27.¹⁵ Los apoyos han tendido a ser mayores donde el impacto econó-

¹⁵ El gráfico excluye a Irlanda porque distorsiona la relación. En el caso de Irlanda se diferencia por su condición de sede fiscal de numerosas multinacionales que operan en la Unión Europea, lo que supone imputaciones de valor añadido que acaban transferidas a los países de origen de las empresas, pero inflan su PIB (Lago Peñas 2022).

mico experimentado ha sido más intenso. No obstante, existe una dispersión notable respecto a la recta de regresión, con Austria y Alemania como líderes en el alcance de las ayudas discrecionales, pero una caída del PIB cerca de la media. En sentido contrario, España se sitúa por debajo de lo que cabría aguardar teniendo en cuenta el desplome de su PIB.

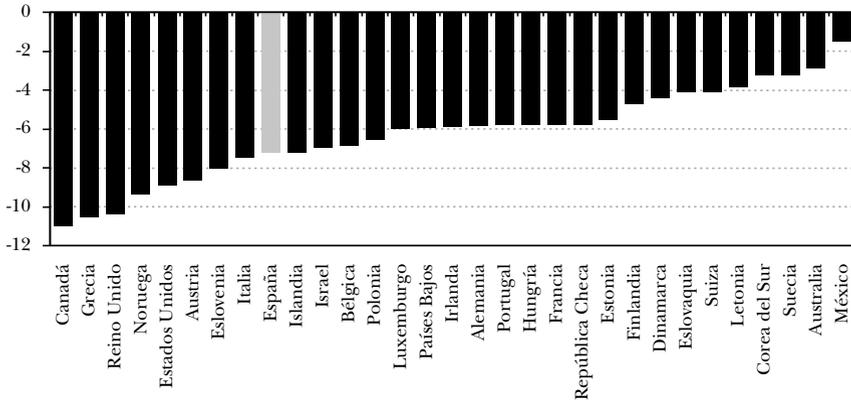
2.2. El impacto de la pandemia sobre el déficit y la composición del gasto público

El *shock* y las medidas adoptadas han tenido un reflejo nítido en las cuentas públicas de todos los Estados. El gasto público ha aumentado para hacer frente a las necesidades extraordinarias en sanidad, protección social o apoyo a empresas; y la recaudación tributaria ha caído como consecuencia de la reducción de rentas y consumo y las diversas exoneraciones fiscales aprobadas.

Comenzando por el déficit público, en el gráfico 2.6 se ordenan los países según la magnitud del incremento en su desequilibrio presupuestario en 2020. Partiendo de un déficit estructural entre los más elevados en la EU-27 y en la OCDE, la combinación de una intensa caída en el PIB y una respuesta fiscal discrecional moderada hace que España se sitúe de nuevo entre los 15 países con un mayor empeoramiento de su déficit. En el ámbito de la EU-27, solo Grecia, Austria, Eslovenia, Lituania, Italia, Bélgica y Polonia se sitúan por delante.

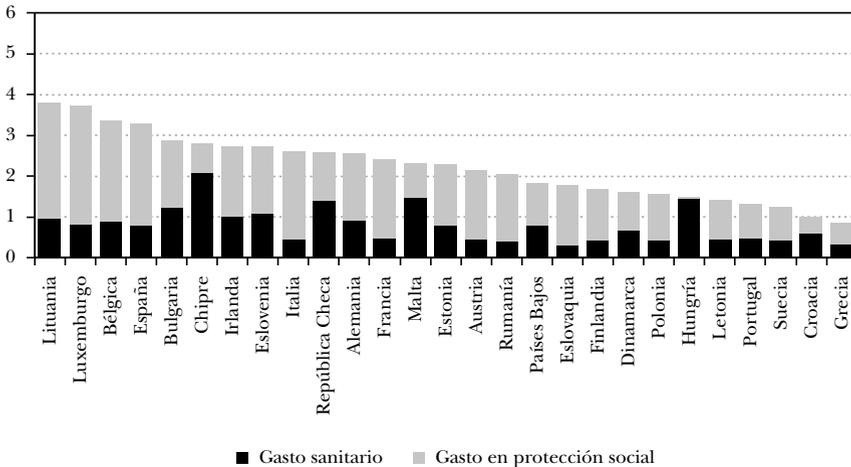
La información de Eurostat permite ir un paso más allá e identificar el incremento de gasto por funciones en los países de la Unión Europea. El gráfico 2.7 muestra que el aumento del gasto en sanidad ha sido comparativamente menor que el que se ha producido en la protección social, que incluye los desembolsos vinculados a la protección por desempleo y ERTE. Tomando los datos del conjunto de la EU-27, el gasto en sanidad aumentó 0,7 puntos porcentuales de PIB (unos 96.700 millones de euros), mientras que el incremento en la protección social fue de 1,7 puntos (más de 239.000 millones de euros). Los datos reflejan que la dinámica del gasto sociosanitario ha sido muy heterogénea. En el ámbito sanitario, Chipre, Malta, Hungría, República Checa,

GRÁFICO 2.6: Variación del saldo primario de las cuentas del sector público. Comparación internacional, 2019-2020
(puntos porcentuales de PIB de 2019)



Fuente: OCDE (2023a) y elaboración propia

GRÁFICO 2.7: Variación del gasto por principales funciones. EU-27, 2019-2020
(puntos porcentuales de PIB de 2019)



Fuente: Eurostat (2023b) y elaboración propia.

Bulgaria y Eslovenia aumentaron su gasto en más de un punto de PIB respecto a 2019, mientras que en Eslovaquia o Grecia el aumento apenas alcanzó 0,3 puntos. En cuanto al gasto en protección social (ayudas a la población más vulnerable y prestaciones al desempleo y los ERTE) son Luxemburgo, Lituania, España y Bélgica los que más crecen (por encima de 2,5 puntos de PIB), frente a Hungría, Croacia y Grecia, que aumentan por debajo de los 0,5 puntos de PIB.

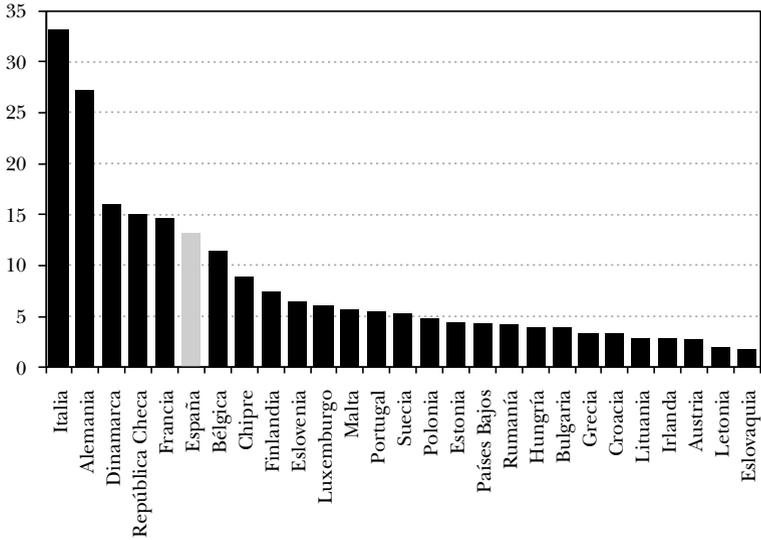
Otra de las funciones de gasto más afectadas por la pandemia fue las de Asuntos Económicos, que incluye las ayudas a empresas directas y la bonificación de las cuotas a la Seguridad Social de sus trabajadores. El conjunto de la EU-27 aumentó el gasto en esta función en más de 203.000 millones de euros, un incremento similar al realizado en protección social. Grecia, Malta y Polonia fueron los países con un mayor impulso (4 puntos porcentuales de PIB de mayor gasto respecto a 2019), muy por encima de Francia o Hungría (apenas 0,6 puntos). En todo caso, hay que tener en cuenta, como se ha expuesto al principio del capítulo, que los países realizaron un importante apoyo al sector productivo privado en forma de préstamos, avales y garantías (medidas de liquidez).¹⁶ Según datos del FMI, el volumen de medidas de liquidez del conjunto de países de la EU-27 alcanzó el 16,9 % del PIB, un volumen muy superior al 1,4 % del PIB de aumento del gasto en asuntos económicos.

El gráfico 2.8 combina el incremento del gasto en asuntos económicos con las medidas de liquidez en los países de la EU-27. Italia (33 % del PIB de 2019) y Alemania (27 %) son los países más destacados en el apoyo a los sectores productivos mediante instrumentos financieros. En España ha sucedido algo similar, mientras que el gasto ha subido 1,1 puntos porcentuales del PIB durante el primer año de pandemia, las medidas de liquidez impulsadas a través de los préstamos y avales del Instituto de Crédito Oficial

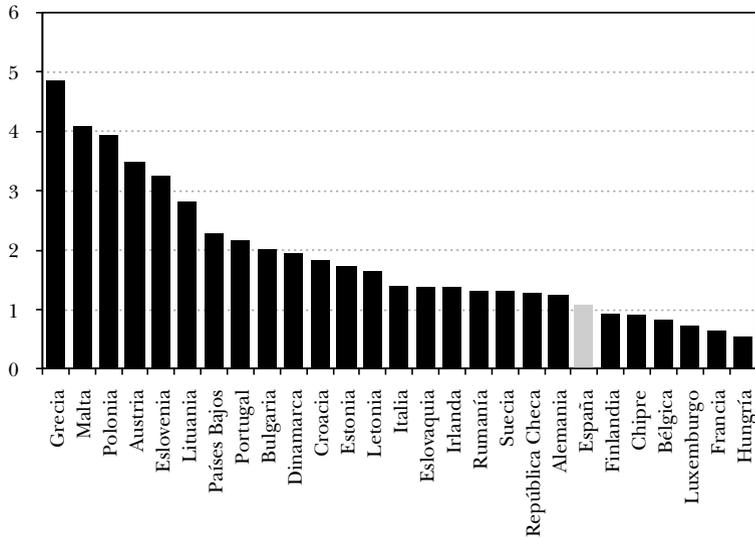
¹⁶ Nótese que el gasto en asuntos económicos no incluye los préstamos, avales y garantías dirigidos a las empresas por parte de los gobiernos (en España a través del Instituto de Crédito Oficial [ICO] u otras instituciones financieras públicas autonómicas) porque son operaciones de naturaleza financiera que solo en caso de impago se traduciría en mayor gasto público.

GRÁFICO 2.8: Variación del esfuerzo en asuntos económicos.
EU-27, 2019-2020
 (puntos porcentuales de PIB de 2019)

a) Medidas de liquidez



b) Gasto discrecional en asuntos económicos



Fuente: Eurostat (2023b) e IMF Fiscal Affairs Department (2021).

(ICO) han ascendido a más del 13% del PIB nacional, siendo el sexto país que ha realizado mayor esfuerzo, solo superado por Italia y Alemania, y muy próximo a Dinamarca, República Checa y Francia.

2.3. La coordinación financiera entre administraciones

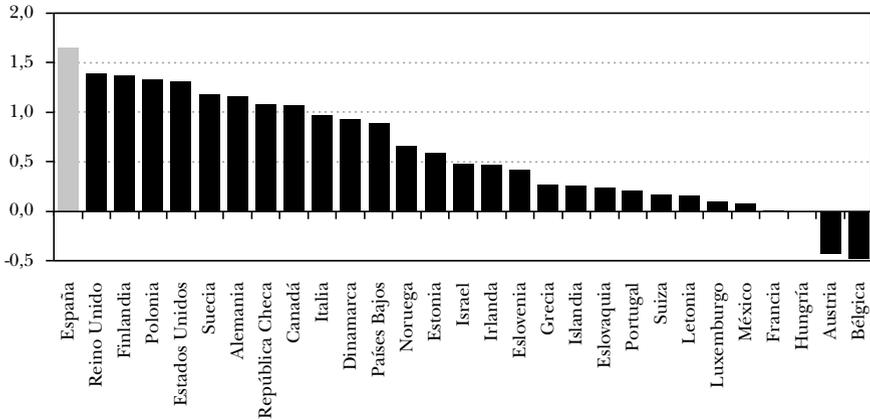
La actuación simultánea de diferentes gobiernos —de todos los países y dentro de los mismos— para combatir la pandemia ha planteado con frecuencia situaciones en las que la coordinación entre las administraciones era una circunstancia a tener presente, pero contemplada de manera diferente en cada caso. En esa diversidad han influido las estructuras gubernamentales —en particular el nivel de descentralización— y también las experiencias de coordinación y colaboración previas.

2.3.1. Coordinación interna de los países

En la mayoría de los países, las administraciones centrales aumentaron las transferencias de recursos financieros a las subcentrales. Y este incremento ha tendido a ser mayor en los Estados más descentralizados (gráfico 2.9). En este sentido destaca España, seguida de Reino Unido, Finlandia, Polonia y Estados Unidos, con incrementos superiores a 1,3 puntos de PIB. En el extremo contrario, Bélgica y Austria redujeron más de 0,3 puntos de PIB las transferencias netas, optando por una estrategia de centralización de los recursos disponibles. Por tanto, la defensa de la capacidad financiera de los gobiernos subcentrales ha sido particularmente intensa en España, lo que ha permitido que los servicios públicos esenciales en manos autonómicas contasen con recursos suficientes.

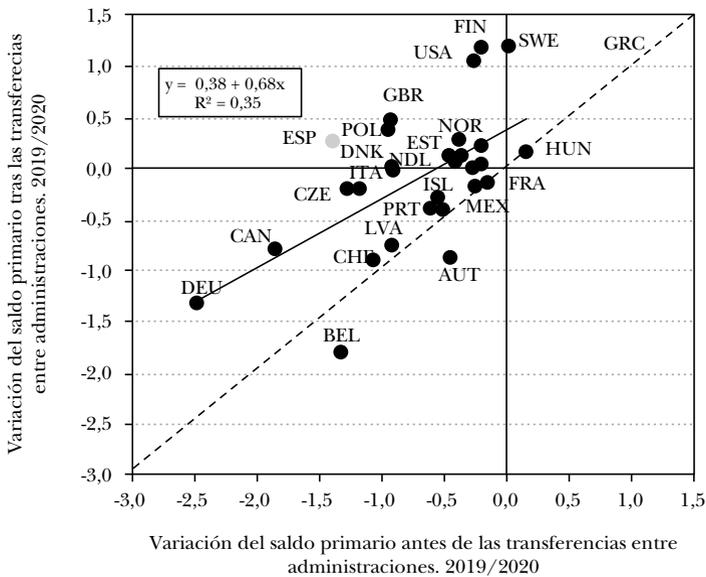
La dimensión de las transferencias a las administraciones subcentrales ha afectado directamente a su saldo primario (gráfico 2.10). Sin las transferencias (eje horizontal), los saldos primarios de los gobiernos subcentrales hubieran experimentado variaciones negativas en la mayoría de los casos. Tras recibirlas (eje vertical), casi todos empeoran menos —pasan de estar por debajo de la

GRÁFICO 2.9: Variación de las transferencias netas recibidas por las administraciones subcentrales. Comparación internacional, 2019-2020
(puntos porcentuales de PIB de 2019)



Fuente: OCDE (2022a) y elaboración propia.

GRÁFICO 2.10: Impacto de las transferencias netas recibidas en la variación del saldo primario. Administraciones subcentrales. Comparación internacional, 2019-2020
(puntos porcentuales de PIB de 2019)



Nota: Véase la equivalencia de las abreviaturas en el apéndice A1.

Fuente: OCDE (2022a) y elaboración propia.

diagonal a estar sobre ella—, pero sigue habiendo un importante número de países en los que las variaciones de los saldos primarios en 2020 respecto a 2019 continúan siendo negativas. Sobresalen los fuertes incrementos de las transferencias en Suecia, Finlandia y Estados Unidos, donde la variación del saldo primario pasa de ser negativa antes del aumento de las transferencias a ser claramente positiva tras su incremento. Algo similar sucede en España, donde el impacto de las transferencias hace que la variación del saldo primario pase de ser negativa (-17.253 millones de euros) a positiva (+3.278 millones de euros). Por su parte, en Alemania y Canadá, las transferencias minoran el impacto en el saldo primario de las administraciones subcentrales, pero aun así empeora el saldo primario respecto al año anterior.

2.3.2. Coordinación supranacional

Con ser fundamentales, las medidas nacionales no habrían sido suficientes. Particularmente en el seno de la EU-27, donde existe un proceso de cesión de competencias hacia arriba que conlleva reglas fiscales supranacionales y renuncia a autoridades monetarias a escala nacional. Esta cesión obliga a una coordinación intensa y eficaz ante una crisis. Afortunadamente, la respuesta comunitaria fue ágil y contundente, atestiguando las enseñanzas de la Gran Recesión y la naturaleza simétrica de la crisis, lo que facilitó el consenso y la rápida adopción de medidas.

Ya en el mes de marzo de 2020 se aprueba la cláusula general de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), a fin de que los Estados miembros contasen con el margen financiero necesario para afrontar la pandemia, una situación que se ha prorrogado en 2021 y 2022. En paralelo, el Banco Central Europeo (BCE) puso en marcha un programa extraordinario de compra de bonos de deuda pública y privada (*Pandemic Emergency Purchase Program*), con una dotación de 1,85 billones de euros. Este programa ha permitido que el margen que proporciona la suspensión *de facto* de las reglas fiscales sea realmente aprovechable y se garantice que las llamadas *primas de riesgo* se sitúen en mínimos históricos, a pesar de las masivas emisiones de títulos de deuda pública.

Ese apoyo del BCE ha disuelto la restricción que, para la capacidad de respuesta de los gobiernos nacionales de la EU-27, po-

drían haber supuesto los niveles previos de deuda pública y déficit estructural. El gráfico 2.11 demuestra este resultado. En el panel *a* se pone en relación el monto de ayudas discrecionales¹⁷ en porcentaje del PIB de 2019 con el déficit estructural en 2019. En el panel *b* el déficit se sustituye por la deuda pública acumulada a 31 de diciembre de 2019. Ambos paneles muestran que los mayores niveles de saldo estructural y deuda pública previos a la pandemia no han tenido un impacto significativo en las ayudas fiscales de los distintos países, es decir, no han operado como una restricción de sus políticas fiscales.

En una segunda ronda de decisiones, en abril de 2020 la Comisión Europea acordó tres programas de préstamos con una dotación conjunta de 540.000 millones de euros: 240.000 procedentes del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) para gastos sanitarios directos e indirectos, 200.000 millones del Fondo Europeo de garantía que gestiona el Banco Europeo de Inversiones (BEI) para créditos a empresas, y 100.000 millones del programa Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE, por sus siglas en inglés) para cubrir los costes de esquemas de protección de trabajadores y empleo (en España, los ERTE y las ayudas a autónomos).

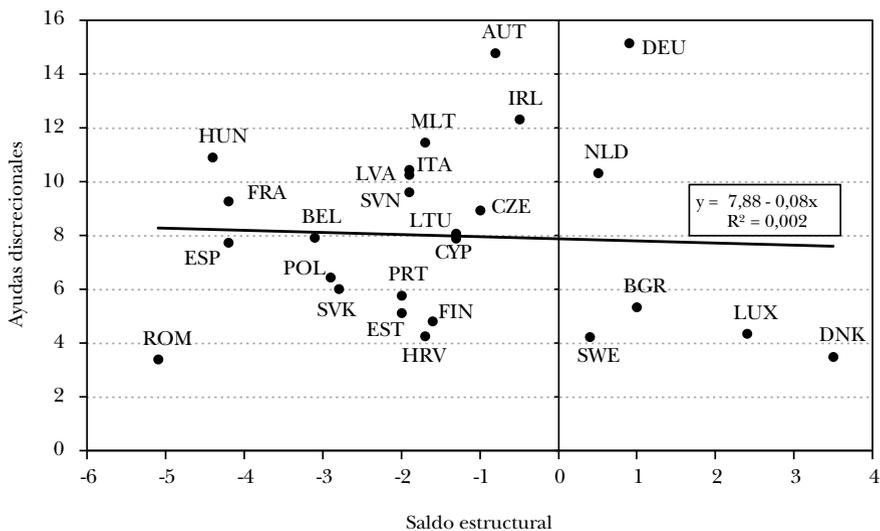
Para España, la línea de ayudas a los ERTE ha sido especialmente importante, porque ha permitido financiar una estrategia cooperativa y coordinada de mantenimiento de las relaciones laborales en un contexto de fuerte reducción de ingresos y horas de trabajo, especialmente en algunos sectores y empresas. Ese mantenimiento ha simplificado enormemente la vuelta a la actividad cuando las restricciones a la movilidad y la interacción social se han ido levantando. Los ERTE han evitado la aparición de fenómenos de histéresis en el mercado de trabajo, porque han permitido minimizar las transiciones laborales, con lo que ello supone para el mantenimiento de la cultura empresarial, la adecuación del capital humano a los puestos y el reforzamiento de los vínculos de los trabajadores con sus empresas ante una situación extraordinariamente compleja. Además, la probabilidad de reac-

¹⁷ Aumentos del gasto del Gobierno y reducción en los ingresos fiscales.

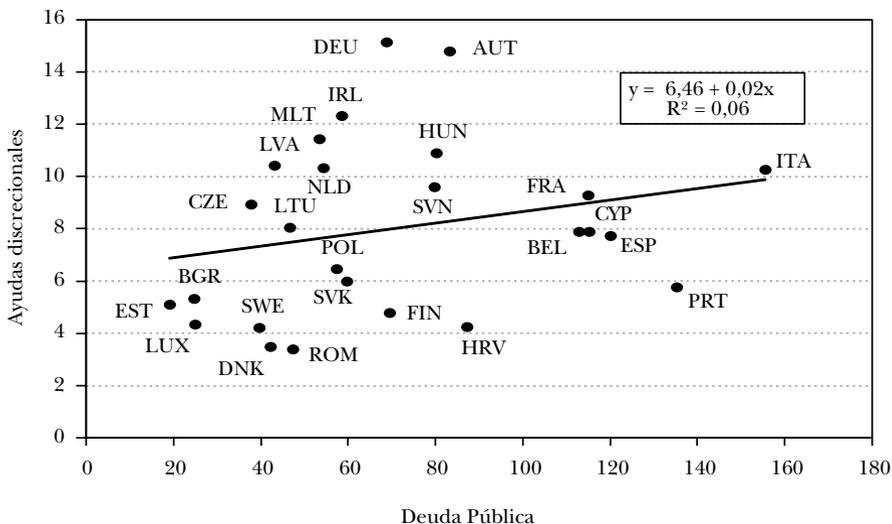
GRÁFICO 2.11: Saldo estructural, deuda pública y ayudas discretionales frente a la covid-19. EU-27

(porcentaje del PIB 2019)

a) Relación saldo estructural y ayudas discretionales



b) Relación deuda pública y ayudas discretionales



Nota: Grecia excluida en ambos paneles. Véase la equivalencia de las abreviaturas en el apéndice A1.

Fuente: IMF Fiscal Affairs Department (2021), Eurostat (2022a, 2022b) y elaboración propia.

tivar horas de trabajo desde situaciones de ERTE ha sido mayor que la ofrecida por la contratación de nuevos trabajadores en un escenario de elevada incertidumbre sobre la evolución del virus.

Adicionalmente, en mayo de 2020, la Comisión Europea permitió que las CC. AA. pudieran destinar la parte de los Fondos FEDER 2014-2020 no asignados ni ejecutados a financiar gasto sanitario, con el objetivo de dotar de mayores recursos a los gobiernos regionales para reforzar sus sistemas de salud y combatir la pandemia. Además, estas actuaciones contaron con una financiación europea del 100 %, eliminando la aportación complementaria de las CC. AA. que exigía este tipo de programas. Esta decisión permitió la movilización de hasta 3200 millones y provocó que la mayoría de las autonomías reformularan sus Programas Operativos e introdujeran para su posterior justificación a la Comisión todos los gastos sanitarios incurridos: el personal adicional contratado, la adquisición de equipos de protección personal y equipamiento sanitario, el material de pruebas y *test* o el coste de las aplicaciones telemáticas para la monitorización y seguimiento de los datos.

Por último, en julio de 2020, el Consejo Europeo aprobó la creación del instrumento NextGenerationEU (NGEU), un mecanismo excepcional de recuperación temporal dotado con 750.000 millones de euros para el conjunto de países de la UE con el objetivo de dar una respuesta coordinada con los Estados Miembros para reparar los daños económicos y sociales inmediatos causados por la pandemia e impulsar transformaciones y progresos en digitalización, transición energética, economía circular y ecología. Estos fondos pueden utilizarse tanto para la concesión de préstamos reembolsables (360.000 millones de euros) como transferencias sin reembolso (390.000 millones de euros). Los dos principales elementos de NGEU son el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (conocido como MRR) dotado con 672.500 millones y cuyo objetivo es la inversión y reformas para lograr una recuperación sostenible; y el fondo REACT-EU, dotado con 47.500 millones y que opera como los fondos estructurales, pero con mayor flexibilidad en su ejecución. España recibirá del MRR 140.000 millones, de los que 77.234 serán transferencias no reembolsables,

y del REACT-EU, 12.436 millones de euros entre 2021 y 2022 (La Moncloa 2022).

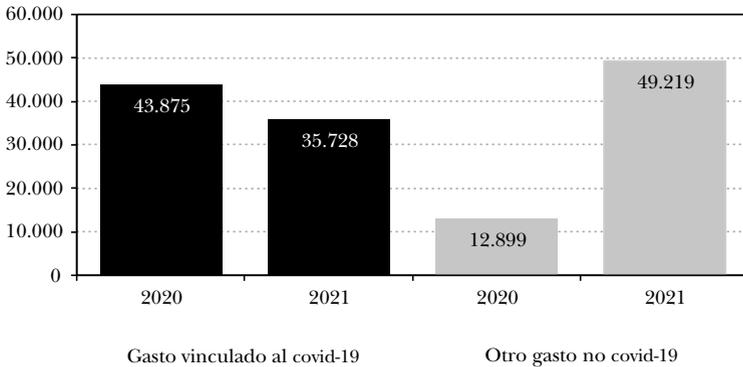
En suma, la pandemia ha servido para que los Estados miembros de la EU-27 hayan dado pasos decididos hacia una mayor coordinación e integración de actuaciones de política económica para combatir el choque y, pendiente de corroboración demoscópica, para mostrar a los ciudadanos las ventajas de contar con estructuras supranacionales a la hora de responder a eventos extremos a gran escala.

2.4. La reacción del sector público en España

La importancia de las medidas adoptadas por los distintos niveles de gobierno en España para combatir la pandemia está también fuera de duda. En 2019 el gasto público en España ascendió a 526.652 millones de euros (42,3 % del PIB). Durante 2020 y 2021, en parte por el impacto de la pandemia, las partidas de gasto del conjunto de administraciones públicas (AA.PP.) aumentaron en más de 54.100 y 84.200 millones cada año en comparación con el año previo a la covid-19. Dejando a un lado el gasto dedicado a hacer frente al coste de la deuda, la aportación de recursos a la UE y también las ayudas a instituciones financieras (que recogen el efecto de la reclasificación de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria [Sareb] en el sector de las administraciones públicas), el aumento del gasto público fue de 56.863 millones de euros en el primer año de pandemia y de 84.615 en 2021, lo que supuso un crecimiento del 11,7 % y del 17,4 % respectivamente en relación con el gasto del año previo al inicio de la pandemia.

El gráfico 2.12 muestra que no todo el incremento del gasto público que se produjo entre 2020 y 2021 fue consecuencia de la pandemia, pero el primero de esos dos años ese fue el principal factor. A lo largo del primer año pandémico, las acciones públicas extraordinarias para afrontar las consecuencias de la covid-19 supusieron 43.875 millones de euros, explicando el 77,2 % del mayor gasto. La vuelta gradual a una situación prepandémica provocó que el gasto vinculado a la covid-19 se redujera hasta los

GRÁFICO 2.12: Variación del gasto público durante la pandemia. España, 2019-2021
(diferencia respecto a 2019; millones de euros)



Nota: El gasto no incluye el saldo neto de las ayudas a las instituciones financieras ni el gasto por intereses. En 2020 y 2021 las ayudas a instituciones financieras incorporan el efecto de la reclasificación en el sector de administraciones públicas de la Sareb.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022b) e IGAE (2021, 2023).

35.728 millones de euros en 2021, representando solo el 42,2% del incremento del gasto público en comparación con 2019, pero manteniéndose, de todos modos, en unas cifras muy elevadas.

La información estadística disponible permite analizar el comportamiento del gasto por grandes funciones para el primer año de pandemia: el 54% del crecimiento del gasto público se produce en el ámbito de la Protección Social (31.064 millones de euros más, lo que equivale a 2,5 puntos de PIB), una partida que incluye, entre otras cosas, la protección de las rentas de los mayores (pensiones), de las personas desempleadas y de las ayudas sociales a los individuos más desfavorecidos (Ingreso Mínimo Vital, ayudas a la dependencia...). Tras la Protección Social, el gasto en Asuntos Económicos (14.126 millones de euros adicionales, un 24,6% más que el año previo) y en Salud (9.454 millones de euros, un 16,4% superior a 2019) son las partidas donde se focalizan los recursos adicionales. Por su parte, durante 2021, el gasto público siguió creciendo, en concreto 27.752 millones de euros más que en 2020. Este incremento destaca en la función de Asuntos Eco-

nómicos (13.258 millones de euros más que en el primer año de pandemia) como consecuencia de la ejecución de las ayudas a la solvencia empresarial y al registro de las pérdidas esperadas por los avales concedidos a empresas y autónomos.

Como consecuencia de este mayor esfuerzo en Protección Social y Sanidad, y atendiendo solo al gasto generado por la covid-19 durante 2020, la Seguridad Social y las CC. AA. concentraron la ejecución del gasto para afrontar la pandemia (27.831 y 13.360 millones respectivamente). En 2020 las CC. AA. dedicaron el 93 % de su incremento de gasto respecto al año anterior a acciones contra la covid-19, siendo este porcentaje del 74 % en el caso de la Seguridad Social. En cambio, la Administración central dedicó el 76 % de su incremento del gasto a políticas que no tenían que ver con la pandemia sino con compromisos adquiridos previamente (gráfico 2.13, panel *a*).

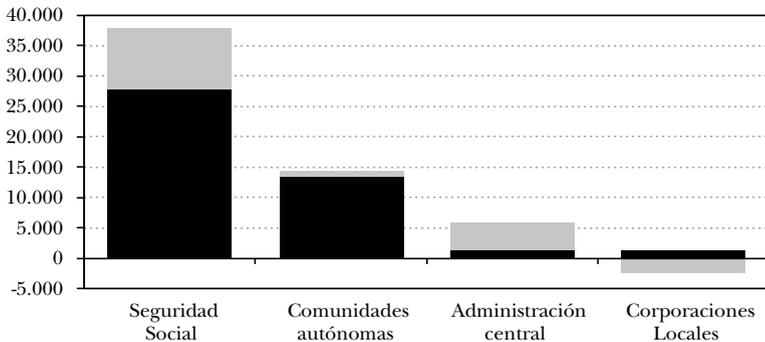
Durante el segundo año de la pandemia, la mayor parte del incremento del gasto no es gasto covid-19. El gasto covid-19 de la Seguridad Social disminuyó un 62 % respecto al de 2020, como consecuencia de la reducción de los ERTE y de las bajas laborales. En contraste, siguió creciendo en las CC. AA. (18.305 millones de gasto covid-19 durante 2021) y también en la Administración central, al contabilizarse tanto la compra de vacunas (1.424 millones de euros) como la previsión de fallidos por las garantías y avales concedidas por el ICO para la solicitud de financiación bancaria (gráfico 2.13, panel *b*).

Entre 2019 y 2020, el gasto en Protección Social ejecutado por la Seguridad Social pasó de 174.238 millones de euros a 204.553 millones de euros. De este aumento, 20.091 millones de euros se canalizan a través de actuaciones aprobadas en los Reales Decretos Leyes (RDL) 8/2020 y 30/2020: las prestaciones por desempleo vinculadas a la suspensión de contratos y reducciones de jornada por fuerza mayor (ERTE), las prestaciones extraordinarias a autónomos por cese de actividad y las prestaciones por incapacidad temporal derivado de periodos de aislamiento en casos de covid-19. La paulatina incorporación de los trabajadores en ERTE a las empresas a medida que se retomaba la actividad económica, la recuperación de la actividad por los trabajadores por cuenta propia (autónomos) y la reducción de las bajas laborales asociadas a

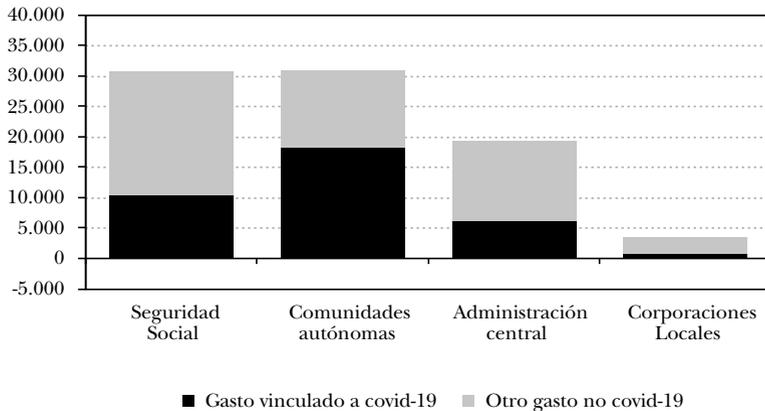
una menor incidencia del virus provocaron que durante 2021 el gasto en estas partidas se redujera casi un 63 %, correspondientes al gasto de la Seguridad (gráfico 2.14).

GRÁFICO 2.13: Variación del gasto público en España durante la pandemia por administraciones. España, 2019-2021
(millones de euros)

a) Variación del gasto 2019/2020



b) Variación del gasto 2019/2021

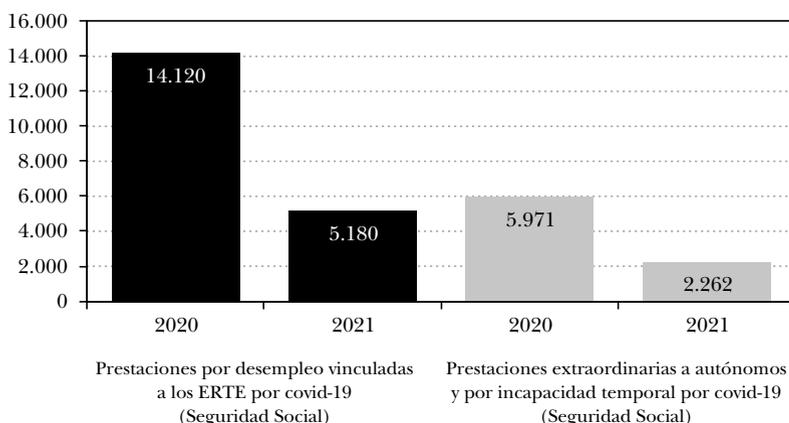


Nota: El gasto no incluye el gasto por intereses, los recursos aportados a la UE basados en el IVA y la RNB ni las ayudas a las instituciones financieras como consecuencia de la reclasificación en el sector de administraciones públicas de la Sareb.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública (2023b) e IGAE (2021, 2023).

GRÁFICO 2.14: Principales actuaciones de Protección Social vinculados a la covid-19. España, 2020 y 2021

(millones de euros)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública (2023b) e IGAE (2021, 2023).

En 2020, el gasto en salud aumentó 9574 millones de euros, pasando de 75.929 millones de euros en 2019 a 85.503 millones de euros en 2020. Dado que las CC. AA. son las principales responsables del gasto en materia sanitaria (ejecutaron el 93 % del total en 2019), han tenido que enfrentarse a las necesidades sanitarias generadas por la covid-19.¹⁸ Aumentaron su gasto sanitario en 9000 millones en 2020, concentrándose este principalmente en consumos intermedios (compra de equipamientos de protección, material sanitario y productos de farmacia utilizados en hospitales) y en la remuneración de asalariados, tanto por los incrementos retributivos ya comprometidos para 2020 como por la incorporación de personal de refuerzo para atender a las mayores demandas sanitarias generadas por la pandemia (gráfico 2.15, panel a). En 2021, el gasto sanitario de las CC. AA. ha seguido subiendo, consolidándose al alza la remuneración de asalariados (por el mantenimiento de los refuerzos en las plantillas y por el

¹⁸ El papel de la Administración central en el gasto sanitario ha sido mucho más reducido, concentrando su participación en la adquisición de material sanitario (mascarillas, respiradores, equipos de protección individual [EPI]) destinadas a la dotación de una reserva estratégica con motivo de la pandemia.

pago de retribuciones extraordinarias por el esfuerzo realizado durante la pandemia), los consumos intermedios (por el proceso de vacunación, aunque este concepto tiene su contrapartida en los ingresos ya que la compra de vacunas fue realizada por la Administración central), y por un fuerte aumento del gasto en farmacia (1.183 millones de euros más que en el año prepandemia).

La información remitida por las CC. AA. al Ministerio de Hacienda permite cuantificar el impacto que la pandemia ha tenido estos dos años en el gasto sociosanitario de la Administración regional: 8300 y 7209 millones de euros en 2020 y 2021 (gráfico 2.15, panel *b*). Más de un tercio del impacto se produce en un mayor gasto de personal y apenas un 8 % en inversiones sanitarias, siendo más intensas en la primera ola de la pandemia cuando el equipamiento necesario (respiradores, camas, equipamiento UCI) era insuficiente para hacer frente a la extraordinaria cifra de ingresos hospitalarios.

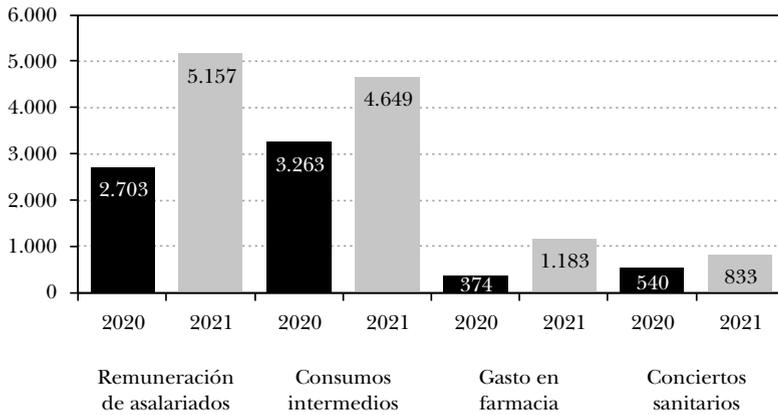
Por último, en 2020 el 75 % del incremento del gasto en Asuntos Económicos está directamente ligado a actuaciones frente a la pandemia. Las dos administraciones que han ejecutado gasto para responder a los efectos económicos de la pandemia en empresas, autónomos y familias son la Seguridad Social y las CC. AA., a través de dos grandes actuaciones (gráfico 2.16): las bonificaciones y la exoneración de las cuotas sociales a determinadas empresas y autónomos cuya actividad se ha visto afectada por la pandemia (7.760 millones de euros) y las ayudas económicas tanto a familias como a empresas y autónomos por parte de los gobiernos regionales (2.923 millones).¹⁹ Durante el segundo año, si bien las bonificaciones y exoneraciones se reducen un 61 % respecto a 2020, las ayudas a empresas y autónomos aumentan considerablemente, hasta los 8712 millones de euros, de los que 5167 se corresponden a la Línea covid aprobada por el RDL 5/2021 de medidas de apoyo a la solvencia empresarial y que tenía como plazo de ejecución

¹⁹ Las ayudas asociadas a las prestaciones por desempleo vinculadas a la suspensión de contratos y reducciones de jornada por fuerza mayor (ERTE) junto a las prestaciones extraordinarias a autónomos por cese de actividad se computan dentro de la función de Protección Social, mientras que en Asuntos Económicos están las ayudas económicas directas y las bonificaciones del pago de cuotas sociales.

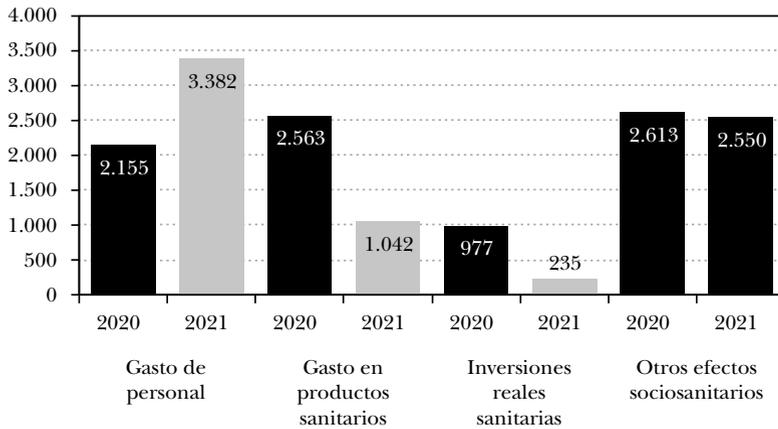
GRÁFICO 2.15: Incremento del gasto sanitario en la Administración regional. España, 2020-2021

(millones de euros)

a) Variación respecto a 2019



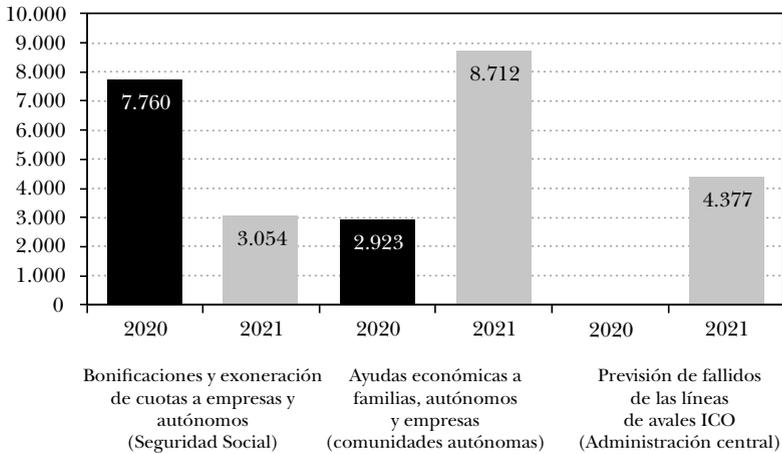
b) Impacto en el gasto socio-sanitario asociados a la covid-19



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022b) e IGAE (2021, 2023).

GRÁFICO 2.16: Principales actuaciones en materia económica vinculados a la covid-19. España, 2020-2021

(millones de euros)



Nota: El gasto no incluye las ayudas a las instituciones financieras de 2019, 2020 y 2021 como consecuencia de la reclasificación en el sector de administraciones públicas de la Sareb.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022b) e IGAE (2021, 2023).

diciembre de 2021 (España 2021a). Además, la Administración central ha imputado como gasto adicional de 2021 el coste derivado de la previsión de fallidos correspondiente a las líneas de avales del ICO, que asciende a 4377 millones de euros y deberán recalcularse en los años siguientes.

2.5. La coordinación entre administraciones en España

Los problemas de coordinación entre administraciones a la hora de responder a los retos planteados por el *shock* han sido numerosos en varios planos, y en particular en el de las respuestas económicas. Merece la pena tratarlos con detalle a la luz de la información disponible.

2.5.1. Las transferencias de recursos entre administraciones

La profunda descentralización del gasto en España planteaba un desafío añadido a la hora de afrontar la pandemia, por la menor capacidad con la que, en general, cuentan los gobiernos subcentrales a la hora de responder a choques inesperados. La política de estabilización es una competencia reservada al nivel central de gobierno, como recomienda la teoría de federalismo fiscal; y la capacidad de endeudamiento de las haciendas subcentrales está condicionada por restricciones legales y por un acceso más difícil a los mercados financieros internacionales.

El envite se resolvió de manera eficaz y enérgica mediante el despliegue de un potente paraguas financiero que ha protegido las finanzas autonómicas en 2020 y 2021, especialmente a las de régimen común,²⁰ a través de tres mecanismos fundamentales. En primer lugar, gracias al mantenimiento de las entregas y pagos a cuenta del sistema de financiación autonómica de régimen común como si nada hubiese ocurrido, es decir, sin corregir a la baja por la notable caída de la recaudación de la cesta autonómica de tributos.

En segundo lugar, por la creación de fondos extraordinarios tanto en 2020 (Fondo covid por valor de 16.000 millones de euros aprobado en junio de 2020) y en 2021 (con el Fondo Extraordinario que ascendía a 13.486 millones de euros y la Línea covid de apoyo a la solvencia empresarial por valor de 7000 millones de euros). Estas aportaciones tuvieron como objetivo principal afrontar los gastos extraordinarios vinculados a la pandemia (socio-sanitarios y educativos) y, de forma secundaria pero no menos importante, amortiguar la caída de ingresos ordinarios de las haciendas autonómicas que quedan al margen del circuito de anticipos y pagos a cuenta: tributos propios y tributos cedidos gestionados por las administraciones tributarias regionales. Por su parte, la Línea covid, aprobada un año después del origen de la pandemia (marzo de 2021), pretendía dar ayudas directas a autónomos y

²⁰ Las CC. AA. de régimen foral dependen fundamentalmente de su propia recaudación tributaria, que ha caído, y su participación en fondos extraordinarios ha sido inferior.

empresas que tuvieran problemas de solvencia por el descenso de actividad provocado por la pandemia.

Adicionalmente, el Gobierno de España decidió que en 2021 alrededor de un 54 % de los fondos de recuperación recibidos de Europa fueran gestionados desde las comunidades autónomas. A 31 de diciembre de 2021 las CC. AA. han recibido 11.151 millones de euros que destinarán a políticas vinculadas con la transición verde, la digitalización, la ciencia, la cultura, la protección social, el turismo sostenible, el empleo, la educación y formación profesional (Gobierno de España 2022) y otros 8000 millones de euros vinculados al fondo REACT EU. En definitiva, en 2021 las CC. AA. gestionan directamente 19.151 millones de euros procedentes de la financiación extraordinaria de la Comisión Europea.

Estas tres fuentes de financiación extraordinarias han reforzado la suficiencia financiera de las CC. AA. para hacer frente a la pandemia y han provocado que el gasto autonómico en 2021 alcance su máximo histórico en euros corrientes, al tiempo que el déficit se ha situado en niveles mínimos desde la Gran Recesión. En paralelo a lo anterior, el Tesoro ha mantenido los mecanismos extraordinarios de financiación que han permitido emisiones de deuda para financiar el déficit y las refinanciaciones a su menor coste histórico.

En el ámbito local, el apoyo del Gobierno central fue comparativamente menor que el desplegado en el ámbito autonómico, por un triple motivo. Primero, porque el sistema tributario local, que gravita sobre propiedad residencial y de automóviles, es poco sensible a las caídas en la actividad económica. Segundo, porque la presión sobre el gasto en competencias municipales fue muy inferior a la ejercida sobre las autonómicas. Y tercero, porque una amplia mayoría de municipios se encontraban en una situación financiera muy saneada, con importantes remanentes de tesorería y niveles de deuda muy bajos. De hecho, en 2020 las corporaciones locales cerraron con un superávit del 0,26 % del PIB (2.922 millones de euros), muy similar al de 2019 (0,31 %). Este superávit ha aumentado marginalmente en 2021, hasta el 0,27 % del PIB (3.271 millones de euros).

Si atendemos a la evolución temporal de las transferencias netas (realizadas menos recibidas) de la Administración central hacia otras administraciones se observa que, desde el año 2014 hasta 2019, su volumen se sitúa entre los 100.000 millones de euros y

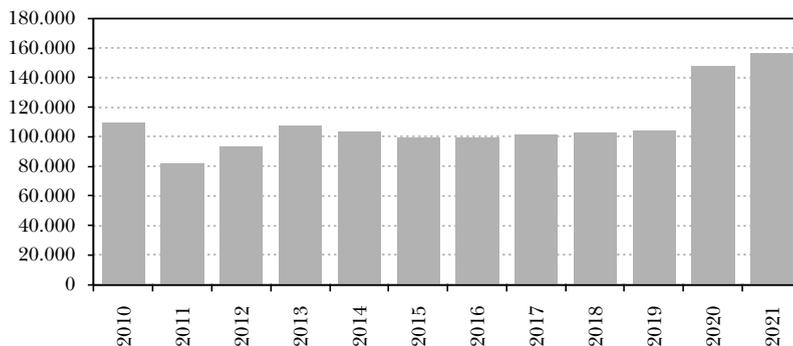
105.000 millones de euros anuales. El impacto de la pandemia provocó que en 2020 la cifra ascendiera hasta los 147.792 millones de euros, un 41 % superior a la de un año antes. Este fuerte incremento se intensificó todavía más en el segundo año de pandemia, alcanzando los 156.751 millones (gráfico 2.17, panel *a*). Este fuerte incremento es consecuencia de la escasa capacidad de reacción financiera por parte de la Seguridad Social y de las CC. AA., con unas cuentas ya deficitarias antes del impacto de la pandemia. De este modo, tanto en 2020 como en 2021, el grado de dependencia de los ingresos procedentes de otras administraciones, principalmente de la central, aumentó tanto en la Seguridad Social como en las administraciones autonómica y local (gráfico 2.17, panel *b*).

El impacto inicial de la pandemia afectó significativamente a las cuentas públicas por la vía de los ingresos, como consecuencia de la menor actividad económica. La Administración central fue la más afectada, con casi 21.000 millones de euros menos de recursos en 2020 respecto a 2019; principalmente, por la menor recaudación tributaria (IVA, IRPF, Sociedades e Hidrocarburos). En contraste, los ingresos por cotizaciones sociales se mantuvieron en la Seguridad Social (1.459 millones de euros más que en el año previo a la pandemia) y lo mismo sucedió con los ingresos de las CC. AA.: pese a la caída de los ingresos por Transmisiones Patrimoniales o Actos Jurídicos Documentados, los recursos por IRPF no retrocedieron debido al mantenimiento de las entregas a cuenta calculadas antes del inicio de la pandemia por el Ministerio de Hacienda (gráfico 2.18, panel *a*).

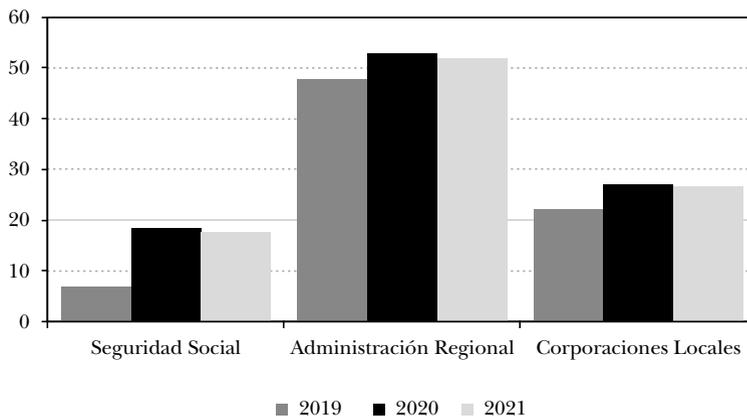
En 2021 la situación cambia y todas las administraciones superan sus ingresos previos a las transferencias entre administraciones que tenían en 2019 (gráfico 2.18, panel *b*). La recuperación de la actividad generó un aumento en la recaudación tanto de los tributos gestionados por el Estado como por las comunidades autónomas; y también los ingresos por cotizaciones sociales de la Seguridad Social aumentaron en casi 12.000 millones respecto a los de 2019. Además, la financiación procedente de la UE proporcionó mayores recursos respecto al año prepandémico: 4548 millones para la Administración central y 5153 para las comunidades autónomas gracias, principalmente, a los fondos REACT-EU y la ejecución de los fondos FEDER.

GRÁFICO 2.17: Importancia de las transferencias de recursos realizadas entre administraciones. España, 2010-2021

a) Volumen de transferencias netas realizadas por la Administración central a otras administraciones
(millones de euros)



b) Dependencia de las transferencias netas recibidas de otras administraciones
(porcentaje del total de ingresos netos)

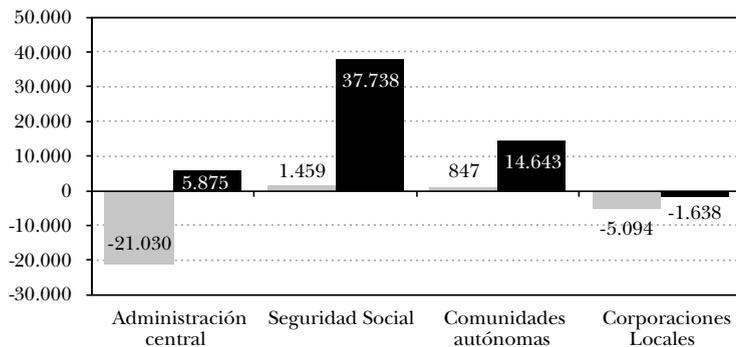


Nota: Las transferencias netas recibidas se calculan como la diferencia entre los recursos recibidos de otras administraciones y los empleos entregados a otras administraciones. Los ingresos netos se calculan como el total de ingresos menos las transferencias realizadas a otras administraciones.
Fuente: IGAE (2023).

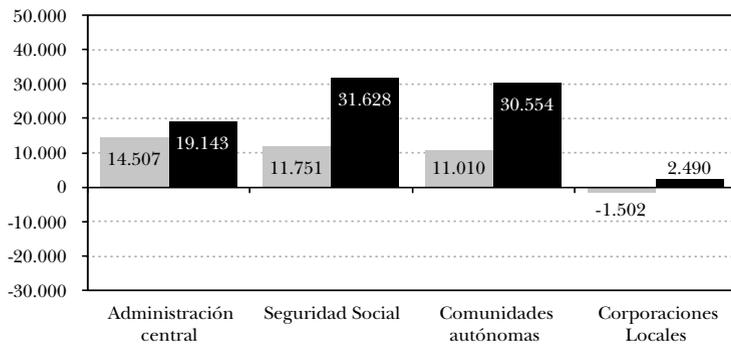
GRÁFICO 2.18: Impacto de la pandemia en los ingresos y gastos de las administraciones. España, 2019-2021

(millones de euros)

a) Variación entre 2019/2020



b) Variación entre 2019/2021



■ Ingresos (sin considerar las transferencias entre AA. PP.)

■ Gastos

Fuente: IGAE (2023a).

El análisis anterior resulta incompleto si no se tienen en cuenta las transferencias netas que se producen entre niveles de administración en España. Considerando las transferencias netas recibidas como la diferencia entre los recursos recibidos de otras administraciones menos los recursos entregados, es la Administración central la que ha realizado un mayor esfuerzo, dotando al resto de administraciones de más de 95.000 millones de euros adicionales durante los dos años de pandemia: en 2020, 43.326 millones de euros más que en 2019, y en 2021, 52.285 millones adicionales (cuadro 2.1). La Seguridad Social pasó de recibir 11.344 millones de euros en 2019 a más de 34.000 en 2020 y 2021; y las CC. AA. percibieron 96.678 millones en 2020 y 104.182 en 2021.

El resultado final de estas transferencias es que el impacto en los ingresos de la Administración central durante 2020 fue mucho mayor que la caída de su recaudación tributaria. Sus ingresos efectivos se redujeron más de 64.350 millones de euros, pasando de 85.578 millones de euros en 2019 a 21.222 millones de euros en 2020. Por el contrario, la Seguridad Social y las CC. AA., que mantenían sus ingresos por cotizaciones y por recaudación de tributos, vieron como sus recursos aumentaban significativamente por el efecto de las transferencias del Gobierno central: en casi 22.800 millones para la Seguridad Social y en 18.000 para la Administración regional. Durante 2021, a pesar de que los ingresos de la Seguridad Social y las CC. AA. ya superaban en más de 11.000 la cifra de 2019, la Administración central decidió mantener el

CUADRO 2.1: Variación de las transferencias netas recibidas por las administraciones. España, 2019-2020
(millones de euros)

	2019	2020	2021	Variación 2019-2020	Variación 2019-2021
Administración central	-104.466	-147.792	-156.751	-43.326	-52.285
Seguridad Social	11.344	34.139	34.756	22.795	23.412
Administración regional	78.593	96.678	104.182	18.085	25.589
Corporaciones Locales	14.529	16.975	17.813	2.446	3.284

Fuente: IGAE (2023) y elaboración propia.

apoyo extraordinario a estas administraciones, en especial hacia las CC. AA.

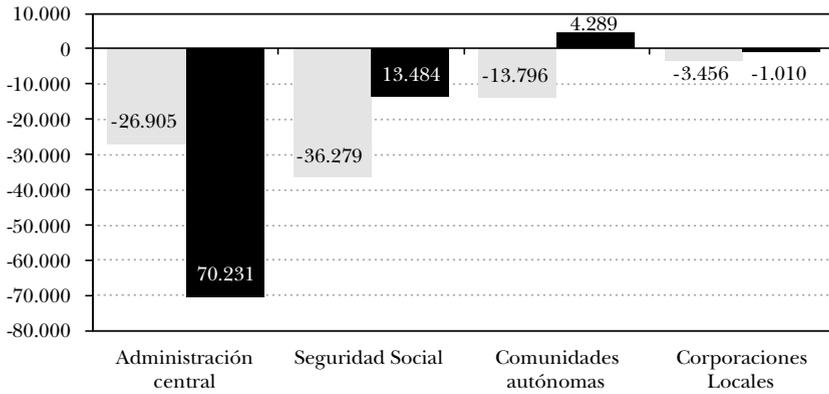
Sin el efecto de las transferencias entre administraciones, la distribución del empeoramiento en el déficit primario entre 2019 y 2020 se hubiera repartido de la siguiente manera: Administración central (33,4%), Seguridad Social (45,1%), comunidades autónomas (17,2%) y corporaciones locales (4,3%). Sin embargo, las transferencias netas realizadas por la Administración central al resto de administraciones hacen que el Gobierno central absorba el impacto de la pandemia en las cuentas públicas, concentrando el 87,3% del aumento del déficit primario. Por su parte, las autonomías presentan una situación final incluso más favorable que en 2019, con un superávit primario de 1250 millones de euros (gráfico 2.19, panel *a*).

La mejora de la recaudación de los ingresos estatales (principalmente por el IVA y los impuestos sobre la renta) provocó que en 2021 la variación respecto a 2019 del saldo previo a las transferencias entre administraciones fuera casi neutro para la Administración central, mientras que en las CC. AA. empeoró, como consecuencia del fuerte incremento del gasto. El impacto de las transferencias desde la Administración central fue que tanto la Seguridad Social como las comunidades presentaran un mejor saldo primario que en el año anterior a la pandemia, con superávit de 3000 millones en el caso de la Administración regional. Por el contrario, la Administración central pasó de un superávit primario en 2019 (4.735 millones) a elevados déficits: -65.268 en 2020 y -51.116 en 2021.

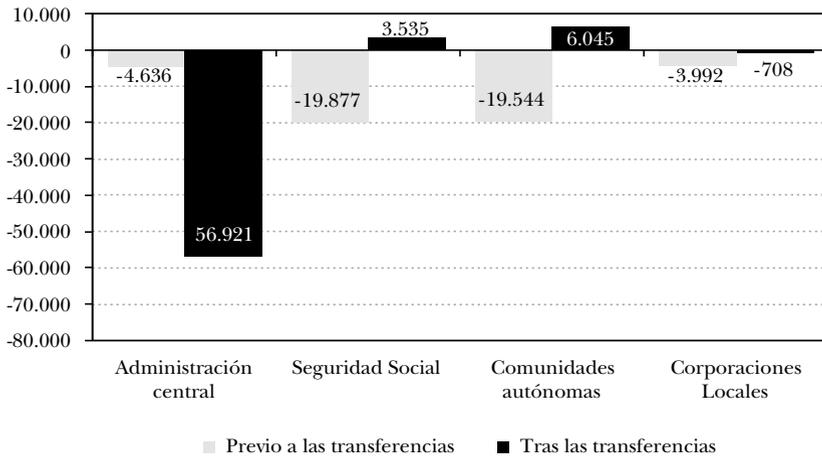
En lo que atañe a las transferencias de la Administración central a la Seguridad Social, en 2020 destacan los 20.003 millones de euros con el objetivo de equilibrar las cuentas por el impacto de la pandemia, los 2300 millones de euros transferidos al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) para financiar el incremento de las prestaciones contributivas y las cuotas de subsidios por desempleo, y los 432 millones de euros para financiar las prestaciones del Ingreso Mínimo Vital (IMV), que se puso en funcionamiento en 2020. Estos tres conceptos han provocado un incremento de los recursos recibidos desde la Administración central de 22.735 millones de euros. Durante 2021 sobresalen las mayores transfe-

GRÁFICO 2.19: Impacto en el saldo primario de las transferencias entre administraciones. España
(millones de euros)

a) Variación 2019/2020



b) Variación 2019/2021



Nota: Las transferencias netas recibidas se calculan como la diferencia entre los recursos recibidos de otras administraciones y los empleos entregados a otras administraciones. Los ingresos netos se calculan como el total de ingresos menos las transferencias realizadas a otras administraciones.

Fuente: IGAE (2023) y elaboración propia.

rencias al SEPE (4.776 millones de euros), 13.929 millones de nuevas transferencias para la financiación de los nuevos acuerdos adoptados en el Pacto de Toledo (prestaciones por nacimiento y cuidado del menor, reducciones de las cotizaciones de la Seguridad Social...) y un fuerte incremento de recursos para financiar el Ingreso Mínimo Vital (superior a los 3000 millones en 2021).

Por su parte, los recursos recibidos por las CC. AA. procedentes del Gobierno central han aumentado en 18.857 millones de euros.²¹ Durante 2021, las CC. AA. recibieron 31.406 millones de euros al margen del sistema de financiación (7.294 millones más que en 2020) derivados de la dotación adicional de recursos aprobada en los Presupuestos (13.466 millones de euros del Fondo Extraordinario 2021), la Línea covid de ayudas directas a empresas y autónomos (6.974 millones de euros) y la financiación del gasto en vacunas (1.183 millones de euros).

Otra de las decisiones tomadas desde la Administración central durante el primer año de pandemia fue la actualización de las entregas a cuenta del sistema de financiación autonómica (artículo 2 del RDL 7/2020) tomando como criterio de base para su cálculo una previsión de crecimiento del 1,6%, muy por encima de lo esperado con una situación económica claramente afectada por la pandemia. Tal actualización se genera en un momento en el que todavía no estaba aprobado el anteproyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2020, siendo una decisión sin precedentes que tenía como objetivo fortalecer la capacidad financiera de las CC. AA. de Régimen Común para afrontar los gastos extraordinarios de la pandemia. Pasar de la prórroga a la actualización de las entregas a cuenta suponiendo un escenario de crecimiento positivo dotaba

²¹ Destacando la cantidad correspondiente al Fondo covid (15.950 millones de euros de los 16.000 millones de euros, los otros 50 millones se los repartieron entre las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla) y otras transferencias extraordinarias relacionadas con la pandemia, como los 299 millones para la cobertura de gastos originados en el Sistema Nacional de Salud, los 297 millones de euros del Fondo Social Extraordinario para la financiación de prestaciones básicas de los servicios sociales, los 100 millones de euros para el Plan de choque para la Formación Profesional y la Empleabilidad, los 100 millones de euros de ayudas para el pago del alquiler de vivienda habitual a personas en situación de vulnerabilidad económica y social, y los 25 millones de euros del Fondo de Alimentación para niños y niñas en situación de vulnerabilidad como consecuencia del cierre de los centros educativo por la covid-19.

a las CC. AA. de Régimen Común de 3067 millones de euros adicionales. Dos años después, cuando ya se dispone de información de la recaudación provisional de 2020, es posible calcular cuáles hubieran sido las entregas a cuenta en 2020 si el Ministerio de Hacienda las hubiera calculado aproximándose a la realidad de la situación (entregas a cuenta teóricas). El efecto de esta decisión del Estado fue dotar a las CC. AA. de 9535 millones de euros adicionales a lo que realmente les hubiera correspondido, principalmente por la sobrestimación en el IVA, Hidrocarburos y la transferencia del Fondo de Garantía (cuadro 2.2).

CUADRO 2.2: Impacto del mantenimiento de las entregas a cuenta del Sistema de Financiación. CC. AA. de Régimen Común, 2020

(millones de euros)

	Entregas a cuenta recibidas en 2020	Entregas a cuenta teóricas en 2020	Impacto del mantenimiento de las entregas a cuenta
Tarifa autonómica del IRPF	44.827	45.142	-315
Impuesto sobre el Valor Añadido	36.746	31.035	5.711
Sobre Alcohol y Bebidas Derivadas	463	349	114
Sobre Productos Intermedios	13	11	1
Sobre la Cerveza	196	174	21
Sobre las Labores del Tabaco	3.712	3.549	162
Sobre Hidrocarburos	8.218	6.628	1.590
Sobre la Electricidad	1.375	1.210	165
Fondo de Suficiencia Global	728	780	-52
Transferencia Fondo de Garantía	9.526	7.388	2.138
Total Entregas a cuenta	105.803	96.267	9.535

Nota: Las entregas a cuenta recibidas son las que fueron comunicadas por el Ministerio de Hacienda y se distribuyeron entre las CC. AA. de Régimen Común a lo largo del ejercicio 2020. Mientras que las entregas a cuenta teóricas son las que hubieran resultado de haber conocido la recaudación que realmente se ha obtenido en el ejercicio 2020. El impacto es la diferencia entre las entregas a cuenta recibidas y las teóricas.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022e) y elaboración propia.

Sin embargo, el funcionamiento del actual sistema de financiación autonómica provocó que el impacto de la actualización de las entregas a cuenta no fuera homogéneo, favoreciendo más a las comunidades con una mayor financiación por habitante ajustado (gráfico 2.20, panel *a*). Mientras Cantabria, La Rioja y Extremadura tuvieron un 14 % más de ingresos que los teóricos, la Comunitat Valenciana (+7 %), la Comunidad de Madrid (+6,4 %) e Illes Balears (+4,4 %) se beneficiaron la mitad que las primeras.

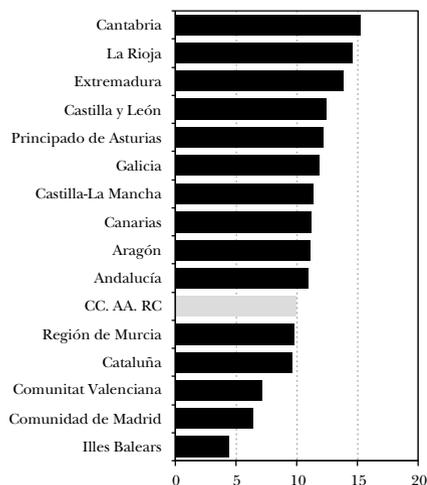
Esa decisión del Ministerio de Hacienda tiene implicaciones más allá de 2020, pues el modelo de financiación contempla una liquidación dos años más tarde de las diferencias entre entregas a cuenta y recaudación efectiva. Pero en el ejercicio de 2022 se comunicó a las CC. AA. que se condonaba la liquidación negativa derivada del exceso de financiación por las entregas a cuenta de 2020 (comunicado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera [CPFF] de 28 de julio de 2021 y materializado en los Presupuestos Generales del Estado 2022 [SEPG 2022]). Sin embargo, el incorrecto diseño de la aplicación de esta medida hace que, de nuevo, el efecto de dicha condonación no sea homogéneo para todas las CC. AA. Mientras algunas CC. AA., que fueron las más beneficiadas en 2020, también son las más favorecidas en 2022 (como La Rioja o Cantabria, con porcentajes de condonación del 91 % y 67 %), otras que recibieron un menor exceso de recursos en 2020 (Illes Balears y Comunitat Valenciana) no han visto compensado nada de este exceso y deberán devolverlo en 2022 (gráfico 2.20, panel *b*).²²

²² El motivo de este trato heterogéneo entre comunidades es que el volumen de recursos que el Ministerio de Hacienda ha decidido condonar es equivalente a la liquidación negativa que las regiones tengan en 2022, incluyendo no solo los conceptos para los que se produjeron excesos de entregas a cuenta (figuras tributarias, fondos de suficiencia y transferencia del fondo de garantía), sino también los fondos de convergencia que las CC. AA. reciben con dos años de retraso. La minoración de los fondos de convergencia del volumen de recursos que las comunidades no deberán devolver es un error ya que estos no han generado ningún exceso de financiación en las CC. AA. porque se calculan y entregan con posterioridad. Lo lógico hubiera sido que la condonación solo se hubiera calculado sobre el exceso de las entregas a cuenta, que es en realidad la financiación extraordinaria que las comunidades recibieron en 2020.

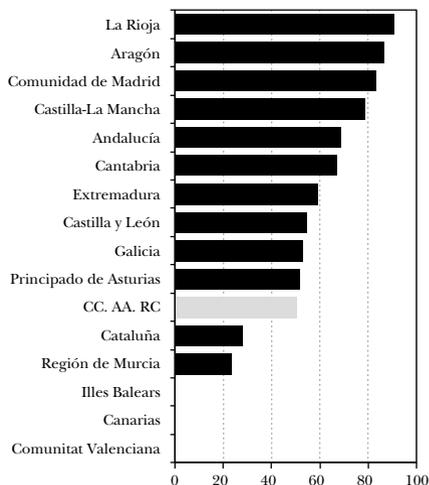
Adicionalmente al mantenimiento de las entregas a cuenta, el Ministerio de Hacienda dotó a las administraciones regionales de más de 16.700 millones de euros durante el primer año de la pandemia, siendo el instrumento más potente los 16.000 millones del Fondo covid. La distribución de estos recursos entre comunidades siguió criterios muy heterogéneos, como se verá más adelante. El resultado es que los ingresos per cápita derivados de transferencias extraordinarias vinculadas a la pandemia fueron muy distintos entre las CC. AA. (gráfico 2.21, panel a). Mientras que la Comunidad de Madrid fue la más favorecida (512 euros por cápita), Galicia, Extremadura, Andalucía, Región de Murcia y Canarias recibieron menos de 300 euros por habitante.

GRÁFICO 2.20: Efecto del mantenimiento de las entregas a cuenta de 2020 previas a la pandemia. Comunidades autónomas

a) Exceso de las entregas a cuenta. 2020
(porcentaje respecto al valor teórico)



b) Condonación del exceso de EC. 2022
(porcentaje del exceso recibido en 2020)

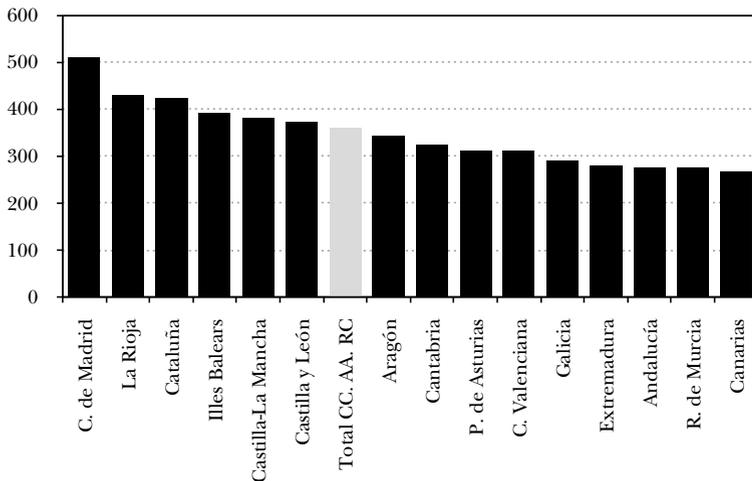


Nota: El exceso de las entregas a cuenta se mide como los recursos que realmente han obtenido las CC. AA. de Régimen Común (RC) y los que deberían haber obtenido si se hubiera conocido la recaudación definitiva de 2020. Y la condonación del exceso de las entregas a cuenta es el porcentaje de las entregas a cuenta extraordinarias que recibieron las CC. AA. en 2020 y que no van a tener que devolver en la liquidación que se practica en julio de 2022.

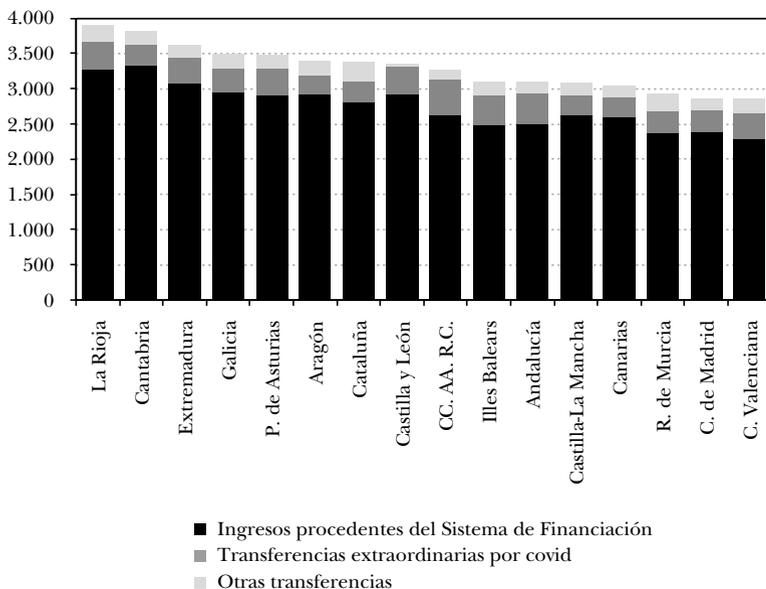
Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022e) y elaboración propia.

GRÁFICO 2.21: Transferencias estatales recibidas. Comunidades autónomas de Régimen Común, 2020
(euros per cápita)

a) Fondos extraordinarios recibidos a consecuencia de la pandemia



b) Principales ingresos de procedencia estatal



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022a, 2022c, 2022d, 2022e) y elaboración propia.

Una visión más amplia de las transferencias estatales recibidas por las CC. AA. de Régimen Común es la que incorpora tanto los ingresos netos procedentes del sistema de financiación autonómica (entregas a cuenta y liquidaciones, que ascienden a 116.512 millones de euros), las transferencias extraordinarias por covid-19 (casi 16.000 millones) y otras transferencias finalistas (más de 7700 millones). El rango de ingresos por habitante entre comunidades es de un 37% entre la región con mayores ingresos y la que menos (gráfico 2.21, panel *b*). Mientras La Rioja y Cantabria superan los 3900 euros per cápita, Región de Murcia, Comunidad de Madrid y Comunitat Valenciana se sitúan por debajo de los 3000, si bien el caso de Madrid es anecdótico porque su situación es consecuencia de la aplicación de su capacidad normativa a la baja en el IRPF, por la que deja de ingresar cerca de 2000 millones que le situarían entre las regiones mejor financiadas.

En definitiva, la mayor dotación de recursos desde la Administración central a las CC. AA. de Régimen Común, a través del mantenimiento de las entregas a cuenta basadas en una hipótesis de crecimiento económico del 1,6% en 2020 y de los fondos extraordinarios vinculados a la pandemia tanto en 2020 como en 2021, ha permitido que el conjunto de CC. AA. haya podido hacer frente a los gastos extraordinarios vinculados con la covid-19 (principalmente socio-sanitarios) al mismo tiempo que ha mejorado su posición financiera respecto a 2019, pasando de un déficit primario del 0,24% del PIB en 2019 a un superávit del 0,11% en 2020. Un resultado que se ha repetido en 2021: las CC. AA. en su conjunto han registrado un superávit primario del 0,25%.

Además, durante los años de la pandemia, las CC. AA. han podido seguir accediendo a la financiación que les proporciona el Tesoro. Los mecanismos extraordinarios de financiación han permitido que las CC. AA. pudieran refinanciar los vencimientos de sus pasivos y también financiar el déficit en que estaban incurriendo.²³ La mejor demostración de ello es que, tomando la

²³ El conjunto de mecanismos proporcionados por el Tesoro a los gobiernos regionales ascendió a 38.666,8 millones de euros en 2020 y a 34.636,5 millones de euros en 2021, frente a los 25.988,6 millones de euros del año prepandemia. A estos mecanismos extraordinarios (FLA y Facilidad Financiera), la Comisión Delegada del

información disponible de la ejecución presupuestaria, en 2020 y 2021, el gasto de las CC. AA. fue 180.311 y 193.898 millones de euros respectivamente, 9847 y 7627 millones superior al previsto en los presupuestos iniciales y, en cambio, su déficit se situó en el menor nivel desde el año 2006, prácticamente en equilibrio presupuestario (-0,22 % del PIB en 2020 y -0,03 % en 2021).

2.5.2. Sobre el reparto de fondos extraordinarios entre CC. AA.

Los fondos extraordinarios fueron uno de los tres elementos que permitieron que las CC. AA. contaran con una amplia suficiencia financiera para afrontar las necesidades extraordinarias generadas por la pandemia. Cada uno de los cuatro grandes fondos extraordinarios siguió un criterio distinto para su distribución entre los distintos territorios, provocando en ocasiones disconformidad por parte de los gobiernos autonómicos:

- a) El Fondo covid, la primera de las transferencias extraordinarias de la pandemia, fue aprobado por el RDL 22/2020 en junio de 2020 (España 2020d). Con una dotación de 16.000 millones, se distribuyó a través de cuatro grandes tramos: el primero, dotado con 6000 millones, se repartió atendiendo, principalmente, al impacto sanitario medido a 30 de abril de 2020 (ingresos UCI, hospitalizaciones, pruebas PCR realizadas y población protegida); el tramo segundo, dotado con 2000 millones, daba respuesta a las necesidades educativas (población 0-16 años y población 17-24 años); el tercer tramo, dotado con 3000 millones, se repartía en base a las necesidades sanitarias a 31 de octubre de 2020; y el último tramo (5000 millones) pretendía compensar la caída de recaudación en los tributos autonómicos así como el impacto presupuestario en el ámbito del transporte público.

Gobierno para Asuntos Económicos acordó la creación de un nuevo compartimento de financiación que permitía anticipar liquidez a las comunidades autónomas con el objetivo de desplegar y ejecutar de forma rápida los recursos que tenían asignados del Fondo REACT-UE. En 2021 se aprobó la asignación de financiación a todas las CC. AA. que lo solicitaron por valor de 3057 millones de euros, que son adicionales a los que ya se financiaban con los mecanismos existentes.

- b) El Fondo Extraordinario fue aprobado por el Consejo de Ministros el 3 de agosto de 2021 (Real Decreto 684/2021 [España 2021b]) y se dotó con 13.486 millones. A diferencia de lo que sucedió con el Fondo covid, el reparto de estos recursos se realizó exclusivamente atendiendo a las necesidades de gasto de cada territorio, que fueron aproximadas por el peso de la población ajustada definida por el sistema de financiación autonómica; incluyendo también en este cálculo a Comunidad Foral de Navarra y País Vasco.
- c) La Línea covid se aprobó en el RDL 5/2021 el 12 de marzo de 2021. Este fondo tenía como objetivo apoyar a las empresas y autónomos por la reducción de la actividad económica. Los 7000 millones de euros que componen esta línea se reparten en dos tramos. El primero de ellos (5.000 millones) se distribuye entre todas las CC. AA., salvo Canarias e Illes Balears, en base a indicadores de impacto económico (caída del PIB, nivel de desempleo y desempleo juvenil. El segundo de los tramos (2.000 millones) se reparte solo entre Canarias e Illes Balears, en atención al más severo impacto de la pandemia sobre unas economías fuertemente especializadas en el turismo (España 2021a).
- d) Por último, el Fondo REACT-EU que la Comisión Europea asignó a España por valor de 12.436 millones de euros, se repartió para su gestión por parte del propio Estado para la compra de vacunas (2.436 millones) y para su ejecución por parte de las CC. AA. en 2021 y 2022 (8000 y 2000 millones de euros respectivamente cada año). Los criterios de reparto fueron los mismos que se utilizaron por la Comisión Europea para el reparto entre países miembros: un 66 % por el impacto en el PIB de la pandemia, un 22 % por el peso en el desempleo y el 22 % restante por el impacto de la crisis en el desempleo juvenil (15-24 años).

En el cuadro 2.3 aparece recogido el reparto de ayudas del Fondo covid 2020, Línea covid, Fondo Extraordinario (o Fondo covid 2021) y Fondo REACT-EU. Las cifras aparecen en millones de euros en 2020 y 2021. Además, la última columna muestra el volumen total de fondos extraordinarios per cápita recibido por

CUADRO 2.3: Reparto por tipo de ayuda. Comunidades autónomas, 2020-2021
(millones de euros excepto total per cápita en euros)

	Fondo COVID	Línea COVID	Fondo Extraordinario	Fondo REACT-EU	Total	Total per cápita
Andalucía	2.198,8	1.109,2	2.357,5	1.881	7.546,5	896,9
Aragón	430,5	141,3	402,5	267	1.241,4	940,9
Asturias, P. de	298,7	107,8	308,3	196	910,8	890,5
Balears, Illes	438,4	855,7	329,8	300	1.923,9	1.673,7
Canarias	551,2	1.144,3	629,0	630	2.954,5	1.372,0
Cantabria	176,8	55,4	168,3	96	496,5	854,4
Castilla-La Mancha	743,4	206,3	605,4	406	1.961,2	964,7
Castilla y León	843,4	232,6	741,3	416	2.233,3	930,7
Cataluña	3.165,6	993,3	2.161,0	1.706	8.025,8	1.045,7
Ceuta, c. a. de	25,0	13,9	10,0	24	72,9	859,5
C. Valenciana	1.485,6	647,1	1.400,0	1254	4.786,7	956,6
Extremadura	277,4	106,5	317,8	187	888,7	832,3
Galicia	734,9	234,5	828,4	441	2.238,7	829,3
Madrid, C. de	3.346,4	679,3	1.863,8	1.284	7.173,4	1.076,5
Melilla, c. a. de	25,0	12,3	10,0	17	64,3	743,1
Murcia, R. de	388,9	142,5	421,9	258	1.211,3	810,9
Navarra, C. F. de	174,8	67,6	192,9	148	583,4	891,7
País Vasco	568,2	218,0	644,5	426	1.856,7	841,0
Rioja, La	127,1	32,5	93,5	65	318,1	1.004,1
Total	16.000	7.000	13.486	10.002	46.488	

Nota: Para el Fondo REACT-EU la suma de las comunidades no coincide con la cifra de 10.000 millones ofrecida por el Ministerio.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022a, 2022c, 2022d) y elaboración propia.

cada comunidad autónoma. Las que más fondos reciben per cápita son Illes Balears y Canarias, mientras que en Región de Murcia y Galicia aparecen en los últimos lugares.

Esta diversidad de fondos y criterios de reparto hace pertinente preguntarse por el peso relativo en el reparto global de dos factores clave: el impacto económico y sanitario de la pandemia y la suficiencia financiera de las CC. AA. Para responder, hemos desplegado un sencillo ejercicio econométrico que trata de explicar el volumen de fondos recibidos en el bienio por cada una de las 15 CC. AA. de régimen común en función de cuatro factores: la incidencia sanitaria acumulada de la pandemia, que aproximamos por el número de hospitalizados por cada 1000 habitantes en cada comunidad hasta

el 31 de diciembre de 2021; la caída del PIB en 2020; la financiación por habitante ajustada en 2019, liquidada según criterios normativos; y la ratio entre población ajustada y población total por comunidad.²⁴ Cabría aguardar que la recepción de recursos extra por habitante dependiese, con signo positivo, de la incidencia sanitaria y la ratio de la población ajustada sobre población total: las comunidades con mayores necesidades per cápita reconocidas por el sistema de financiación autonómica recibirían mayor cantidad de fondos. Al contrario, la relación debería ser inversa con la tasa de variación del PIB y con la capacidad financiera prepandemia: las CC. AA. comparativamente peor financiadas antes de la pandemia tendrían menos capacidad de reasignar dinero hacia las subfunciones y programas de gasto más tensionados.

El cuadro 2.4 muestra los resultados principales. En su conjunto, el modelo explica el 96 % de las diferencias entre CC. AA. Se confirma que la mayor incidencia sanitaria de la pandemia aumenta la cantidad de fondos recibida por habitante y que el impacto en el PIB tiene un efecto significativo sobre el reparto. Por el contrario, ni unas mayores necesidades por habitante ni una menor financiación ajustada basada en criterios normativos son significativas. Así pues, cabría concluir que las circunstancias de la pandemia en las comunidades han sido tenidas en cuenta en el reparto de los fondos, pero no sus diferencias financieras. En promedio, cada punto adicional de caída en el PIB habría aumentado las ayudas per cápita recibidas en 62.9 euros. Por su parte, un hospitalizado por cada mil habitantes adicionales ha conllevado un incremento de 14.47 euros por habitante.

²⁴ En última instancia, estas dos variables nos permiten descomponer el valor de la financiación per cápita de cada comunidad autónoma para testar dos mecanismos simultáneamente: el efecto de las mayores necesidades de gasto per cápita y el efecto de una peor financiación por habitante ajustado. El primer efecto tendería a ser positivo y el segundo, negativo. Analíticamente: País Vasco y Comunidad Foral de Navarra se excluyen del análisis porque su sistema de financiación no gravita sobre el concepto de habitantes ajustados.

CUADRO 2.4: Determinantes del reparto agregado del Fondo covid, Línea covid, Fondo Extraordinario y Fondo REACT-EU. CC. AA. de Régimen Común. Regresión por mínimos cuadrados ordinarios

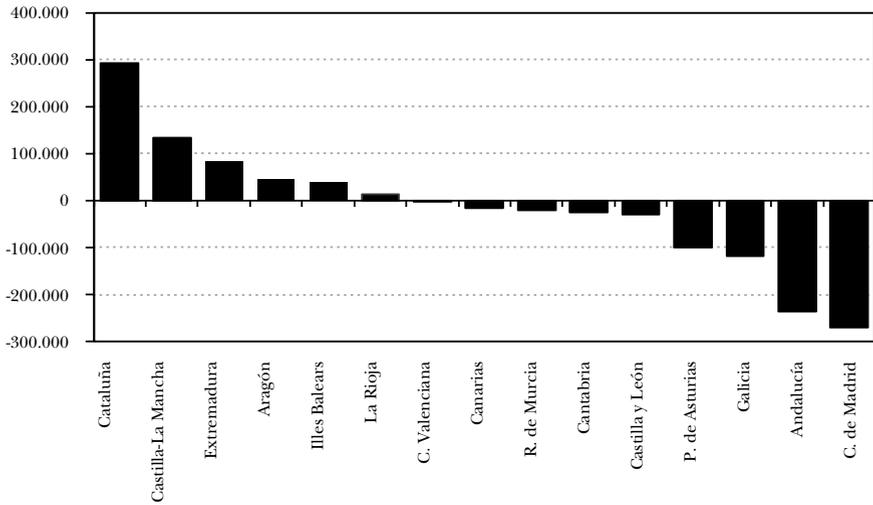
	Variable dependiente: suma Fondo covid, Línea covid, Fondo Extraordinario y Fondo REACT-EU
Hospitalizados cada 1000 habitantes	14.467** (4,613)
Impacto PIB	-62,905*** (4,505)
Población ajustada pc	187,119 (415,107)
Euros por habitante ajustado normativo	-0,040 (0,071)
Constante	119,602 (420,992)
R ²	0,957
Número de observaciones	15

Nota: ***, **, *: significativo al 1 %, 5 % y 10 %, respectivamente. Errores estándar entre paréntesis. *Fuente:* Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022a, 2022c, 2022d, 2022e), Ministerio de Sanidad (2022), INE (2022g, 2022h) y elaboración propia.

En los gráficos 2.22 y 2.23 damos un paso más en el análisis y calculamos los residuos de la ecuación anterior para cada comunidad autónoma, tanto en euros por habitante como en volumen total. Estos residuos se computan como diferencia entre los fondos recibidos y los que cabría aguardar atendiendo a los valores de las variables explicativas y los coeficientes estimados. En términos per cápita, las dos autonomías que perciben fondos por encima de lo esperado son Extremadura y Castilla-La Mancha. En el polo opuesto aparecen Principado de Asturias, Galicia y Cantabria. Los extremos varían cuando lo que se observa son los valores absolutos, por las grandes diferencias en los tamaños poblacionales regionales. En ese caso, destacan los residuos favorables de Cataluña, con Extremadura y Castilla-La Mancha justo detrás; y los residuos desfavorables de Comunidad de Madrid, Andalucía, Galicia y Principado de Asturias, por este orden.

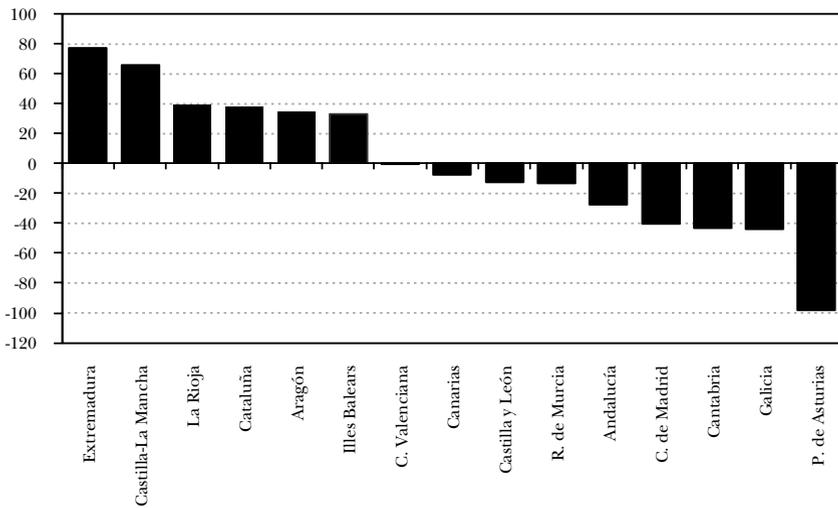
El hecho de que al asignar esta mayor dotación de recursos no se hayan tenido en cuenta las diferencias en la financiación por habitante ajustado previas a la pandemia provoca que no se hayan corregido los desequilibrios horizontales preexistentes. Un reflejo de ello es que mientras siete regiones presentan superávits

GRÁFICO 2.22: Residuos de la estimación. Comunidades autónomas
(euros per cápita)



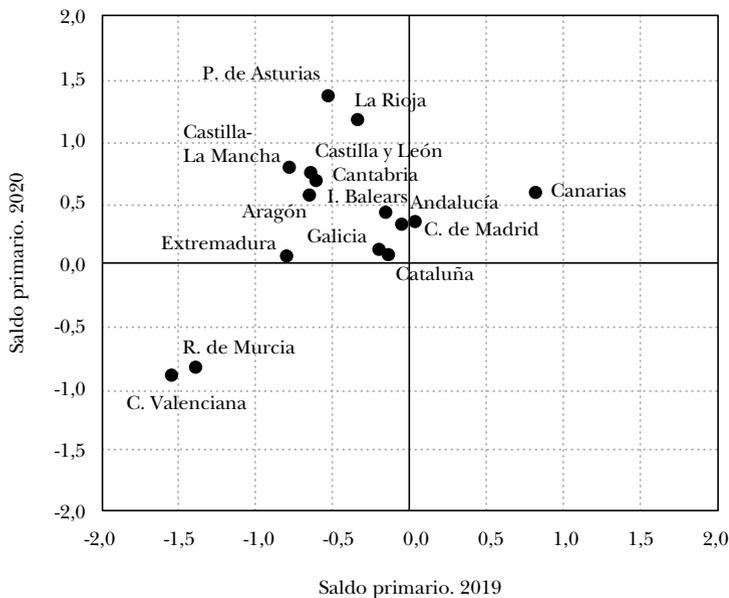
Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 2.23: Residuos de la estimación. Comunidades autónomas
(miles de euros totales)



Fuente: INE (2022g) y elaboración propia.

GRÁFICO 2.24: Saldo primario. Comunidades autónomas de Régimen Común, 2019-2020
(porcentaje del PIB)



Fuente: IGAE (2022a).

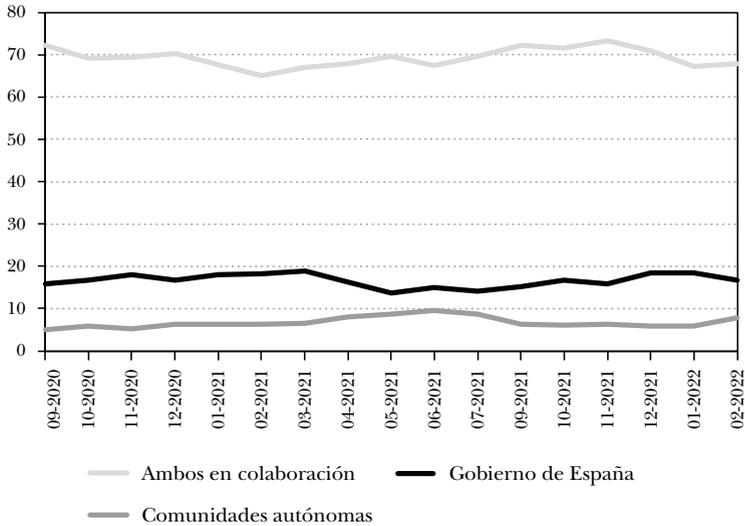
primarios superiores al 0,5 % del PIB (Principado de Asturias y La Rioja superan el 1 %), otras como Región de Murcia (-0,84 %) y Comunitat Valenciana (-0,91 %) soportan déficits (gráfico 2.24).

2.5.3. La coordinación de las respuestas: debilidades institucionales del Estado de las autonomías

La gobernanza de un Estado multinivel como el español es más compleja que la de un Estado unitario. Existe una multiplicidad de actores que, ante un choque extremo con intensas externalidades interterritoriales como la pandemia, requieren una coordinación intensa y eficaz. Esta necesidad es bien percibida por los ciudadanos.

De forma consistente desde mediados del año 2020, el Barómetro del CIS atestigua que, aproximadamente, dos de cada tres ciudadanos españoles responden «ambos en colaboración» a la pregunta: «¿Quién le gustaría a Ud. que se hiciera cargo de la lucha contra la pandemia primordialmente: el Gobierno de Es-

GRÁFICO 2.25: Evolución de la opinión ciudadana respecto a la pregunta «¿Quién le gustaría a Ud. que se hiciera cargo de la lucha contra la pandemia primordialmente: el Gobierno de España, el Gobierno de las comunidades autónomas o ambos en colaboración?». España, 09/2020-02/2022 (porcentaje de encuestados)



Nota: Dato de agosto 2021 no disponible.

Fuente: CIS (2020-2022) y elaboración propia.

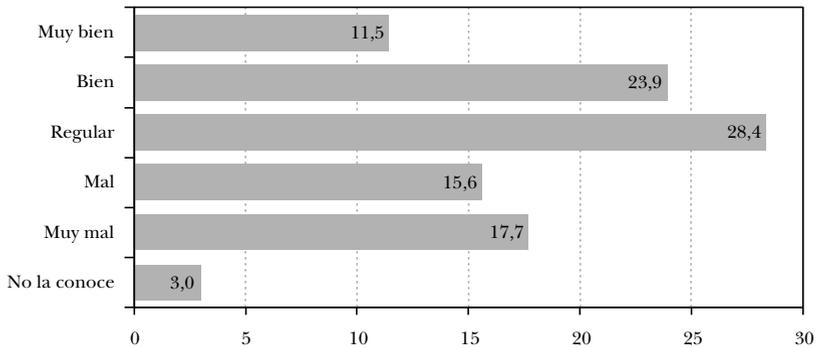
paña, el Gobierno de las comunidades autónomas, o ambos en colaboración?» Solo uno de cada seis españoles prefiere que se concentre la gestión en las manos del Gobierno central (gráfico 2.25) y menos todavía en las manos de las CC. AA.

No obstante, los ciudadanos perciben que esta gobernanza ha estado lejos de ser óptima, como muestra el gráfico 2.26, basado en la encuesta elaborada por el periódico *El País* en enero de 2022. Para un 33,3 % de los encuestados, la cogobernanza con las comunidades autónomas ha sido mala o muy mala, un 28,4 % considera que ha sido regular, frente al 35,4 % que la ve buena o muy buena.

La experiencia internacional en países federales muestra que episodios disruptivos (guerras, depresiones económicas) han provocado a largo plazo olas de recentralización, que se reflejan en la distribución del gasto por niveles de gobierno (Chibber y Koll-

GRÁFICO 2.26: Valoración de los ciudadanos a la pregunta: «¿Cómo valoras la cogobernanza con las comunidades autónomas?».
España, enero 2022

(porcentaje de encuestados)



Fuente: *El País* y Cadena Ser (2022) y elaboración propia.

man 1998). A corto plazo, esto no ha ocurrido en España con la pandemia. El gasto autonómico ha alcanzado máximos históricos y se han alternado decisiones centralizadas con incidencia para toda España (los estados de alarma) con el intento de gestión descentralizada de las restricciones a la movilidad y las reuniones sociales. Lo que sí ha quedado patente ha sido esa insuficiencia de estructuras de coordinación para afrontar situaciones de estrés.

La realidad ha demostrado el coste de no contar con un armazón institucional apropiado y la extrema dificultad de improvisarlo. Como es bien sabido, el Senado hoy aporta poco a la gobernanza multinivel. Aunque la pandemia reactivó la Conferencia de Presidentes y se han producido múltiples reuniones en 2020 y 2021,²⁵ se ha convertido en un espacio informativo más que deliberativo y de toma de decisiones políticas a alto nivel.

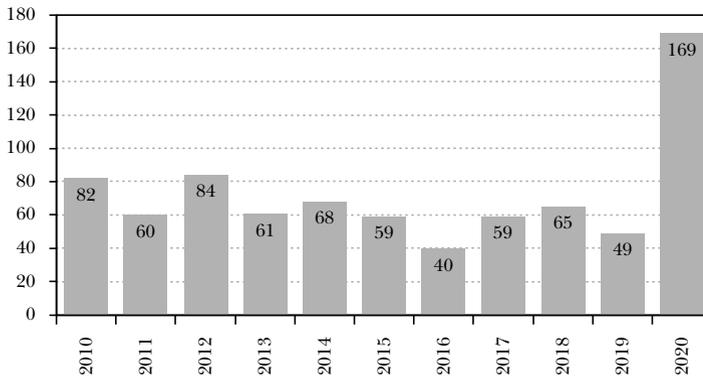
²⁵ La Conferencia de Presidentes es el órgano de máximo nivel político de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas y ocupa la cúspide del conjunto de órganos de cooperación multilateral. Está formada por el presidente del Gobierno, que la preside, y por los presidentes de las diecisiete comunidades autónomas y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Creada en 2004, se reunió 6 veces antes de la pandemia y 16 veces desde marzo de 2020, 13 de ellas de forma telemática (Ministerio de Política Territorial 2022a).

Por su parte, el CPFF creado por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), ha desempeñado un papel secundario en la toma de las decisiones financieras más relevantes en el período. En particular, no ha participado en la definición de los importes y criterios del reparto de los fondos extraordinarios de todo tipo y no ha tenido nada que decir en la concreción financiera de un Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) que ha sido definido de forma altamente centralizada, renunciando así a la capacidad de los gobiernos autonómicos de identificar y articular proyectos tractores a escala autonómica.

Finalmente, las conferencias sectoriales en los ámbitos más afectados por la pandemia se han reactivado, pero tampoco estaban adaptadas para lidiar con un problema de tanta envergadura y una dinámica cambiante e imprevisible. El 31 de diciembre de 2020 permanecían inscritas 45. No obstante, únicamente 42 de ellas cumplían la naturaleza de ser consideradas como conferencia sectorial.²⁶ El gráfico 2.27 muestra el número de reuniones de las Conferencias Sectoriales entre 2017 y 2020. Durante la pandemia se ha triplicado, pasando de una media de 58 reuniones entre 2017 y 2019 a un total de 169 reuniones en 2020. Sin embargo, no todas han intensificado su actividad en la misma proporción. Destaca que casi la mitad de las reuniones (82) corresponden al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud para garantizar la cooperación e intercomunicación entre los sistemas autonómicos de salud para hacer frente a la pandemia. Por otra parte, la colaboración entre Conferencias Sectoriales se ha incrementado con la creación de Conferencias Multisectoriales. Por ejemplo, la Conferencia Multisectorial de Educación y Sanidad para garantizar una «vuelta al cole segura», o la Conferencia Multisectorial de Agricultura y Sanidad para frenar el contagio entre temporeros, entre otras, para abordar la toma de decisiones de forma común y garantizar una respuesta colectiva. La característica general de todas ellas es la participación del Consejo Interterritorial de Salud,

²⁶ Se excluyen la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, el Consejo Interterritorial de Internacionalización y el Consejo Superior de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible (Ministerio de Política Territorial 2022b).

GRÁFICO 2.27: Reuniones anuales realizadas en conferencias sectoriales. España, 2010-2020
(número de reuniones)



Fuente: Ministerio de Política Territorial (2022b) y elaboración propia.

lo que simboliza la trascendencia de este durante la gestión de la pandemia.

Sin duda, la pandemia ha servido para mostrar con claridad meridiana las debilidades del marco institucional que articula las relaciones entre niveles de gobierno en un país tan descentralizado como es España. Idealmente, la Constitución española (CE) debería adaptarse para dar cabida a los instrumentos propios de los países con estructura federal de gobierno. Pero la realidad es que nos cuesta asumir ese cambio de denominación, y que una reforma de la CE exige amplios acuerdos políticos que la actual y previsible aritmética en el Congreso de los Diputados a medio plazo hace muy improbables. En el capítulo final, retomaremos este argumento para desgranar algunas propuestas para el futuro de la descentralización en España.

Como envolvente de todo lo anterior, la crisis ha mostrado también las insuficiencias de la normativa existente para hacer frente a una pandemia. La Sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021 ha identificado una serie de problemas en los mecanismos jurídicos del estado de alarma. Además, lo ocurrido desde el momento en el que se optó por trasladar a las CC. AA. las decisiones sobre las restricciones para frenar la pandemia acentúa la

percepción general de que es necesario contar con un marco normativo que proporcione mayor seguridad jurídica y operatividad ante una futura pandemia. Depender de resoluciones judiciales de ámbito autonómico en tiempo real y no siempre coincidentes en sus argumentos y conclusiones ha acabado generando desconcierto en gobiernos y ciudadanos.

2.6. Conclusiones

La pandemia ha exigido una respuesta urgente, improvisada y masiva de los sectores públicos en todos los países. Desde una perspectiva comparada, destacan tres hechos. En primer lugar, las restricciones severas a la movilidad y la interacción social han sido la norma, tras un primer momento en el que algunos países intentaron seguir una estrategia menos intervencionista y tuvieron que dar marcha atrás ante el colapso de sus sistemas sanitarios. En segundo lugar, una diversidad en la magnitud de los esfuerzos que solo tiene que ver parcialmente con la incidencia económica medida por la caída del PIB en 2020 o con la posición fiscal observada a finales de 2019. La solidez previa del estado del bienestar, lo que incluye la dimensión de los programas de rentas y la sanidad, también ha importado. Países con redes de protección y servicios públicos mejor dotados han tenido que improvisar menos. En tercer lugar, el peso relativo de las medidas financieras (créditos y avales) encaminadas a garantizar la liquidez de las empresas y las actuaciones vía gastos e ingresos no financieros ha sido muy dispar.

En el ámbito de la EU-27, la rapidez e intensidad de las decisiones han estado a la altura de lo que se necesitaba y han permitido dar una respuesta europea a la crisis que, sin duda, marcará un antes y un después en el proceso de construcción europea. Las partidas de gasto en las que se concentró la respuesta son la protección social, las ayudas a empresas y la sanidad; y la norma ha sido prestar un fuerte apoyo financiero desde los niveles de gobierno centrales a los subcentrales. Un resultado que es particularmente aplicable al caso español y que ha permitido que las CC. AA. hayan podido afrontar la crisis sin grandes restricciones

financieras y sin aumentar su déficit, más bien al contrario. El apoyo de las instituciones europeas ha sido asimismo clave: la activación de la cláusula de escape del PEC, el programa extraordinario de compras de deuda por parte del BCE, el programa SURE y las ayudas del BEI o el nuevo instrumento NGEU en el que se incluye el Fondo REACT-EU.

En 2020, las acciones públicas extraordinarias para afrontar las consecuencias de la covid-19 en España supusieron un gasto público adicional de 43.875 millones de euros. La vuelta gradual a una situación prepandémica (reducción de las restricciones, disminución de la mortalidad y de las hospitalizaciones, y el proceso de vacunación de la población) provocó que el gasto vinculado a la covid-19 se redujera hasta los 35.728 millones de euros en 2021. Desde una perspectiva institucional, la Seguridad Social y las CC. AA. concentraron en 2020 la ejecución del gasto para afrontar la pandemia (27.831 y 13.360 millones, respectivamente).

El Gobierno central ha desplegado un esfuerzo intenso y eficaz a la hora de proteger la suficiencia financiera de las CC. AA. Pero este reconocimiento es compatible con el reconocimiento de dos problemas. El primero tiene que ver con el reparto de los apoyos entre CC. AA. Los datos demuestran que la existencia de disparidades en la financiación per cápita previa a la pandemia no ha sido relevante para explicar el reparto, pese a que cabe aguardar que las CC. AA. con menores recursos per cápita habrían afrontado mayores dificultades para reasignar otros recursos. Además, existen diferencias en las cantidades percibidas significativas y cuya explicación no es evidente; y se han adoptado decisiones, como la condonación del exceso de entregas a cuenta en 2020, que van a generar efectos distributivos no neutrales.

El segundo problema tiene que ver con la cogobernanza. La pandemia ha servido para poner en evidencia las carencias y debilidades institucionales del modelo español de gobierno multinivel. Sin duda, debemos reflexionar colectivamente sobre cómo mejorar sustancialmente la coordinación, la corresponsabilidad en la toma de decisiones y el aprovechamiento de las ventajas que da la descentralización al permitir ensayar fórmulas diferentes a la hora de afrontar los retos: aprender de lo que hacen los pares es una excelente forma de ensayar alternativas a coste cero. Además,

lo ocurrido ha mostrado las insuficiencias del marco normativo existente para afrontar crisis pandémicas en España; particularmente cuando se ha optado por adaptar las decisiones a las diferencias en las incidencias sanitarias de cada territorio. Debería abrirse un debate sobre la necesidad de una futura ley orgánica reguladora de las epidemias.

3. Respuestas de las empresas

Las empresas han desempeñado un papel crucial en la asimilación del *shock* para hacer frente a la covid-19. La pandemia ha planteado desafíos muy serios al tejido productivo, que han requerido cambios en los comportamientos de las empresas y los trabajadores para reducir sus consecuencias devastadoras. Los agentes han tenido que asumir a corto plazo los costes de cooperar para reducir los contagios, con el fin de alcanzar más adelante los beneficios asociados a controlar la epidemia y recuperar las actividades. Buena parte de los costes a corto plazo se reflejan en las caídas de la producción y el consumo, y han sido compensados por ayudas públicas cuya financiación ha sido asumida colectivamente.

Las restricciones aplicadas por las autoridades para limitar la interacción personal cambiaron a una velocidad sin precedentes las condiciones en las que debían actuar las unidades productivas. Las empresas tuvieron que adaptarse a una situación que, en ocasiones, amenazaba con paralizar su actividad por tiempo indeterminado. El *shock* fue enorme, pero asimétrico entre los sectores. Mientras las actividades consideradas esenciales debían seguir funcionando, adaptándose para reducir el riesgo de contagio para sus trabajadores y clientes, otras en las que la necesidad del contacto físico era intensa y no se consideraban imprescindibles hubieron de detenerse sin un horizonte definido de retorno.

Los establecimientos cuya actividad se consideró esencial —supermercados, farmacias, producción agrícola, generación y distribución de agua y energía, y transporte de mercancías— desarrollaron protocolos estrictos, de obligado cumplimiento para trabajadores y consumidores. Se implantó la distancia interpersonal de dos metros, el uso obligatorio de mascarilla, la ventilación

y la higiene de manos. Esas prácticas se extendieron después al resto de actividades cuando permanecieron más de dos años en muchos sectores como una *nueva normalidad*. Algunas actividades, como la hostelería, la restauración y las recreativas, han padecido restricciones durante periodos mucho más largos que el del confinamiento.

Las empresas han tenido que adaptarse a las restricciones apoyándose en tres pilares: su capacidad de reinventarse, las opciones de cambio que les han ofrecido las nuevas tecnologías y las ayudas financieras del sector público.

En cuanto a la capacidad de reinventarse, muchas empresas han tenido que innovar en productos y procesos para adaptarse a la situación e internalizar efectos externos de su funcionamiento antes ignorados. Lo han hecho con márgenes de maniobra y capacidades diferentes. Para algunas las exigencias han sido mayores que para otras, porque el *shock* les afectaba más. También ha habido diferencias en la capacidad de reinventarse de cada empresa —por ejemplo, en algunas de ellas para producir mascarillas o respiradores, en otras para reorganizar los procesos de distribución para servir a domicilio, para ofrecer sus servicios por Internet, etc.—. Su capacidad de respuesta ha dependido del liderazgo de los empresarios, las competencias de sus trabajadores y la disposición a cooperar de los equipos de trabajo.

En cuanto al segundo pilar, muchas empresas han abordado en un breve lapso de tiempo etapas de la digitalización de sus modelos de negocio que hasta 2020 no habían contemplado. Por ejemplo, equipándose con el software necesario para empezar a realizar o incrementar las ventas *online*, en especial durante el confinamiento; o recurriendo al teletrabajo de sus empleados con más intensidad que antes, o por primera vez. La pandemia ha acelerado los procesos de transformación digital de las organizaciones, facilitados con frecuencia por las importantes inversiones previas de España en comunicaciones y conexiones digitales, y de las empresas y familias en equipos TIC (tecnologías de la información y la comunicación). El teletrabajo se afianzó como un mecanismo eficaz para mantener la actividad laboral en muchas tareas en las que no es imprescindible el contacto personal, con el fin de evitar contagios en el centro de trabajo. No obstante, las posi-

bilidades de utilizar esta alternativa han sido muy distintas entre sectores, empresas y ocupaciones, como veremos.

El tercer pilar de la adaptación ha sido la capacidad del sector público de ayudar a los sectores en función de sus circunstancias. Ha sido valorada en el capítulo 2 en términos agregados, pero en este será revisada para cuantificar sus efectos compensatorios sobre los daños sufridos por el tejido productivo. Las administraciones han tenido que decidir qué restricciones se imponían en cada momento y a qué actividades; a qué unidades productivas se ayudaba, con qué cantidad y en qué condiciones, y con qué instrumentos: créditos del Instituto de Crédito Oficial (ICO), créditos participativos, avales, moratorias impositivas y crediticias, exoneraciones a la Seguridad Social, expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), ayudas directas a autónomos y empresas, etc. El volumen de todas estas ayudas ha supuesto fuertes incrementos del gasto y del déficit público, y en consecuencia del endeudamiento. Pero a la luz de la evidencia disponible en 2022, es indiscutible que ha cubierto buena parte de los daños de trabajadores y empresas y, de ese modo, facilitado una recuperación más rápida que la lograda en la Gran Recesión, de la actividad y, sobre todo, del empleo.

Estas respuestas del tejido productivo a la situación creada por la pandemia han formado parte del conjunto de respuestas colectivas a la crisis sanitaria. Los comportamientos de los agentes que han participado de las mismas no han estado guiados solo por los intereses individuales, sino que han reflejado un esfuerzo por internalizar las externalidades que amenazan al funcionamiento de las economías y las sociedades en una pandemia. Las palancas fundamentales de la cooperación de las empresas y los trabajadores para controlar los contagios han sido el seguimiento de las directrices gubernamentales, los incentivos derivados de las ayudas públicas y las propias iniciativas empresariales para reducir riesgos y resistir el *shock* negativo que la pandemia ha provocado en sus actividades.

Así pues, los cambios en los comportamientos de los agentes económicos han sido parte de las respuestas colectivas promovidas por los gobiernos y la sociedad en su conjunto. Este capítulo analiza las contribuciones del tejido productivo al control de la

pandemia desde esta perspectiva, evaluando los costes asociados a las mismas y las ayudas del sector público para paliarlos. En los capítulos 4 y 5 se analizarán los problemas desde la perspectiva de los hogares y del consumo.

El capítulo 3 se divide en cinco apartados. El primero analiza la asimetría de los impactos sectoriales de la pandemia, sus implicaciones para explicar la diferencia del *shock* entre países y en España entre regiones, considerando la especialización productiva de cada país/región. El segundo apartado estudia los impactos sobre el empleo y la capacidad de mitigarlos de los ERTE y el teletrabajo. El tercero evalúa las pérdidas derivadas de la pandemia para las empresas y los trabajadores, y la importancia de las ayudas públicas para paliarlas. El cuarto apartado analiza las respuestas a la pandemia dentro de las empresas a través del cumplimiento de las recomendaciones y normas de la Administración pública, y mediante la capacidad de reinventarse mediante iniciativas empresariales. El quinto apartado presenta las principales conclusiones del capítulo.

3.1. El impacto de la pandemia sobre el tejido productivo

La rápida extensión de la pandemia de la covid-19 a nivel global y las medidas de distanciamiento social adoptadas para reducir la tensión sanitaria, provocaron la paralización de muchas actividades al cerrarse en numerosos sectores toda actividad no esencial y prohibirse los desplazamientos, excepto para el traslado a centros sanitarios, el desempeño de los puestos de trabajo autorizados, las compras básicas, el acceso a entidades financieras y otras causas de fuerza mayor. Esas medidas impactaron de manera diferente en el tejido productivo y en las distintas economías, debido a la especialización y a otras circunstancias de los países.

3.1.1. Heterogeneidad entre países

No todos los países impusieron la misma severidad y duración en las restricciones. En parte, porque el impacto inicial de la epidemia no fue el mismo en cada uno de ellos, pero también

porque el conocimiento de sus riesgos era limitado y los recursos sanitarios dispares. Como consecuencia de esto último, la presión sanitaria alcanzó intensidades diferentes en distintos lugares y se convirtió en una referencia importante para la intensidad de las medidas restrictivas durante muchos meses (Pérez y Peiró [dirs.] 2024).

El proceso de aprendizaje sobre la situación y la conciencia de la importancia de los comportamientos responsables conllevó también restricciones en las oleadas sucesivas para reducir la propagación del virus. Pero fueron más selectivas para limitar el impacto económico de los confinamientos totales. En parte consistían en recomendaciones y eso hacía más difícil el control de su cumplimiento y más relevante la disposición a cooperar de los agentes.

Pese a que los españoles no sobresalen por sus niveles de confianza en los gobiernos ni en los demás, como se verá en el capítulo 6, desde el principio se pudo constatar que las empresas que seguían en funcionamiento durante el confinamiento se revelaban como lugares seguros. A pesar de la escasez inicial de equipos de protección, la frecuencia de los contagios en los lugares de trabajo era baja y este dato implicaba un elevado cumplimiento de las normas y recomendaciones. Gracias a ello se logró hacer compatible durante el confinamiento y la desescalada posterior una reducción sustancial de la transmisión de la enfermedad, con el mantenimiento del 90 % de las actividades económicas, aunque fuera a menor nivel.

Las estrategias de contención desarrolladas en cada país han conllevado pérdidas económicas que les afectan en mayor o menor medida en función de la intensidad de las restricciones pero también de las características de su estructura productiva. Como los sectores que requieren un contacto interpersonal para el desarrollo de su actividad más intenso —en particular actividades artísticas y recreativas, comercio, transporte y hostelería— están más afectados debido a la imposibilidad de desarrollarse, las economías en las que dichos sectores pesan más se han visto más perjudicadas. Ahora bien, como la heterogeneidad de las actividades y ocupaciones es muy notable dentro de un mismo sector, algunas empresas han sido más capaces que otras de paliar los efectos de

la pandemia mediante respuestas como el teletrabajo o el comercio *online*. Eso explica que el impacto sobre cada rama no haya sido el mismo en todas las economías.

Los impactos sectoriales se asocian, como mínimo, a dos tipos de razones. La primera es la distinta virulencia de la enfermedad, reflejada en la severidad y duración del período de restricciones a la actividad y a la movilidad de las personas. La segunda se relaciona con las diferencias estructurales de la economía, y en concreto con su especialización productiva, inter e intrasectorial. Una tercera razón (Sapir 2020) es la calidad de la gobernanza, pues tiene consecuencias tanto sobre la idoneidad de las medidas como sobre la confianza de los agentes en las decisiones gubernamentales y su seguimiento, analizadas en detalle en el capítulo 6.

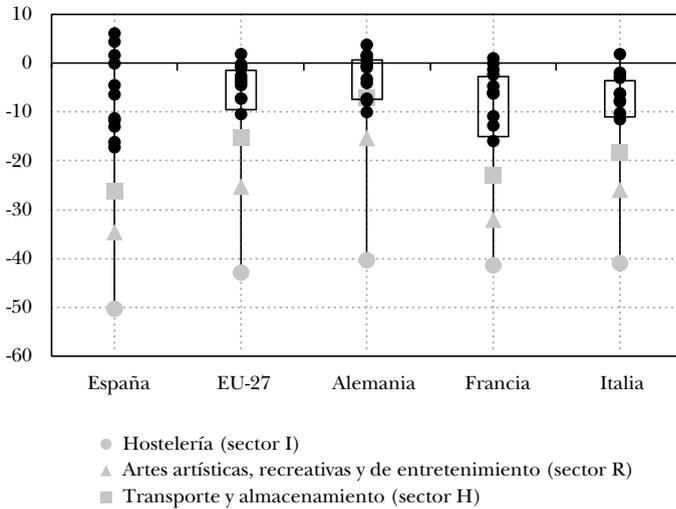
El gráfico 3.1 pone en cifras los anteriores argumentos. Se emplea un diagrama *box plot* para comparar la distribución de las variaciones del valor añadido bruto (VAB) en cada una de las consideradas en España, Alemania, Francia, Italia y la EU-27.²⁷ España, Francia e Italia tienen una mayor variabilidad sectorial mientras que la dispersión en la EU-27 y Alemania es inferior. En España son más acentuadas las caídas de las ramas que retroceden, aunque las más perjudicadas por la pandemia son las mismas en todos los países: sufrieron una mayor caída en el VAB en términos reales la hostelería, el transporte y las actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento. En cambio, las actividades más resilientes fueron los sectores financieros y de seguros, la agricultura, pesca y ganadería, y las actividades vinculadas con las administraciones públicas, sanitarias y educativas.

Para analizar si las variaciones nacionales del VAB vienen explicadas por la estructura productiva de la economía o por otras características del país —incidencia de la crisis sanitaria, gobernanza, resiliencia— se desarrolla un análisis *shift-share*, tomando como referencia la EU-27. Como muestra la expresión 3.1, el crecien-

²⁷ El *box plot* muestra alrededor de la mediana (dentro de la caja) las tasas de variación de los sectores situados dentro del rango intercuartílico (diferencia entre el valor del tercer cuartil y el primer cuartil). En la línea vertical situada fuera del rango intercuartílico aparecen las demás observaciones, entre el máximo (límite superior) y el mínimo (límite inferior).

GRÁFICO 3.1: Variación VAB real por sectores. Países europeos y España, 2019-2020

(tasa de variación, porcentaje)



Nota: El valor añadido se desglosa en 14 grandes sectores (Agricultura, ganadería y pesca; Industria; Energía y agua; Construcción; Comercio; Transporte y almacenamiento; Hostelería; Información y comunicaciones; Actividades financieras; Actividades inmobiliarias; Actividades profesionales y técnicas; Administración pública, sanidad y educación; Artes artísticas, recreativas y de entretenimiento; y Otros servicios).

Fuente: Eurostat (2022a) y elaboración propia.

to diferencial de un país respecto a la EU-27 puede ser debido a su distinta especialización sectorial de partida (*efecto especialización*), al mayor o menor crecimiento de cada uno de los sectores respecto al de la economía de referencia en el periodo analizado (*efecto país*) y a la interacción entre ambos (*efecto interacción*).

$$g^A - g^* = \sum_{j=1}^{20} \Theta_{j0}^* (g_j^A - g_j^*) + \sum_{j=1}^{20} g_j^* (\Theta_{j0}^A - \Theta_{j0}^*) + \sum_{j=1}^{20} (\Theta_{j0}^A - \Theta_{j0}^*) (g_j^A - g_j^*) \quad (3.1)$$

Donde g^A es la tasa de crecimiento real del VAB real en el país A , g^* la tasa de crecimiento del VAB real en la EU-27, g_j es la tasa de crecimiento del sector j y Θ_{j0}^* el peso del sector j en el VAB total de la economía en el año inicial.

El *efecto especialización* en una economía es el resultado de estar más (o menos) especializada en los sectores con mayor (o menor) crecimiento a nivel europeo. El *efecto país* resulta de conseguir cre-

cer más (o menos) que el resto de los países en los distintos sectores, ponderando esos crecimientos por un mismo peso (el de los sectores en la EU-27). El *efecto interacción* es el resultado de estar más (menos) especializado, en términos relativos en los sectores en los que el país crece más (menos) que la economía de referencia (la de la EU-27).

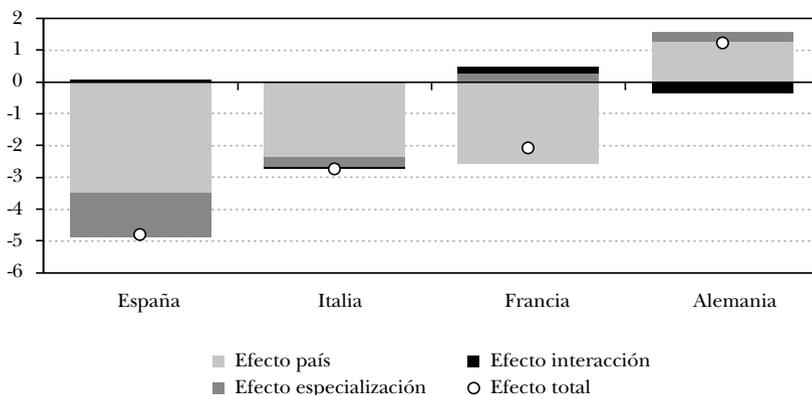
En caso de no existir diferencias de especialización sectorial ($\theta_{j0}^A = \theta_{j0}^*$) todos los efectos serían nulos excepto el efecto país. Por tanto, este efecto registra las diferencias de crecimiento que habrían existido con la misma estructura productiva en todos los países. Del mismo modo, si el crecimiento de cada uno de los sectores fuese igual ($g_j^A = g_j^*$) todos los efectos serían nulos excepto el efecto especialización. Por tanto, este registra las diferencias en las tasas de crecimiento debidas a la especialización. Por último, el efecto interacción determina el impacto en el crecimiento agregado de estar más (menos) especializado en términos relativos en los sectores en los que el país crece más (menos).

El gráfico 3.2 indica que el efecto país es negativo en tres de los cuatro países seleccionados, pero es una ventaja para Alemania y una desventaja mayor para España. Una posible razón de esas diferencias puede ser la virulencia de la pandemia en cada territorio. Midiendo la incidencia sanitaria de la pandemia como los hospitalizados acumulados por cada 100.000 habitantes durante el año 2020, España (493,9), Italia (397,4) y Francia (364,3) sufrieron durante el año 2020 con mayor intensidad la pandemia que Alemania (150,7). Esta circunstancia y la mayor dotación de recursos sanitarios de Alemania pudo exigir una menor severidad de las medidas en este país y mayor en los restantes, para evitar el colapso sanitario en muchos momentos de las oleadas víricas.

Por otra parte, el efecto especialización es negativo en Italia y, sobre todo, en España. La mayor dependencia en estos países de sectores especialmente afectados por las medidas de distanciamiento social, como los relacionados con el turismo, les dejó en una posición más vulnerable a un *shock* de esa naturaleza. En cambio, en Alemania y Francia el efecto especialización es positivo. El efecto interacción es marginal en la mayoría de los países.

En España el impacto de la pandemia ha sido particularmente intenso en relación con sus homónimos europeos. La duración de

GRÁFICO 3.2: Descomposición (*shift-share*) de la diferencia de la tasa de variación del VAB. Países europeos y España, 2019-2020
(referencia EU-27, porcentaje)

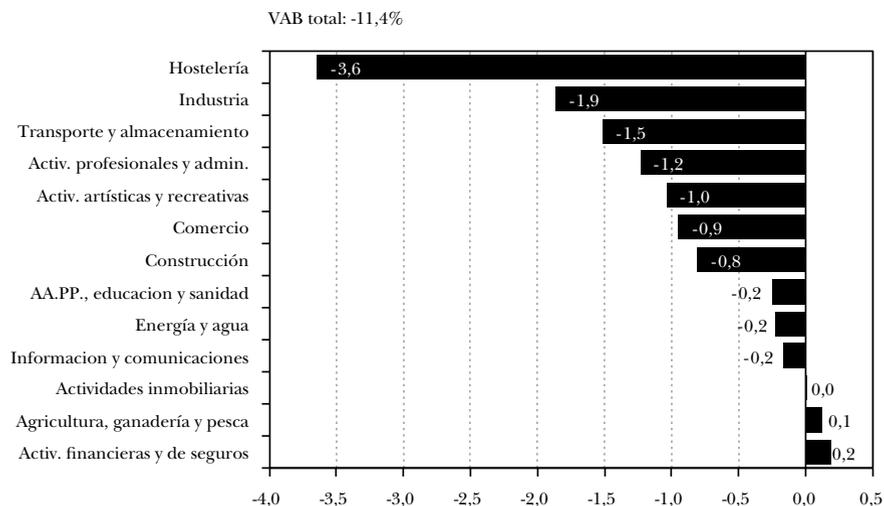


Fuente: Eurostat (2022a) y elaboración propia.

las restricciones como consecuencia del colapso sanitario de ciertos momentos de la pandemia y una estructura productiva con un peso importante de las ramas de servicios más vulnerables —con mayor interacción social— explican esta mayor caída.

Para completar el análisis de la especialización, el gráfico 3.3 detalla la contribución a la caída del VAB real de cada uno de los sectores en España. Esto depende de la caída del VAB real de cada sector y de su peso en la economía. Hostelería, Industria y Transporte y almacenamiento son las que más contribuyen a la caída del VAB real. En la primera, su caída se debe fundamentalmente a la imposibilidad del distanciamiento social para el desarrollo de la actividad. En el sector industrial, las restricciones a la movilidad para las actividades no esenciales y, sobre todo, el confinamiento más estricto entre el 30 de marzo y el 9 de abril, que paralizó casi la totalidad del tejido productivo, supusieron intensas caídas de la producción industrial. Además, la falta de suministros y la ruptura del modelo de abastecimiento por la parada de industrias de otros países, intensificó la caída posteriormente. Por último, en Transporte y almacenamiento las medidas de reducción de la movilidad redujeron drásticamente la demanda de transporte de personas y bienes. En sentido contrario, algunas actividades primarias y terciarias crecieron pese al contexto de fuerte recesión.

GRÁFICO 3.3: Contribución de cada actividad a la variación del VAB real. España, 2019-2020
(puntos porcentuales)

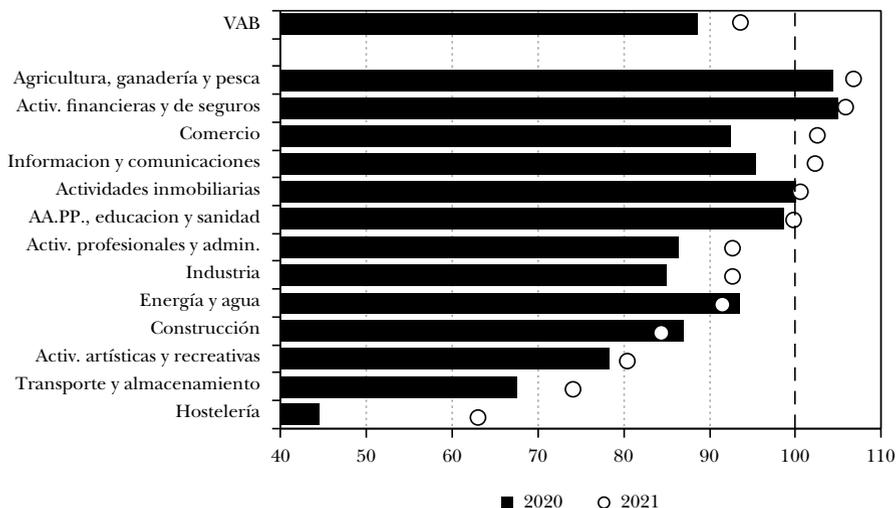


Fuente: INE (2022h) y elaboración propia.

La Contabilidad Nacional Trimestral de España permite conocer también la dinámica sectorial en 2021, y comprobar en qué casos ha sido posible recuperar los niveles prepandemia. El gráfico 3.4 muestra la variación del VAB real en 2020 y 2021, en relación con 2019. Por las razones señaladas, las caídas más importantes en 2020 fueron las de hostelería, transporte y almacenamiento y actividades artísticas y recreativas con reducciones de hasta el 30 % en las dos últimas y más del 50 % en hostelería. En 2021, el transporte y la hostelería crecieron con fuerza recuperando una parte de la caída, mientras que las actividades artísticas apenas se recuperaron. Un caso muy diferente es el de las actividades financieras y de seguros, agricultura, ganadería y pesca, —y en menor medida las inmobiliarias— pues no padecieron retrocesos en la pandemia; y crecieron en 2021.

Comparando el nivel de 2021 respecto a 2019, únicamente agricultura, ganadería y pesca, las actividades financieras y de seguros, comercio, información y comunicaciones y las actividades inmo-

GRÁFICO 3.4: Variación VAB real por sectores. España, 2019-2021
(porcentaje)



Fuente: INE (2022i) y elaboración propia.

liarias, se encuentran en niveles superiores a los de 2019. El resto de los sectores se encuentran peor que antes de la pandemia, con grandes asimetrías sectoriales que vienen dadas por el lastre que generan las medidas de distanciamiento y protección que, junto al miedo al contagio, afectan al turismo, la hostelería y el ocio de manera muy duradera. Asimismo, el bajo nivel general de la economía y las interrupciones en las cadenas de suministros globales frenan la recuperación del nivel precrisis en la construcción (no las actividades inmobiliarias), las actividades profesionales y la industria (CaixaBank Research 2021).

3.1.2 Impacto regional

La pandemia ha sido global pero el *shock* no ha afectado por igual a las economías de los países ni a las regiones dentro de un mismo país. Los principales factores que explican esas diferencias son los mencionados anteriormente. Por un lado, los relacionados con el efecto de la pandemia en términos sanitarios, pues han

condicionado las medidas de contención y, como consecuencia de ello, el desarrollo de la actividad económica. Por otro, la especialización productiva de las regiones, pues las restricciones han tenido consecuencias muy distintas por sectores y el peso de estos es muy diferente en las regiones.

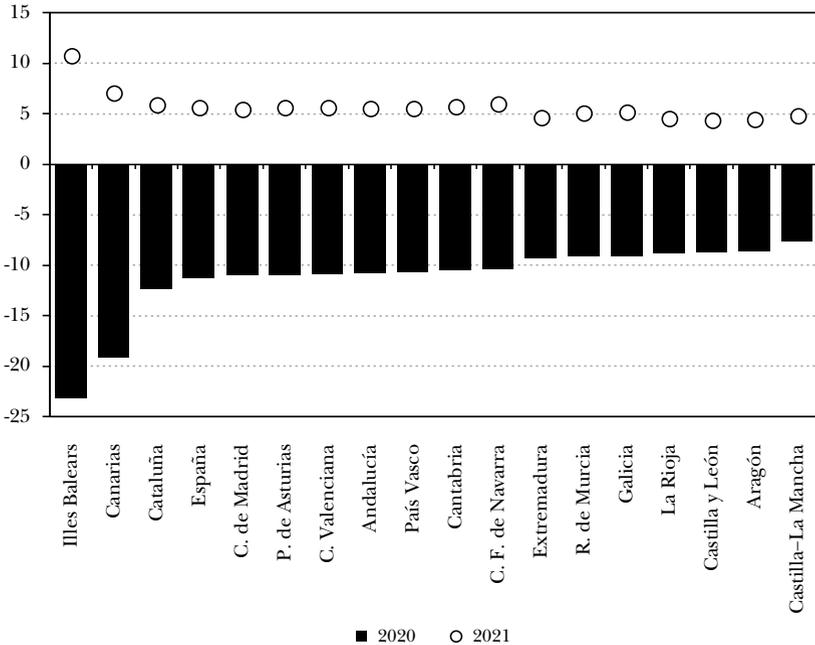
Cabe diferenciar dos períodos en los impactos padecidos durante el año 2020. En el primero, las medidas aplicadas por el Gobierno español en el confinamiento y las primeras etapas de la desescalada no fueron diferentes entre los territorios, pero su incidencia no fue la misma en sus actividades. En el segundo, a partir del verano, los gobiernos autonómicos tuvieron la potestad de establecer distintas medidas en función de las necesidades sanitarias de sus comunidades (Fernández-Cerezo 2021), lo que generó distintas estrategias a la hora de afrontar la pandemia.

El efecto de las medidas de distanciamiento sobre los sectores de actividad, incluyendo el cierre obligatorio de alguna de ellas al ser consideradas foco de propagación de la enfermedad, tuvo implicaciones mayores en las comunidades intensivas en actividades que requieren un contacto personal, que sufrieron mayor impacto. Asimismo, la existencia de vínculos intersectoriales puede ampliar las caídas derivadas de las dificultades para operar de ciertas actividades, al influir sobre otras, en especial en la misma región pero no solo en ella. Por ejemplo, un *shock* como la pandemia impacta sobremanera en la actividad turística. Mientras que en la Comunidad de Madrid afecta de manera directa o indirecta al 6,5 % de la economía, en Canarias lo hace sobre el 35 % y en Illes Balears, sobre el 44,8 %.²⁸

El gráfico 3.5 pone cifras a los efectos de la pandemia en 2020 y a la recuperación de 2021 en las economías regionales desde una perspectiva agregada. Las comunidades más dependientes de actividades relacionadas con el turismo, como los archipiélagos, sufren una mayor caída en el PIB real de 2020 —Illes Balears

²⁸ Información procedente de los estudios de impacto económico del turismo elaborados por Exceltur para distintas comunidades autónomas: Illes Balears (referido al año 2014), Comunidad de Madrid (2016) y Canarias (2018). Para Canarias se dispone del informe del ejercicio 2020, pero no se considera oportuno utilizarlo dado que la aportación del turismo ese año ha sido muy inferior en relación con el resto de los años por los efectos de la pandemia.

GRÁFICO 3.5: Variación PIB real. Comparación regional, 2020-2021
(porcentaje, tasa de variación anual)



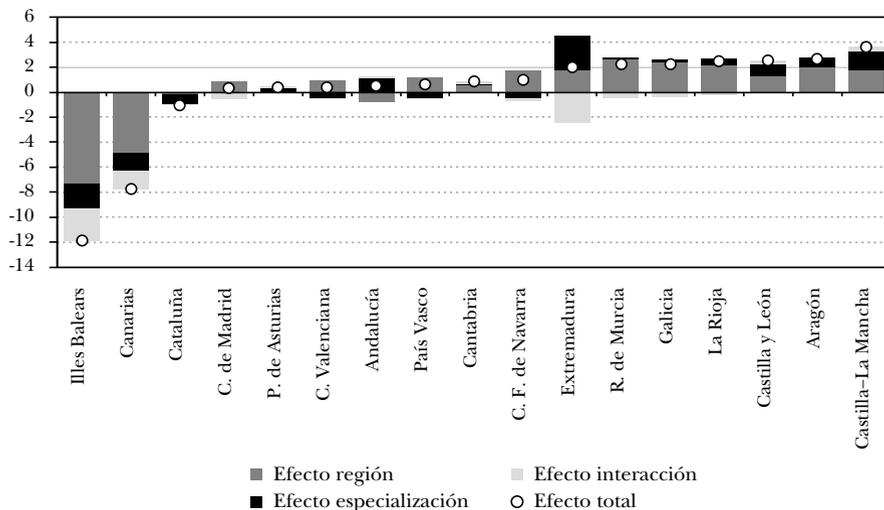
Fuente: INE (2022j) y elaboración propia.

(-23,2 %) y Canarias (-19,1 %) —, mientras las menos son Castilla-La Mancha (-7,7 %), Aragón (-8,7 %), y Castilla y León (-8,8 %). En 2021, Illes Balears es la comunidad con un mayor crecimiento (10,7 %), seguida de Canarias (7,0 %), a causa de un efecto rebote. El resto crecerán de forma homogénea alrededor del 5 %.

Si se analizan las diferencias entre las tasas de crecimiento de cada una de las comunidades autónomas españolas en 2020 respecto a la media nacional mediante el análisis *shift-share*, se pueden distinguir las que vienen dadas por características intrínsecas de la región —incidencia sanitaria, gobernanza, resiliencia— o por la estructura productiva de la economía. El gráfico 3.6 muestra los resultados de esta descomposición. Entre las diferencias negativas sobresalen Illes Balears y Canarias. Una mayor exposición al turismo —directa o indirectamente— provoca en ellas grandes caídas sectoriales superiores a la media nacional debido a las conexiones entre los sectores

GRÁFICO 3.6: Descomposición (*shift-share*) de la diferencia de la tasa de variación del VAB de las regiones respecto a España. Comparación regional, 2019-2020.

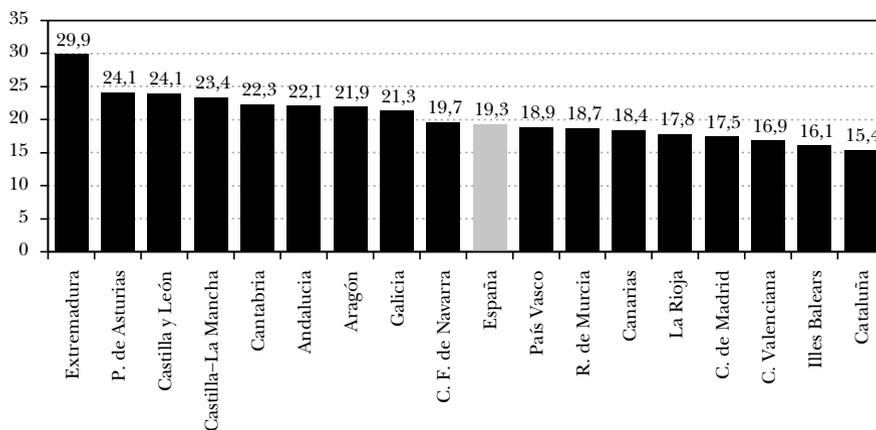
(referencia España, porcentaje)



Fuente: INE (2022j) y elaboración propia.

GRÁFICO 3.7: Peso del empleo público en el empleo regional. Comparación regional, 2019

(porcentaje)



Fuente: INE (2022c) y elaboración propia.

más afectados amplificando un impacto de su especialización que también es elevado, lo que permite explicar el predominio del efecto región en los archipiélagos. En el otro lado, Castilla-La Mancha, Aragón y Castilla y León sufren caídas inferiores a la media nacional. Esto se da por una menor exposición al turismo y un mayor peso de la agricultura y el sector público (gráfico 3.7) (Fernández Cerezo 2021). Asimismo, el efecto interacción amplifica la diferencia de Illes Balears y Canarias al sufrir una caída mayor en las actividades con una especialización superior a nivel nacional.

3.2. El impacto sobre el empleo

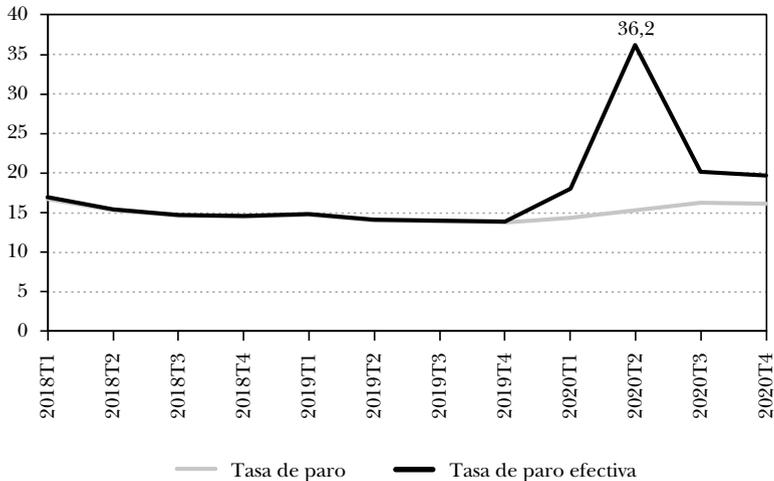
La caída de la actividad debida a la pandemia ha tenido enormes repercusiones socioeconómicas, la primera de ellas sobre el empleo, pero el impacto en este sentido ha sido menor en este caso que en crisis anteriores porque las respuestas del sector público aprovecharon las experiencias de la Gran Recesión. Aprendiendo de las buenas prácticas de algunos países, como Alemania, que minimizaron la ruptura de los vínculos entre los trabajadores y las empresas en la medida de lo posible, se utilizaron ahora en España mecanismos similares, como los ERTE.

3.2.1. La importancia de los ERTE

Con la asunción por el sector público de los costes que supone mantener el vínculo con los trabajadores, las empresas evitan perder el capital humano y entrar en costosos procesos de contratación cuando la actividad se recupera. Los empleados conservan una parte sustancial de sus salarios y vuelven al puesto de trabajo cuando las condiciones externas lo permiten, evitándose aumentos en el desempleo estructural. En suma, el mantenimiento del empleo a través de estos instrumentos evita la ruptura de la relación empresario-trabajador y refuerza la confianza en el diálogo social y las coberturas públicas frente a los riesgos que acompañan a la actividad económica (The Global Deal 2020).

Los ERTE permitieron desde el principio del confinamiento la flexibilización y agilización de los procedimientos de regulación de empleo y la mejora de la cobertura a trabajadores y empleados

GRÁFICO 3.8: Tasa de paro y tasa de paro corregida por ERTE.
España, 1.º trimestre 2018–4.º trimestre 2020
 (porcentaje)



Nota: Tasa de paro efectiva calculada como parados más asalariados en ERTE más autónomos en cese de actividad sobre la población activa. A partir del primer trimestre de 2021, no es posible calcular esta tasa porque la Encuesta de Población Activa (EPA) ha dejado de proporcionar información sobre los trabajadores afectados por un ERTE de reducción de jornada.

Fuente: INE (2022c) y elaboración propia.

a través del mantenimiento de las relaciones contractuales (España 2020b). Su efecto fue que la tasa de paro oficial se separó de la real porque existían ocupados sin actividad efectiva, pero la recuperación de una relativa normalidad permitió una reducción del desempleo más rápida incluso que la de la actividad.

El gráfico 3.8 muestra este resultado. Los ERTE han posibilitado que el impacto de la pandemia en el mercado de trabajo haya sido en gran medida transitorio. En el momento de mayor deterioro económico —abril de 2020—, 3.386.785 trabajadores se encontraban en ERTE (3.074.462 por fuerza mayor). Sin esa medida, la tasa de paro oficial en el segundo trimestre de 2020 se hubiera disparado hasta el 36% y solo ascendió al 16%. La recuperación de los trabajadores afectados por ERTE se ha producido rápidamente en cuanto la situación se ha ido normalizando y, gracias a ello, se ha conseguido deslindar la problemática del desempleo del choque provocado por la covid-19. A diferencia del comportamiento durante la crisis de 2008, en la que la tasa

CUADRO 3.1: Relación entre la variación del PIB y la tasa de paro. Crisis financiera versus. Crisis covid-19. EU-27, Alemania y España

	EU-27	Alemania	España
a) Crisis financiera 2008/2009			
Variación del PIB real (%)	-4,3	-5,7	-3,8
Variación de la tasa de paro (puntos porcentuales)	2,0	0,3	6,7
Aumento de la tasa de paro (puntos porcentuales) ante una caída de un 1% en el PIB	0,5	0,1	1,8
b) Crisis covid-19 2019/2020			
Variación del PIB real (%)	-5,6	-3,7	-11,3
Variación de la tasa de paro (puntos porcentuales)	0,4	0,7	1,4
Aumento de la tasa de paro (puntos porcentuales) ante una caída de un 1% en el PIB	0,1	0,2	0,1

Fuente: Eurostat (2022c, 2022d) y elaboración propia.

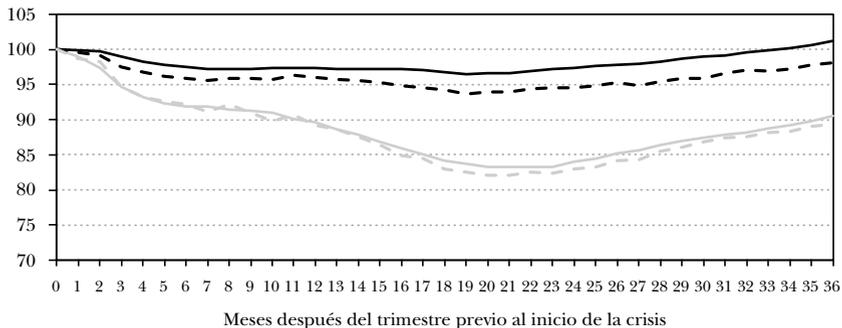
de paro aumentó mucho debido a su comportamiento volátil y anticíclico, ahora la volatilidad del empleo ha sido mucho menor.

Para abundar en esta idea, el cuadro 3.1 compara la dinámica del paro en España, Alemania y el conjunto de la EU-27 en 2009 y 2020 respecto al año previo a ambas crisis. El contraste es extraordinario: mientras en 2009 en España la caída del empleo fue mucho más intensa que la del PIB real, en 2020 ha sucedido lo contrario y hemos estado alineados con la EU-27.

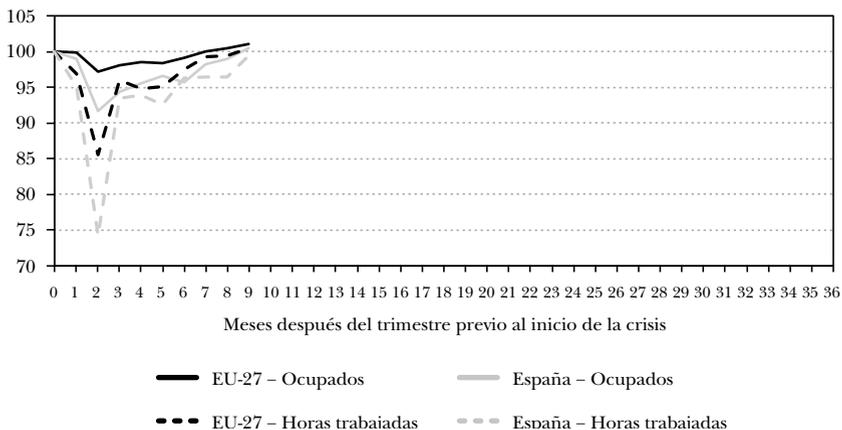
El gráfico 3.9 recoge la dinámica trimestral de la ocupación desde el arranque de la Gran Recesión de 2009 y tras el *shock* de 2020, en España y la EU-27. El número de horas trabajadas en la Gran Recesión va por detrás del de ocupados en la EU-27 porque parte del ajuste consistió en trabajar menos, pero no sucede lo mismo en España donde la destrucción de empleos fue el mecanismo de ajuste principal (panel *a*). En cambio, en 2020 las pautas de recuperación del empleo son similares a las europeas (panel *b*), sobre todo teniendo en cuenta el mayor desplome del PIB en el primer semestre de 2020, mientras que durante la Gran Recesión en España fueron mucho más lentas y estuvieron precedidas por un proceso de destrucción de empleo muy prolongado.

GRÁFICO 3.9: Evolución de los ocupados y las horas trabajadas. Crisis financiera 2008 versus. Crisis covid-19. EU-27 y España
(nivel del trimestre previo al inicio de la crisis = 100)

a) Gran Recesión de 2009



b) Pandemia covid-19



Nota: Datos de ocupados y horas trabajadas corregidos de estacionalidad y calendario.

Fuente: Eurostat (2022c).

3.2.2. Diferencias entre actividades

Las medidas adoptadas para contener la pandemia no afectaron a todas las actividades en la misma proporción. Parte del tejido productivo no tuvo que recurrir a los ERTE ni acogerse a otras medidas paliativas, como los créditos y avales ICO, la moratoria concursal, o la exoneración de cuotas a la Seguridad Social, pudo seguir su actividad con normalidad o adaptándose a la situación

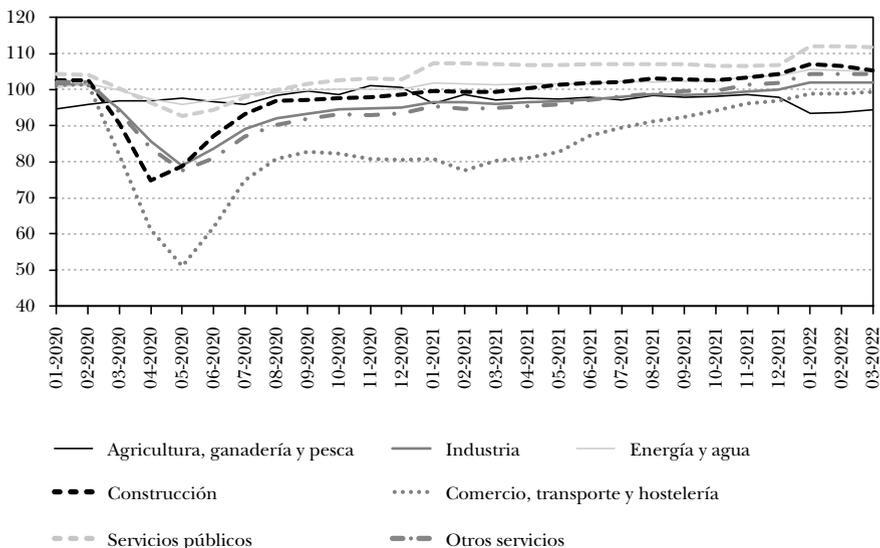
con sus propios recursos. Los ERTE se concentraron en los sectores especialmente afectados por las medidas de distanciamiento social: en abril de 2020 más del 50 % de los ERTE de fuerza mayor se concentraban en comercio al por mayor y al por menor, los servicios de alojamiento y los de comidas y bebidas.

Para analizar cómo ha evolucionado la actividad laboral desde el inicio de la pandemia construimos un *indicador de empleo asalariado efectivo*, definido restando a los asalariados los trabajadores afectados por ERTE a lo largo del tiempo. El índice de ocupación asalariada efectiva relativa es el cociente de dicho índice en un momento del tiempo y el valor de la misma variable en el mismo mes de 2019 (Felgueroso y de la Fuente 2021).

El gráfico 3.10 muestra los índices de ocupación asalariada efectiva por grandes sectores entre enero de 2020 y marzo de 2022. La actividad sectorial llegó al mínimo entre abril y mayo de 2020, pero con grandes asimetrías por sectores. Agricultura, Energía y Agua y Servicios públicos se mantuvieron o sufrieron caídas marginales. Industria, Construcción y Otros Servicios perdieron entre 20 y 25 puntos porcentuales. El mayor desplome fue el de Comercio, Transporte y Hostelería: el 50 % de los trabajadores llegaron a estar acogidos a un ERTE. Tras la primera oleada de contagios, la reducción de la severidad de las medidas gubernamentales, focalizándolas más en intervenciones selectivas, permitió que la mayoría de las actividades recuperaran progresivamente los niveles previos a la pandemia, pero en el sector de Comercio, transporte y hostelería la recuperación solo se consigue un año más tarde. En 2022, todas las ramas de actividad han recuperado (o casi) sus niveles de empleo prepandemia, cosa que no ha logrado el VAB. También merece la pena señalar que a lo largo de 2021 algunos sectores han alcanzado niveles de empleo por encima de los de 2019: otros servicios, construcción, energía y agua y, sobre todo, servicios públicos.

Pese a recuperarse casi por completo la afiliación previa a la pandemia en todos los sectores, el número de horas efectivas trabajadas por los asalariados aún se encuentra alejado de los niveles previos. Comparando los trimestres de 2021 respecto al mismo periodo en 2019, la caída es del 8,6 % en el primer trimestre, del 3,1 % y 4,2 % en el segundo y el tercero, respectivamente, y del

GRÁFICO 3.10: Impacto en el empleo por sectores de actividad. Evolución de los índices de ocupación asalariada efectiva por grandes sectores. España, 01/2020-03/2022
(referencia: mismo mes en 2019, índice)

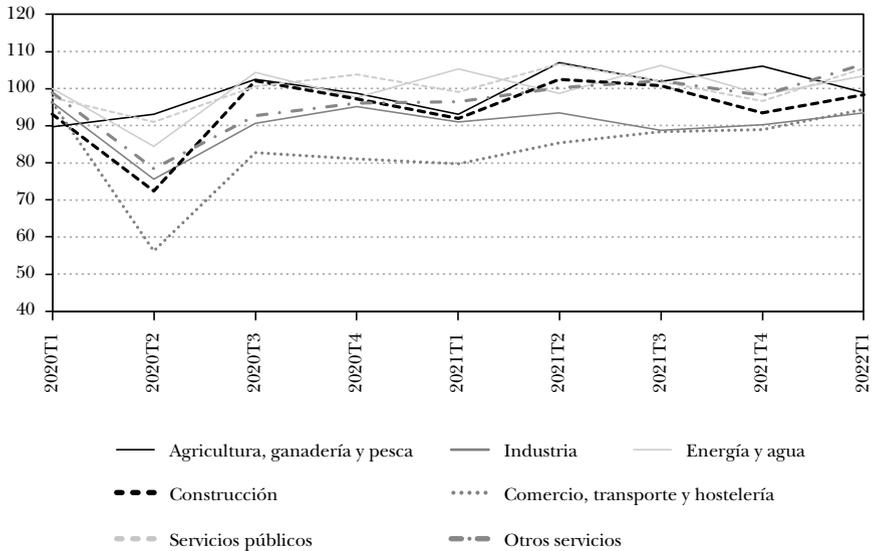


Nota: La clasificación de los sectores sigue la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) a grandes sectores: Agricultura (A), Industria (B+C), Energía y agua (D+E), Construcción (F), Comercio, transporte y hostelería (G+H+I), Servicios públicos (O+P+Q+U), Otros servicios (J+K+L+M+N+R+S+T).
Fuente: INE (2022c), Seguridad Social (2022) y elaboración propia.

6 % en el último. En 2022, en el primer trimestre, el total de horas efectivas trabajadas ha sido un 0,1 % superior respecto al de 2019. Por sectores de actividad (gráfico 3.11) se observa un mismo patrón que el del número de afiliados, pero las horas trabajadas no se han recuperado tanto en muchos sectores. Las actividades con una mayor brecha son de nuevo Comercio, transporte y hostelería, e Industria, con caídas del número de horas trabajadas alrededor de 15 y 10 puntos porcentuales respectivamente en el total anual. Solo en la agricultura, ganadería y pesca las horas trabajadas superan a final de 2021 las previas a la crisis.

En definitiva, el recurso a los ERTE ha sido una gran herramienta para que el tejido productivo haya podido participar en la respuesta a la pandemia en función de las circunstancias particulares de cada sector y empresa. Para contar con el instrumento ha

GRÁFICO 3.11: Impacto en el empleo por sectores de actividad. Evolución de los índices de horas efectivas por grandes sectores. España, 1.º trimestre 2020–1.º trimestre 2022
(referencia: mismo trimestre en 2019, índice)



Nota: Grandes sectores: Agricultura (A), Industria (B+C), Energía y agua (D+E), Construcción (F), Comercio, transporte y hostelería (G+H+I), Servicios públicos (O+P+Q+U), Otros servicios (J+K+L+M+N+R+S+T).
Fuente: INE (2022c) y elaboración propia.

sido imprescindible el papel del sector público como impulsor de la acción colectiva, pues las empresas han mantenido el vínculo con los trabajadores gracias a la financiación temporal de los mismos por el Gobierno.

Es evidente que esos costes habrán de ser asumidos por los contribuyentes, pero sus ingresos dependen en última instancia del funcionamiento de la economía. Por tanto, si gracias a dicho mecanismo se ha logrado evitar un efecto más duradero de la crisis derivada de la pandemia, la recuperación temprana ya está permitiendo generar ingresos privados y de ese modo está contribuyendo a financiar lo que los ERTE han costado al sector público.

3.2.3. El teletrabajo en los sectores

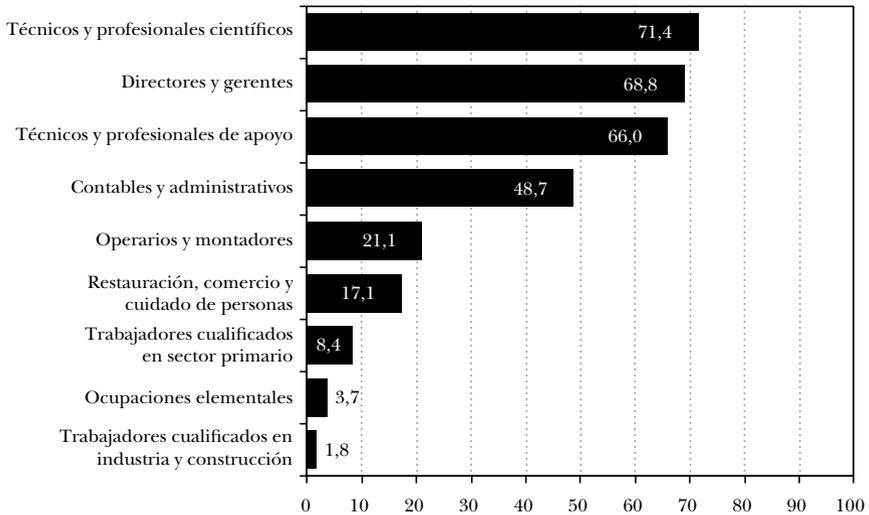
Otra gran herramienta de respuesta a esta crisis ha sido el teletrabajo, y en este caso el impulso no es público sino privado, aprovechando una oportunidad tecnológica. Con el actual nivel de equipamiento y desarrollo de las herramientas digitales, el teletrabajo se afianzó como un mecanismo eficaz para mantener los niveles de actividad en las ocupaciones en las que no es imprescindible la presencia física en la empresa, o ante los consumidores.

Precisamente por esto último, las posibilidades de implantar el teletrabajo difieren de unos sectores a otros, entre empresas y entre ocupaciones. Las distintas características de las ocupaciones que componen las actividades provocan que la capacidad de usar el teletrabajo este condicionada por la actividad y su estructura de puestos de trabajo. Por ejemplo, camareros, vendedores en tiendas, auxiliares de enfermería, mecánicos o personal de limpieza no tienen la posibilidad de trabajar desde casa. Por el contrario, analistas de sistemas, agentes comerciales o encuestadores tienen una elevada posibilidad de hacerlo. Unos y otros empleos se han visto pues afectados con muy distinta intensidad durante la pandemia.

Para estimar la posibilidad de teletrabajar en la economía española existente al llegar la pandemia, dada su estructura de actividades y ocupaciones, se utiliza la clasificación de ocupaciones propuesta por Dingel y Neiman (2020), basada en la información de la encuesta O*NET (Occupational Information Network) y los datos ocupacionales de España.²⁹ Según estas estimaciones, la posibilidad potencial de teletrabajar en nuestro país en 2019 era de un 34,5 %, pero existen grandes diferencias entre ocupaciones (gráfico 3.12). En los técnicos profesionales y científicos es del

²⁹ La metodología de Dingel y Neiman (2020), siguiendo la Standard Occupational Classification (SOC 2010) identifica aquellas ocupaciones que son teletrabajables entre un total de 774 tipos de empleos. A partir de la correspondencia entre SOC 2010, la International Standard Classification of Occupation (ISCO-2008) y la Clasificación Nacional de Ocupaciones (CNO-2011), para cada ocupación de 3 dígitos se asigna un porcentaje de ser teletrabajable. Dicho porcentaje posteriormente se aplica a la información por ocupaciones a tres dígitos que facilita la Encuesta de Población Activa (INE) para el año 2019. Una de las limitaciones de este ejercicio es que se asume que las ocupaciones caracterizadas como teletrabajables en Estados Unidos (Dingel y Neiman 2020) mantienen dicha característica en el mercado laboral español.

GRÁFICO 3.12: Posibilidad potencial de teletrabajar por ocupación. España, 2019
(porcentaje)



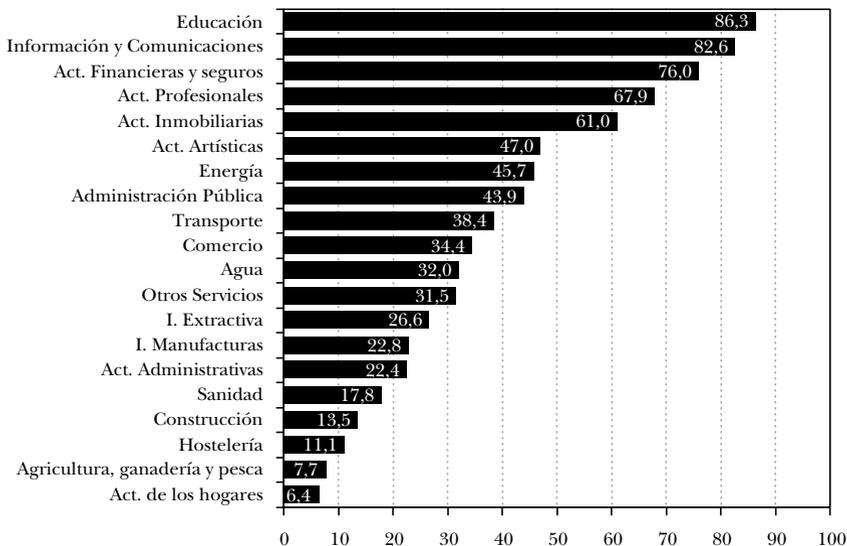
Nota: Ocupaciones militares excluidas.

Fuente: INE (2022c), Dingel y Neiman (2020) y elaboración propia.

71,4 %, los directores y gerentes tienen un potencial de teletrabajo del 68,8 %, y en los técnicos y profesiones de apoyo, es del 66 %. En cambio, el potencial de teletrabajo de los trabajadores cualificados de la industria y la construcción es solo del 1,8 % y el de las ocupaciones elementales y los trabajadores cualificados en el sector primario, de un 3,7 y un 8,4 %, respectivamente.

Teniendo en cuenta esos diferentes potenciales y que la Encuesta de Población Activa proporciona información de la composición por ocupaciones de cada sector, se puede calcular la proporción de trabajadores que potencialmente pueden teletrabajar en cada actividad (gráfico 3.13). Con los datos correspondientes al año 2019, cuando llega la pandemia las actividades con un mayor potencial de teletrabajar son la educación (86,3 %), información y comunicaciones (82,6 %) y actividades financieras y de seguros (76 %). Las que tienen una menor posibilidad de trabajar son las actividades domésticas desarrolladas en los hogares (6,4 %), las relacionadas con la agricultura, ganadería y pesca (7,7 %) y la hostelería (11,1 %). Esta disparidad entre sectores conlleva una

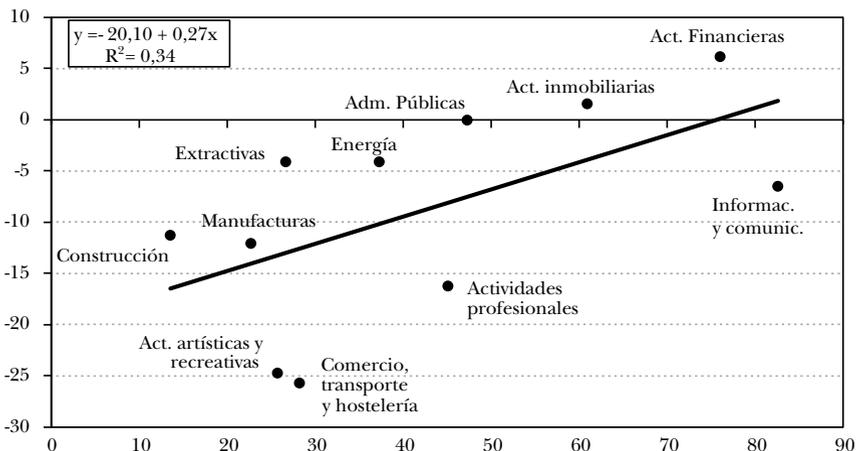
GRÁFICO 3.13: Posibilidad potencial de teletrabajar por sector de actividad. España, 2019
(porcentaje)



Nota: Organismo extraterritorial excluido.

Fuente: INE (2022c), Dingel y Neiman (2020) y elaboración propia.

GRÁFICO 3.14: Posibilidad potencial de teletrabajar (2019) y variación VAB real por sector de actividad. España, 2019-2020
(tasa de variación anual, porcentaje)



Nota: Agricultura excluida.

Fuente: INE (2022c), Dingel y Neiman (2020) y elaboración propia.

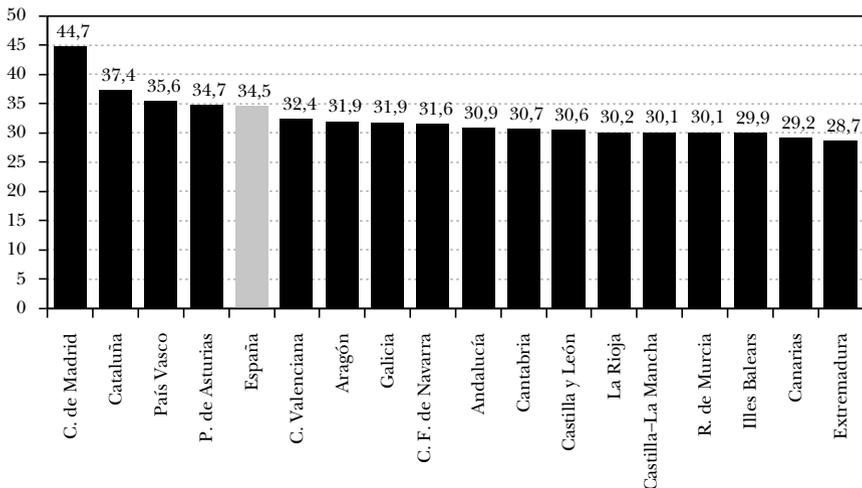
distinta posibilidad de hacer frente a una pandemia a través de las herramientas digitales: las actividades que requieren presencia física para su desarrollo sufren un mayor impacto, al no poder eludir el *shock* gracias a las TIC.

El gráfico 3.14 confirma que tras la diversidad de tasas de variación del VAB real entre sectores se encuentra, en parte, la posibilidad de usar el teletrabajo en cada uno de ellos: cuando esta posibilidad es mayor la caída sufrida por el VAB del sector ha sido menor, explicando esa relación la tercera parte de la variabilidad del VAB sectorial.

3.2.4 El teletrabajo en las regiones

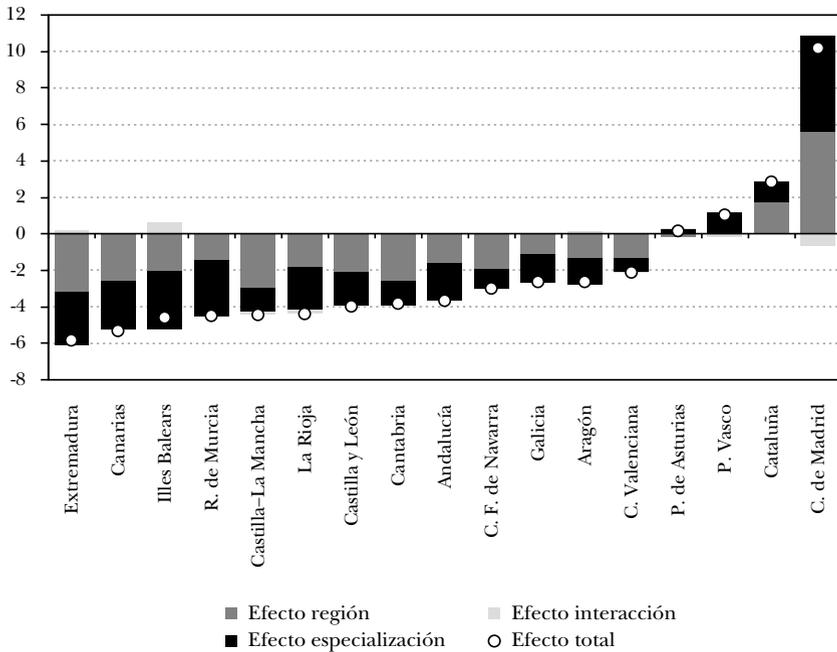
La posibilidad de teletrabajar estimada para España no es homogénea entre regiones (gráfico 3.15), pues las comunidades difieren en su estructura de actividades y tampoco la estructura de ocupaciones de una misma actividad en cada región es la misma. Cuanto mayor es el peso de los empleos cualificados dentro de una región, debido a la especialización en actividades intensivas en conocimiento y a una mayor presencia de las ocupaciones que permiten un mejor aprovechamiento de los activos ligados al ca-

GRÁFICO 3.15: Posibilidad potencial de teletrabajar. Comparación regional, 2019
(porcentaje)



Fuente: INE (2022c), Dingel y Neiman (2020) y elaboración propia.

GRÁFICO 3.16: Descomposición (*shift-share*) de la diferencia del peso de las ocupaciones potencialmente teletrabajables de las regiones españolas respecto a España. Comparación regional, 2019-2020
(referencia España, porcentaje)



Fuente: INE (2022c), Dingel y Neiman (2020) y elaboración propia.

pital humano y tecnológico (Reig [dir.] 2016), más elevada es la probabilidad de teletrabajar.

De acuerdo con las estimaciones realizadas, las comunidades con una mayor posibilidad potencial de teletrabajar por su estructura sectorial y ocupacional antes de la llegada de la pandemia eran la Comunidad de Madrid (44,7%), Cataluña (37,4%) y País Vasco (35,6%), mientras las que menos posibilidades tenían de trabajar a distancia eran Illes Balears (29,9%), Canarias (29,2%) y Extremadura (28,7%), aunque en estas últimas sus especializaciones no son las mismas. Veamos hasta qué punto esa circunstancia permite explicar lo sucedido.

El peso de las ocupaciones potencialmente teletrabajables en cada territorio puede venir influido por una diferente proporción

de los distintos puestos de trabajo dentro de cada sector en la región y por las diferencias de especialización productiva, pero también por otras circunstancias y decisiones de las empresas y los trabajadores. Para explorar la importancia de unos y otros factores hemos realizado un análisis *shift-share* tomando como referencia España, que analiza si la causa de las diferencias forma parte del *efecto región* o del *efecto especialización* (gráfico 3.16).

El efecto especialización sectorial es el más destacable a la hora de explicar las oportunidades de teletrabajar, siendo positivo en las regiones más desarrolladas (Cataluña, Comunidad de Madrid y País Vasco) y también en Principado de Asturias. En el resto, dicho efecto es negativo (menor que en España), pero lo es más en Illes Balears, Canarias y Extremadura. Una vez descontado el efecto de la especialización sectorial también hay diferencias que pueden asociarse a la composición por ocupaciones dentro de los sectores, que quedan englobadas en el efecto región.

Las ocupaciones más teletrabajables son las más cualificadas y refuerzan las ventajas de las regiones desarrolladas, sobre todo las de la Comunidad de Madrid donde hay una gran concentración de ocupaciones altamente cualificadas en las que el teletrabajo es factible. Aparecen en el gráfico reforzando los efectos región positivos de Madrid y, en menor medida, de Cataluña y País Vasco. En el resto de comunidades el efecto región (respecto a España) es negativo. Debe observarse que, salvo en Principado de Asturias, en todas las comunidades el efecto especialización sectorial y el efecto región (que capta las intensidades de unas u otras ocupaciones) tienen el mismo signo, indicando que ambos están correlacionados (0,91).

3.3. La importancia de las ayudas públicas al tejido productivo

El papel del sector público durante la pandemia ha sido analizado en el capítulo 2 desde una perspectiva macroeconómica, pero evaluar las actuaciones fiscales y de liquidez desplegadas para combatir los efectos de la crisis en empresas y trabajadores es asimismo muy relevante, pues las ayudas cumplen también la

función de promover —y hacer financieramente viables— la participación del tejido productivo en unas respuestas colectivas a la pandemia que necesitan una amplia movilización.

Este apartado estudia el impacto de la pandemia sobre las unidades productivas y la relevancia de las ayudas públicas en relación con los menores ingresos obtenidos por los diferentes actores. El objetivo de este cálculo es disponer de referencias para valorar si las ayudas públicas han tenido una potencia significativa o no.

3.3.1 Impacto de la pandemia sobre los ingresos de empresas y trabajadores

Los efectos de la pandemia sobre la actividad en 2020 y, en menor medida, en 2021 respecto 2019 han sido devastadores y es importante dimensionarlos. El cambio brusco en la situación económico-financiera de las empresas puede analizarse a partir de las Cuentas Anuales Trimestrales no Financieras de los Sectores Institucionales, elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Lo haremos estudiando el conjunto del sector empresarial no financiero —que incluye tanto la actividad de las sociedades no financieras como la de actividad productiva de mercado de las economías domésticas (autónomos)— extendiendo el enfoque de Salas (2021) al conjunto del periodo 2020 y 2021.

En el cuadro 3.2 se observa que en 2020 el valor añadido de las sociedades no financieras es 82.339 millones de euros (-12,7%) menor al obtenido en 2019. Los menores ingresos se reparten entre 32.515 millones menos de rentas laborales (-8,7%) y 49.824 millones de rentas del capital (beneficios brutos, -18,2%). En 2021, la caída del valor añadido con relación a las cifras prepandemia es aún de 37.158 millones de euros (-5,7%), repartidos entre 13.132 millones de menores rentas del trabajo (-3,5%) y 24.026 millones de menos rentas del capital (-8,8%). En 2020, el beneficio neto de explotación con relación a 2019 es un -34,9% menor, un porcentaje muy próximo al de caída del beneficio neto (-32,7%), mientras que en 2021 la parcial recuperación de la actividad ha permitido que las empresas se acerquen ligeramente a los niveles de 2019, con una caída del 20% en el beneficio neto de explotación y un 24,6% en el beneficio neto.

CUADRO 3.2: Cuenta de resultados y flujos de fondos generados y usos de estos fondos. Sociedades no financieras en España, 2019-2021

(millones de euros)

	2019	2020	2021	Absoluta (2019-2020)	Relativa (2019-2020)	Absoluta (2019-2021)	Relativa (2019-2021)
Cuenta de resultados							
Valor añadido bruto (+sub-im)	650.075	567.736	612.917	-82.339	-12,7 %	-37.158	-5,7 %
Gastos de personal	375.668	343.153	362.536	-32.515	-8,7 %	-13.132	-3,5 %
Beneficio bruto de explotación	274.407	224.583	250.381	-49.824	-18,2 %	-24.026	-8,8 %
Amortización	122.686	125.852	128.886	3.166	2,6 %	6.200	5,1 %
Beneficio neto de explotación	151.721	98.731	121.495	-52.990	-34,9 %	-30.226	-19,9 %
Ingresos financieros	53.588	46.324	46.324	-7.264	-13,6 %	-7.264	-13,6 %
Beneficio total	205.309	145.055	167.819	-60.254	-29,3 %	-37.490	-18,3 %
Gastos financieros y otros	17.787	14.399	13.869	-3.388	-19,0 %	-3.918	-22,0 %
Impuestos	18.548	16.989	26.462	-1.559	-8,4 %	7.914	42,7 %
Beneficio neto	168.974	113.667	127.488	-55.307	-32,7 %	-41.486	-24,6 %
Flujos de fondos							
Recursos generados (BN+Amor)	291.660	239.519	256.374	-52.141	-17,9 %	-35.286	-12,1 %
Dividendos	84.967	52.715	54.543	-32.252	-38,0 %	-30.424	-35,8 %
FBK	189.938	155.788	156.273	-34.150	-18,0 %	-33.665	-17,7 %
Cambio posición financiera	16.755	31.016	45.558	14.261	85,1 %	28.803	171,9 %

Fuente: INE (2022k) y elaboración propia

La última parte del cuadro presenta los flujos de fondos y sus usos. Los recursos generados disminuyen en 2020 en 52.141 millones (-17,9 %) respecto a los de 2019, una caída que, en su mayor parte, se explica por el comportamiento del beneficio neto de explotación. Los dividendos son la partida más afectada, con una disminución de 32.252 millones (-38 %), dada la limitación para el reparto de dividendos en las empresas con trabajadores en ERTE. La formación bruta de capital cae un -18 % y, debido a ello y a la reducción de los dividendos distribuidos, junto a las ayudas extraordinarias recibidas del sector público, la capacidad de financiación del conjunto de las sociedades no financieras aumenta sustancialmente (+85 %). En 2021, los dividendos y la formación bruta de capital de la empresa no se acercan a las cifras de 2019, debido a que los ingresos obtenidos por las empresas se destinan principalmente a mejorar la capacidad de financiación (+172 %).

El aumento de la capacidad de financiación de las sociedades no ha significado una reducción del endeudamiento de las empresas, entre las cuales hay grandes diferencias según las actividades: la pandemia ha provocado un crecimiento de la deuda total y la deuda bancaria, y un aumento de los depósitos de las sociedades no financieras. Las Cuentas Financieras de la Economía Española, publicadas por el Banco de España, muestran las variaciones para 2019, 2020 y 2021, que se sintetizan en el cuadro 3.3.

En 2019, un año expansivo, las sociedades no financieras continuaron el proceso de reducción de su deuda bancaria y total, iniciado al volver a la recuperación en 2014, tras la Gran Recesión. Sin embargo, en 2020 la pandemia conllevó que el endeudamiento total aumentara 56.000 millones de euros y la deuda bancaria, 25.000 millones. Asimismo, las sociedades no financieras incrementaron sus colchones de liquidez, aumentando los depósitos bancarios alrededor de 35.000 millones. En 2021 se mantuvo la misma respuesta de las empresas, con un incremento del endeudamiento y de la liquidez. El endeudamiento total aumentó en 30.000 millones y la deuda bancaria, en 4000 millones. Por otra parte, las empresas aumentaron sus depósitos bancarios en 33.000 millones.

La actividad económica de las personas que se dedican a la producción y al intercambio por cuenta propia (autónomos) tam-

CUADRO 3.3: Variación deuda total, deuda bancaria y depósitos (incluida caja). Sociedades no financieras (SNF) en España, 2019-2021
(millones de euros)

	2019	2020	2021
Variación deuda SNF	-9.622	56.310	29.700
Variación deuda bancaria	-9.384	25.115	3.851
Variación depósitos+caja	-752	34.818	33.361

Fuente: Banco de España (2022a) y elaboración propia.

bién ha sufrido un gran impacto como consecuencia de la pandemia. La Contabilidad Nacional enmarca estas actividades dentro del sector institucional de familias y entidades sin ánimo de lucro (cuadro 3.4). En 2020, el VAB de este sector es 22.616 millones de euros menor al de 2019 (-8,6 %). La reducción del gasto de personal es muy similar en términos relativos (-10,6 %) y por tanto también lo es la caída del beneficio bruto de explotación (-8,2 %). El beneficio neto de explotación disminuye entre 2019 y 2020 en 19.251 millones de euros (-10,5 %), una caída considerablemente inferior a la que tiene lugar en las sociedades no financieras. En 2021, la caída del VAB es de 15.088 millones de euros, un 5,8 % inferior a las cifras de 2019 y el beneficio neto de explotación un 8,7 % menor que el de 2019.

Los trabajadores autónomos obtienen rentas mixtas, pues aportan a sus actividades tanto trabajo como capital. Siguiendo la metodología de Salas (2021), se estiman las rentas laborales de las personas ocupadas por cuenta propia a partir de la retribución total de los asalariados de las Sociedades no Financieras, como se detalla a continuación.³⁰ Los asalariados ocupados en las sociedades no financieras se calculan por diferencia entre el total de asalariados del sector privado y los asalariados de los sectores financieros y seguros, estimándose en 13 millones en el año 2019. Dividiendo los gastos de personal de las sociedades no financieras

³⁰ La naturaleza mixta de la ganancia en los autónomos, al retribuir trabajo del empresario autónomo y también los servicios del capital que este aporta, y la falta de información para separar rentas del trabajo y del capital, impide analizar las pérdidas con el detalle que se ha hecho en el caso de las sociedades no financieras.

CUADRO 3.4: Cuenta de explotación de familias e instituciones no lucrativas en España y estimaciones de variación de la actividad. Familias e instituciones no lucrativas en España, 2019-2021
(millones de euros)

	2019	2020	2021	Absoluta (2019-2020)	Relativa (2019-2020)	Absoluta (2019-2021)	Relativa (2019-2021)
Valor añadido bruto (+sub-im)	202.428	239.812	247.340	-22.616	-8,6 %	-15.088	-5,7 %
Gastos de personal	45.244	40.437	43.235	-4.807	-10,6 %	-2.009	-4,4 %
Beneficio bruto de explotación	217.184	199.375	204.105	-17.809	-8,2 %	-13.079	-6,0 %
Amortización	33.148	34.590	36.117	1.442	4,4 %	2.969	9,0 %
Beneficio neto de explotación	184.036	164.785	167.988	-19.251	-10,5 %	-16.048	-8,7 %

Fuente: INE (2022k) y elaboración propia

CUADRO 3.5: Cuenta de explotación del conjunto del sector empresarial no financiero, incluyendo SNF y familias e instituciones no lucrativas en España
(millones de euros)

	2019	2020	2021	Absoluta (2019-2020)	Relativa (2019-2020)	Absoluta (2019-2021)	Relativa (2019-2021)
Valor añadido bruto (+sub-im)	912.503	807.548	860.257	-104.955	-11,5 %	-52.246	-5,7 %
Retribución al trabajo	507.208	462.413	489.051	-44.795	-8,8 %	-18.158	-3,6 %
Beneficio bruto de explotación	405.295	345.135	371.206	-60.160	-14,8 %	-34.088	-8,4 %
Amortización	155.834	160.442	165.003	4.608	3,0 %	9.169	5,9 %
Beneficio neto de explotación	249.461	184.693	206.203	-64.768	-26,0 %	-43.257	-17,3 %

Nota: La retribución al trabajo incluye la retribución al trabajo imputada a los trabajadores autónomos (86.296 millones de euros en 2019, 78.823 millones en 2020 y 83.280 en 2021).

Fuente: INE (2022h) y elaboración propia.

por los asalariados, en 2019 las rentas medias del trabajo fueron de 28.800 euros. Según la EPA, en 2019 el total de trabajadores por cuenta propia (autónomos) era de 3 millones. Atribuyendo a cada trabajador autónomo las rentas laborales medias de los asalariados, se obtienen unas rentas del trabajo para los autónomos de 86.296 millones de euros en 2019. Suponiendo que las rentas del trabajo de los trabajadores autónomos descienden en 2020 y 2021 en la misma proporción que la retribución del trabajo (-8,7%) y (-3,5%) respectivamente, la renta del trabajo correspondiente a 2020 es de 78.823 millones y de 83.280 millones a 2021.

Para analizar las pérdidas totales del sector empresarial atribuidas a la pandemia, consolidamos las cuentas de resultados de las sociedades no financieras (SNF) y las familias y entidades sin ánimo de lucro (autónomos). Tras obtener la riqueza generada (VAB), analizamos su distribución entre capital y trabajo (cuadro 3.5).

El VAB consolidado de SNF y autónomos disminuye en el año 2020 en 104.995 millones de euros (-11,5%) respecto a las cifras de 2019. De la caída total, el 78,4% se produce en el sector de las SNF y el 21,6% restante en las familias y entidades sin ánimo de lucro (autónomos). La caída del VAB se divide entre 44.795 millones de euros de menores rentas laborales (el 42,7% del total), incluidas las de los trabajadores autónomos, y 60.160 millones de menores rentas de capital, el 57,3% restante. Estas cifras implican que las rentas del trabajo han retrocedido en 2020 un -8,8% y las del capital, casi el doble en términos brutos (14,8%), y después de amortizaciones, mucho más (-26%). Los datos reflejan un resultado que cabía esperar: una importante asimetría en los riesgos asumidos por cada factor de producción frente al *shock*, mucho mayores en el caso del capital que en el del trabajo. En 2021, el VAB consolidado del sector empresarial (SNF y autónomos) recupera la mitad de la pérdida sufrida en 2020 respecto a niveles pre-pandemia, pero sigue siendo 52.246 millones de euros menor que el de antes de la crisis (-5,7% respecto a 2019). La asimetría en el *shock* en las rentas del capital y el trabajo se mantiene: las rentas laborales retroceden respecto a las de 2019 en 18.158 millones (-3,6%) y las rentas del capital, en 34.088 (-8,4%).

3.3.2 Balance de las ayudas públicas

Los resultados mostrados en los cuadros anteriores sobre las rentas de los factores son el reflejo de los impactos de la pandemia sobre la actividad, pero también de las actuaciones públicas desarrolladas para paliar sus efectos sobre las rentas de trabajadores y empresas. En otras palabras: sin las ayudas públicas, las pérdidas del sector empresarial (y de los trabajadores que dependen de él) hubieran sido mucho mayores. Este apartado analiza la importancia de las políticas fiscales desplegadas para compensar los efectos económicos de la pandemia y constata que han sido muy significativas, evitando daños estructurales en el tejido productivo y pérdidas de empleo, pese a generar impactos severos en las cuentas públicas.

Las ayudas públicas al tejido productivo han sido de distintos tipos: para mantener la liquidez y las inversiones —avales ICO—, reforzar la solvencia empresarial, para fomentar nuevas inversiones y proteger empresas estratégicas, para cubrir los costes laborales —ERTE, exoneración de cuotas de la Seguridad Social— y para apoyar directamente los ingresos de empresas y trabajadores autónomos. Esta diversidad de canales de apoyo complica la evaluación de su importancia, obligando a especificar las fuentes utilizadas para hacer la estimación.

La valoración del esfuerzo compensatorio por mantener trabajadores inactivos y compensar la caída de los ingresos de los autónomos en 2020 y 2021 se obtiene a partir de las liquidaciones del Ministerio de Hacienda proporcionadas por la Intervención General del Estado (IGAE) en 2020 y 2021. La compensación del Estado a los trabajadores asalariados fue de 21.742 millones en 2020 y de 9332 millones en 2021, dividida en: la prestación contributiva por estar en situación de ERTE o por desempleo vinculado a la covid-19 (14.120 millones en 2020 y 5180 millones en 2021); la exoneración de las cotizaciones a la Seguridad Social (5510 millones en 2020 y 2477 millones en 2021) e incapacidad laboral temporal (2112 millones en 2020 y 1675 millones en 2021). Asimismo, las ayudas a los trabajadores autónomos ascienden a 6201 millones en 2020 y a 1501 millones en 2021, divididas entre la prestación por cese de actividad (3.839 millones en 2020 y 587 millones en 2021), la exoneración de las cuotas a la Seguridad Social (2250

millones en 2020 y 577 millones en 2021) y la parte proporcional³¹ asignada de las ayudas directas para la cobertura de pérdidas que las comunidades inyectaron a empresas y autónomos en 2020 (112 millones) y 2021 (337 millones). En total, las ayudas públicas dirigidas a los trabajadores (asalariados y autónomos) para paliar los efectos de la pandemia consideradas ascienden a 27.943 millones en 2020 y 10.833 millones en 2021.

Según los cuadros 3.2 y 3.4, la pérdida total de ingresos de los trabajadores asalariados en 2020 y 2021 asciende a 52.463 millones de euros (37.322 + 15.141). Los 21.742 millones de euros en 2020 y los 9332 millones en 2021 de coberturas públicas representan alrededor del 58,3 % de la pérdida total de 2020 y el 61,6 % de la pérdida de 2021 (suponiendo que la ayuda se concentra en las empresas no financieras). Los autónomos reducen sus ingresos en relación con 2019 en 7473 millones de euros en 2020 y 3017 millones de euros en 2021, por lo que el esfuerzo público de 6201 millones de euros en 2020 y 1501 millones de euros en 2021 dedicado específicamente a este colectivo cubre aproximadamente el 83 % de la pérdida de ingresos en 2020 y el 49,8 % en 2021 asociados a la crisis, una proporción mayor que en el conjunto de asalariados. En total, el esfuerzo compensatorio del sector público cubre el 59,2 % de las pérdidas de los asalariados y el 73,4 % de los autónomos (cuadro 3.6).

Por otra parte, el Gobierno ha ofrecido en 2020 10.000 millones de euros para recapitalizar empresas, gestionados por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI).³² A ellos se añade la parte de las ayudas de las comunidades autónomas a empresas y autónomos (972 millones en 2020 y 4830 millones en 2021) y, en 2021, 11.000 millones adicionales en *ayudas directas* dotadas con 7000 millones de euros, para facilitar el pago de gastos fijos y deudas a los sectores más perjudicados por la pandemia, 3000 millones para reestructurar la deuda financiera avalada por

³¹ La IGAE no ofrece un desglose de los 1084 millones en 2020 y 5167 millones en 2021 entre autónomos y empresas, por lo que se le asigna la parte proporcional a cada uno de ellos en función de sus pérdidas. Adicionalmente, en 2021 se omiten 3545 millones al incluirse estos en una partida común a hogares, empresas y autónomos (cuadro 3.6).

³² Las ayudas se incluyen en 2020 ya que se aprobaron ese año.

CUADRO 3.6: Balance de la actuación sector público 2020, 2021 y total

(millones de euros y porcentaje)

	Pérdida 2020	Ayuda sector público 2020	Esfuerzo compensatorio 2020 (%)	Pérdida 2021	Ayuda sector público 2021	Esfuerzo compensatorio 2021 (%)	Pérdida total	Ayuda Sector Público total	Esfuerzo Compensatorio total (%)
Asalariados	37.322	21.742	58,3	15.141	9.332	61,6	52.463	31.074	59,2
Autónomos	7.473	6.201	83,0	3.017	1.501	49,8	10.490	7.702	73,4
Empresas	64.768	10.972	16,9	43.257	15.830	36,6	108.025	26.802	24,8

Fuente: INE (2022h), Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022d), IGAE (2023), La Moncloa (2022) y elaboración propia

el Estado y 1000 millones para recapitalización de empresas. En total, las ayudas públicas para la compensación de rentas del capital ascienden, en 2020, a 10.972 millones de euros y, en 2021, a 15.830 millones de euros. Con unas pérdidas de rentas no laborales para el conjunto empresarial —SNF— de 108.025 millones de euros, las ayudas de recapitalización y directas representan el 24,8 % de las pérdidas con respecto a las cifras prepandemia, un porcentaje muy inferior al de las ayudas a las rentas del trabajo, pero también significativo.

En total, la evaluación del conjunto de las ayudas del sector público indica que representan un 35,5 % de los daños sufridos por el tejido empresarial en 2020 y un 43,4 % en 2021.

Además de estas ayudas directas, menores que en otros países según se ha mostrado en el capítulo 2, las empresas se han beneficiado de importantes medidas de liquidez a través del ICO con dos líneas de avales por importe de hasta 140.000 millones. La primera línea de avales de hasta 100.000 millones de euros buscaba otorgar a las empresas facilidad de acceso al crédito y a la liquidez para hacer frente al impacto económico de la pandemia. La financiación recibida por esta vía en 2020 y 2021 asciende a 122.000 millones de euros, de los cuales aproximadamente 93.000 millones son avales del Estado. En cambio, la segunda línea —inversión y actividad— que ofrecía cobertura para la financiación de gastos relacionados con nuevas inversiones, ha sido mucho más modesta, haciéndose efectivos únicamente 10.450 millones de los 40.000 millones avalados.³³

El balance final de este apartado es que las pérdidas padecidas por el tejido empresarial durante la pandemia han sido gigantescas, pero las ayudas públicas recibidas han sido sustanciales. Así

³³ Además, el endeudamiento bancario (cuadro 3.3) ha aumentado en 2020 unos 25.000 millones de euros, muy lejos de los 90.000 millones de créditos avalados por el ICO para ese año. Excluyendo el incremento de los depósitos bancarios, 65.000 millones de los préstamos avalados por el ICO podrían corresponder a operaciones de refinanciación. Considerando el incremento de los depósitos como una provisión para atender posibles retrasos en los cobros, entonces el volumen de operaciones de refinanciamiento sería de aproximadamente 30.000 millones de euros. En 2021, los avales solicitados y el endeudamiento bancario son marginales en relación con 2020.

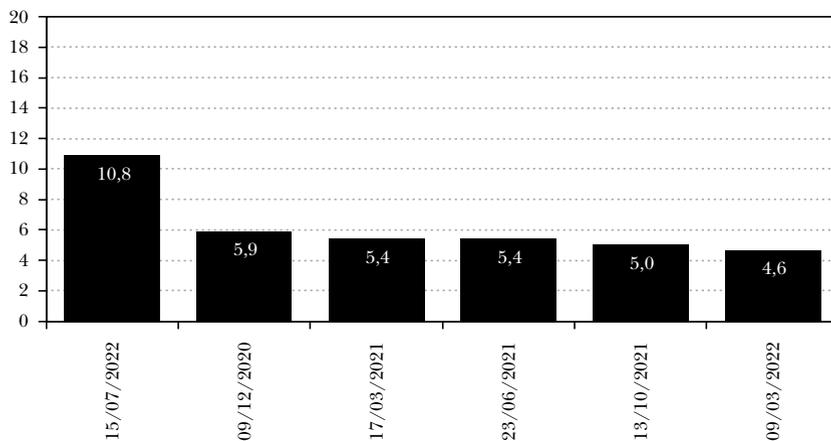
pues, la severa intervención de las autoridades para controlar la pandemia tuvo consecuencias graves sobre las actividades económicas en múltiples direcciones, cuyos actores se vieron forzados a comportarse de otro modo para cumplir las directrices recibidas y contribuir a la respuesta. Pero las medidas adoptadas para ayudar a trabajadores y empresas fueron de gran calado y, como hemos comprobado, cubrieron una parte significativa de los daños causados. De ese modo, se desactivaron en gran medida las resistencias a cooperar con las autoridades y se hizo financieramente viable la participación de los agentes privados en las respuestas colectivas a la pandemia.

3.4. Respuestas en las empresas

La potencia de las iniciativas gubernamentales no excluye otras decisiones privadas en el ámbito empresarial, tanto movidas por el propio interés como por la preocupación por el interés general. En ese sentido, la inmersión en el *shock* de la pandemia y las medidas de distanciamiento social adoptadas para reducir la propagación del virus han activado iniciativas muy diversas, o acelerado tendencias —soluciones digitales, economía *contactless*, trabajo en remoto— que se hubieran ido adoptando progresivamente durante varios años, pero se implantaron en ocasiones en unas pocas semanas. Unas y otras han sido impulsadas por las empresas —y en particular las líderes— más inclinadas a percibir los cambios como oportunidades de adaptarse a las circunstancias y preservar su viabilidad competitiva. La responsabilidad social de algunos empresarios también ha influido a la hora de actuar, contribuyendo a las respuestas colectivas a la crisis por partir de visiones empresariales que contemplan que la sociedad es uno de los grupos a atender (*stakeholders*) en sus estrategias a medio y largo plazo. Para ellos ha sido más fácil comprender que contribuir a controlar la pandemia era condición necesaria para recuperar sus negocios.

Las actividades esenciales que debían seguir funcionando y aquellas que se iban reactivando a medida que se levantaban las restricciones durante la desescalada, tenían que adaptarse para

GRÁFICO 3.17: Contagios en el centro de trabajo respecto del total.
España, 06/2020-03/2022
 (porcentaje)



Fuente: ISCIII (2022b) y elaboración propia.

reducir el riesgo de contagio entre clientes y trabajadores. El cumplimiento de las recomendaciones y las normas de la Administración pública hizo que el entorno laboral se pudiera considerar un lugar seguro, en el que, pese a la escasez inicial de medidas de protección, los contagios eran reducidos (gráfico 3.17). Durante las sucesivas oleadas,³⁴ en el entorno laboral se producen apenas un 5% de los contagios, y en la primera oleada alcanzan el 10%, manteniéndose siempre en unos porcentajes menores que en otros ámbitos, como se analiza en el capítulo 5.

Las restricciones de obligado cumplimiento han cambiado la forma de actuar de empresas y consumidores, que han adoptado diferentes iniciativas de adaptación. Para analizarlas, el INE, en su indicador de confianza empresarial (INE 2021b), ha realizado un módulo específico de covid-19 en el que se muestra la opinión de los establecimientos en dos momentos del tiempo —durante el estado de alarma y las previsiones para el segundo semestre de

³⁴ Se consideran las mismas que en los informes del Instituto de Salud Carlos III (ISCIII, 2022b).

CUADRO 3.7: Nivel de actividad de los establecimientos durante el estado de alarma
(porcentaje del total de empresas encuestadas)

	Menor nivel de actividad			Cierre de la actividad				Igual o mayor nivel de actividad		
	Inferior hasta un 50%	Inferior más de un 50%	Total	La legislación no lo permitía	Motivos de seguridad	Otros motivos	Total	Sin incidencia en la actividad	Mayor nivel de actividad	Total
Total empresas	28,7	13,2	41,9	20,5	7,1	6,3	33,9	17,7	6,5	24,2
Industria	36,7	14,2	50,9	7,8	5,7	6,8	20,3	23,3	5,6	28,9
Construcción	30,1	15,7	45,8	17,7	9,2	9,9	36,8	16,3	1,0	17,3
Comercio	24,2	12,8	37,0	23,7	6,0	5,1	34,8	15,2	13,1	28,3
Transporte y hostelería	24,3	12,9	37,2	41,4	4,2	6,4	52,0	8,4	2,4	10,8
Otros servicios	28,5	12,4	40,9	18,2	8,8	5,5	32,5	20,1	6,4	26,5

Fuente: INE (2021b).

2020, y durante el segundo semestre de 2020 y las previsiones para el primer semestre de 2021— sobre tres tipos de actuaciones: las basadas en la reorganización de la actividad y la jornada laboral, las orientadas al uso del comercio electrónico y las de teletrabajo.

Durante la vigencia del estado de alarma (del 14 de marzo al 21 de junio de 2020) el 33,9 % de las empresas españolas cerraron sus establecimientos, bien debido a que la propia legislación no permitía su apertura (20,5 %), por motivos de seguridad para evitar la propagación del virus (7,1 %) o por otras causas. El sector industrial fue el que menos se vio afectado por los cierres obligatorios, ya que apenas el 7,8 % de los establecimientos tuvieron que cerrar por ley; una situación muy distinta la vivieron el sector del transporte y la hostelería, en los que más de la mitad de las empresas vieron interrumpida su actividad (cuadro 3.7). Además, aquellos negocios que sí que pudieron abrir vieron cómo su nivel de actividad era muy inferior al previo a la pandemia.

El 41,9 % de las empresas españolas declararon haber tenido un nivel de actividad inferior y más de un 13 % tuvo una reducción de sus operaciones de más del 50 %, con mayor afectación en la actividad constructora e industrial. Solo un cuarto de las empresas mantuvo su actividad con normalidad, destacando algunas empresas del sector del comercio, que es muy heterogéneo: pese a que en conjunto ha sufrido mucho las limitaciones, algunos de sus subsectores incluso aumentaron su nivel de actividad, entre ellas los supermercados vinculados con la alimentación.

Mientras estuvo vigente el estado de alarma, el 60 % de las empresas españolas realizó algún tipo de actuación con el objetivo de mantener su nivel de actividad previo a la situación de pandemia, pero este porcentaje solo fue del 42 % en el caso del sector del transporte y la hostelería como consecuencia de la imposibilidad de abrir sus negocios. Las actuaciones más implementadas por las empresas durante estos primeros meses de pandemia fueron la adopción o incremento del teletrabajo y el aumento del nivel de digitalización. Por esta razón, al final de este capítulo y en el capítulo 4 se analizan con mayor detalle estas iniciativas.

Casi la mitad de las empresas hicieron uso del teletrabajo durante el estado de alarma (gráfico 3.18, panel *a*). La imposibilidad o recomendación de no acudir a los puestos de trabajo hizo que

las empresas optaran por trasladar las oficinas de manera virtual al domicilio de sus trabajadores, resultando más fácil de implementar esta opción en los servicios que no requieren la presencialidad y los que ya estaban altamente digitalizados (consultorías, empresas de comunicación, *marketing*, gestorías...). La implementación inmediata del teletrabajo fue más factible en las grandes empresas que en las pequeñas como consecuencia de que el nivel de digitalización de partida era mucho más elevado en las primeras y contaban con especialistas capaces de resolver los problemas para poner en marcha los cambios. Mientras que casi el 90 % de las empresas de más de 1000 trabajadores optaron por teletrabajar, este porcentaje se redujo al 22 % en las microempresas.

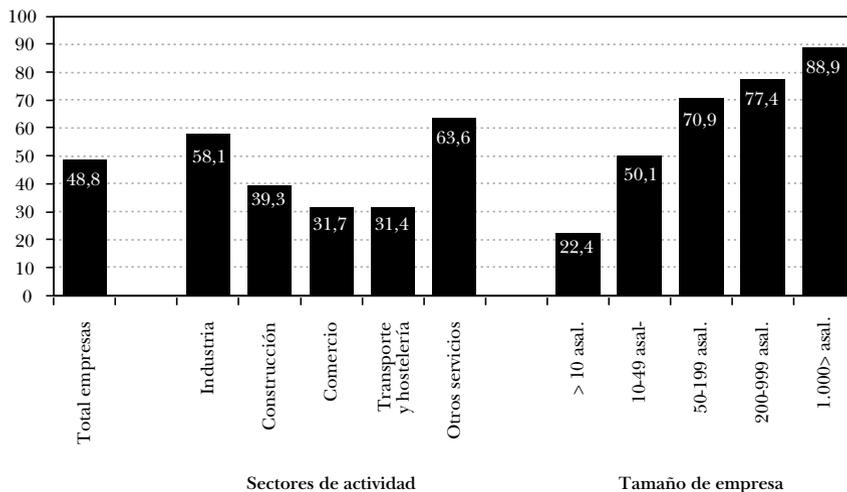
La segunda decisión de las empresas para adaptarse a la nueva situación fue incrementar el nivel de digitalización de sus negocios (gráfico 3.18, panel *b*). El 15 % de las empresas reaccionaron mediante la incorporación de nuevos sistemas informáticos, la compra de equipamientos que permitieran el teletrabajo (ordenadores, portátiles, servidores, escritorios virtuales...) y el establecimiento de aplicaciones que lo hicieran factible. De nuevo, la decisión por apostar por la digitalización fue mayor en las empresas más grandes bien debido a que parte de sus actividades son potencialmente digitalizables, o por disponer de mayor capacidad financiera y capital humano para abordar esta inversión en activos intangibles.

El teletrabajo y la incorporación de nuevas herramientas digitales permitió mantener parte de la actividad económica de las empresas, pero no toda. Por este motivo y por las circunstancias generales, el tejido productivo tuvo que tomar medidas organizativas para ajustar sus recursos humanos a las necesidades de producción que tenía durante los tres meses que duró el estado de alarma. La medida más utilizada por las empresas fue recurrir a los ERTE como consecuencia de la pandemia (fuerza mayor), pero también hubo importantes reorganizaciones y reducciones de jornada y despidos.

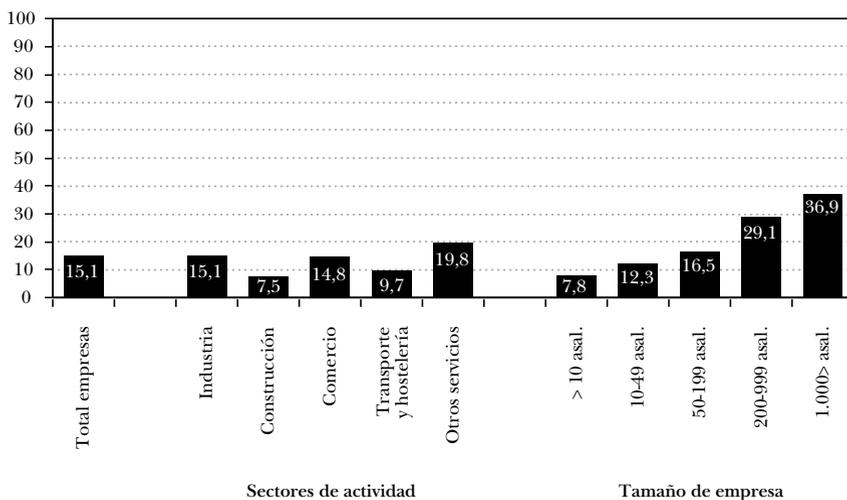
Casi el 38 % de las empresas incorporaron a toda su plantilla o parte de la misma en un ERTE durante el estado de alarma, siendo este porcentaje del 50 % en el sector del transporte y la hostelería (cuadro 3.8). Las ventajas del mecanismo de los ERTE ya han

GRÁFICO 3.18: Comportamiento de las empresas en el estado de alarma para intentar mantener su nivel de actividad. España, 2020
(porcentaje del total de empresas encuestadas)

a) Implementación o incremento del teletrabajo



b) Incremento del nivel de digitalización



Fuente: INE (2021b).

sido comentadas previamente en este capítulo y han permitido que las empresas hayan podido adaptar sus estructuras a sus necesidades y recuperar efectivos una vez se volvía a la normalidad.

Las empresas que optaron por no acudir a un ERTE decidieron reorganizar la jornada laboral de sus trabajadores mediante el establecimiento de nuevos turnos de trabajo (35,8 % de las empresas) o redujeron su jornada de trabajo (33,2 %). El establecimiento de nuevos turnos fue una práctica más habitual en la actividad industrial y en las grandes empresas, mientras que la reducción de las horas de trabajo se utilizó más en el transporte y la hostelería.

Sin embargo, el 15,7 % de las empresas no pudieron aguantar la situación y tuvieron que despedir o no renovar los contratos de sus empleados. En el caso de la construcción y la hostelería, con más contratación temporal y poco estable, gran parte del ajuste del empleo se dio por esta vía, siendo dos de los sectores donde más porcentaje de empresas optaron por la destrucción de empleo durante el estado de alarma. Asimismo, en el caso de la industria, los confinamientos y la escasez de componentes provocó que un 19,4 % de las empresas decidieran despedir o no renovar contratos

Una vez finalizado este, con la vuelta a la actividad de forma gradual y tras asimilar que la situación de la pandemia no iba a ser corta, el 60 % de las empresas tomaron medidas para intentar que su actividad volviera a los niveles de 2019 (gráfico 3.19). Estas fueron de mayor intensidad en los servicios no comerciales ni hosteleros (consultorías, TIC, servicios administrativos, educación...), seguidos por la industria y el comercio. De nuevo, el mayor tamaño de la empresa favorece la resiliencia ante la situación generada por la pandemia.

Las empresas contemplan el teletrabajo también después del estado de alarma como una medida clave para mantener su actividad a corto plazo. Ante el miedo a un nuevo cierre por un repunte de los contagios y con la experiencia adquirida en los meses previos, casi el 45 % de las empresas implantaron el teletrabajo en sus actividades. Los tres primeros meses de pandemia mostraron a las empresas que la inversión en herramientas digitales y en nuevas tecnologías era necesaria para hacer frente a un *shock* inesperado. Durante el segundo semestre de 2020, las empresas

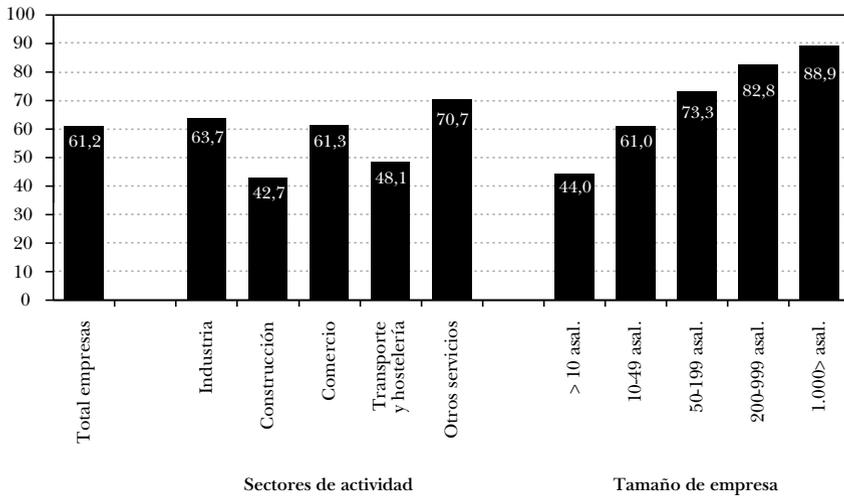
CUADRO 3.8: Medidas adoptadas por las empresas durante el estado de alarma referidas al empleo. España, 2020
(porcentaje del total de empresas encuestadas)

	Solicitud de un ERTE			Total	Reorganización de la jornada laboral (turnos)	Reducción de la jornada laboral	Despido o no renovación de los contratos
	Para todos los trabajadores	Para una parte de los trabajadores					
Total empresas	17,2	20,7		37,9	35,8	33,2	15,7
a) Por sectores de actividad							
Industria	18,1	19,8		37,9	49,0	30,6	19,4
Construcción	10,6	19,0		29,6	26,9	33,1	20,8
Comercio	19,4	19,3		38,7	36,2	35,1	10,3
Transporte y hostelería	28,0	23,0		51,0	30,7	38,4	17,3
Otros servicios	13,5	21,7		35,2	33,5	31,5	14,9
b) Por tamaño empresarial							
Menos de 10 asalariados	18,3	5,6		23,9	17,6	29,8	8,0
De 10 a 49 asalariados	21,1	24,4		45,5	41,7	37,8	20,1
De 50 a 199 asalariados	14,0	35,3		49,3	50,0	36,6	22,9
De 200 a 999 asalariados	13,9	33,4		47,3	53,7	32,2	20,2
1000 o más asalariados	10,8	35,4		46,2	51,6	30,6	19,4

Fuente: INE (2021b).

GRÁFICO 3.19: Empresas que han tomado alguna decisión para intentar mantener el nivel de actividad anterior a la pandemia. España, 2020

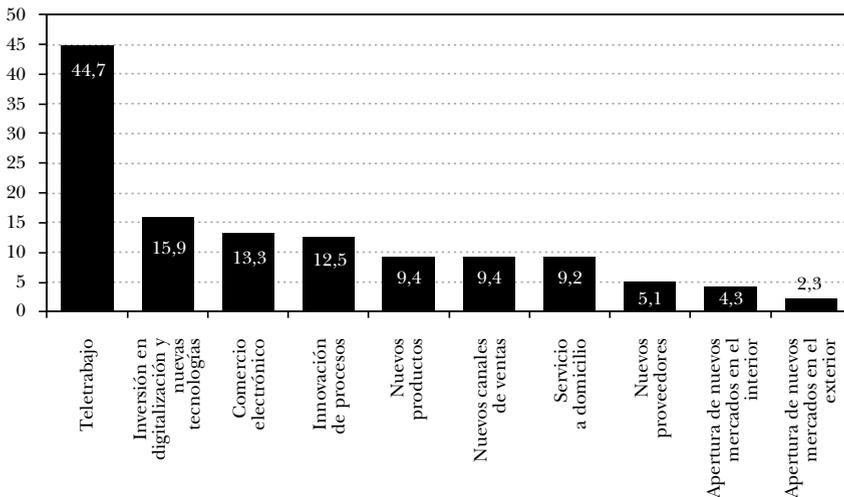
(porcentaje del total de empresas encuestadas)



Fuente: INE (2021b) y elaboración propia.

GRÁFICO 3.20: Principales respuestas de las empresas para intentar mantener el nivel de actividad anterior a la pandemia. Segundo semestre de 2020

(porcentaje del total de empresas encuestadas)



Fuente: INE (2021b) y elaboración propia.

apostaron por los activos intangibles en sus negocios: el 15 % de las empresas invirtió en capital tecnológico, el 13,3 % apostó por el comercio electrónico y el 12,5 % innovó en sus procesos (gráfico 3.20). Un porcentaje menor de empresas optaron por adaptar sus productos, abrir nuevos canales de venta, cambiar de proveedores y aprovechar para abrirse a nuevos mercados nacionales e internacionales.

Así pues, tanto los confinamientos totales o parciales como las limitaciones a la movilidad de las personas durante el estado de alarma provocaron que el teletrabajo en las empresas aumentara considerablemente respecto a la situación prepandemia. Con anterioridad a la covid-19, el 31 % de las empresas utilizaban el teletrabajo como práctica habitual de sus trabajadores. Este porcentaje aumentó hasta el 46,7 % mientras estuvo vigente el estado de alarma, y con posterioridad ha bajado hasta el 35 % (gráfico 3.21). Esto significa que, aunque la cultura del teletrabajo ha crecido considerablemente, las cifras vistas durante el estado de alarma fueron excepcionales, pero se ha producido un salto en el uso de esta opción. Durante el primer semestre de 2021, fueron en los servicios no comerciales ni vinculados a la hostelería los que más porcentaje de empresas utilizaron el teletrabajo (46,5 %), seguidos por el comercio (33,7 %), mientras que la industria (21 %) y el transporte-hostelería (22,5 %) presentaron los porcentajes más bajos derivados de la mayor necesidad de presencialidad de sus ocupaciones.

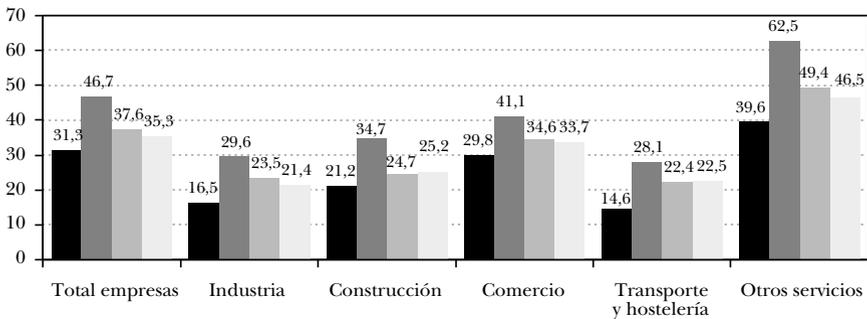
El comercio electrónico fue otra importante herramienta para mantener cierto nivel de actividad para una parte del tejido productivo, como consecuencia de la permanencia más allá del estado de alarma de los cierres obligatorios de las tiendas físicas y las limitaciones de movilidad de las personas. El resultado fue una modificación de los patrones de consumo de las personas, como se verá con detalle en el capítulo 4. Durante los últimos años, las importantes inversiones en TIC en España (Mas y Pérez [dirs.] 2022) han permitido a las empresas digitalizar sus negocios e incrementar progresivamente el volumen de ventas de comercio electrónico. El cierre de las actividades no esenciales y los confinamientos provocaron que las ventas de comercio electrónico en 2020 sean un 5,9 % más que en 2019.

Dentro de ese crecimiento del comercio electrónico durante la pandemia existen asimetrías entre sectores (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [CNMC] 2022). En 2020, respecto a 2019, mientras los mayores incrementos absolutos se producen en las compras de prendas de vestir (1.398 millones de euros), la suscripción de canales y plataformas de televisión (951 millones de euros) y las compras de alimentación (866 millones),

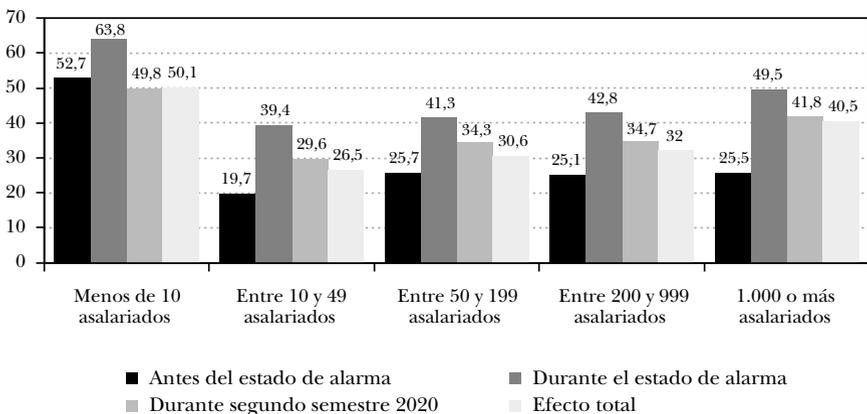
GRÁFICO 3.21: Evolución del porcentaje de la plantilla que utiliza el teletrabajo durante la pandemia. España, 2020-2021

(porcentaje del total de empresas encuestadas)

a) Por sectores de actividad



b) Por tamaño de empresa

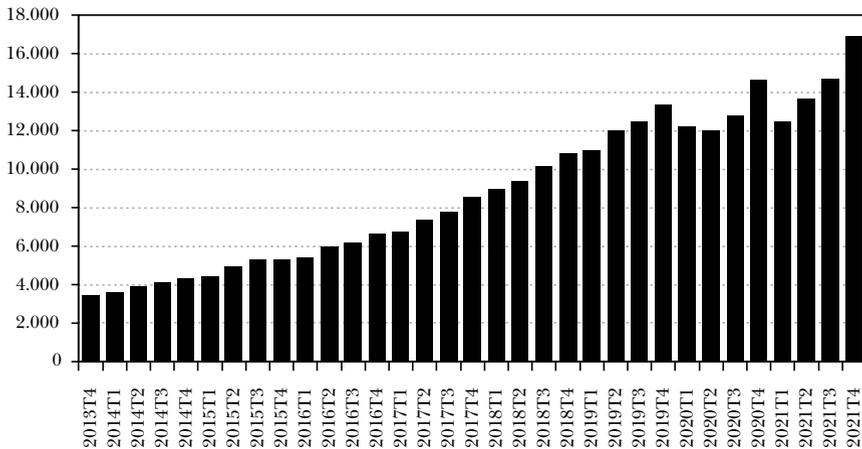


Fuente: INE (2021b).

otras actividades se resienten considerablemente, en concreto las relacionadas con el turismo: agencias de viajes y operadores turísticos (-4.535 millones), transporte aéreo (-2.225 millones) y reservas de hoteles y alojamientos similares (1.271 millones). En 2021, a pesar de la recuperación de la economía, los sectores más afectados con relación a 2019 se mantienen: las agencias de viajes y operadores turísticos (-4.549 millones), transporte aéreo (-1.754 millones) y hoteles y alojamiento (-855 millones). Por otro lado, aquellos con un mayor crecimiento son servicios auxiliares de intermediación financiera (2.776 millones), prendas de vestir (1.733 millones) y restaurantes (1.326 millones).

La situación extraordinaria creada por la covid-19 provocó que una de cada cuatro empresas necesitara financiación para poder continuar su actividad (gráfico 3.22). El porcentaje de empresas con necesidades de liquidez y/o solvencia fue más elevado en las actividades vinculadas al transporte y la hostelería (37,6 % de empresas con problemas financieros) y también en las pequeñas y medianas empresas (una de cada tres empresas requería de financiación) que en las grandes.

GRÁFICO 3.22: Evolución trimestral del volumen de comercio electrónico.
España, 4.º trimestre 2013-4.º trimestre 2021
 (millones de euros)

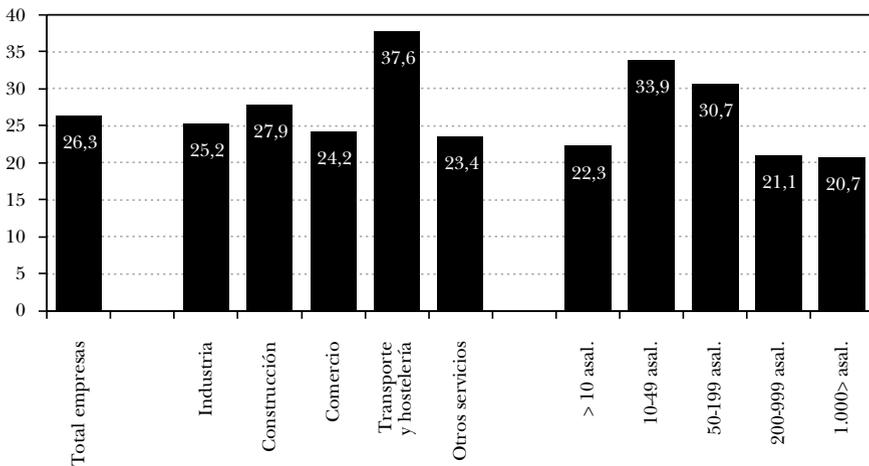


Fuente: CNMC (2022) y elaboración propia

La mayoría de las empresas que necesitaban de financiación extraordinaria en 2020 para poder hacer frente a sus obligaciones (costes fijos, amortizaciones de préstamos...), pese al descenso de su actividad, optaron por obtenerla de entidades financieras, y principalmente de préstamos avalados por el Instituto de Crédito Oficial. Durante el segundo semestre de 2020, el 14,7 % de las empresas solicitaron préstamos ICO y el 11,2 % recibieron la totalidad de lo solicitado o una parte del mismo (gráfico 3.23). Apenas un 4 % de las empresas solicitaron financiación a sus propietarios (solo el 2 % la recibió) y también un 4 % lo pidió a familiares y amigos ajenos al negocio (solo el 1,5 % obtuvo financiación por esta vía), como se observa en el gráfico 3.24. En definitiva, los préstamos ICO fueron el instrumento más usado por las empresas para la obtención de la financiación necesaria para poder continuar con el negocio tras el primer impacto de la pandemia.

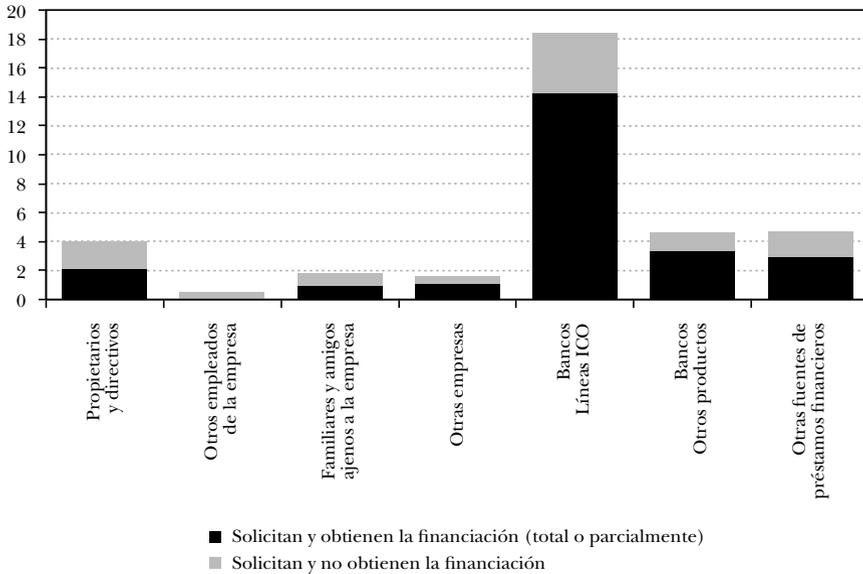
GRÁFICO 3.23: Necesidades de financiación de las empresas para continuar su actividad. España, 2020

(porcentaje del total de empresas encuestadas)



Fuente: INE (2021b) y elaboración propia.

GRÁFICO 3.24: Solicitud de financiación de las empresas por fuente y obtención de la misma. España, 2020
(porcentaje del total de empresas encuestadas)



Fuente: INE (2021b).

3.5. Conclusiones

En los capítulos 2 y 3 hemos comprobado que los impactos de la covid-19 sobre el tejido productivo español fueron severos, pero muy desiguales por sectores. La razón de esa heterogeneidad es que las distintas actividades sufrieron de manera diferente las restricciones derivadas de la pandemia y tuvieron márgenes de maniobra distinta para responder a ella. Mientras algunas han podido desarrollar su actividad de manera continuada y con práctica normalidad, otras se han enfrentado a interrupciones largas y a restricciones importantes hasta bien entrado 2022.

Además de esas diferencias derivadas del distinto riesgo que para la difusión de la pandemia se asocia a unas u otras actividades, las posibilidades de apoyarse en las herramientas que permitían evitar los contactos, como el teletrabajo y el comercio elec-

trónico, han sido distintos entre sectores y, dentro de ellos, entre ocupaciones.

Todas esas circunstancias han influido en los impactos de la pandemia sobre las unidades productivas, los sectores, las regiones y los países, condicionando su capacidad de respuesta. España sufrió más por su especialización productiva, y también sufrieron más dentro de nuestro país los sectores relacionados con el turismo y los archipiélagos, muy fuertemente especializados en esas actividades.

Esa parte importante de su tejido productivo no ha recuperado todavía en 2022 su nivel de actividad de 2019, y las diferencias regionales se explican en buena medida por esa especialización. En el otro extremo, algunas actividades terciarias menos afectadas por las relaciones presenciales y con mayor intensidad en tareas cualificadas que pueden hacer uso de las herramientas digitales y el teletrabajo, sufrieron menos el impacto y han superado en 2021 sus niveles de actividad de 2019.

Las respuestas de las empresas, trabajadores y consumidores a las consecuencias del *shock* y a las decisiones de las autoridades para controlar la pandemia hubieron de tener en cuenta las consecuencias de sus actuaciones sobre los contagios, dada la importancia de los mismos para la evolución de la pandemia. Los trabajadores, los consumidores y las empresas hubieron de internalizar las externalidades sanitarias de sus conductas. Lo hicieron mediante una combinación de toma de conciencia de los intereses generales (y de la relación entre estos y la recuperación futura de la actividad) y el altruismo (cobrando más importancia una perspectiva de responsabilidad social de la empresa y de los intereses de distintos *stakeholders* para su supervivencia a medio plazo). Pero también respondiendo a los incentivos que supuso la asunción colectiva de los costes que implicaba ese comportamiento responsable y el cumplimiento de las restricciones y recomendaciones, es decir, apoyándose en las ayudas públicas para encajar los cambios.

De grado o por fuerza, los comportamientos del tejido productivo han contribuido positivamente a las respuestas dadas colectivamente a la pandemia. La evidencia revisada ofrece resultados interesantes en este sentido en varias direcciones, mereciendo

ser destacados los siguientes. Por un lado, una prueba de que los comportamientos en el ámbito económico fueron responsables y el cumplimiento de las reglas y recomendaciones dentro de las empresas fue elevado es que los lugares de trabajo fueron sitios seguros y su importancia en los contagios escasa: apenas el 5 % de los casos tuvieron ese origen. Por otro, tanto durante el estado de alarma como después del mismo, las empresas adoptaron decisiones para limitar los riesgos de contagio entre sus trabajadores y entre estos y sus clientes, fundamentalmente mediante la intensificación del teletrabajo y la profundización de la digitalización, en direcciones como el comercio electrónico, el servicio a domicilio, y la adopción de innovaciones organizativas.

En todo caso, las ayudas públicas al tejido productivo fueron importantes para asimilar los cambios y financiar las respuestas, pues cubrieron porcentajes significativos de las pérdidas acumuladas en 2020 y 2021. Entre esas iniciativas destaca el papel de los ERTE, pues fueron un gran instrumento que ha permitido recuperar el empleo más pronto que en la Gran Recesión y no separarse más de la UE, como entonces sucedió.

Pero las ayudas públicas se apoyaron en muchos más instrumentos y la evaluación del conjunto de las mismas indica que llegaron a representar un 35,5 % de los daños sufridos por el tejido empresarial en 2020 y un 43,4 % en 2021. En el caso de las rentas del trabajo, las ayudas a los trabajadores empleados cubrieron un 58,3 % de los menores ingresos obtenidos en 2020 y un 61,6 % de los de 2021. En el caso de los autónomos, las coberturas fueron de un 83 % y un 49,8 %, respectivamente, en esos años. Para rentas del capital de las empresas, las ayudas representaron en 2020 un 16,9 % de las pérdidas sufridas respecto a sus niveles de 2019, y un 36,6 % en 2021.

4. Las familias y la asimilación del *shock*

DENTRO de cada país la respuesta a la pandemia ha requerido actuaciones en el ámbito sanitario, económico, social y educativo. Como hemos ido señalando en los capítulos precedentes, esas actuaciones han exigido la participación del sector público, los expertos en salud pública, los profesionales sanitarios y las empresas. Este capítulo contempla el papel también crucial de los hogares en las respuestas, como consecuencia de que los ciudadanos y las familias han debido tomar importantes medidas preventivas para reducir la interacción social. Para minimizar el contacto físico con otras personas, limitar la movilidad geográfica o evitar reuniones sociales con el fin de reducir la propagación del virus y evitar el colapso del sistema sanitario, las familias han tenido que asumir un papel relevante en la asimilación del *shock* y la articulación de respuestas colectivas, por dos tipos de razones.

La primera es que los hogares han constituido el espacio de referencia para enfrentarse a las consecuencias de la pandemia, en especial durante el confinamiento domiciliario que tuvo lugar entre los meses de marzo y mayo de 2020. En esos meses fueron el ámbito en el que, de manera casi exclusiva, las personas tuvieron que soportar las restricciones dictadas para controlar el virus. El ámbito doméstico pasó a sustituir otros espacios para realizar actividades que hasta el momento se habían desarrollado fuera, como el trabajo, la educación, el ocio y entretenimiento o las relaciones sociales. Todo pasó a suceder en el hogar.

La segunda razón es que una parte de las respuestas colectivas a la pandemia son más sencillas si se dan dentro de grupos pequeños como las familias. Así, el control de los contagios será menos costoso si las relaciones interpersonales no se eliminan por completo pero se limitan a *espacios seguros*, entre los miembros de

mismo hogar. Estos confían unos en otros porque la supervisión de los comportamientos es más fácil y asumen los costes derivados del contagio por el incumplimiento de las recomendaciones o la mala suerte porque están unidos por lazos de afecto muy estrecho. También dentro del hogar se asumen conjuntamente las consecuencias del deterioro del bienestar que para sus miembros supone el desempleo, la caída de ingresos, la necesidad de cuidados o la soledad. En la cobertura de estos daños, las familias (y en muchos casos, las personas del entorno) desempeñan un papel destacado, sobre todo cuando sus miembros padecen circunstancias desfavorables. Estas situaciones se han multiplicado durante la pandemia y, en consecuencia, han hecho a los hogares más relevantes.

Las condiciones a las que las distintas familias han tenido que adaptarse y los recursos disponibles para hacerlo no han sido iguales para todas. En un extremo, las personas sin hogar afrontaron mayores dificultades para protegerse del virus al no tener donde refugiarse y aislarse;³⁵ y las que viven en establecimientos colectivos, como las residencias, lo hicieron en condiciones muy particulares, padeciendo riesgos mayores. Pero tampoco las familias que disponen de un hogar disfrutaron de las mismas condiciones de vida. El espacio, la disponibilidad de agua corriente y luz natural, el número de miembros, su edad, la composición de la familia, o el equipamiento en tecnologías de la información y la comunicación (TIC), han condicionado en gran medida la adaptación a los cambios exigidos por la pandemia (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] 2021).

Las exigencias para los hogares han sido intensas porque el ámbito doméstico ha pasado a ser también el espacio laboral y educativo. El teletrabajo ha constituido una alternativa muy importante para poder continuar con las actividades. Para aquellos que han dispuesto de esa opción, las condiciones en las que la han podido desarrollar han sido distintas según las decisiones de las empresas y según las características del hogar (número de miem-

³⁵ En 2020, se alojaron 17.772 personas de media diaria en los centros de atención a personas sin hogar y los centros que ofrecen servicios de restauración ofrecieron de media 46.500 servicios diarios (INE 2022e).

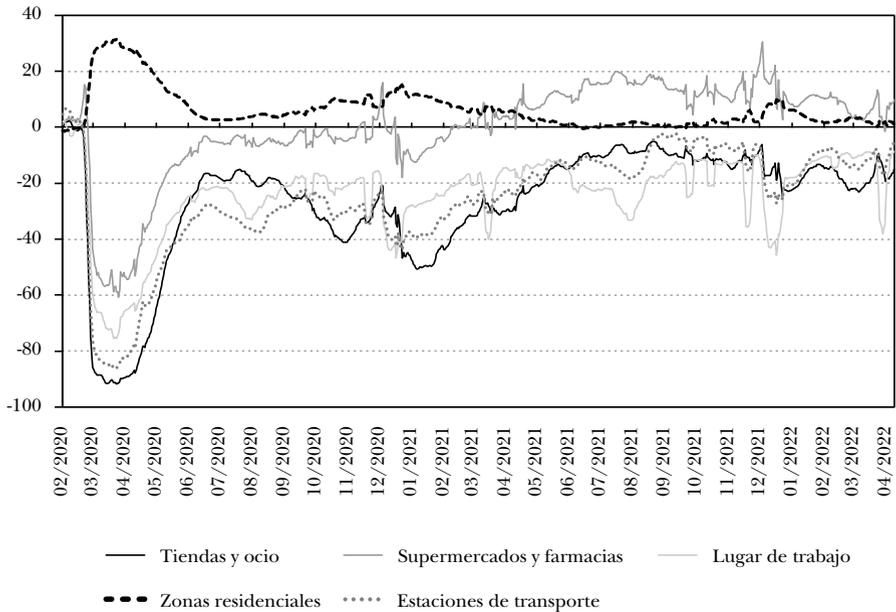
bros, equipamiento TIC, espacio, etc.). Así, la falta de acceso a Internet o de equipamiento electrónico, como ordenadores u otros dispositivos, excluyó a ciertos hogares de la posibilidad de teletrabajar o de asistir a clases a través de Internet; también de realizar otras actividades hoy en día factibles por esa vía, como comprar, recibir asistencia sanitaria, etc. Aunque las elevadas dotaciones de equipamientos TIC españolas han minimizado estas limitaciones, en algunos casos han existido.

Este capítulo estudia las respuestas de los hogares españoles a los problemas planteados por la covid-19, analizando la importancia de las asimetrías entre las familias y las diferencias en recursos y condiciones de vida a la hora de articularlas. Se estructura en cinco apartados. El primero describe cuál y cómo fue la respuesta inmediata al *shock* en los hogares españoles en la primera ola y en las posteriores, según la gravedad de las mismas. El segundo analiza las asimetrías entre hogares y sus condiciones de vida en términos de espacio, tipo de vivienda y, especialmente, en equipamiento TIC, dada la importancia de la tecnología para adaptarse a la pandemia. El tercer apartado estudia los cambios acaecidos en el uso de las TIC en los hogares españoles desde el inicio de la pandemia y las diferencias existentes por grupo de edad y situación socioeconómica. El cuarto pone el foco en la adaptación de los hogares al teletrabajo y los condicionantes del mismo. Finalmente, el quinto apartado destaca las principales conclusiones del capítulo.

4.1. El papel de los hogares en la respuesta al *shock*

La expansión de la covid-19 en España y la declaración del estado de alarma a finales del primer trimestre de 2020 supuso el confinamiento domiciliario de la población. Significó el cierre de gran parte de las actividades y la prohibición de salir a la calle, excepto para la realización de actividades consideradas esenciales: compra de comida o productos farmacéuticos, visitas al médico, acudir al lugar de trabajo o resolver situaciones de emergencia. Como consecuencia de ello se produjo una caída sustancial de los desplazamientos de la población para acudir a los lugares de trabajo

GRÁFICO 4.1: Movilidad local por lugares. España, 21 febrero 2020-21 abril 2022
(variación porcentual respecto al valor de referencia, media móvil 7 días)



Fuente: Google Inc. (2022) y elaboración propia.

y a lugares de ocio o consumo no esencial, así como en el uso de transporte público y privado que derivó en una ampliación sustancial de las actividades en el ámbito doméstico (gráfico 4.1). Los hogares se convirtieron en las siguientes semanas en el centro casi exclusivo de la vida de las personas, y la situación se prolongaría durante la desescalada como consecuencia de la permanencia de muchas limitaciones a la movilidad y las actividades.

Desde la declaración del estado de alarma el 14 de marzo de 2020 hasta el inicio de la desescalada, en mayo de ese mismo año, la población española pasó la mayor parte de su tiempo en el hogar. Prácticamente sin margen de reacción, los hogares tuvieron que adaptar sus viviendas para desarrollar en ellas actividades que hasta el momento habían realizado fuera de las mismas y reducir así el impacto que en su día a día iba a suponer el confinamiento domiciliario. Así, se convirtieron en lugares de convivencia de todos los miembros del hogar prácticamente las 24 horas del día,

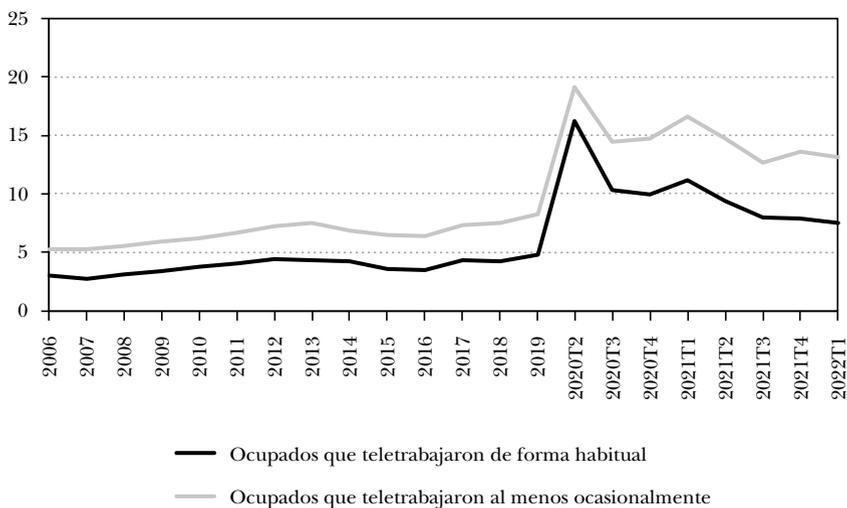
pasando a ser el espacio donde también tenía lugar el ocio y el entretenimiento, la práctica de actividades físicas, educativas y laborales, además de las que ya se desarrollaban habitualmente en las casas.

Los hogares fueron considerados *espacios seguros* para frenar los contagios frente a otros lugares donde el contacto con personas se estimaba que hacía más probable la expansión del virus. El tiempo pasado en el hogar se ha mantenido en niveles más altos que antes de la pandemia durante dos años, pues no se han recuperado los niveles de movilidad a los lugares de trabajo o a los comercios y espacios de entretenimiento previos a la declaración del estado de alarma hasta mucho más tarde. Sin embargo, vista en perspectiva, la hipótesis del hogar como *espacio seguro* se ha demostrado solo parcialmente cierta, en cualquiera de las etapas de la pandemia pero sobre todo cuando la interacción social fuera de las viviendas se fue recuperando a partir de la desescalada: más de un tercio de los contagios se han producido en el ámbito doméstico, cinco veces más que en el laboral.³⁶

A consecuencia del confinamiento de la población, el teletrabajo se instauró en muchos hogares españoles rápidamente, exigiéndoles por sorpresa adaptar una o varias estancias como puesto de trabajo a bastantes de ellos, pues hasta el momento la práctica del teletrabajo había estado limitada a un porcentaje reducido de trabajadores. En 2019, menos del 5 % de la población ocupada trabajaba desde su domicilio de forma habitual y el 8,3 % lo hacía al menos ocasionalmente. Con el estallido de la pandemia y la declaración del estado de alarma, el porcentaje de ocupados que teletrabajaban habitualmente se triplicó, alcanzando el 16,2 % en el segundo trimestre de 2021 (uno de cada seis). Casi la quinta parte de los ocupados teletrabajaron al menos ocasionalmente en ese periodo (gráfico 4.2), pero en todo caso siempre fue una opción para una minoría, tanto por la naturaleza de las ocupaciones como por la preparación de las organizaciones y las personas para hacerlo.

³⁶ Véase Informe semanal del Instituto de Salud Carlos III con fecha 26 de enero de 2022 (ISCIH 2022b).

GRÁFICO 4.2: Evolución de los ocupados que teletrabajan.
España, 2006, 1.º trimestre 2022
 (porcentaje)



Fuente: INE (2022c) y elaboración propia.

La opción del teletrabajo en los hogares españoles como respuesta al *shock* se diluyó durante el tercer trimestre de 2020, aunque uno de cada ocho siguió usándola ocasionalmente. Con el inicio de la desescalada, la población trabajadora fue regresando a sus lugares de trabajo de forma completa o parcial, pero sin volver a la situación anterior a la pandemia en cuanto a las condiciones de trabajo, pues se mantuvieron medidas de seguridad al menos durante dos años. A principios de 2022, último periodo con información disponible, el regreso a los niveles de actividad presencial anteriores a la pandemia aún no se había producido, y el porcentaje de ocupados que trabajaban en su domicilio al menos ocasionalmente era del 13,1 %, un 64 % más que antes del *shock*.

El refugio en el hogar y el teletrabajo permitieron reducir la movilidad y responder a los aumentos de los contagios: se observa un aumento del teletrabajo y una reducción de la movilidad en los periodos en los que los casos de covid-19 más graves crecen más intensamente. Sin llegar a los niveles del periodo de confinamiento domiciliario, el porcentaje de ocupados que teletraba-

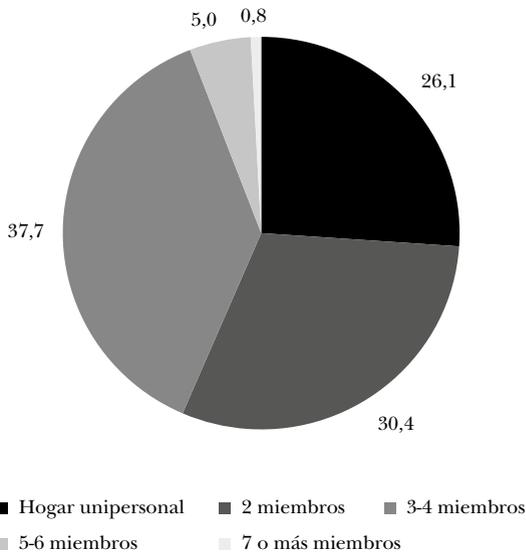
ja aumentó y los desplazamientos de la población se resintieron en el primer trimestre de 2021, cuando, tras las fiestas navideñas, se incrementó sustancialmente el número de contagios; y en el último trimestre de 2021, con la propagación de la variante *ómicron*, altamente contagiosa. Sin embargo, en este último periodo se observa un cambio en el patrón anterior: los desplazamientos disminuyeron menos que en olas anteriores de igual intensidad y aumentó únicamente el trabajo en el domicilio de forma ocasional. La razón del cambio es el avance del proceso de vacunación y el desacoplamiento progresivo entre contagios y tensión hospitalaria.

En definitiva, el estallido de la pandemia puso en el centro de la vida de las familias a sus hogares y durante los primeros meses de la pandemia fueron el principal escenario de la actividad diaria de la población. Para profundizar en cómo los hogares han contribuido a mitigar la incidencia de la covid-19, resulta relevante conocer las condiciones de las que partían para responder a un confinamiento domiciliario tras la declaración del estado de alarma, así como su capacidad de adaptación a los cambios. Como se verá en los siguientes apartados, en esas condiciones hay que considerar las asimetrías existentes entre las familias por su tamaño y composición —pues la población mayor ha constituido un colectivo vulnerable a la pandemia— pero también la dimensión de sus viviendas y equipamientos de todo tipo, en particular de TIC, por ser el vehículo que ha permitido realizar desde el hogar muchas actividades a distancia.

4.2. Diversidad en la adaptación a los cambios: recursos y condicionantes de vida de los hogares

De acuerdo con la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE), en 2020 el número de hogares españoles ascendía a 18.754.800, siendo el tamaño medio del hogar de 2,5 personas. Pero más de una cuarta parte de los hogares estaban formados por personas que viven solas y el 5,8 %, por hogares con 5 o más miembros (gráfico 4.3), siendo los más frecuentes los formados por 2 personas (30,4 %) y por 3 o 4 miembros (37,7 %).

GRÁFICO 4.3: Distribución de los hogares por número de miembros.
España, 2020
 (porcentaje)



Fuente: INE (2022a) y elaboración propia

Características relevantes de los hogares

El número de miembros del hogar resulta relevante en los confinamientos, teniendo en los casos extremos implicaciones para la articulación de las respuestas a la pandemia. Por un lado, las personas que viven solas, especialmente las de mayor edad, padecen en mayor medida las consecuencias negativas de la soledad y el aislamiento social y un mayor riesgo de padecer problemas de salud mental. En la medida que necesiten ayuda externa, pueden también padecer más dificultades para controlar que las personas que se la ofrecen no son vehículos de contagio. Por otro lado, los hogares más numerosos que conviven en espacios reducidos se enfrentan a dificultades en la convivencia diaria y en la disposición a cooperar para reducir el número de contagios, dada la imposibilidad en la práctica de aislarse, ni durante el confinamiento ni tras el mismo, padeciendo además mayores riesgos de

ver afectada su salud mental por la tensión que se acumula en un espacio de convivencia saturado (OCDE 2021).

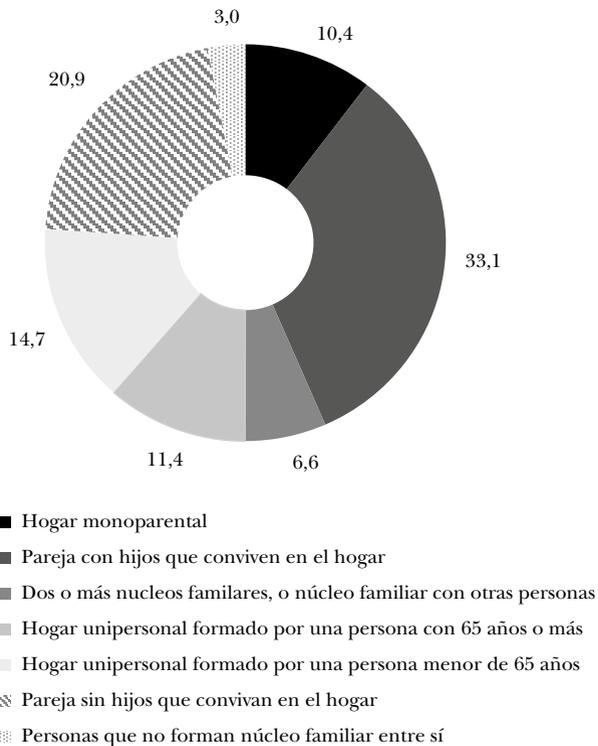
Manteniendo todo lo demás constante, cabría esperar que los hogares compuestos por un mayor número de miembros presenten mayores dificultades para adaptar satisfactoriamente el espacio del hogar a las actividades diarias de sus miembros en los confinamientos, como el teletrabajo, la teleformación o las actividades de ocio y entretenimiento. Sin embargo, no solo el número de miembros influye. También es relevante la tipología de miembros que compone el hogar (hogares monoparentales, parejas con hijos, parejas sin hijos, etc.) y las características físicas de las viviendas.

Atendiendo a la tipología de hogar, se pueden diferenciar varios grupos (gráfico 4.4). Por un lado, los hogares que *a priori* serían más vulnerables frente a una situación de confinamiento domiciliario estarían formados por las familias monoparentales, los formados por parejas con hijos que viven en el hogar, los compuestos por un núcleo familiar y otras personas (por ejemplo, los hogares en los que las familias con hijos comparten vivienda con los abuelos) y los compuestos por dos o más núcleos familiares. Estos hogares presentarían una mayor probabilidad de experimentar conflictos por tener que compartir espacios para el desarrollo de las actividades, escasez de equipamiento TIC para que todos los miembros pudiesen desarrollar a la vez actividades de teletrabajo, teleformación o entretenimiento, así como problemas de conciliación familiar y laboral.

Los hogares unipersonales y los formados por parejas sin hijos que convivan en el hogar, especialmente cuando la edad de sus miembros es avanzada, puede también presentar dificultades por el mayor aislamiento social que padecen las personas, la necesidad de apoyo en las actividades diarias y las menores habilidades en el manejo de las TIC. En 2020, más de una cuarta parte de los hogares eran unipersonales, de los que el 11,4% estaban formados por personas con 65 años o más. De las personas con 65 años o más, el 23,8% vivían solas y el 44,7%, solo con su pareja, porcentajes que se elevan hasta el 29,7 y el 39,8%, respectivamente, para el grupo de población con 75 o más edad.

Finalmente, cabría esperar que los hogares formados por parejas jóvenes o de edad media sin hijos que convivan en el hogar,

GRÁFICO 4.4: Distribución de la población por tipo de hogar. España, 2020
(porcentaje)



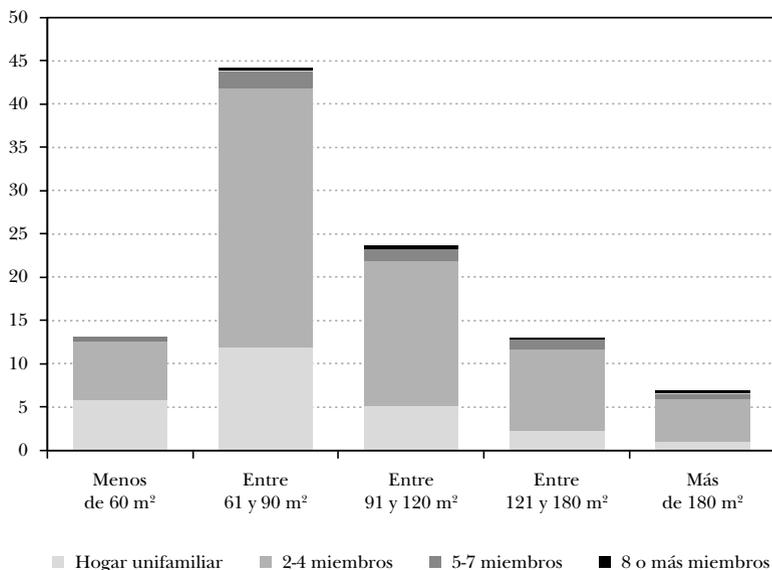
Fuente: INE (2022a) y elaboración propia.

y los formados por personas que no forman núcleo familiar entre sí (pisos compartidos, con frecuencia por jóvenes), se hubiesen enfrentado a menores dificultades para adaptar el espacio de la vivienda a una situación de confinamiento.

Espacio y condiciones de la vivienda

La capacidad de respuesta a la pandemia no solo depende de la composición del hogar sino también del espacio, el equipamiento y las habilidades TIC o la posibilidad de teletrabajar. El espacio para el desarrollo de las actividades domésticas y la luz natural que dispone la vivienda puede ser muy variable y constituyen factores determinantes de las condiciones en las que los hogares

GRÁFICO 4.5: Distribución de los hogares por superficie útil de la vivienda y número de miembros. España, 2020
(porcentaje)

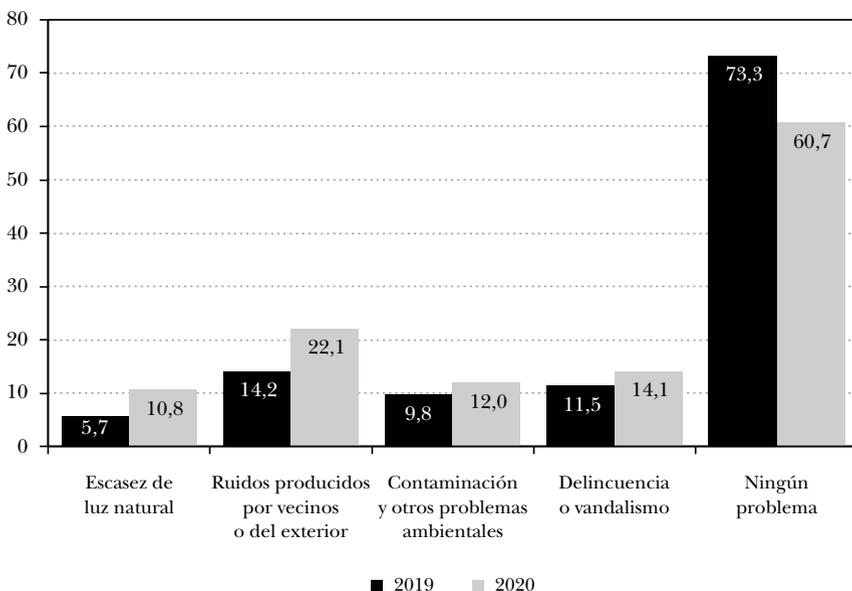


Fuente: INE (2022a) y elaboración propia.

españoles se han enfrentado a la situación. De acuerdo con la Encuesta Continua de Hogares, el número medio de habitaciones por miembro del hogar es de 2,8 y el porcentaje de hogares con menos de 15 metros cuadrados por miembro es solo del 2,5%. Pero alrededor de estas cifras medias existe un abanico de situaciones relevante para valorar en qué condiciones se ha podido producir la adaptación.

La distribución de hogares por superficie útil de la vivienda se muestra en el gráfico 4.5. Más de la mitad (el 57,1 %) reside en viviendas de hasta 90m²: un 13 % en viviendas de 60m² o menos y un 43,9 % en viviendas de entre 60 y 90m². Si se tienen en cuenta el número de miembros que compone el hogar, las viviendas de menor tamaño están ocupadas por hogares unifamiliares y hogares de entre 2 a 4 miembros. Más del 50 % de los hogares de entre 2 y 4 miembros residen en viviendas de entre 60 y 90 m². Así pues,

GRÁFICO 4.6: Hogares que declaran sufrir algún problema en la vivienda y su entorno. España, 2019-2020
(porcentaje)



Fuente: INE (2022b) y elaboración propia.

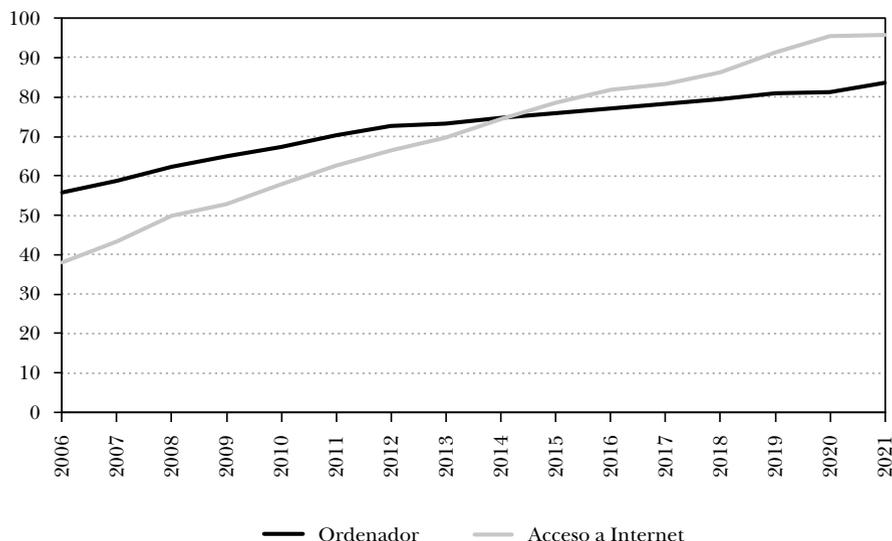
para una parte importante de la población, la adaptación se ha producido partiendo de condiciones de espacio poco favorables.

Al obligar a pasar mucho más tiempo en el hogar, la pandemia ha cambiado la percepción de las condiciones de las viviendas. Lo refleja la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV): el porcentaje de población que declaraba sufrir problemas en la vivienda por distintas vías aumentó hasta casi el 40 %. Mientras el porcentaje de hogares que declaraba tener escasez de luz natural antes de la pandemia rondaba el 6 %, en 2020 este porcentaje ascendió a casi el 11 % (gráfico 4.6). Lo mismo ocurrió con los hogares que declararon sufrir problemas de ruidos por vecinos o del exterior, que paso del 14 % en 2019 hasta el 22 % en 2020.

Equipamiento TIC de los hogares

El nivel de equipamiento con el que los hogares españoles afrontaron la pandemia fue, en general, amplio. La práctica to-

GRÁFICO 4.7: Viviendas con al menos un miembro entre 16 y 74 años con ordenador y acceso a Internet. España, 2006-2021
(porcentaje)



Nota: Para mantener la homogeneidad de la serie, solo se ha considerado las viviendas con al menos un miembro entre 16 y 74 años. Excluye los hogares formados exclusivamente por personas con 75 o más años.
Fuente: INE (2022f).

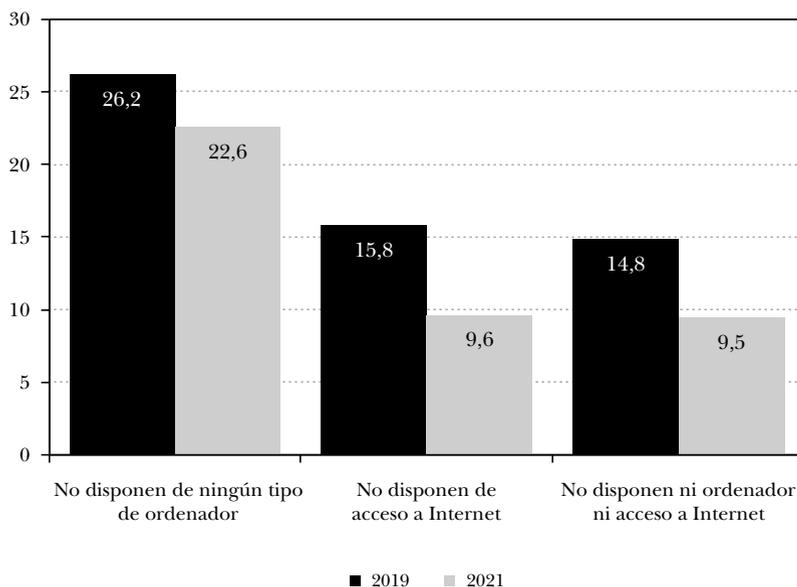
talidad de los hogares españoles dispone de frigorífico, lavadora, televisión o teléfono móvil y alrededor del 80 % dispone de automóvil, no siendo por tanto estas dotaciones una fuente muy relevante de diferencias entre hogares (Pérez y Uriel [dirs.] 2022).

Por otra parte, a lo largo del siglo XXI la dotación de equipamientos TIC, como el ordenador o el acceso a Internet, en los hogares españoles ha seguido una tendencia fuertemente creciente (gráfico 4.7). En el año anterior al estallido de la pandemia, el porcentaje de hogares con al menos un miembro entre 16 y 74 años que disponían de ordenador era del 80,9 % y el 91 % disponía de acceso a Internet. Con la expansión del número de contagios por covid-19 y el confinamiento domiciliario, estos porcentajes aumentaron hasta el 83,7 % y el 95,9 %, respectivamente. Así pues, la necesidad de los hogares de disponer de estos equipamientos para adaptarse a la situación covid-19 pudo ser ampliamente atendida.

Pero es necesario advertir que, por mantener la homogeneidad de la serie, estos porcentajes no consideran los hogares en los que todos sus miembros son mayores de 74 años. Al incluirlos, el porcentaje de viviendas en las que aparecen infradotaciones es mayor: las que no disponen de ordenador se elevan hasta el 22,6 % en 2021. Pero aunque uno de cada cinco hogares —sobre todo formados por personas mayores— no tenga ordenador, más del 90 % si tienen conexión a Internet, siendo el teléfono móvil o el televisor los canales por los que acceder a los servicios de red (gráfico 4.8).

La pandemia ha incentivado a muchos hogares a equipar sus viviendas con ordenador y acceso a Internet, lo que ha reducido el porcentaje de hogares con bajo nivel de equipamiento TIC —aquellos que no disponen de ningún ordenador o *tablet*, ni de acceso a Internet—, hasta el 9,5 % en 2021 frente el casi 15 % de 2019.

GRÁFICO 4.8: Viviendas que no disponen de equipamiento TIC.
España, 2019 y 2021
(porcentaje)



Nota: Se incluyen también las viviendas formadas exclusivamente por personas mayores de 75 años. Se ha considerado «no respuesta» los que responden no sabe o no contesta.

Fuente: INE (2022f).

Gracias al uso de estos equipos para distintas finalidades, las TIC han mitigado el impacto de la pandemia en la renta y en el bienestar, al permitir desarrollar en el hogar actividades que habitualmente se desarrollaban en otros ámbitos, como el trabajo, la formación, el entretenimiento, las relaciones sociales, las compras, etc. La posibilidad de usar las TIC ha reducido, pues, los costes de las restricciones de movilidad derivadas de la pandemia y ha favorecido la disposición a cooperar en medidas de distanciamiento social en favor de la salud pública, al reducir (y en ocasiones eliminar) los costes que ello supone: sustituir una reunión de trabajo, familiar o de amigos presencial por una videollamada es menos gravoso que no reunirse, y lo mismo sucede con las compras *online*, la visualización de una película, o la formación a distancia.

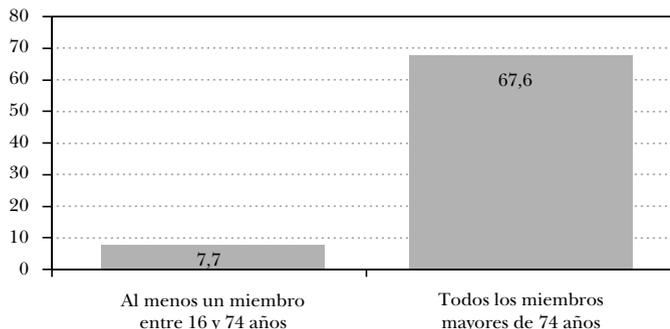
Sin embargo, las características de los hogares han influido en los costes de adaptación a la situación en la medida en que los equipamientos de los mismos son diferentes, y el porcentaje de los que no disponen de ordenador ni de acceso a Internet cambia según las características demográficas y socioeconómicas del hogar (gráfico 4.9).

La edad de los miembros que conforman el hogar es determinante del nivel de equipamiento TIC de la vivienda: el 67,6 % de los hogares en el que todos los miembros tienen 75 años o más no tiene ni ordenador ni acceso a Internet en 2019, frente al 7,7 % de los hogares con al menos un miembro menor de 75 años. También el tamaño del municipio influye, y cuando el municipio es pequeño y se encuentra ubicado en zonas rurales, el equipamiento es menor. En los municipios de menos de 10.000 habitantes, casi el 21 % de las viviendas no dispone de ordenador ni acceso a Internet, frente al 13-14 % de las viviendas en municipios de mayor tamaño.³⁷

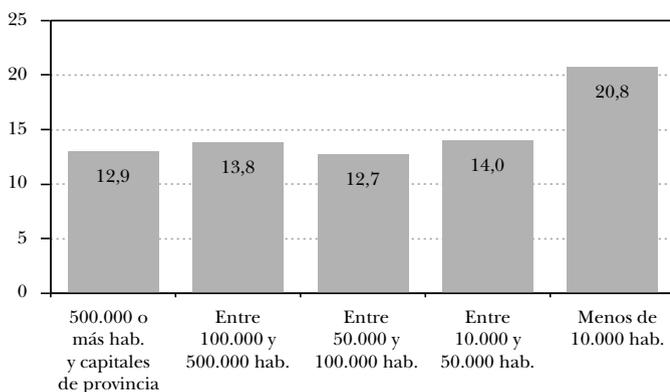
³⁷ El Consejo Económico y Social (CES 2021) y el Banco de España (Alloza *et al.* 2021) destacan la existencia de una brecha digital en el mundo rural respecto a las zonas urbanas, siendo el porcentaje de hogares sin ordenador ni acceso a Internet en 2019 del 22,8 % en zonas escasamente pobladas frente al 12,8 % de las zonas densamente pobladas según la Encuesta TIC de los hogares del INE.

GRÁFICO 4.9: Viviendas sin ordenador de ningún tipo ni acceso a Internet según características socioeconómicas. España, 2019
(porcentaje)

a) Según edad de los miembros



b) Según tamaño del municipio

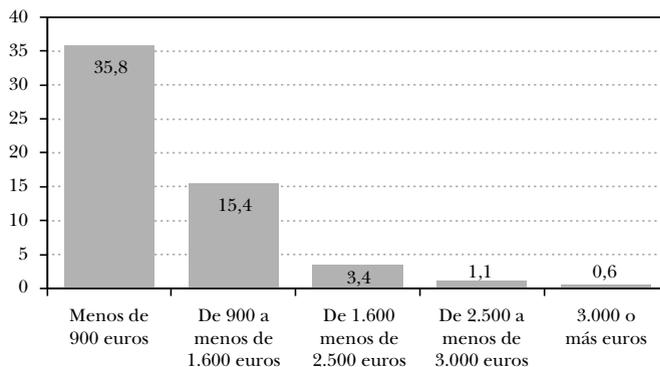


El nivel de renta de los hogares también ha condicionado la capacidad de respuesta de los hogares a la pandemia al ser determinante del equipamiento TIC del que partían. En los hogares con niveles de renta por debajo de los 900 euros netos mensuales, más de una tercera parte de las viviendas no disponía de ordenador y acceso a Internet en 2019. Este porcentaje se reduce al 15,4% en los hogares con ingresos netos mensuales entre 900 y 1600 euros y

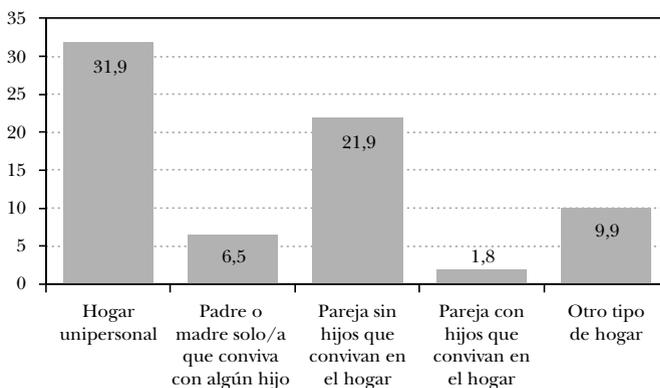
GRÁFICO 4.9 (cont.): Viviendas sin ordenador de ningún tipo ni acceso a Internet según características socioeconómicas. España, 2019

(porcentaje)

c) Según ingresos netos mensuales del hogar



d) Según tipo de hogar



Fuente: INE (2022f) y elaboración propia.

se aproxima a cero en las viviendas con ingresos netos mensuales de 3000 euros o más.

Finalmente, la ausencia de equipamientos TIC en 2019 era más frecuente en los hogares formados por personas que viven solas, o por parejas sin hijos que convivan en el hogar, representando el 31,9 % y el 21,9 % de las viviendas, respectivamente. Este hecho está relacionado con la edad de las personas inte-

grantes de estos hogares, en los que predominan las de edad más avanzada.

A la falta de equipamiento tecnológico de algunos grupos de hogares se suma la ausencia de habilidades en el uso de las TIC de sus miembros, que limita el uso de la tecnología como sustitutiva de las actividades presenciales, especialmente en los grupos de edad más avanzada. En este sentido, entre los hogares que han padecido *apagón digital* durante la pandemia —entendido como la ausencia de al menos uno de los tres elementos relacionados con las TIC (conexión, dispositivos, habilidades) además del teléfono móvil—, la falta de habilidades para realizar trámites telemáticos es el factor que más influye en la brecha digital (Ayala, Laparra y Rodríguez [coords.] 2021).

Los datos presentados permiten concluir que existen asimetrías en las condiciones y los recursos de los hogares que han hecho más difícil en algunos casos la respuesta a las circunstancias creadas por la pandemia mediante el repliegue de las personas y sus actividades en sus domicilios. Por lo general, la población mayor y los hogares con menores recursos han asumido en condiciones más desfavorables los costes de adaptar sus condiciones de vida a las restricciones de distanciamiento social impuestas por los gobiernos. La brecha digital, mayor para las personas de más edad, y los entornos socioeconómicos desfavorables han alcanzado una especial importancia en una situación como la actual, con limitaciones y restricciones de contacto físico. Para los afectados por la misma ha significado un elevado riesgo de exclusión social, laboral y educativa, de modo que los colectivos que no pueden eludir las consecuencias de la pandemia digitalmente han padecido una nueva variante de los obstáculos a la igualdad de oportunidades.

4.3. El uso de las TIC en los hogares y la pandemia

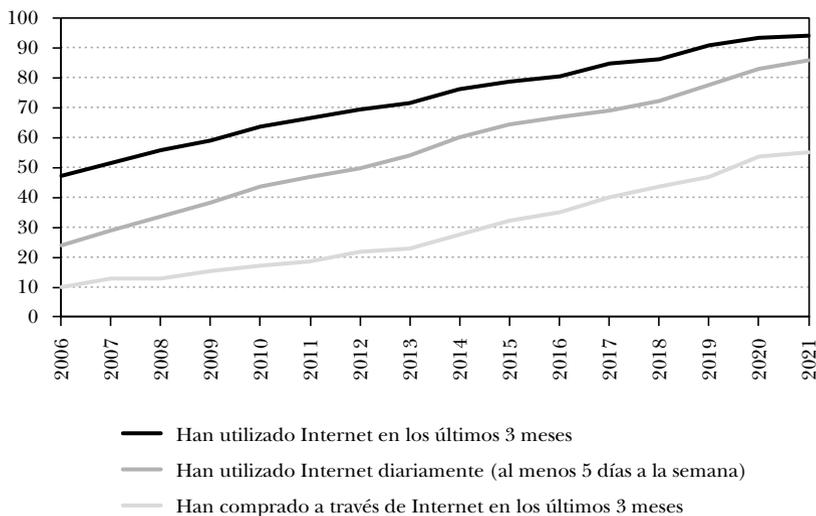
La pandemia ha acelerado el proceso de digitalización de los hogares, sobre todo por el uso más intenso de Internet para múltiples actividades como vía para reducir los costes derivados de las restricciones a la movilidad y las relaciones entre personas.

Intensificación y diversificación del uso de Internet

El gráfico 4.10 muestra el avance en el uso de las TIC antes de la pandemia y que se ha intensificado con la misma. El porcentaje de población entre 16 y 74 años que declara haber utilizado Internet en los últimos tres meses ha aumentado casi 47 puntos porcentuales en los últimos 15 años, representando en la actualidad el 93,9 %. Una tendencia similar ha experimentado la población que utiliza Internet diariamente, que ha aumentado casi 62 puntos porcentuales desde 2006, de los que 8,2 puntos porcentuales corresponden a los últimos dos años. Lo mismo ocurre con el porcentaje de población que ha comprado a través de Internet en los últimos tres meses, que representa el 55,2 % de la población entre 16 y 74 años en 2021 frente al 46,9 % de 2019 o el 10 % en 2006. La pandemia ha coincidido con una mayor frecuencia del uso de Internet y la ampliación de las experiencias de compra por este canal.

GRÁFICO 4.10: Evolución de la población entre 16 y 74 años que utiliza Internet y realiza compras a través de Internet. España, 2006-2021

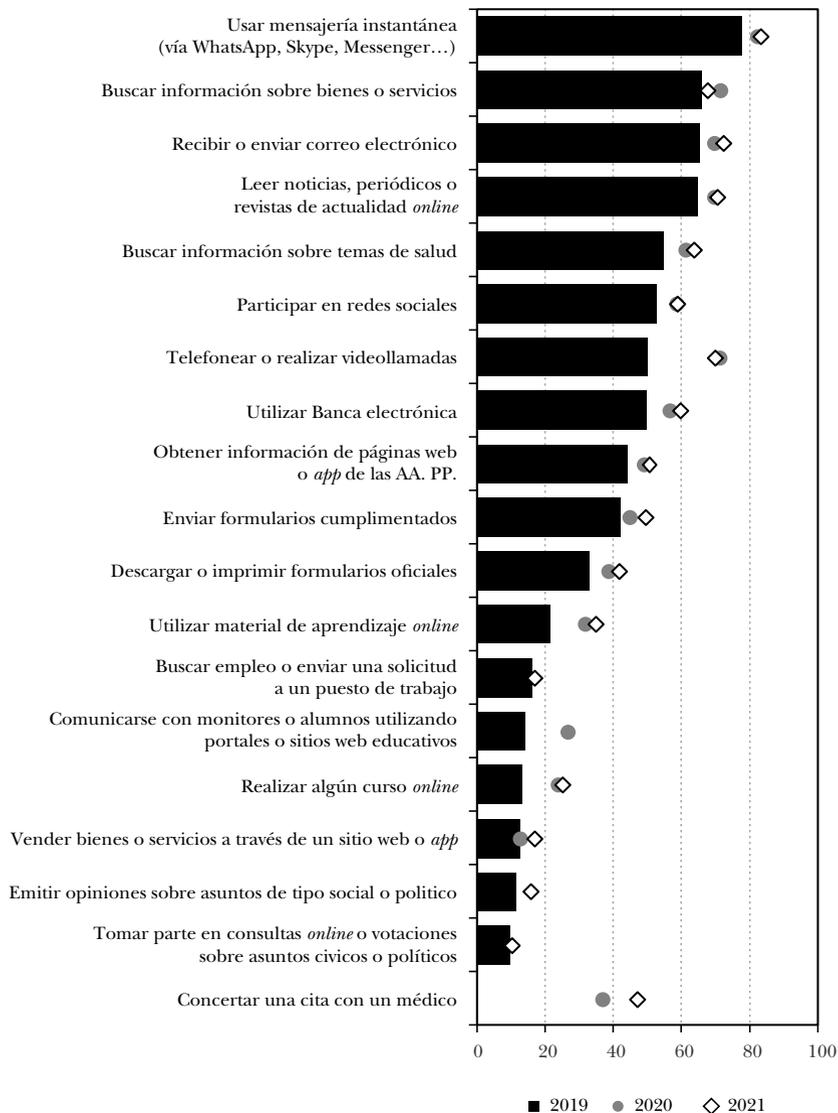
(porcentaje)



Nota: Para mantener la homogeneidad de la serie, solo se ha considerado las viviendas con al menos un miembro entre 16 y 74 años. Excluye los hogares formados exclusivamente por personas con 75 o más años.

Fuente: INE (2022f) y elaboración propia.

GRÁFICO 4.11: Población con 16 o más años que ha usado servicios de Internet en los últimos tres meses por tipo de servicio. España, 2019-2021
(porcentaje)



Nota: En la encuesta de 2019 el servicio usado de Internet «telefonar o realizar videollamadas por Internet» no contemplaba la opción de «videollamadas», refiriéndose exclusivamente a «telefonar a través de Internet (uso de WhatsApp, Messenger, Viber)». Para todos los tipos de servicio corresponde a su uso en los últimos tres meses, excepto para el caso del «envío de formularios cumplimentados a las AA. PP.» en el que se corresponde a la realización de este servicio a través de Internet en los últimos 12 meses.

Fuente: INE (2022f) y elaboración propia.

De acuerdo con la Encuesta TIC de los hogares de 2021, los servicios de Internet más usados son en la actualidad la mensajería instantánea mediante canales como WhatsApp o Skype, la búsqueda de información sobre bienes o servicios, el uso del correo electrónico y leer noticias, periódicos y revistas de actualidad *online* (gráfico 4.11). Pero, por otra parte, la pandemia ha diversificado el uso de las TIC para actividades que hasta la llegada de la covid-19 eran poco frecuentes, como las videollamadas, el uso de la banca por Internet, la realización de cursos *online* o concertar una cita con el médico.

El uso de Internet para telefonar o realizar videollamadas pasó a ser uno de los más habituales por la población: en 2021, el 71 % de los mayores de 15 años había telefoneado o recibido una videollamada por Internet. De acuerdo con los datos del Panel de Hogares de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC 2021), el porcentaje de individuos que realizaban llamadas o videollamadas por Internet casi todos los días o varias veces al día fue de casi el 30 % durante el segundo semestre de 2020, y en el segundo semestre de 2021 seguía siendo superior al 20 %.

Si bien la pandemia ha potenciado el uso de Internet en muchos servicios, el impacto ha sido más importante en actividades de aprendizaje, como la realización de cursos, la comunicación con monitores o alumnos a través de portales o sitios web educativos o el uso de material de aprendizaje *online*. También ha sido relevante el incremento del porcentaje de población que utiliza la banca electrónica: en 2021 casi el 60 % de la población con 16 años o más utiliza este servicio frente al 50 % que lo hacía en 2019.

Las restricciones de aforo como consecuencia de la pandemia han llevado a muchos servicios públicos y privados a limitar el número de asistentes diarios, establecer sistemas de citas previas y desarrollar procedimientos *online* para trámites administrativos. Algunos de estos sistemas ya existían anteriormente pero su uso era limitado. Es el caso de la concertación de citas con médicos o la realización de trámites con la Administración pública. En 2021, más de la mitad de la población había utilizado Internet para concertar una cita con el médico, un porcentaje 10 puntos superior al del año anterior. Y el uso de este medio para contactar o interactuar con las administraciones públicas en los últimos

doce meses ha aumentado entre 7 y 8 puntos porcentuales, siendo ya utilizado en 2021 por el 40-50 % de la población mayor de 15 años.

Diferencias entre hogares

Es preciso volver a señalar que, tras estos valores promedio, en el uso de Internet cuando el hogar dispone de equipamiento TIC existen también desigualdades en función de las características demográficas y socioeconómicas de los hogares, pues la edad y el entorno socioeconómico influyen en las habilidades en el uso de las TIC. La brecha digital en el acceso material a Internet está perdiendo importancia por la amplitud del equipamiento, pero permanece la del uso que efectivamente se hace de las TIC (CES 2021). La adquisición de competencias y habilidades digitales condiciona el acceso, siendo clave para transformar los recursos en oportunidades reales.

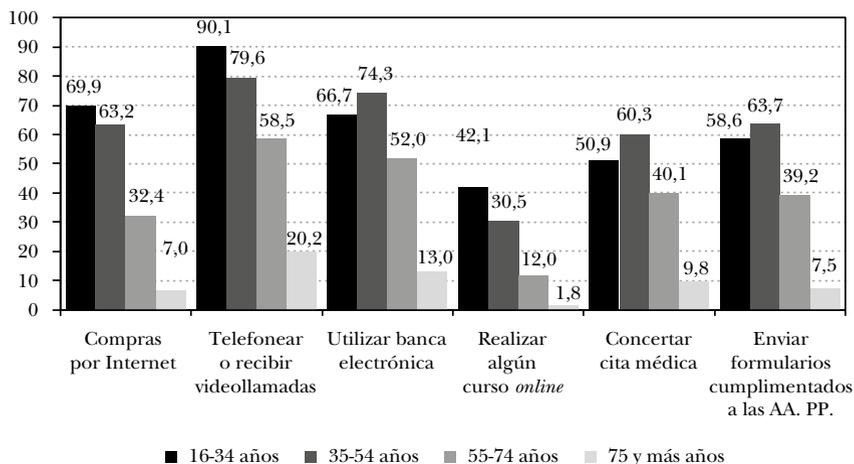
La intensidad en el uso de Internet está asociada a características de los individuos que condicionan la utilización de los servicios que en mayor medida han facilitado la adaptación de las actividades de los hogares a la covid-19. Realizar compras por Internet, telefonar o realizar videollamadas, utilizar banca electrónica, enviar formularios cumplimentados a las administraciones públicas, realizar un curso *online* y concertar una visita con el médico, requiere contar con ciertas habilidades, no siempre complejas pero sin las cuales no se pueden aprovechar las oportunidades. La evidencia muestra que la diferencia en la intensidad de uso de cada uno de estos servicios es decreciente a medida que aumenta la edad, creciente con el nivel de ingresos netos del hogar y el nivel de estudios de la persona encuestada y también con la mayor actividad laboral (gráfico 4.12).

La edad es relevante a la hora de sustituir la presencialidad en determinadas actividades por el uso de las TIC. Así, mientras que el uso de Internet para comprar, comunicarse con otras personas o utilizar la banca electrónica está instalado entre la mayoría de la población menor de 55 años, no lo está tanto en la población de edades más avanzadas, especialmente en la que supera los 74 años. El uso de Internet en la realización de llamadas o videollamadas solo llega al 15 % en esta población.

GRÁFICO 4.12: Población que ha utilizado Internet en los últimos tres meses para determinados servicios según las características demográficas y socioeconómicas. España, 2021

(porcentaje)

a) Por grupo de edad



b) Por nivel de ingresos

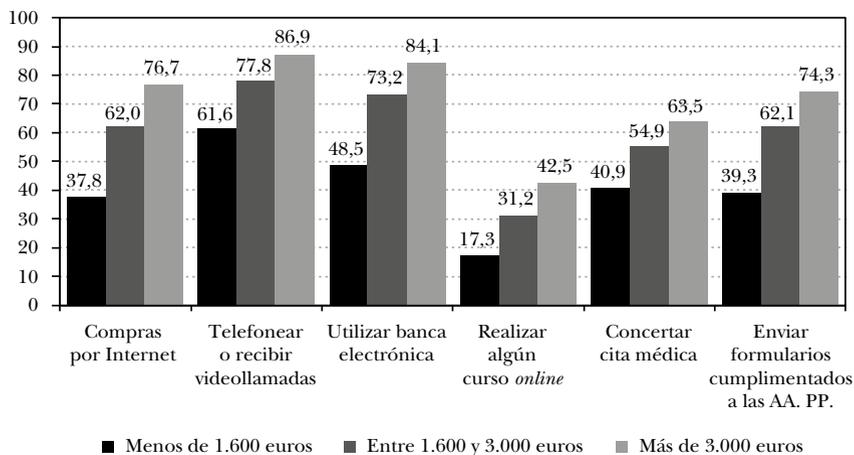
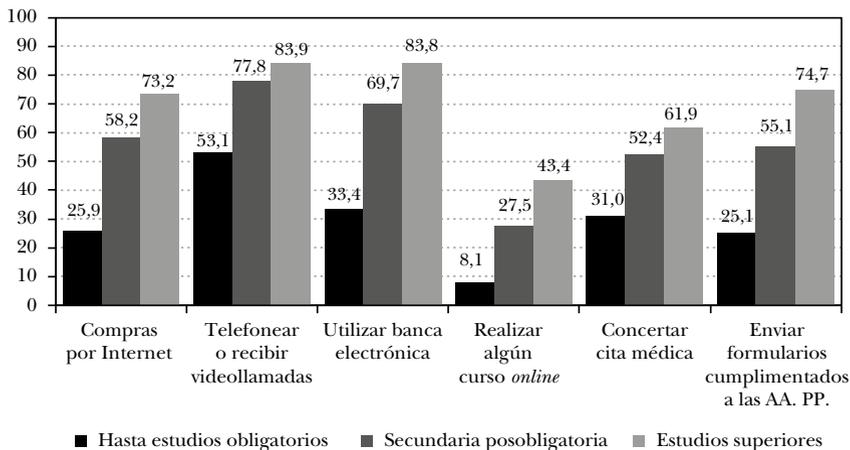
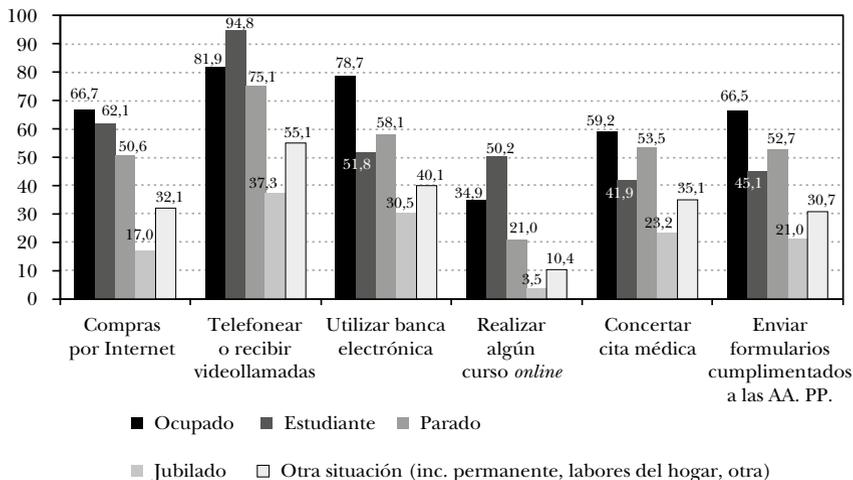


GRÁFICO 4.12 (cont.): Población que ha utilizado Internet en los últimos tres meses para determinados servicios según las características demográficas y socioeconómicas. España, 2021
(porcentaje)

c) Por nivel de estudios



d) Según situación laboral



Nota: Para todos los tipos de servicio corresponde a su uso en los últimos tres meses, excepto para el caso del «envío de formularios cumplimentados a las AA. PP.» en el que se corresponde a la realización de este servicio a través de Internet en los últimos 12 meses.

Fuente: INE (2022f) y elaboración propia.

Del mismo modo, el nivel socioeconómico, tanto si se mide en términos de formación alcanzada, situación laboral o ingresos del hogar en el que reside el individuo, influye en la intensidad de uso de Internet en las actividades cotidianas. La población con mayor nivel de estudios y aquellos que viven en hogares con mayores ingresos hacen un mayor uso de Internet que otros con bajos niveles de estudios o que residen en hogares más pobres. Finalmente, las personas ocupadas hacen, por lo general, un mayor uso de Internet que las personas en situación de desempleo.

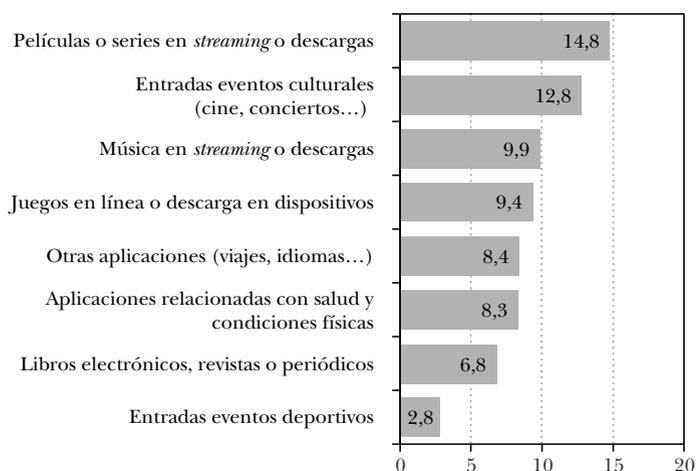
El uso de las TIC en el ocio y el entretenimiento está ganando terreno y cada vez es más la población suscrita a productos *online* en este ámbito. De acuerdo con la Encuesta TIC de los hogares del INE de 2021, el 15 % de la población mayor de 15 años estaba suscrita o descargaba películas o series en *streaming*, alrededor del 10 % a productos relacionados con la música, un 8,3 % a aplicaciones relacionadas con la salud y las condiciones físicas y un 7 % a libros electrónicos, revistas o periódicos (gráfico 4.13). Los porcentajes pueden estar infrarrepresentados ya que, normalmente, la suscripción a estos productos no se realiza para uso individual sino del hogar, y en ocasiones las pueden compartir varios hogares. De acuerdo con el Panel de Hogares de la CNMC, el porcentaje de hogares que hacen uso de plataformas de pago para ver contenidos audiovisuales *online* era del 53,1 % en el segundo semestre de 2021.

Del mismo modo que con el uso de Internet para servicios y actividades telemáticas, la intensidad en la utilización de este tipo de entretenimientos *online* es decreciente con la edad y creciente con el nivel de estudios de la población, pues las habilidades y competencias en las TIC están fuertemente correlacionadas con estas dos variables (gráfico 4.14).

Teleformación

Antes de la pandemia, la asistencia a clases o la realización de actividades educativas a través de Internet era más frecuente en los niveles más avanzados pero escasa en el resto, incluso en las universidades presenciales. Pero recurrir a esta práctica permitió a los centros educativos de todos los niveles adaptar de urgencia la programación de lo que quedaba del curso académico 2019-2020

GRÁFICO 4.13: Población mayor de 15 años que está suscrita o descarga producto *online* por tipo de producto. España, 2021
(porcentaje)



Fuente: INE (2022f) y elaboración propia.

para realizar clases a distancia durante el confinamiento domiciliario. La experiencia adquirida en este sentido ha supuesto para muchos centros educativos, enseñantes, alumnos y familias una referencia valiosa para conocer las posibilidades y limitaciones de las herramientas de aprendizaje digitales.

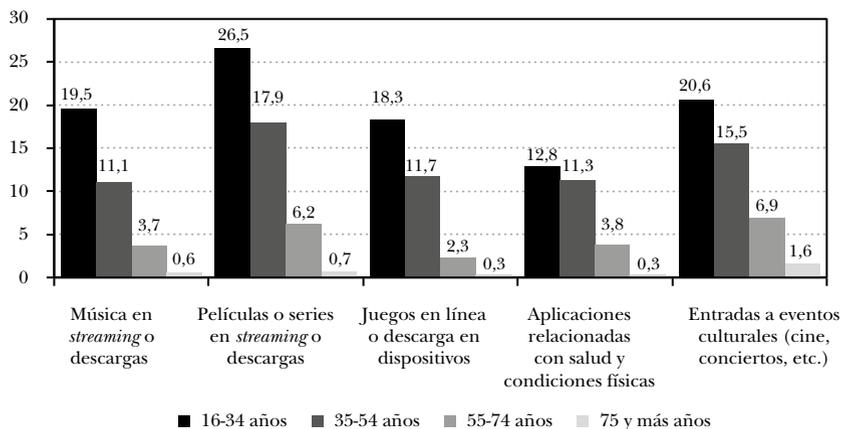
De acuerdo con la Encuesta TIC de los hogares del INE, que ofrece información sobre la realización de actividades de aprendizaje *online* para los niños entre 6 y 15 años, más de la mitad de los niños en esta franja de edad realizaron o asistieron a clases o actividades impartidas por sus profesores a través de Internet en 2021 (gráfico 4.15).

Pero el 4,5% no lo hicieron por no disponer en casa de los medios necesarios, porcentaje que asciende al 7% para los niños de entre 6 y 9 años. Aunque se trata de porcentajes pequeños, ponen de relieve que uno de los riesgos asociados a la teleformación es que no se garantice la igualdad de oportunidades entre los alumnos que provienen de entornos desfavorecidos, especialmente en los niveles de educación obligatoria. El equipamiento

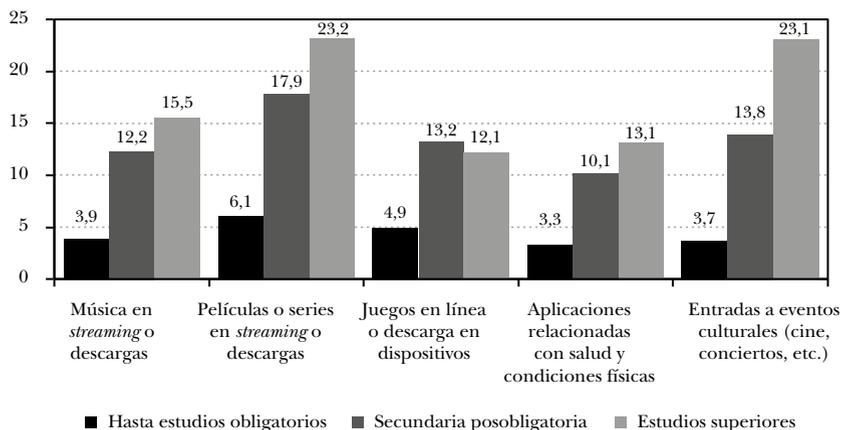
GRÁFICO 4.14: Población que ha descargado o está suscrito a productos *online* en los últimos tres meses por tipo de producto según las características demográficas y socioeconómicas. España, 2021

(porcentaje)

a) Por grupo de edad



b) Por nivel de estudios

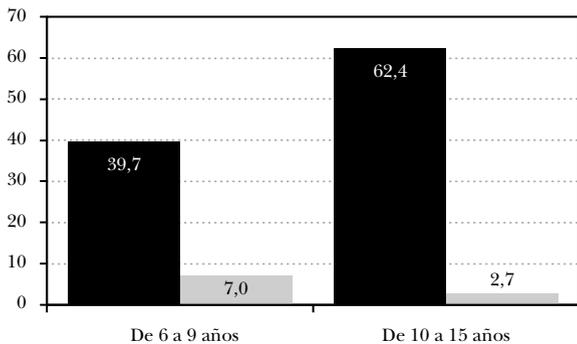


Fuente: INE (2022f) y elaboración propia.

GRÁFICO 4.15: Asistencia a clases a través de Internet en los niños de 6 a 15 años según edad, tamaño del municipio e ingresos netos mensuales del hogar. España, 2021

(porcentaje)

a) Según edad del niño



b) Según tamaño del municipio

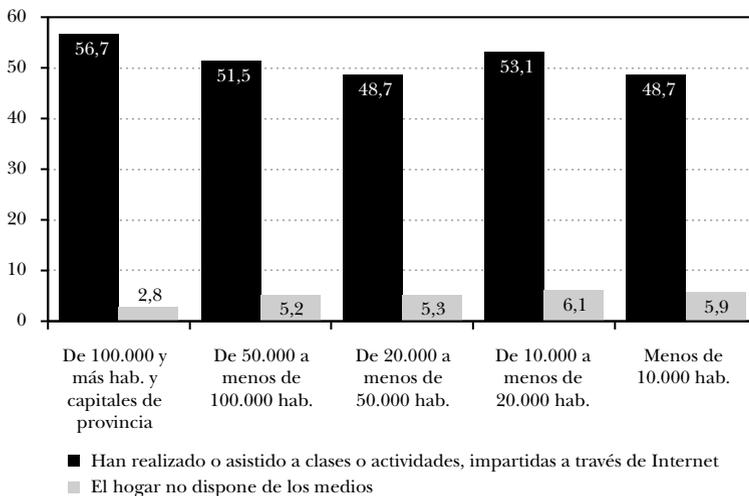
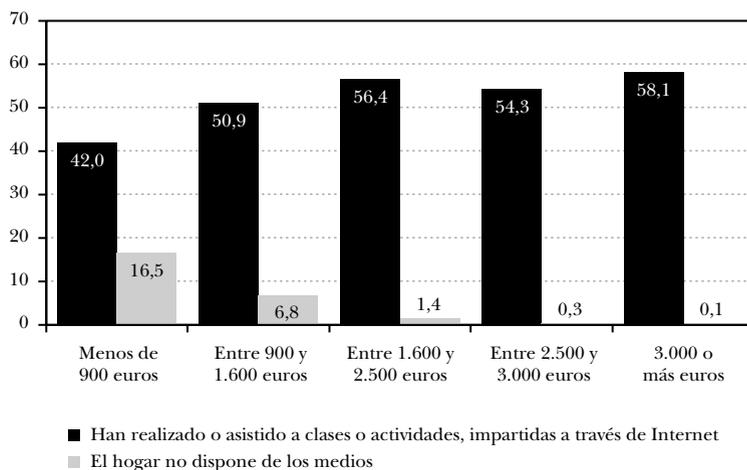


GRÁFICO 4.15 (cont.): Asistencia a clases a través de Internet en los niños de 6 a 15 años según edad, tamaño del municipio e ingresos netos mensuales del hogar. España, 2021
(porcentaje)

c) Según ingresos netos mensuales del hogar



Fuente: INE (2022f) y elaboración propia.

TIC del hogar, el número de miembros, la disponibilidad de un espacio adecuado para realizar actividades de formación *online* o la disponibilidad y capacidad de los padres de dedicar tiempo a la educación de sus hijos, son factores determinantes del éxito o el fracaso de la formación a distancia a la luz de los resultados educativos de los alumnos.

El porcentaje de niños en hogares que no disponen de los medios necesarios para la realización y asistencia a clases a través de Internet es mayor en los municipios de menor tamaño, donde representa alrededor del 6 % frente al 2,8 % de los que residen en municipios de más de 100.000 habitantes o capitales de provincia. También el nivel de renta de las familias condiciona la capacidad de asistir a clases a través de Internet, al influir en la dotación de equipamientos TIC de los hogares: el porcentaje de niños que no dispone de medios para realizar actividades de teleformación es del 16,5 % en las familias con menores recursos (menos de 900 euros) frente al 0,1 % en las familias más ricas.

4.4. El teletrabajo en los hogares

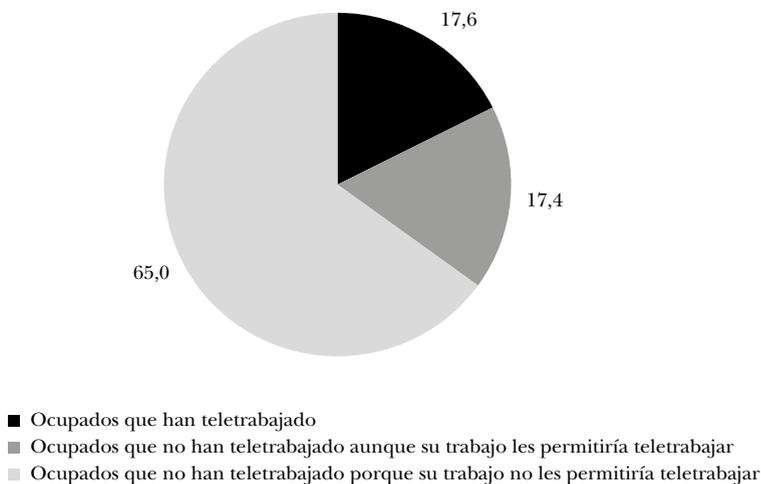
Antes de la pandemia, pocas empresas y trabajadores contemplaban la posibilidad de trabajar desde casa. Sin embargo, el teletrabajo se implantó en los hogares españoles de forma repentina y sin prácticamente tiempo de reacción como respuesta al *shock* a principios de 2020, ante la necesidad de reducir el número de contagios por el virus. Este apartado muestra las sustanciales asimetrías en la implantación del teletrabajo en los hogares y como, aunque depende en gran medida de la ocupación y el sector de actividad, también existen condicionantes en hogares e individuos que influyen en la decisión de trabajar desde casa.

No es posible estudiar con detalle estas cuestiones para lo ocurrido en el primer año de pandemia, 2020, pero sí es posible hacerlo para 2021 a partir de los datos de la Encuesta TIC de los hogares (INE 2022f), realizada entre el 25 de mayo y el 23 de agosto de 2021, pues de forma novedosa incluye cuestiones relacionadas con el teletrabajo. Analizar los condicionantes de este desde el punto de vista del hogar y el individuo con datos de 2021 ofrece la ventaja de que el confinamiento domiciliario había terminado y la decisión de teletrabajar de los trabajadores y las empresas tiene carácter voluntario, no impuesto por las restricciones del Gobierno.

Alrededor del 65 % de los ocupados en España no pueden teletrabajar porque su ocupación no les permite hacerlo (gráfico 4.16).³⁸ Del 35 % restantes, a los que su puesto de trabajo sí les permitiría trabajar desde el domicilio, 17,6 % reporta haberlo hecho durante la última semana, mientras el 17,4 % no ha teletrabajado porque así lo han decidido los trabajadores, la empresa no disponía de los medios necesarios o no ha tenido la voluntad de implantarlo. Estos datos ponen de manifiesto, por tanto, que la oportunidad de teletrabajar solo ha existido en realidad para una

³⁸ Esta cifra, procedente de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE 2022d), está en línea con la posibilidad potencial de teletrabajar en España estimada en el capítulo 3 a partir de la metodología de Dingel y Neiman (2020), que ascendía al 34,5 % en 2019.

GRÁFICO 4.16: Distribución de los ocupados según si han teletrabajado o no y la posibilidad de hacerlo. España, 2021
(porcentaje)



Fuente: INE (2022f) y elaboración propia

pequeña parte de los trabajadores, sea por la naturaleza de sus ocupaciones o porque la empresa no lo permitía.

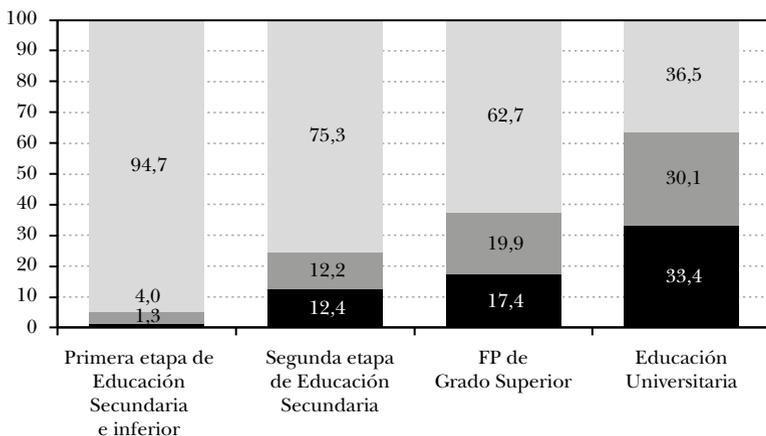
Como se ha visto en el capítulo 3, el sector de actividad, la ocupación y el nivel de estudios alcanzado influyen en la posibilidad de teletrabajar. La regla general es que las personas con mayores niveles de estudios y mejores ocupaciones han tenido más oportunidades de usar el teletrabajo para mantener su actividad y sus ingresos.

Mientras que el 95 % de la población ocupada que ha alcanzado como máximo los estudios obligatorios no tienen posibilidad de teletrabajar porque su trabajo no lo permite, este porcentaje es del 36,5 % para la población con formación universitaria (gráfico 4.17, panel *a*). Del mismo modo, los ocupados que teniendo la posibilidad de teletrabajar por las características de su puesto de trabajo efectivamente lo han hecho, presentan un porcentaje también creciente con el nivel de estudios alcanzado: el 33,4 % entre los ocupados con estudios universitarios y el 17,4 % con formación profesional (FP) de grado superior, frente al 12,4 % entre

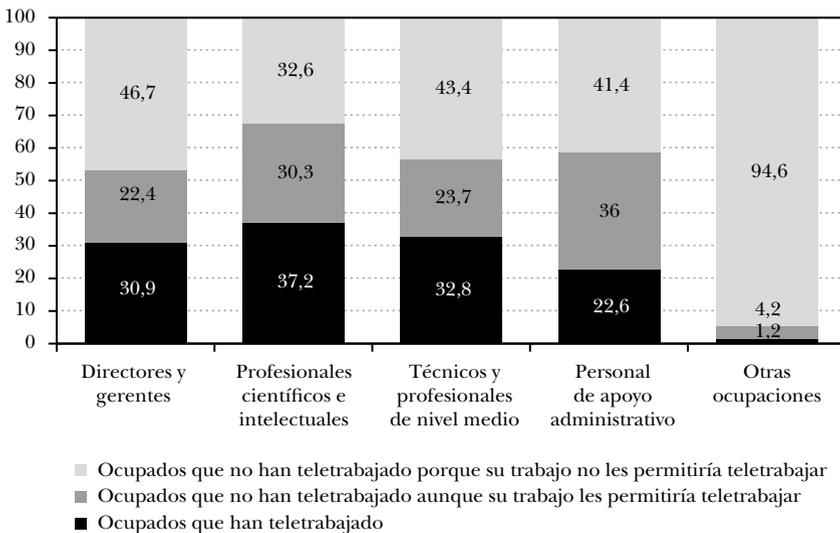
GRÁFICO 4.17: Distribución de los ocupados según si han teletrabajado o no y la posibilidad de hacerlo en función del nivel de estudios y la ocupación. España, 2021

(porcentaje)

a) Nivel de estudios



b) Ocupación



Fuente: INE (2022f) y elaboración propia.

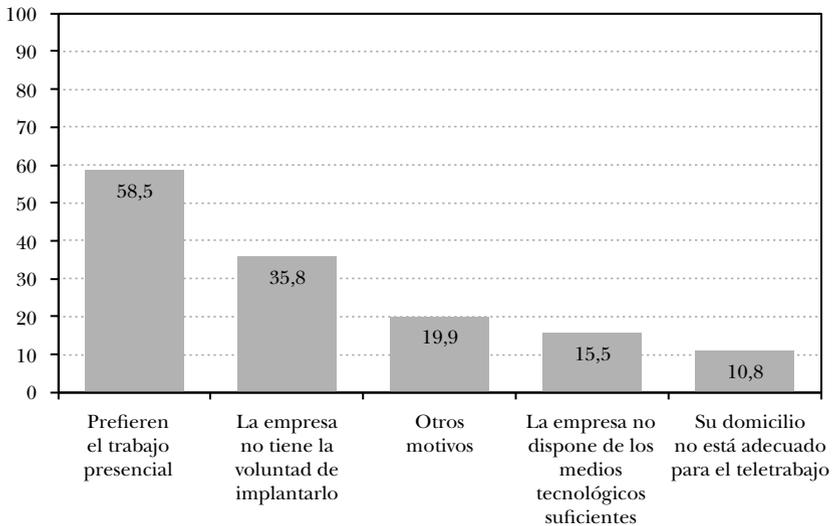
los ocupados con estudios secundarios de segunda etapa (bachillerato, FP de grado medio) y el 1,3 % en los que han alcanzado como máximo estudios obligatorios.

Como muestra el panel *b* del gráfico 4.17, la ocupación influye en la posibilidad de teletrabajar y en el hecho de hacerlo, si bien la relación no es tan directa como en el nivel de estudios, excepto en las ocupaciones más bajas. Para el resto de ocupaciones el porcentaje de ocupados cuyo trabajo no les permite teletrabajar oscila entre el 32,6 %, para los profesionales científicos e intelectuales, y el 46,7 % en los directores y gerentes. Tampoco haber teletrabajado efectivamente, pudiendo hacerlo, mantiene una relación con el nivel de ocupación. Para los directores y gerentes, los profesionales científicos e intelectuales y los técnicos y profesionales de apoyo, alrededor del 40 % de los que su puesto les permitiría teletrabajar lo han hecho, mientras que en el personal de apoyo administrativo este porcentaje se eleva al 60 %.

Además de la ocupación y el nivel de estudios, teletrabajar o no efectivamente puede depender de otros factores. Por un lado, la empresa podría no disponer de los medios o no permitir teletrabajar. Por otro, puede que las condiciones del hogar no fuesen las óptimas y el trabajador prefiriese el trabajo presencial. Ante la pregunta sobre los motivos de no haber teletrabajado, el 15,5 % de los ocupados declaran que la empresa no disponía de medios tecnológicos suficientes y el 35,8 % que la empresa no tenía la voluntad de implantarlo. El 58,5 % declaran que prefieren el trabajo presencial y el 10,8 % que su domicilio no está adecuado (gráfico 4.18).

Entre las ventajas del teletrabajo, prácticamente la totalidad de individuos que han trabajado desde casa destacan evitar desplazamientos y más del 85 %, la gestión propia del tiempo de trabajo, la conciliación con la vida familiar y un mejor aprovechamiento del tiempo. Por otro lado, más del 80 % destacan como principal desventaja la falta de contacto social con compañeros, seguida de la ausencia de desconexión laboral, respaldada por el 61 % de los que han teletrabajado. Solo el 28,8 % y el 24 % destaca como desventajas del teletrabajo la falta de recursos técnicos y la incomodidad de trabajar desde el hogar, respectivamente (gráfico 4.19).

GRÁFICO 4.18: Motivos por no haber teletrabajado cuando el trabajo lo permite. España, 2021
(porcentaje sobre los ocupados que no han teletrabajado)



Fuente: INE (2022f) y elaboración propia.

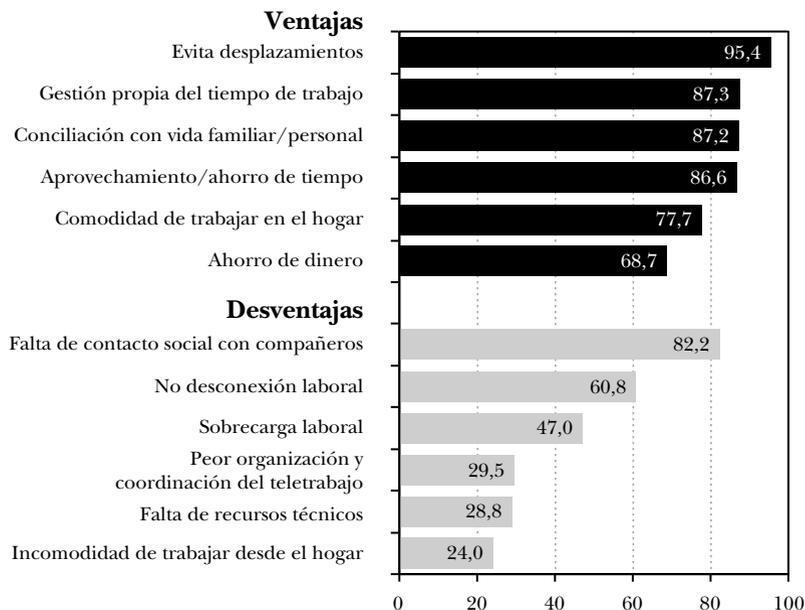
Análisis econométrico

A continuación, se analiza la probabilidad de teletrabajar o no en función de las características del hogar y del individuo, mediante un modelo *logit*, partiendo de los microdatos de la Encuesta TIC de los hogares de 2021. Se toma la muestra de personas que indican haber trabajado la última semana y cuyo trabajo principal permite el teletrabajo, es decir, no exige el 100 % de presencialidad. Para evitar sesgos en la probabilidad de teletrabajar derivados de que la empresa no disponga de la capacidad o no permita a sus empleados trabajar desde el domicilio, se excluyen los individuos que declaran no haber teletrabajado porque la empresa no dispone de los medios o no tiene la voluntad de implantarlo.

El cuadro 4.1 muestra los resultados de la estimación de los factores determinantes de la probabilidad de teletrabajar. Puesto que la correlación entre las variables nivel educativo y ocupación es elevada, se han estimado tres modelos que se diferencian por la inclusión o exclusión de estas dos variables.

GRÁFICO 4.19: Ventajas y desventajas del teletrabajo. España, 2021

(porcentaje sobre los ocupados que han teletrabajado)



Fuente: INE (2022f) y elaboración propia.

El nivel de estudios y la ocupación del individuo influyen en la probabilidad de que el individuo haya teletrabajado. Si ha alcanzado estudios posobligatorios o superiores la probabilidad de teletrabajar es mayor que si solo hubiese alcanzado estudios obligatorios, que es la categoría de referencia. Del mismo modo, la probabilidad de teletrabajar también aumenta cuando el individuo trabaja en ocupaciones medias o altas frente a ocupaciones menos cualificadas, como las que abundan en comercios, servicios de restauración u otras ocupaciones manuales o elementales.

El entorno y las condiciones del hogar también influyen en la probabilidad de teletrabajar del individuo, una vez controlados su nivel educativo y ocupación. La probabilidad de teletrabajar es mayor si el individuo reside en un municipio de mayor tamaño. Asimismo, el número de miembros del hogar es un determinante de la probabilidad de que el individuo teletrabaje: tomando como referencia los hogares con más de 6 miembros, la probabilidad de

CUADRO 4.1: Determinantes de la probabilidad de haber teletrabajado frente a no hacerlo. Análisis tipo *logit*. España, 2021

	Variable dependiente: Probabilidad de haber teletrabajado frente a no hacerlo		
Hombre	0,216 (0,140)	0,240* (0,139)	0,199 (0,140)
Edad	-0,014** (0,007)	-0,007 (0,007)	-0,013** (0,007)
Nivel de estudios [ref: hasta estudios obligatorios]			
Secundaria posobligatoria		1,199*** (0,357)	1,136*** (0,355)
Educación superior		1,227*** (0,309)	0,825** (0,322)
Ocupación (ISCO2008) [ref: ISCO-5 Personal de restauración, comercios y trabajos manuales y elementales]			
ISCO-1 Directores y gerentes	1,852*** (0,369)		1,858*** (0,388)
ISCO-2 Profesionales científicos y profesionales	1,496*** (0,313)		1,517*** (0,341)
ISCO-3 Técnicos y profesionales de nivel medio	1,899*** (0,330)		1,911*** (0,350)
ISCO-4 Personal de apoyo administrativo	1,164*** (0,345)		1,131*** (0,362)
Número de miembros que conviven en el hogar [ref: hogares con más de 6 miembros]			
3 o menos miembros	-1,734* (0,958)	-1,646* (0,979)	-1,940** (0,855)
Entre 4 y 6 miembros	-2,124** (0,958)	-2,090** (0,979)	-2,331*** (0,857)
Tipo de hogar [ref: parejas con hijos que convivan en el hogar]			
Hogares unipersonales	-0,395** (0,199)	-0,429** (0,200)	-0,407** (0,200)
Padre o madre solo/a que conviva con algún hijo	-0,308 (0,242)	-0,460* (0,263)	-0,336 (0,246)
Parejas sin hijos que convivan en el hogar	-0,118 (0,230)	-0,112 (0,232)	-0,120 (0,234)
Otro tipo de hogar	-0,096 (0,277)	-0,123 (0,284)	-0,087 (0,279)

CUADRO 4.1 (cont.): Determinantes de la probabilidad de haber teletrabajado frente a no hacerlo. Análisis tipo *logit*. España, 2021

	Variable dependiente: Probabilidad de haber teletrabajado frente a no hacerlo		
Tamaño del municipio [ref: menos de 20.000 habitantes]			
Más de 100.000 habitantes y capitales de provincia	0,491*** (0,172)	0,533*** (0,177)	0,494*** (0,173)
Entre 20.000 y 100.000 habitantes	0,404** (0,201)	0,475** (0,203)	0,419** (0,202)
Dispone de ordenador en casa	0,920* (0,536)	0,785* (0,444)	0,847* (0,497)
Constante	0,311 (1,187)	0,332 (1,184)	-0,278 (1,108)
Pseudo R ²	0,059	0,035	0,065
Observaciones	1.759	1.758	1.758

Nota: La muestra está compuesta por los ocupados a los que su trabajo les permitiría teletrabajar. El cuadro muestra los coeficientes que resultan de la estimación. Errores estándar entre paréntesis. Los (*) representan la significatividad de la variable: ***, **, *: significativo al 1 %, 5 % y 10 %, respectivamente.

Fuente: INE (2022f).

teletrabajar se reduce si el individuo forma parte de un hogar menos numeroso. Este resultado es inesperado pues un elevado número de miembros puede dificultar las condiciones de trabajo en el hogar, una vez se ha controlado el efecto de todos los factores incluidos en el modelo. Una vez controlado el tamaño del hogar, la tipología del mismo no muestra grandes diferencias en la probabilidad de teletrabajar. Tomando como categoría de referencia los hogares formados por parejas con hijos que conviven en la vivienda, solo se observan diferencias significativas en los hogares de personas que viven solas, cuya probabilidad de teletrabajar se reduce. Finalmente, el equipamiento TIC del hogar también es determinante. Puesto que casi el 90 % de hogares dispone de acceso a Internet, sobre todo a través de dispositivos móviles, si el individuo dispone de ordenador la probabilidad de que teletrabaje aumenta, aunque la significatividad de la variable es modesta.

Como se ha comentado, la decisión de teletrabajar está condicionada por la decisión de la empresa de permitir o no el teletra-

bajo a sus empleados. Si bien se ha depurado la muestra para eliminar aquellos que no teletrabajan porque la empresa no dispone de medios o no quiere implantarlo, los resultados podrían estar sesgados por los que optan por teletrabajar porque la empresa les obliga a hacerlo y, en ese caso, ninguno de los condicionantes del hogar y del individuo influiría sobre la decisión. Para evitar este sesgo en los resultados presentados del cuadro 4.1, estimamos otro modelo en el que la variable dependiente es la preferencia de teletrabajar, en lugar de si efectivamente ha teletrabajado o no. Consideramos la variable «Porcentaje de su jornada laboral que le gustaría desempeñar en forma de teletrabajo» de la Encuesta TIC de los hogares de 2021 y diferenciamos tres categorías: «Trabajo solamente presencial», «Teletrabajo más del 80 % de la jornada laboral (4 o más días a la semana)» y «Teletrabajo pero menos del 80 % de la jornada laboral (menos de 4 días a la semana)».

Para analizar los factores determinantes de la preferencia por el teletrabajo de los individuos se estima un modelo *logit* multinomial en el que la categoría de referencia de la variable dependiente es «Trabajo solamente presencial». Como variables explicativas se consideran las mismas que en el modelo del cuadro 4.1.³⁹ El cuadro 4.2 muestra los coeficientes resultantes de la estimación y la diferencia entre los tres modelos es la inclusión del nivel de ocupación, el nivel de estudios, o ambas.

Se observa que el sexo es determinante de la preferencia por teletrabajar, especialmente en la decisión de teletrabajar más del 80 % de la jornada con respecto a no hacerlo, pues el coeficiente es positivo y estadísticamente significativo: ser hombre aumenta la preferencia por el teletrabajo frente a ser mujer. El nivel de estudios también aumenta la preferencia por teletrabajar más del 80 % de la jornada respecto al trabajo 100 % presencial, pero no influye en la preferencia por la opción mixta y más equilibrada de teletrabajo y presencialidad.

Por otro lado, determinadas ocupaciones tienen mayor preferencia por el teletrabajo. Así, los individuos que ocupan puestos

³⁹ Únicamente se ha modificado la variable sobre el «número de miembros del hogar» en el que por motivos de representatividad de la muestra se ha reducido a dos categorías: hogares con tres o menos miembros, y hogares con más de tres miembros.

de técnicos y profesionales de nivel medio o de apoyo administrativo tienen una mayor preferencia por teletrabajar que los que ocupan puestos menos cualificados en servicios de restauración, comercios u otras ocupaciones más manuales, lo que es de esperar dado que la implementación del teletrabajo en estas ocupaciones no siempre es posible, y menos durante la totalidad de la jornada laboral. La mayor preferencia por el teletrabajo no se observa en cambio en los individuos empleados en ocupaciones más altas, de dirección y gerencia o de profesionales científicos y técnicos, probablemente porque sus funciones y responsabilidades exigen relaciones presenciales con otros trabajadores.

El número de miembros que conviven en el hogar influye en la preferencia por el teletrabajo en su opción mixta, pero no en el teletrabajo en exclusiva. Los individuos que forman parte de hogares con tres o menos miembros tienen mayor preferencia que los de los hogares más numerosos por compaginar días de teletrabajo con la presencialidad, frente a trabajar el 100 % de la jornada en el lugar de trabajo. Sin embargo, estas diferencias no se observan entre hogares con distinto número de miembros cuando se trata de teletrabajar la totalidad de la jornada.

La composición del hogar también influye, pero solo en el caso de los hogares unipersonales en los que se observan diferencias en las preferencias por el teletrabajo con respecto a los hogares formados por parejas con hijos. De la combinación de estas dos variables se puede concluir que los hogares con menor número de miembros tienen mayor preferencia por el teletrabajo, pero esto deja de ser así cuando se trata de personas que viven solas. No se observan diferencias entre las familias con hijos y las que no tienen hijos que convivan en el hogar. Tampoco se observan diferencias en la preferencia por teletrabajar con respecto a no hacerlo entre individuos que dispongan de ordenador y los que no, ni entre los que viven en municipios de distinto tamaño.

CUADRO 4.2: Determinantes de la preferencia por el teletrabajo. Análisis tipo *logit*. España, 2021

	Variable dependiente: Preferencia por el teletrabajo [ref: trabajo solamente presencial]			
	Teletrabajo >80% de la jornada	Teletrabajo menos del 80% de la jornada	Teletrabajo >80% de la jornada	Teletrabajo menos del 80% de la jornada
Hombre	0,711** (0,299)	0,562* (0,298)	0,547* (0,285)	0,345 (0,284)
Edad	0,000 (0,015)	-0,024 (0,015)	0,002 (0,015)	-0,023 (0,015)
Nivel de estudios [ref: hasta estudios obligatorios]				
Secundaria posobligatoria			1,323* (0,738)	0,890 (0,709)
Educación superior			1,074* (0,631)	0,406 (0,600)
Ocupación (ISCO2008) [ref: ISCO-5 Personal de restauración, comercios y trabajos manuales y elementales]				
ISCO-1 Directores y gerentes	0,779 (0,681)	0,503 (0,712)		0,612 (0,696)
ISCO-2 Profesionales científicos y profesionales	0,372 (0,496)	0,307 (0,524)		0,172 (0,478)
ISCO-3 Técnicos y profesionales de nivel medio	1,561*** (0,585)	1,619*** (0,608)		1,421** (0,567)
				Teletrabajo menos del 80% de la jornada
				0,571* (0,296)
				0,735** (0,298)
				0,001 -0,025
				0,015 (0,015)
				1,289* (0,730)
				1,421** (0,643)
				0,419 (0,728)
				0,229 (0,499)
				1,559*** (0,585)

CUADRO 4.2 (cont.): Determinantes de la preferencia por el teletrabajo. Análisis tipo *logit*. España, 2021

	Variable dependiente: Preferencia por el teletrabajo [ref: trabajo solamente presencial]			
	Teletrabajo >80 % de la jornada	Teletrabajo >80 % de la jornada	Teletrabajo >80 % de la jornada	Teletrabajo >80 % de la jornada
ISCO-4 Personal de apoyo administrativo	1,786*** (0,619)	1,941*** (0,632)	1,709*** (0,617)	1,897*** (0,629)
Número de miembros que conviven en el hogar [ref: hogares con más de 3 miembros]				
3 o menos miembros	0,401 (0,355)	0,654* (0,351)	0,715** (0,350)	0,668* (0,352)
Tipo de hogar [ref: parejas con hijos que convivan en el hogar]				
Hogares unipersonales	-0,959*** (0,425)	-0,985*** (0,426)	-1,012*** (0,419)	-0,973*** (0,426)
Padre o madre solo/a que conviva con algún hijo	-0,341 (0,476)	-0,536 (0,473)	-0,538 (0,469)	-0,560 (0,472)
Parejas sin hijos que convivan en el hogar	-0,119	0,087	0,003	0,032
Otro tipo de hogar	-0,455 (0,634)	-0,443 (0,621)	(0,446) (0,607)	(0,443) (0,621)
	-0,534 (0,634)	0,221 (0,621)	0,029 (0,607)	0,202 (0,635)

CUADRO 4.2 (cont.): Determinantes de la preferencia por el teletrabajo. Análisis tipo *logit*. España, 2021

	Variable dependiente: Preferencia por el teletrabajo [ref: trabajo solamente presencial]			
	Teletrabajo >80% de la jornada	Teletrabajo menos del 80% de la jornada	Teletrabajo >80% de la jornada	Teletrabajo menos del 80% de la jornada
Tamaño del municipio [ref: menos de 20.000 habitantes]				
Más de 100.000 habitantes y capitales de provincia	-0,162 (0,347)	0,339 (0,353)	-0,145 (0,335)	0,370 (0,340)
Entre 20.000 y 100.000 habitantes	-0,325 (0,393)	0,023 (0,399)	-0,378 (0,392)	-0,022 (0,398)
Dispone de ordenador en casa	-0,307 (0,802)	-0,245 (0,805)	-0,437 (0,754)	-0,314 (0,727)
Constante	1,259 (1,035)	2,023* (1,055)	1,074 (1,111)	2,436** (1,054)
Pseudo R ²	0,042		0,031	0,044
Observaciones	1.561		1.561	1.561

Nota: la muestra está compuesta por los ocupados a los que su trabajo les permitiría teletrabajar. El cuadro muestra los coeficientes que resultan de la estimación. Errores estándar entre paréntesis. Los (*) representan la significatividad de la variable: ***, **, *, significativo al 1 %, 5 % y 10 %, respectivamente.

Fuente: INE (2022f) y elaboración propia.

4.5. Conclusiones

A lo largo del capítulo se ha analizado por qué los hogares españoles han sido eslabones básicos de las respuestas a la situación de emergencia ocasionada por la covid-19. La razón es que se les otorgó un papel como *espacios seguros*, dentro de los cuales era posible mantener las relaciones interpersonales, aunque fuera de ellos fueran eliminadas o quedaban muy restringidas para controlar los contagios. Al adoptar las autoridades esas directrices plantearon a las familias dos retos: en primer lugar, los derivados de adaptar la vida de sus hogares a la nueva situación; segundo, lograr que las relaciones familiares durante y después del confinamiento contribuyeran a reducir la transmisión del virus.

El primer reto fue muy exigente porque durante el confinamiento domiciliario el hogar se convirtió en el lugar de convivencia de todos los miembros de cada familia las 24 horas del día, y el espacio para el desarrollo de actividades laborales, educativas, deportivas y de ocio, actividades cotidianas que hasta el momento se realizaban fuera del domicilio. Frente a las nuevas necesidades, las características de los hogares, las condiciones de vida y el equipamiento de las viviendas han condicionado la forma en la que las familias españolas han adaptado sus comportamientos para responder a la pandemia.

Por un lado, el número de miembros que conviven y su composición, así como el espacio y las condiciones de la vivienda, resultaron relevantes para la capacidad de adaptarse al confinamiento domiciliario que tuvo lugar en los meses siguientes a la declaración del estado de alarma, en marzo de 2020. El aislamiento social y la necesidad de apoyo en las actividades diarias de las personas que viven solas, por un lado, o los conflictos para compartir espacios y los problemas de conciliación familiar y laboral en los hogares más numerosos, por otro, incrementaron por distintas vías para parte de la población los costes individuales de contribuir a la acción colectiva de controlar la enfermedad.

Los costes asociados al aislamiento hubieron de ser mayores para la cuarta parte de los hogares españoles formados por personas que vivían solas, con frecuencia con 65 o más años. En cambio, para la tercera parte de los hogares formados por parejas con

hijos que convivían en el hogar y los formados por 5 o más miembros, los mayores costes fueron cómo desarrollar las actividades ampliadas de todos ellos —del teletrabajo a la teleformación, pasando por las de ocio— en un espacio con frecuencia reducido, pues más de la mitad de las familias residen en viviendas de menos de 90m² y el 13 % en menos de 60m².

Las TIC han constituido un instrumento esencial para mitigar el impacto de la pandemia en los hogares españoles, al permitir la realización en el ámbito doméstico de actividades presenciales que habitualmente se venían desarrollando fuera del domicilio. Esa posibilidad ha existido porque los elevados niveles de equipamiento han permitido acceder a Internet con dispositivos fijos, pero sobre todo móviles cuya presencia en los hogares españoles es casi universal. Gracias a ello los miembros de las familias han reducido sustancialmente los costes que significaba estar confinado o sufrir las restricciones para moverse o relacionarse, pues podían desarrollar numerosas actividades desde casa: teletrabajar, asistir a clase, comprar *online*, relacionarse con amigos o familiares, informarse o ver películas. Todo ese conjunto de oportunidades ha facilitado mucho la disposición a cooperar de los individuos con las autoridades, contribuyendo a respetar las directrices y recomendaciones que permitían controlar los contagios.

La intensificación en estos años de las videollamadas, el uso del comercio electrónico y la banca por Internet, la realización de actividades formativas *online*, la concertación de una cita con el médico por Internet o la suscripción a productos *online* de ocio y entretenimiento, son el reflejo del aprovechamiento creciente de esas posibilidades. Sin embargo, las asimetrías en el equipamiento de las TIC en las viviendas y, sobre todo, en habilidades digitales han provocado que determinados hogares hayan soportado mayores costes para cumplir las restricciones impuestas por los gobiernos. Entre estos destacan los formados exclusivamente por personas de edad avanzada —alrededor del 70 % de los hogares con todos los miembros mayores de 75 años no dispone de ordenador ni acceso a Internet, frente al 7,7 % del resto—, los domiciliados en municipios de menor tamaño o los de bajos niveles de ingresos carentes de equipamientos.

El nivel socioeconómico ha influido notablemente a la hora de poder sustituir la presencialidad en distintas actividades por el uso de las TIC. En otras palabras, los mayores ingresos y niveles educativos han permitido paliar mejor las consecuencias de la pandemia. Por el contrario, la brecha digital por edades y entornos socioeconómicos ha alcanzado mayor importancia, porque significa la exclusión social, laboral y educativa de aquellos colectivos que no pueden eludir digitalmente esas consecuencias, enfrentándose a una variante más de la desigualdad de oportunidades.

La educación y el empleo han constituido dos actividades en las que el impacto de la pandemia hubiese sido sustancialmente mayor de no haber hecho uso de las TIC en los hogares y, por esa razón, son dos ejemplos relevantes de esa brecha digital. Por una parte, la teleformación permitió a los centros educativos de todos los niveles adaptar de urgencia la programación de lo que quedaba de curso y realizar clases a distancia durante el confinamiento, pero las asimetrías en las condiciones y recursos de los hogares ha puesto en riesgo la (limitada) igualdad de oportunidades lograda en los centros educativos entre los alumnos procedentes de entornos socioeconómicos distintos.

Por otra parte, la implantación del teletrabajo ha sido una oportunidad, pero ha estado fuertemente condicionada por el sector de actividad y la ocupación, pues muchas tareas requieren el 100 % de presencialidad. En España, alrededor del 65 % de los trabajadores en 2021 declaró no poder teletrabajar porque la ocupación o trabajo que desempeña requiere presencialidad. Del 35 % restante, aproximadamente la mitad declaró no haberlo hecho pese a ser factible, bien porque la empresa no disponía de medios tecnológicos suficientes o no tenía voluntad de implantarlo, o porque los propios trabajadores prefieren la presencialidad, o su domicilio no está adecuado para el teletrabajo.

Entre aquellos a los que la empresa les permite teletrabajar, el nivel educativo y la ocupación influyen en la probabilidad de que el individuo opte por hacerlo. También influyen características del entorno socioeconómico del hogar, como el tamaño del municipio y el equipamiento TIC. El número de miembros del hogar es determinante en la preferencia de la opción mixta de teletrabajo y presencialidad: los individuos que viven en hogares con tres o

menos miembros tienen mayor preferencia por compaginar días de teletrabajo y de presencialidad, mientras los hogares unipersonales tienen menor preferencia por el teletrabajo que las familias con hijos, quizás porque la presencialidad tiene un componente más relevante de socialización en su caso.

En suma, los hogares han tenido cometidos muy relevantes para la ejecución de las respuestas dadas colectivamente a la pandemia. En su desempeño merece la pena destacar, en primer lugar, que las nuevas tecnologías y el amplio equipamiento digital de los hogares españoles han sido muy importantes para reducir los costes de respetar las directrices gubernamentales en materia de reducción de contacto presencial y movilidad. En segundo lugar, hay que subrayar que, en ese contexto de facilidades tecnológicas, las oportunidades de aprovecharlas no ha sido el mismo entre hogares que contaban con distintas composiciones de sus miembros y con recursos muy diferentes.

5. El impacto sobre la economía de los hogares y la desigualdad

PESE a que desde 2015 la economía española volvía a crecer, cuando a mediados de marzo de 2020 se declaró el estado de alarma, las familias todavía no habían recuperado el nivel de renta alcanzado en 2008, antes de la crisis financiera anterior. De acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), la renta por hogar en 2019 en términos nominales era prácticamente idéntica a la de 2008. En términos reales era de 29.400 euros, un 9,3% inferior a la alcanzada en 2008, 32.400 euros. Así pues, en promedio, los ingresos de los hogares todavía no se habían recuperado plenamente de la primera crisis del siglo XXI, la Gran Recesión, cuando sufrieron el gran *shock* que supuso la pandemia.

Este capítulo examina dos importantes cuestiones. En primer lugar, el impacto a corto plazo de la covid-19 sobre la situación socioeconómica de los hogares, atendiendo, por un lado, a sus ingresos y a sus gastos, y, por otro, al consumo y su composición, y al ahorro. En segundo lugar, estudia la capacidad de las actuaciones públicas de paliar los efectos de la pandemia sobre los ingresos de los hogares, la desigualdad y la pobreza.

El punto de partida es la situación de los hogares en el año anterior a la aparición de la pandemia, cuando se completaba el sexto año de recuperación tras la profunda crisis que transcurrió entre 2008 y 2013 y cuyos efectos todavía eran visibles en algunas dimensiones económicas, políticas y sociales. Con esa referencia se analiza lo sucedido en 2020 y 2021.

Una parte importante de los efectos de la covid-19 sobre las condiciones de vida de los hogares son examinados a nivel agregado, pero también es interesante contemplar otros a escala desagregada, como los que afectan a la composición del consumo o

la distribución de la renta. El impacto de la crisis sanitaria ha sido fuertemente heterogéneo desde distintos puntos de vista y en este capítulo analizaremos si esa heterogeneidad ha supuesto ampliar —o no— los problemas de desigualdad previamente existentes.

En los estudios sobre la desigualdad y la pobreza es importante tener presente que las imágenes de la situación son muy distintas cuando se construyen considerando la distribución de la renta que genera el mercado o la que resulta después de las actuaciones públicas. El pago de impuestos y transferencias, tanto monetarias como en especie (servicios públicos gratuitos) modera significativamente la desigualdad que se genera en los mercados de factores y por ello la renta disponible y la renta disponible ajustada presentan niveles de desigualdad menores.

En el caso de la pandemia, tener en cuenta las operaciones redistributivas llevadas a cabo por el sector público es más pertinente por dos razones. En primer lugar, porque en las crisis la desigualdad aumenta. En segundo lugar, porque, como se vio en los capítulos 2 y 3, la magnitud de las ayudas públicas para paliar el impacto del *shock* ha sido extraordinaria, y es importante valorar si las respuestas colectivas dadas al *shock* han frenado o no el incremento de la desigualdad.

Una dificultad para analizar estas cuestiones es que la información para analizar los aspectos distributivos es, a día de hoy, dos años después del inicio de la pandemia, escasa. Por eso, algunos de los resultados presentados se basan sobre información incompleta, que los datos, cuando estén disponibles en su totalidad, deberán confirmar o refutar. El primer apartado del capítulo estudia los efectos del *shock* sobre la economía de los hogares españoles desde una perspectiva agregada, analizando su impacto sobre la renta, el consumo y el ahorro. El segundo considera los cambios en los patrones de consumo del conjunto de los hogares y de los subconjuntos que resultan de agruparlos en función de la edad del sustentador principal y el tercil de gastos del hogar (como *proxy* del nivel de renta). El tercer apartado evalúa la capacidad de la política fiscal de paliar los impactos de la pandemia, adoptando primero una perspectiva agregada para explorar después el efecto de las políticas públicas sobre la distribución de la renta. El cuarto apartado analiza la desigualdad y el quinto, la pobreza

antes y después de la pandemia, desde diversas perspectivas metodológicas. El sexto apartado presenta las principales conclusiones del capítulo.

5.1. Impacto sobre la renta, el consumo y el ahorro: el *shock* agregado

Antes de examinar el impacto de la pandemia sobre la renta, el consumo y el ahorro de los hogares españoles en términos agregados, conviene describir los distintos componentes de la renta de los hogares para situar el análisis distributivo en el marco del proceso generador de rentas (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] 2011; Goerlich 2016).

El proceso comienza en los individuos, pues son estos y no los hogares los que obtienen (o no) ingresos en el mercado, y también son los titulares de derechos reconocidos por el sector público, como las pensiones o subsidios. Los individuos obtienen ganancias salariales, ya sea del trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia (autoempleo). Estas ganancias se ven afectadas por la distribución del salario/hora en función del nivel de cualificación, el sector de actividad o la situación económica general, y también por el número de horas que pueden o desean trabajar los individuos, desarrollando un trabajo a tiempo completo o parcial. Algunos individuos no participan en el mercado de trabajo y no obtienen rentas salariales. Además, en las sociedades desarrolladas, muchos individuos obtienen rentas del capital —beneficios, intereses o alquileres— procedentes del ahorro o la riqueza acumulada o heredada. Todos estos pagos derivados de la utilización de los factores de producción propiedad de los individuos constituyen la renta primaria o de mercado.

Muchas personas en edad de trabajar no participan del mercado de trabajo y no obtienen ingresos salariales. Es posible que sean inactivos o desempleados y que, aun deseando participar en el mercado de trabajo, no puedan hacerlo. En algunos casos, los individuos no obtienen rentas pero en otros perciben ingresos procedentes de transferencias públicas: prestaciones por desempleo o por invalidez. Otros individuos, habiendo ya sobrepasado

la edad de trabajar, obtienen otras transferencias: las pensiones de jubilación o vejez. En otros casos, como los niños, sus consumos son financiados con cargo a los ingresos que reciben otros miembros de la unidad familiar o a través de los servicios sociales.

El párrafo anterior advierte que, si bien el origen de la distribución de la renta es individual, la organización social y la biología hacen que el uso de la renta y muchas decisiones de consumo y ocio no se gestionen de forma individual, sino en unidades más amplias, fundamentalmente las familias. En ellas, no todos los individuos obtienen rentas de mercado; por ejemplo, ni los niños ni las personas mayores, pero tampoco los parados u otros inactivos que no participan en el mercado de trabajo y no obtienen rentas del capital. En consecuencia, además de las rentas de mercado existe un complejo entramado de transferencias públicas y privadas, muchas de ellas de ámbito intergeneracional (Lee y Mason 2011), que modelan la distribución de la renta en un momento determinado desde la perspectiva más relevante para el bienestar, el hogar.

La renta de mercado más el conjunto de transferencias monetarias que reciben los individuos que forman parte de una familia, o directamente el hogar en su conjunto, da lugar a la renta monetaria o bruta del hogar. Se origina fundamentalmente a nivel individual, pero es compartida por todos sus miembros.

Las familias no disponen de toda esa renta para consumir y ahorrar, pues deben pagar impuestos para financiar las transferencias y los servicios públicos. Una parte de los impuestos son de naturaleza directa y los pagan las propias familias. Deduciendo de la renta bruta de los hogares los impuestos directos que pagan obtenemos la renta disponible. Esta es, tradicionalmente, la variable objeto de atención en los análisis distributivos, pero no es el final de la historia de las operaciones redistributivas relevantes llevadas a cabo por el sector público en las economías desarrolladas actuales. Además, los ciudadanos reciben importantes servicios públicos en especie, sin pagar una contraprestación monetaria directa por ser usuarios de los mismos.

Las transferencias públicas en especie hacia los hogares no forman parte de su renta monetaria, pero constituyen recursos importantes que afectan a su nivel de bienestar, entre otras co-

sas porque les permiten liberar recursos monetarios que pueden destinar a otros fines. Los ejemplos más destacados de estas transferencias en especie son la cobertura sanitaria y la educativa, gratuita para el periodo obligatorio y subvencionada en el resto de niveles. La cobertura sanitaria ha sido especialmente relevante en la pandemia y durante el proceso de vacunación, ofreciendo servicios en las mismas condiciones a toda la población, en función de sus necesidades y no de su capacidad de gasto.

Añadiendo a la renta disponible la valoración monetaria de estos servicios públicos en especie obtenemos la renta disponible ajustada o renta extendida del hogar, una parte de la cual no es de naturaleza monetaria y representa el último escalón en el proceso de generación de rentas.

El brusco cambio en la situación de los hogares que se produjo entre 2019 y 2021 puede verse de forma integrada a partir de las Cuentas Anuales y Trimestrales no Financieras de los Sectores Institucionales elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE). La información para estos años, así como la variación entre los mismos, se observa en el cuadro 5.1. En 2020, frente a una caída del 10,8 % del PIB de la economía española en términos reales respecto al año anterior, el primer hecho llamativo de las cuentas de los hogares⁴⁰ es el moderado descenso de la renta bruta disponible en relación con la caída de la producción. La renta disponible de los hogares cae menos de la mitad que el PIB, un 4,6 % en términos reales según esta fuente.

Sin duda alguna, el efecto amortiguador sobre las rentas de los hogares respecto a la caída de la producción se debe a las importantes ayudas públicas a los hogares analizadas en el capítulo 3: las prestaciones por desempleo a parados, así como a las prestaciones recibidas por los trabajadores en ERTE y las ayudas a los autónomos afectados por situaciones de reducción o cese de actividad. Obsérvese el importante crecimiento de las prestaciones sociales de carácter monetario a lo largo de 2020, un 16,5 %.

⁴⁰ Las cuentas de los hogares procedentes de Contabilidad Nacional analizadas en este apartado incluyen a las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares.

CUADRO 5.1: Cuentas no Financieras de los Hogares. España, 2019-2021
(millones de euros de 2016 y tasa de variación)

	Millones de euros de 2016			Tasa de variación		
	2019	2020	2021	2019-2020	2020-2021	2019-2021
Remuneraciones salariales pagadas por las AA. PP.	129.064	134.984	137.376	4,6 %	1,8 %	6,4 %
Resto de remuneraciones salariales	424.969	389.909	399.684	-8,3 %	2,5 %	-5,9 %
Excedente de explotación bruto	75.063	77.181	73.748	2,8 %	-4,4 %	-1,8 %
Renta mixta bruta	132.990	114.430	116.524	-14,0 %	1,8 %	-12,4 %
Rentas de la propiedad (recursos - empleos)	43.992	21.557	21.768	-51,0 %	1,0 %	-50,5 %
Renta primaria o de mercado	806.078	738.061	749.099	-8,4 %	1,5 %	-7,1 %
Prestaciones sociales distintas de las transferencias en especie y otras transferencias	209.758	244.417	236.535	16,5 %	-3,2 %	12,8 %
Renta bruta	1.015.836	982.478	985.634	-3,3 %	0,3 %	-3,0 %
Impuestos y cotizaciones sociales pagadas por los hogares (empleos-recursos)	267.771	268.856	278.331	0,4 %	3,5 %	3,9 %
Renta disponible	748.065	713.622	707.303	-4,6 %	-0,9 %	-5,4 %
Transferencias sociales en especie	132.899	142.366	145.292	7,1 %	2,1 %	9,3 %
Renta disponible ajustada	880.964	855.988	852.595	-2,8 %	-0,4 %	-3,2 %
Consumo (Gasto en consumo final)	683.633	603.561	624.344	-11,7 %	3,4 %	-8,7 %
Ahorro	61.795	106.383	80.681	72,2 %		30,6 %
Formación bruta de capital fijo	40.308	39.309	48.583	-2,5 %	23,6 %	20,5 %
Capacidad o necesidad de financiación	19.688	66.013	17.921			-9,0 %

Nota: Los hogares incluyen a las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares. Los valores se presentan a precios constantes de 2016 utilizando como deflactor el IPC base 2016.

Fuente: INE (2022k, 2022m, 2022n).

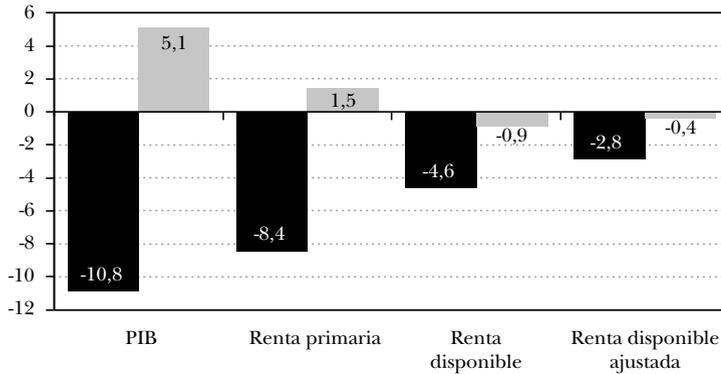
Las transferencias en especie también muestran un crecimiento importante en 2020, un 7,1 % en términos reales, que hace que la renta bruta ajustada sufra una caída todavía menor que la renta disponible, de solo un 2,8 % en términos reales. En 2021 las transferencias sociales en especie también aumentaron, un 2,1 %, pero pese a ello la renta disponible era un 0,4 % inferior a la de 2020 y un 3,2 % inferior a la de 2019, de modo que el esfuerzo compensatorio del gasto público palió significativamente, pero no eliminó, el impacto negativo de la pandemia sobre la renta disponible real de los hogares, que retrocede en estos dos años afectada también por el incremento de los precios en 2021. En consecuencia, de acuerdo con la Contabilidad Nacional, no se han recuperado aún los niveles de renta disponible anteriores a la pandemia, siendo un 5,4 % inferiores a los de 2019.

El gráfico 5.1 sintetiza las tasas de variación totales (panel *a*) y per cápita (panel *b*) del producto interior bruto (PIB) y las diferentes definiciones de la renta de los hogares, en términos reales para los años 2019-2020 y 2020-2021. La actuación del sector público ayudó a mitigar el impacto sobre la renta de los hogares de la fuerte caída de la producción derivada de la pandemia. Frente a una caída del PIB per cápita del 11,3 % y de la renta primaria por hogar del 9,1 % entre 2019 y 2020 (un 10,8 % y 8,4 % en valores absolutos, respectivamente), la renta disponible ajustada por hogar —una vez tenidas en cuenta las medidas del sector público— se redujo solo un 3,5 %. En 2021, el PIB se recupera y también lo hacen la renta primaria de los hogares españoles en términos reales (1,5 %), pero la renta disponible ha disminuido ligeramente respecto al año anterior un 0,9 %, también por hogar (un 0,7 %), debido al notable incremento de la inflación.

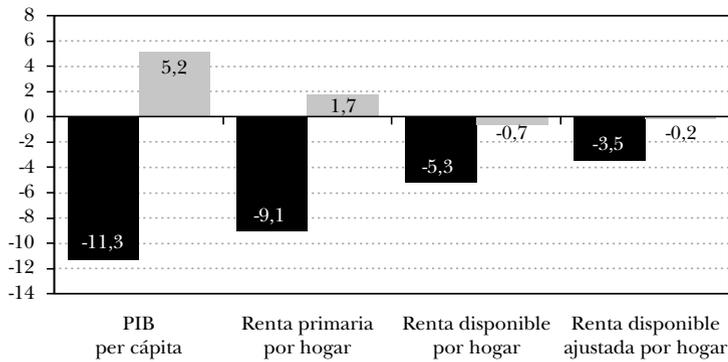
El cuadro 5.1 ofrece otras magnitudes de interés que ayudan a dimensionar el importante *shock* agregado sufrido por los hogares. A pesar de la moderada reducción en la renta disponible en comparación con la caída en la actividad agregada, la caída que experimentó el consumo en términos reales entre 2019 y 2020 fue enorme, un 11,7 %, por encima incluso de la caída en la producción. Naturalmente, las restricciones en las actividades de la vida cotidiana derivadas del confinamiento y las limitaciones de movilidad están detrás de esta importante caída en el consumo —que

GRÁFICO 5.1: Tasa de variación del PIB y la renta de los hogares. España, 2019-2021
(porcentaje)

a) PIB y renta de los hogares a precios constantes de 2016



b) PIB per cápita y renta por hogar a precios constantes de 2016



■ 2019-2020 ■ 2020-2021

Nota: Los hogares incluyen a las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares. Para obtener la renta por hogar se ha considerado el número de hogares de acuerdo con la Encuesta Continua de Hogares de 2019 y 2020 y las proyecciones de hogares de 2021 del INE. La renta de los hogares se ha deflactado utilizando el índice de precios al consumo (IPC) base 2016 mientras que el PIB se ha deflactado a partir de los índices encadenados de volumen con base 2015 y convirtiendo el deflactor del PIB a 2016=100.

Fuente: INE (2022h, 2022m, 2022k, 2022n, 2022a, 2022o).

estuvo marcada especialmente por el derrumbe de esta magnitud en el segundo trimestre de 2020, que disminuyó un 22 % en términos nominales respecto al trimestre anterior—, pero también por la enorme incertidumbre existente. El retroceso fue muy asimétrico por tipos de bienes, como se comprobará en el apartado siguiente. En 2021, el consumo de los hogares recuperó parte de la caída producida en 2020, pero seguía un 8,7 % por debajo de los niveles prepandemia, afectado por el fuerte incremento de los precios durante ese año.

La contrapartida a esta importante reducción del consumo en 2020 es un gran aumento del ahorro de las familias, a pesar de la reducción en su renta. El ahorro familiar crece un 72,2 % y casi duplica su tendencia, pasando la tasa de ahorro de un 8,3 % en 2019 a un 14,9 % en 2020, alcanzando el máximo de la serie histórica. Una estimación del exceso de ahorro generado en 2020, basada en Fernández Sánchez (2021) y obtenida extrapolando tendencias pasadas, lo sitúa entre los 50 y los 60 mil millones de euros corrientes. Es decir, al menos la mitad de ahorro a lo largo de 2020 podría considerarse exceso de ahorro generado como consecuencia de la pandemia. En 2021, la tasa de ahorro es del 11,4 %, aún superior a los niveles anteriores a la pandemia pero claramente menor que la de 2020.

Los motivos de este incremento en el ahorro durante la pandemia se deben básicamente a tres factores. En primer lugar, una parte importante es ahorro forzoso ante la imposibilidad de consumir a consecuencia del confinamiento y las restricciones de movilidad. En segundo lugar, hay una parte de ahorro generado por motivo precaución (Campbell 1987), dada la incertidumbre generada y la dificultad de prever qué parte de la situación es transitoria y qué parte permanente, así como la duración de las ayudas de los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE). Finalmente, es razonable pensar que una parte pequeña del exceso de ahorro se generó debido a la reducción voluntaria de actividades fundamentalmente ligadas al ocio, y se deriva del miedo al contagio, incluso cuando las restricciones empezaron a levantarse.

Aunque la información del cuadro 5.1 resume el *shock* agregado, da pistas de que los hogares están lejos de haberlo sufrido de forma homogénea. Así, la diferente evolución de las rentas salariales pagadas por las administraciones públicas y el resto de remuneraciones salariales, ilustrada en las primeras líneas del cuadro, es una muestra de ello incluso a este nivel de agregación: mientras las remuneraciones salariales pagadas por las administraciones públicas (AA. PP.) crecieron en un 4,6 % en 2020, el resto disminuyó en un 8,3 %. Existe, pues, un efecto asimétrico aquí, derivado, en gran parte, de la inexistencia de ERTE en la Administración pública porque, a grandes rasgos, mantuvo el empleo y su remuneración, contribuyendo a amortiguar el *shock* agregado sobre los hogares, a costa de un tratamiento asimétrico de una parte de los trabajadores que, previsiblemente, empujó al alza la desigualdad.

Por otro lado, se aprecia que las caídas de los salarios privados fueron del 8,3 %, mucho menores que las de las rentas mixtas de los autónomos (14 %) y, sobre todo, que las rentas de la propiedad (51 %). Como vimos en el capítulo 3, las transferencias monetarias a estos tres grupos de rentas también fueron distintas, compensando en diferente medida sus caídas.

El impacto de la pandemia ha sido también tremendamente heterogéneo desde distintas perspectivas desagregadas, algunas de las cuales han sido contempladas tanto espacial como sectorialmente en el capítulo 3. Pero algunos de los sectores afectados, como por ejemplo la hostelería o el comercio, están asociados a empleos con bajos niveles de cualificación y remuneración salarial. La conclusión lógica es que ello ha tenido impactos relevantes sobre la distribución de la renta, sobre los que volveremos al final de este capítulo.

5.2. Cambios en los patrones de consumo

El confinamiento domiciliario, las restricciones impuestas a la movilidad y a las reuniones sociales y familiares tuvieron reflejo en los niveles de consumo y ahorro de las familias españolas y en su composición. El gasto en consumo final de los hogares españoles

experimentó una intensa caída en el segundo trimestre de 2020, tras la declaración del estado de alarma en marzo de 2020, retrocediendo en pocos meses a los niveles que se alcanzaron durante la Gran Recesión. En la segunda mitad de 2020, con el inicio de la desescalada, los niveles de consumo de los hogares españoles recuperaron parte de esa caída, pero a finales de 2021 aún no se habían alcanzado los niveles anteriores a la pandemia. Por otra parte, los hogares tuvieron que adaptar sus hábitos y actividades diarias al entorno del hogar como consecuencia de las restricciones, produciéndose cambios en los patrones de consumo de las familias al intensificarse el realizado en las viviendas. Este apartado analiza dichos cambios en los hábitos de consumo de las familias tomando como referencia la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) del INE.

De acuerdo con la EPF, el gasto monetario medio por hogar,⁴¹ a precios corrientes, se redujo un 14,4 % entre 2019 y 2020. Sin embargo, a lo largo de 2020 los hogares vivieron tres periodos distintos, marcados por la evolución de la pandemia: uno de normalidad anterior a la declaración del estado de alarma; uno de confinamiento desde marzo de 2020 hasta junio de 2020; y otro de *nueva normalidad*, desde junio de 2020, tras la desescalada. De acuerdo con las cifras publicadas (INE 2021a), el gasto medio de los hogares durante el confinamiento fue casi un 30 % inferior al del mismo periodo del año anterior y casi un 20 % inferior al promedio anual de 2020, debido a que, tras el confinamiento y la llegada a la *nueva normalidad*, los hogares retomaron el consumo de determinados bienes y servicios que habían dejado de comprar durante los meses anteriores. No obstante, en esta tercera etapa, siguieron existiendo restricciones de las autoridades y cautelas de los consumidores, que afectaron a la recuperación del gasto en distintas partidas.

La reducción del consumo de los hogares en 2020 no ha sido de la misma intensidad para todos los bienes y servicios que las familias adquieren. El panel *a* del gráfico 5.2 muestra la tasa de

⁴¹ Se ha tomado para el análisis el gasto referido al flujo monetario, que excluye los consumos no monetarios, compuesto por el alquiler imputado, principalmente, y otras partidas como el autoconsumo o los salarios en especie.

variación del gasto monetario medio por hogar entre 2019 y 2020, distinguiendo por grupo de gasto de acuerdo con la clasificación europea de consumo denominada European Classification of Individual Consumption by Purpose (ECOICOP).⁴² Con la excepción de la alimentación, el gasto medio por hogar fue en promedio más bajo en 2020 que en 2019 en todos los grupos de gasto. Los grupos que experimentaron mayores caídas fueron los relacionados con actividades que habitualmente se realizaban fuera del hogar, como el gasto en restaurantes y hoteles —que disminuyó un 40,1 % en 2020 respecto el año anterior—, ocio y cultura —que cayó casi un 32 % a pesar de incluir también los equipos de sistemas de información—, transporte —un 29,5 % inferior— y en vestido y calzado —un 28,8 %—.

El panel *b* del gráfico 5.2 presenta la tasa de variación del gasto medio por hogar en el confinamiento y en la *nueva normalidad* (con respecto al periodo de 2020 anterior al estado de alarma), de acuerdo con lo publicado por el INE (2021a). La situación de confinamiento domiciliario se tradujo en la caída de más del 80 % del gasto en ropa y calzado y en restaurantes y hoteles. Estas partidas recuperaron sus niveles tras el inicio de la desescalada y hasta finales de 2020, si bien el consumo no recuperó los niveles de los meses anteriores a la declaración del estado de alarma —seguían siendo un 27 % y un 23 % inferiores, respectivamente— a pesar de tratarse de un periodo que incluye las vacaciones estivales y las navideñas. Del mismo modo, el consumo de los hogares en ocio, cultura y transporte experimentó caídas de más del 40 % durante el confinamiento y solo se aproximaría al nivel previo al mismo al aumentar en la nueva normalidad, pero con dificultades durante más de un año.

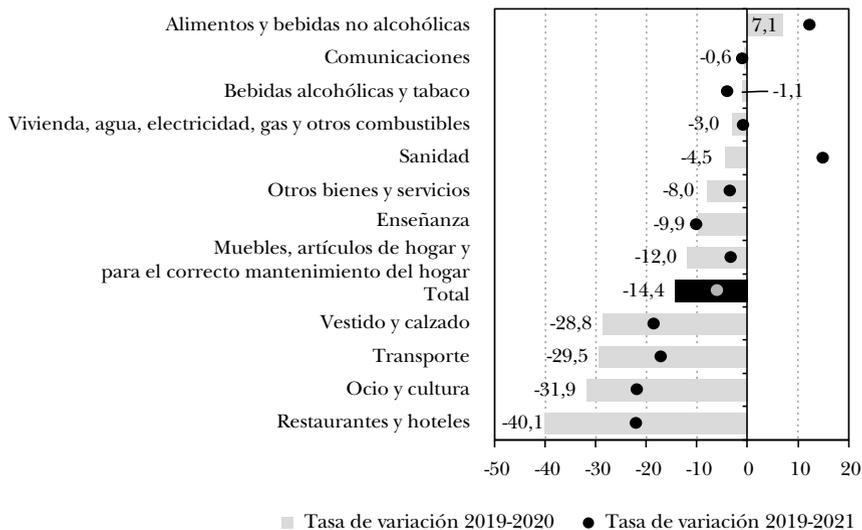
En 2021, el gasto medio de los hogares se recuperó pero se situó un 6 % por debajo de los niveles anteriores a la pandemia, a precios corrientes y solo en alimentación y bebidas no alcohólicas y en salud los niveles de gasto medio de los hogares superaron los de 2019 (12,4 % y 14,9 %, respectivamente).⁴³ Por otro lado, pese

⁴² Véase el apéndice A2 para el detalle en cada categoría de gasto.

⁴³ En la segunda mitad de 2021 se inició un periodo de presión inflacionista que ha continuado en 2022 y que podrá afectar al análisis a precios corrientes del gasto de las familias en años sucesivos.

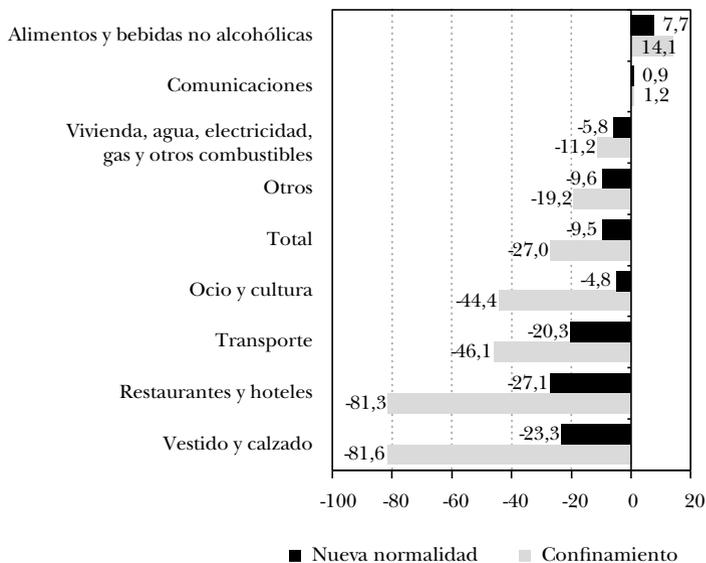
GRÁFICO 5.2: Tasa de variación en el gasto monetario medio por hogar. España, 2019-2021
(porcentaje)

a) 2019-2021



b) 2020 por subperiodos

(variación respecto al periodo de 2020 previo al confinamiento)



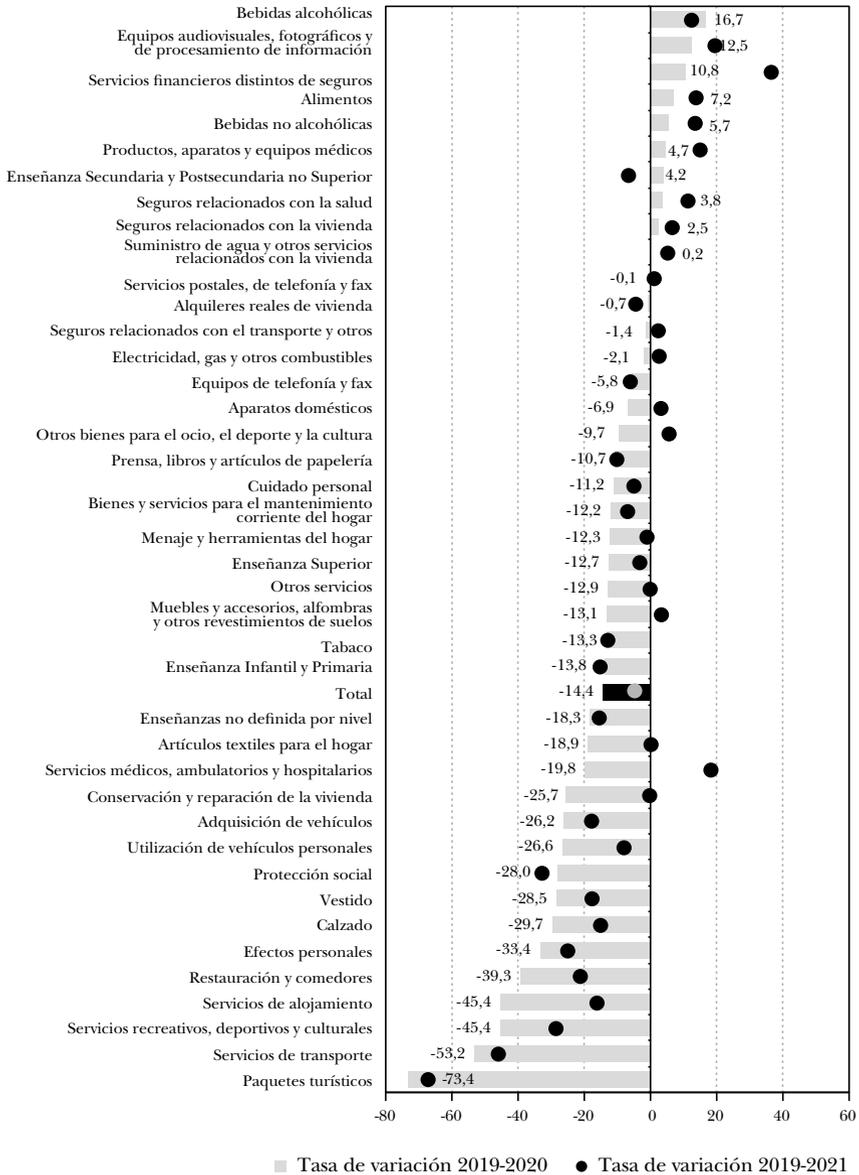
Fuente: INE (2021a, 2022b) y elaboración propia.

al mayor uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) que han hecho los hogares para adaptar sus equipamientos, actividades y rutinas diarias al ámbito doméstico, en promedio anual, el gasto en comunicaciones —que incluye servicios de telefonía móvil, servicios de conexión a Internet y paquetes de telefonía/Internet/televisión de pago—, disminuyó un 0,6 % entre 2019 y 2020, recuperando los niveles prepandemia en 2021. Esto se debe a que, como se ha visto en el capítulo 4, aproximadamente el 90 % de los hogares ya disponía de acceso a Internet antes de la pandemia y, además, los servicios de telecomunicaciones se contratan, por lo general, con tarifa plana, por lo que un mayor uso de las TIC durante la pandemia no tiene por qué necesariamente suponer un mayor gasto para los hogares. Pese a todo, fue —con la excepción de la alimentación— el grupo de gasto menos afectado por la reducción del consumo de los hogares durante la pandemia.

La cesta de consumo que adquieren las familias a lo largo del año se compone de bienes y servicios muy heterogéneos, por lo que resulta interesante conocer el comportamiento del consumo de los hogares durante la pandemia con un mayor nivel de desagregación. El gráfico 5.3 muestra la tasa de variación del gasto monetario medio por hogar en 2020 y 2021 con respecto a 2019 por código de gasto a tres dígitos de la ECOICOP. Los paquetes turísticos y los servicios de transporte urbano, aéreo, ferroviario y marítimo son los que experimentaron una mayor caída durante el primer año de pandemia —del 73 y el 53,2 %, respectivamente— como consecuencia de las restricciones impuestas a la movilidad y a la distancia social. En intensidad de caída en términos de gasto medio por hogar les siguen los servicios recreativos, deportivos y culturales —como la asistencia a eventos deportivos o uso de instalaciones deportivas, la asistencia a cines, teatros, museos, etc.— y servicios de alojamiento —como hoteles, pensiones, casas rurales, apartamentos turísticos, etc.— que se redujeron en un 45 %. En 2021, los hogares aumentaron el gasto en estos conceptos pero aún lejos de alcanzar los niveles anteriores a la pandemia, a precios corrientes.

Por otro lado, los hogares aumentaron el gasto en alimentación y bebidas —con especial relevancia las bebidas alcohólicas como

GRÁFICO 5.3: Tasa de variación en el gasto monetario medio por hogar por grupo de gasto (ECOICOP a tres dígitos). España, 2019-2021
(porcentaje)



Nota: Para el caso de los seguros, se ha considerado el detalle del gasto medio por hogar a cuatro dígitos con la finalidad de identificar el incremento del gasto en seguros sanitarios durante la pandemia.

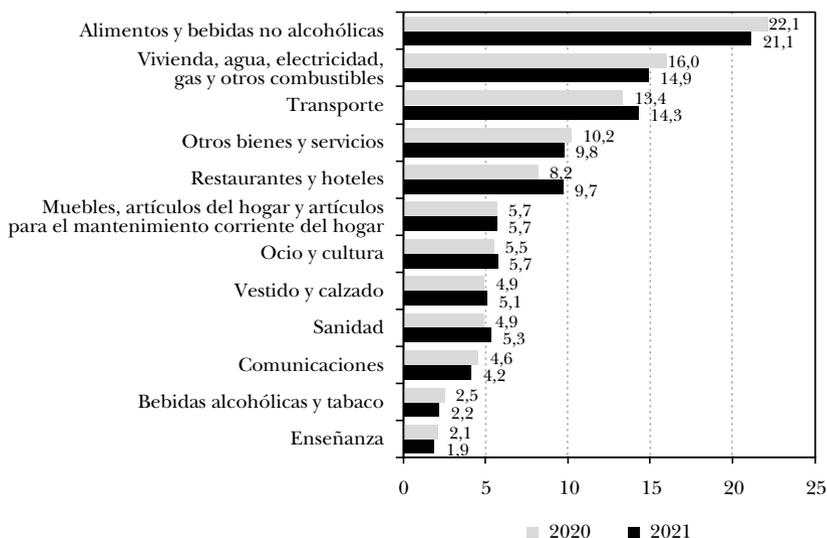
Fuente: INE (2022d) y elaboración propia.

la cerveza y el vino, que aumentaron el gasto medio por hogar en un 17%— y en equipos audiovisuales y de procesamiento de la información como los ordenadores (aumentó en un 12,5% en 2020), ante la necesidad de adaptar los hogares al teletrabajo y la teleformación. También aumentó el gasto de los hogares en servicios financieros, que incluye las comisiones o los servicios pagados a los bancos, oficinas de correo o cajas de ahorro (un 10,8%); en productos farmacéuticos y equipos médicos, que incluye las mascarillas (un 4,7%); en enseñanzas secundarias y postsecundarias no superiores, que incluye la formación *online* (un 4,2%); y en seguros, especialmente los relacionados con la salud (un 3,6%). En 2021, el gasto en estos conceptos siguió aumentando por encima de los niveles de 2019, con la excepción del gasto en bebidas alcohólicas, que se redujo respecto a 2020 pero se mantuvo un 11% por encima de los niveles de antes de la pandemia, y el gasto en enseñanzas secundarias y postsecundarias no superiores, que se redujo un 8,1% por debajo del gasto en 2019. En 2021 destaca, además, el incremento que se produjo en el gasto medio por hogar en servicios médicos, ambulatorios y hospitalarios (de casi un 17), que incluye los servicios de laboratorios de análisis, como los que realizan pruebas PCR, tras haberse reducido en 2020.

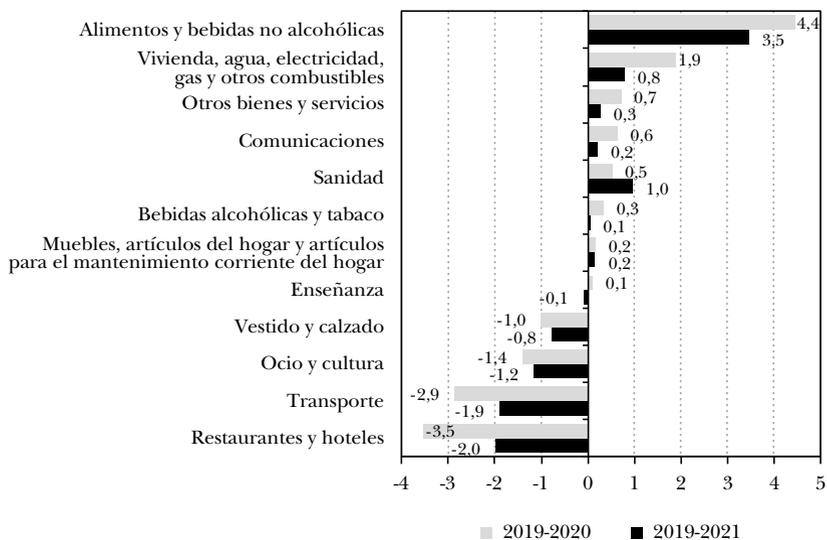
La distinta intensidad con la que aumentó o disminuyó el gasto medio de los hogares en los distintos grupos, en función de las necesidades de las familias durante la pandemia tuvo como resultado un cambio en la composición del consumo de los hogares, en el promedio del año 2020 pero también en las distintas etapas de ese año —preconfinamiento, confinamiento y posconfinamiento—. En promedio de 2020, las familias han dedicado más de una tercera parte de su consumo a bienes considerados esenciales, alimentación y vivienda (38%), lo que supone más de 6 puntos porcentuales adicionales que el año anterior a la pandemia (gráfico 5.4). Este porcentaje ha disminuido en 2021, llegando a representar el 36%, 4,3 puntos porcentuales más que en 2019. El gasto en transporte, hoteles y restaurantes, y ocio y cultura, pese a haber perdido en 2020 conjuntamente casi 8 puntos porcentuales en la cesta de consumo de las familias con respecto a 2019, representaba más de una cuarta parte del gasto (27%), aunque estuvo concentrado mayoritariamente en los primeros meses

GRÁFICO 5.4: Cambios en la estructura de gasto de los hogares. España, 2019-2021

a) Distribución porcentual, 2020-2021
(porcentaje)



b) Variación en la distribución porcentual del gasto de los hogares, 2019-2021
(puntos porcentuales)



Fuente: INE (2022d) y elaboración propia.

de 2020 y tras el periodo de confinamiento. En 2021, el gasto en estos conceptos ha ganado peso, representando casi el 30 % del gasto de las familias, aunque sigue estando 5 puntos porcentuales por debajo de lo que representaba en 2019.

Como se ha visto en el capítulo 4, la capacidad de adaptación y respuesta de los hogares a la situación de pandemia, especialmente al uso de las TIC como herramienta sustituta de la presencialidad en las actividades laborales, educativas y de ocio, ha estado influida por las características y condiciones socioeconómicas de los hogares. Del mismo modo, los cambios en los patrones de consumo de las familias han sido de distinta intensidad en función de la situación socioeconómica del hogar. A continuación se analizan los cambios en el consumo de los hogares según la edad del sustentador principal y por terciles de gasto del hogar como *proxy* del nivel de renta de las familias.

El panel *a* del gráfico 5.5 muestra la composición del gasto de los hogares por edad del sustentador principal, distinguiendo cuatro grupos: de 16 a 34 años, de 35 a 54 años, de 55 a 74 años y 75 o más años. La pandemia alteró la importancia relativa de las distintas partidas de gasto en todos los grupos de edad. La alimentación ha ganado peso en todos los grupos, aunque solo en el grupo más joven se sitúa por debajo del 20 %. En cambio, el gasto en actividades de ocio y cultura, restaurantes y hoteles y servicios de transporte, pese a haber perdido peso, sigue representando más de un 32,2 % en 2020 en los hogares donde el sustentador principal es una persona joven, mientras que en los que el sustentador principal es una persona con 75 años o más este porcentaje representa el 13,6 %.

En la variación del gasto monetario medio por hogar entre 2019 y 2020 por edad del sustentador principal (gráfico 5.5, panel *b*), en promedio no se observan grandes diferencias entre los distintos grupos de edad en el ajuste agregado, pero sí cuando se distingue por tipo de gasto. En todos los grupos de edad la reducción del gasto medio por hogar fue más intensa en los servicios no esenciales como restaurantes y hoteles, transporte, ocio y cultura y ropa y calzado, pero la intensidad del ajuste no fue la misma. Por lo general, en los hogares cuyo sustentador principal es una persona joven de entre 16 y 34 años, la reducción del gasto en estas

partidas fue menor. En cambio, el incremento del gasto medio en alimentación fue mayor (posiblemente porque en los hogares jóvenes el cambio a comer en casa fue más intenso por la mayor frecuencia de sus comidas fuera en circunstancias normales), aunque ligeramente por debajo del de los hogares cuyo sustentador principal tiene entre 35 y 54 años. También en enseñanza se observa un patrón en este grupo de edad distinto del resto, pues el grupo de entre 16 y 34 años es el único colectivo que aumentó el gasto en enseñanza.

Finalmente, el panel *c* del gráfico 5.5 muestra la variación del gasto monetario medio por hogar según edad del sustentador principal en 2021 con respecto al año anterior a la pandemia. Destaca el incremento en el gasto de las familias en salud en todas las edades, como ya se ha apuntado anteriormente, aunque de forma más intensa en los hogares en los que el sustentador principal es más joven, mientras que el incremento es menor en los hogares donde el sustentador tiene 75 años o más. El gasto en ocio y

GRÁFICO 5.5: Composición del consumo de los hogares por grupo de edad del sustentador principal. España, 2019-2021
(porcentaje)

a) Distribución porcentual

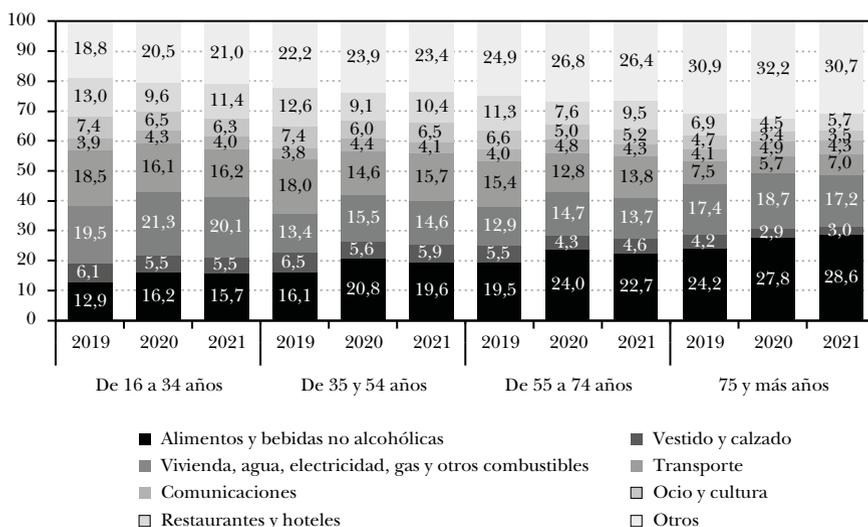
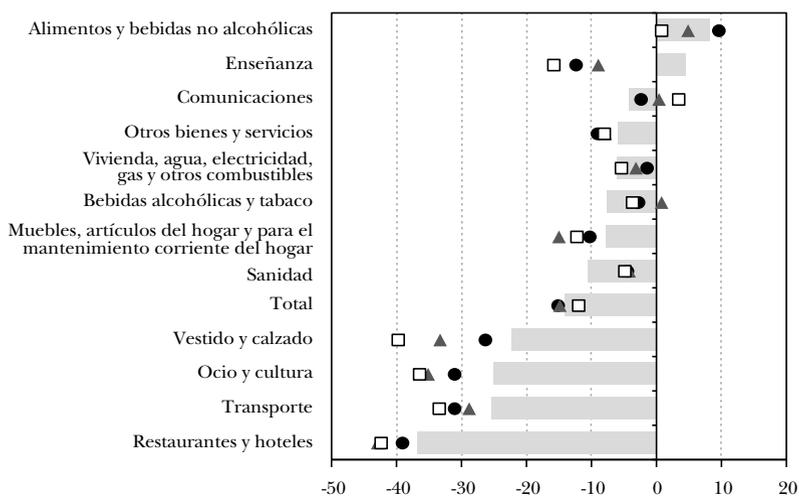
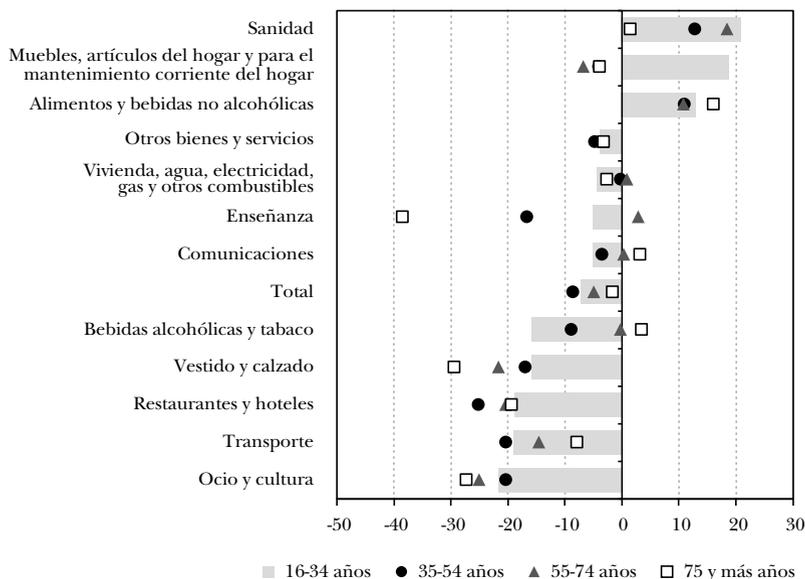


GRÁFICO 5.5 (cont.): Composición del consumo de los hogares por grupo de edad del sustentador principal. España, 2019-2021
(porcentaje)

b) Variación del gasto medio por hogar por edad del sustentador principal, 2019-2020



c) Variación del gasto medio por hogar por edad del sustentador principal, 2019-2021



Fuente: INE (2022d) y elaboración propia.

cultura, restaurantes y alojamiento o transporte no ha recuperado los niveles de 2019 en ninguno de los grupos de edad.

Por el contrario, en los hogares cuyo sustentador principal es una persona con 75 o más años, el gasto por hogar en alimentación prácticamente no varió con respecto al 2019 —estas personas suelen pasar más tiempo en casa en periodos normales y el confinamiento implica menos cambios que para las más jóvenes—, pero aumentó un 3,4 % el gasto medio en comunicaciones, mientras el resto de grupos mantuvieron el gasto o incluso lo redujeron. Como se ha visto en el capítulo 4, la mayoría de hogares sin conexión a Internet están formados por personas mayores que con la pandemia han tenido más necesidad de equipar sus hogares de conexión a Internet para evitar un mayor impacto social de la misma en sus actividades diarias y relaciones sociales.

El panel *a* del gráfico 5.6 muestra los cambios en la distribución del gasto de las familias agrupándolas por tercil de gasto total, como aproximación al nivel de renta que poseen. El gasto en bienes esenciales —alimentación, vestido y calzado y vivienda—

GRÁFICO 5.6: Composición del consumo de los hogares por tercil de gasto del hogar (proxy del nivel de renta). España, 2019-2021
(porcentaje)

a) Distribución porcentual del gasto por tipo de gasto

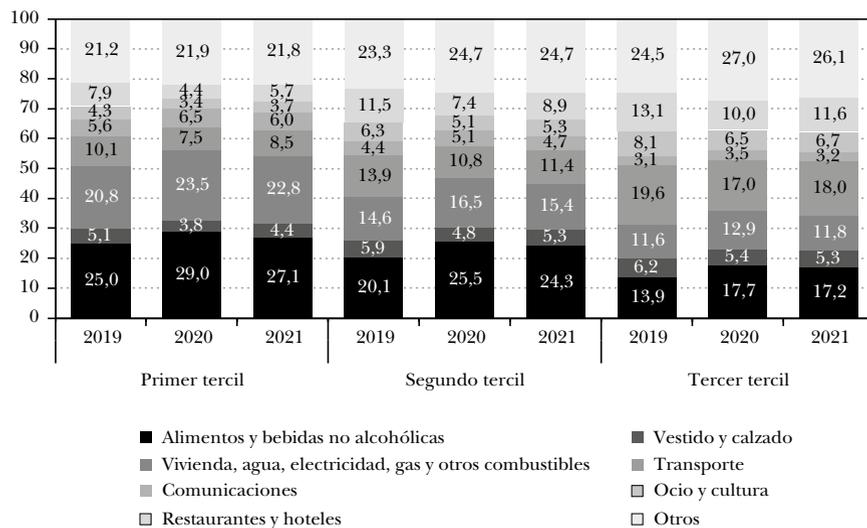
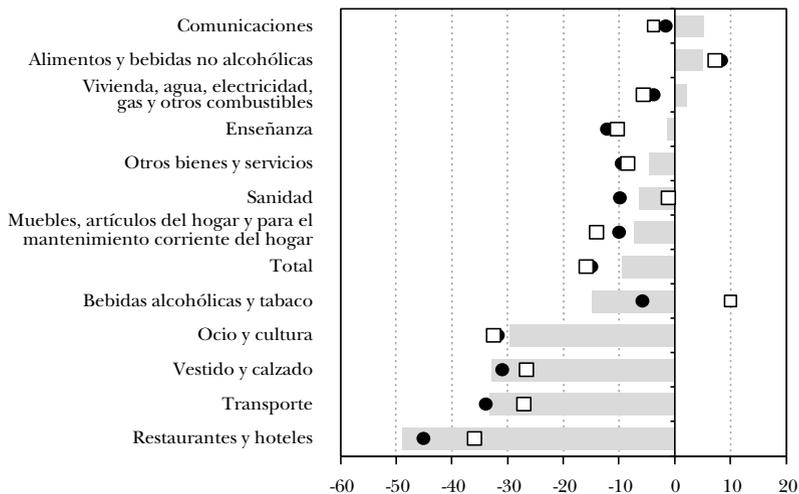
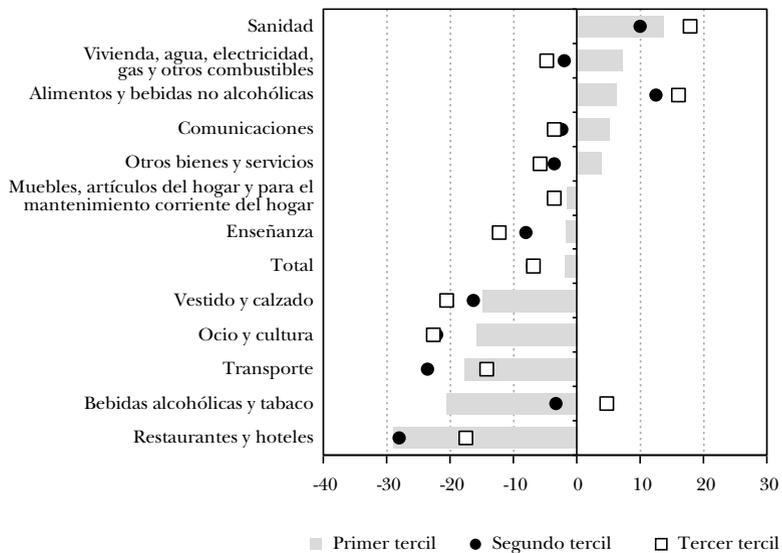


GRÁFICO 5.6 (cont.): Composición del consumo de los hogares por tercil de gasto del hogar (proxy del nivel de renta). España, 2019-2021
(porcentaje)

b) Variación del gasto medio por hogar, 2019-2020



c) Variación del gasto medio por hogar, 2019-2021



Fuente: INE (2022d) y elaboración propia.

representa más del 50 % del gasto de las familias situadas en el primer tercil y en 2020 ganó peso en los hogares situados en todos los terciles de gasto. Otras partidas como el gasto en restaurantes y hoteles, ocio y cultura o transporte perdieron importancia en los presupuestos familiares de 2020 a consecuencia de la pandemia. Partiendo de una distribución del gasto por tipología de gasto muy diferente entre los terciles de gasto en los que se sitúa el hogar, el cambio en la distribución porcentual entre 2019 y 2020 fue similar en los tres grupos: mayor peso en el presupuesto de las familias de los bienes y servicios esenciales y reducción del peso de los no esenciales —o impracticables— en periodos de confinamiento, restricciones sociales y de movilidad. En 2021, el gasto en bienes no esenciales recuperó peso en detrimento de los esenciales, con la recuperación de las actividades presenciales, pero sin alcanzar la estructura del gasto prepandemia en ninguno de los terciles de gasto.

Los cambios en los patrones de consumo de los hogares españoles entre 2019 y 2020 según el tercil de gasto total en el que se sitúe el hogar se muestran en el panel *b* del gráfico 5.6. En promedio, los hogares con mayor nivel de gasto (situados en el tercer y segundo tercil) redujeron con mayor intensidad su gasto medio durante el primer año de pandemia que los situados en el primer tercil (panel *a*). Por grupo de gasto, las familias situadas en el primer tercil han ajustado en mayor medida el gasto medio en servicios considerados menos esenciales como restaurantes y hoteles y vestido y calzado, y aumentado en mayor porcentaje el gasto medio en comunicaciones y vivienda. Los hogares del segundo y tercer tercil han aumentado más que los del primer tercil el gasto en alimentación y bebidas —especialmente las alcohólicas en las que la variación del gasto ha sido positiva para las familias más ricas situadas en el tercer tercil y negativa para las situadas en el primero y el segundo—.

El panel *c* del gráfico 5.6 muestra la variación en el gasto por hogar entre 2019 y el año más reciente con información disponible, 2021, también por tercil de gasto total de las familias. En 2021, las familias más pobres, las situadas en el primer tercil, han recuperado los niveles de gasto medio de antes de la pandemia, situándose solo un 1,9 % por debajo, mientras que las familias si-

tuadas en el segundo y el tercer tercil, si bien han aumentado el gasto en 2021, este sigue siendo alrededor de un 7% inferior al de 2019. Por grupo de gasto, el gasto en salud, en promedio, ha aumentado en todos los hogares independientemente del nivel de renta, si bien el incremento ha sido más intenso en las familias más ricas (las situadas en el tercer tercil). De nuevo, el incremento del gasto en alimentación y bebidas, incluidas las alcohólicas, ha sido más intenso en las familias del tercer tercil, mientras que en las familias más pobres aumenta con mayor intensidad relativa el gasto en vivienda, en comunicaciones —como se ha visto en el capítulo 4, el nivel socioeconómico de los hogares influye en las dotaciones TIC, por lo que son estos los que han tenido que hacer un mayor esfuerzo para adaptarse a las situaciones exigidas por la pandemia— y en otros bienes y servicios, incluidos los de cuidado personal y seguros sanitarios, entre otros.

5.3. La capacidad de la política fiscal de paliar los impactos

Como se puede observar en el cuadro 5.1, alrededor de dos tercios de los ingresos totales de las familias —renta bruta— procede de rentas salariales y de los autónomos, mientras que las prestaciones sociales —distintas de las transferencias en especie— representan más del 20%. En el cuadro se observa también que estas prestaciones, junto con otras transferencias corrientes, crecieron casi 5 puntos porcentuales entre 2019 y 2020, pasando de representar un 20,6% a un 24,9% de la renta bruta, un incremento sustancial en solo un año. Por su parte, el importe de las transferencias en especie a los hogares no es en absoluto despreciable, pues la Contabilidad Nacional muestra que suponen una participación en la renta disponible ajustada que no baja del 15% en los últimos años. Estos datos dan una idea de la importancia de la actuación del sector público para modular la renta de los hogares y suavizar el impacto de los *shocks*.

Así pues, existen tres grandes vías de influencia del sector público sobre la renta de mercado inicial: las transferencias monetarias, los impuestos y las transferencias en especie. Todos estos

conceptos de renta se recogen en la Contabilidad Nacional de España (CNE) y se muestran en el cuadro 5.2 para los años recientes en términos reales y per cápita. En él se aprecia la importancia cuantitativa de las diferentes actuaciones del sector público para alterar la renta inicial de mercado. Así, en el primer año de la pandemia, aunque la renta primaria o de mercado de los hogares per cápita cayó un 8,9 % entre 2019 y 2020, la renta disponible per cápita disminuyó un 5,1 % en términos reales y la renta disponible ajustada, un 3,3 %.

Las prestaciones sociales monetarias y otras transferencias monetarias a los hogares, que aumentaron en este periodo 6 puntos porcentuales su participación en la renta disponible, amortiguaron sustancialmente la caída de la renta de mercado. Las transferencias sociales en especie aumentaron también en 2020 hasta representar una participación del 16,6 % en la renta disponible ajustada, 1,5 puntos porcentuales más que el año anterior. Pese a ambos tipos de transferencias, en 2020 la renta disponible ajustada por habitante en términos reales se redujo y en 2021 apenas ha variado con respecto al año anterior a causa del incremento de la inflación en este periodo (en términos nominales aumentó un 2,7 %).

Toda esta información indica que la actividad del sector público para modelar la renta de los hogares es sustancial. En la medida que los beneficiarios de estas actuaciones sean diferentes según estratos de renta tendremos efectos sobre la distribución de la renta que operan a través de las transferencias monetarias y en especie, y los impuestos directos. El análisis de estos efectos requiere información procedente de encuestas que están disponibles con considerable retraso,⁴⁴ como la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), de registros administrativos no siempre accesibles o de indicadores indirectos menos integrados en el esquema contable que acabamos de describir. Debemos mencionar que el paso de la renta disponible a la renta disponible ajustada no es trivial,

⁴⁴ En el momento de escribir estas líneas —julio de 2022— la última ECV disponible es la de 2021, cuyos ingresos van referidos a 2020. En consecuencia, todavía no es posible analizar, para todo el periodo de la pandemia, cuestiones distributivas con esta fuente de información, que es la tradicionalmente utilizada para estos objetivos.

CUADRO 5.2: Renta de mercado, bruta, disponible y extendida de los hogares de acuerdo con la Contabilidad Nacional. España, 2007-2021

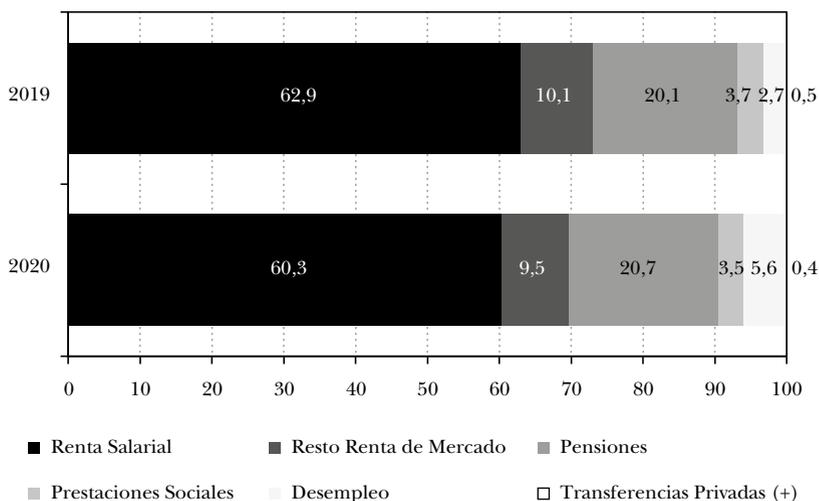
(euros de 2016 por persona)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Renta primaria o de mercado	18.833	18.287	17.263	16.864	16.317	14.900	14.561	14.790	15.481	15.979	16.302	16.535	17.112	15.585	15.828
Prestaciones sociales monetarias y otras transferencias corrientes	3.600	3.852	4.262	4.349	4.216	4.173	4.160	4.134	4.120	4.179	4.156	4.239	4.453	5.161	4.998
Renta bruta	22.434	22.139	21.526	21.214	20.533	19.073	18.720	18.923	19.601	20.158	20.458	20.774	21.565	20.747	20.826
Impuestos, cotizaciones	5.954	5.791	5.446	5.429	5.203	4.937	4.803	4.915	4.944	5.072	5.219	5.401	5.685	5.677	5.881
Renta disponible	16.480	16.347	16.079	15.785	15.329	14.136	13.917	14.008	14.657	15.086	15.240	15.373	15.881	15.069	14.945
Transferencias sociales en especie	2.746	2.841	3.016	2.913	2.764	2.507	2.422	2.438	2.573	2.643	2.665	2.729	2.821	3.006	3.070
Renta disponible ajustada	19.225	19.188	19.095	18.698	18.093	16.643	16.340	16.446	17.230	17.729	17.905	18.102	18.702	18.076	18.015

Nota: Los hogares incluyen a las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares. Se ha deflactado por el IPC Base 2016.

Fuente: INE (2022m, 2022k, 2022n, 2022p)

GRÁFICO 5.7: Descomposición de la renta bruta. España, 2019 y 2020
(porcentaje)



Fuente: INE (2022b) y elaboración propia.

puesto que requiere usar métodos de valoración e imputación de servicios en especie sobre los que la información es escasa y los especialistas no han llegado a un consenso sobre la mejor forma de proceder, por lo que dejaremos este componente de la renta extendida fuera del análisis de la distribución.

El gráfico 5.7 muestra la descomposición de la renta bruta de los hogares (antes de impuestos) a nivel agregado para el año 2019, justo antes de la pandemia, cuando los niveles de ingreso habían recuperado gran parte de lo perdido con posterioridad a la crisis financiera de 2008, y también para 2020.

En 2019, a nivel agregado, las remuneraciones estrictamente salariales representan poco más del 60 % de la renta bruta de los hogares. El resto de los componentes de la renta de mercado — desde las rentas de los autónomos hasta las rentas de capital— tienen una importancia agregada mucho más reducida, en el entorno del 10 %, mientras que las pensiones representan alrededor de una quinta parte de la renta bruta de los hogares. Las prestaciones sociales alcanzan un 3,7 % y el desempleo un 2,7 %.

En 2020 algunos porcentajes en esta distribución porcentual han cambiado sustancialmente en un corto espacio de tiempo. Lo más llamativo es el decrecimiento en la importancia relativa de los componentes de la renta de mercado y el aumento de las prestaciones por desempleo —que incluyen los ingresos por ERTE— y que más que duplican su importancia en un año, pasando del 2,7 al 5,6 %, porcentaje comparable al que representaban las prestaciones por desempleo en los años más duros de la crisis financiera.

Este gráfico deja constancia de dos aspectos muy relevantes. Por una parte, la importancia del mercado de trabajo en la determinación de la renta y su distribución. Por otra, la importancia del sector público al afectar la renta inicial derivada del mercado.

Estas magnitudes agregadas esconden diferencias en la importancia de los distintos componentes de la renta de los hogares a lo largo de la distribución de la renta. Si calculamos los componentes de la renta disponible del hogar según quintiles de renta, obtenemos enormes diferencias para algunos de ellos, como muestra el cuadro 5.3 para 2020.⁴⁵

El peso de la renta de mercado en la renta disponible de los hogares aumenta conforme nos movemos hacia niveles de ingresos más elevados. Así, el componente salarial de la renta disponible apenas alcanza el 50 % en el primer quintil de la distribución pero llega hasta el 86 % en el último. El resto de la renta de mercado alcanza su mayor importancia en el primer y último quintil, lo que probablemente se debe a las diferentes partidas incluidas aquí: mientras en el primer quintil se debe en mayor medida a las rentas de los autónomos, en el último hay que asociarla a unas mayores rentas del capital.

Para el conjunto de transferencias monetarias, las pensiones, que incluyen las prestaciones por vejez y supervivencia, no presentan una marcada tendencia a lo largo de la distribución de la renta, aunque su importancia relativa es menor en el último quintil.

⁴⁵ Los hogares se clasifican por quintiles a partir de la distribución de la renta por unidad de consumo, utilizando como escala de equivalencia la escala de la OCDE modificada. La renta por unidad de consumo del hogar, que es el cociente entre la renta disponible del hogar y las unidades de consumo en el mismo, se atribuye a cada miembro del hogar. Es esta la distribución utilizada para clasificar los hogares en quintiles en el año considerado, salvo que se indique lo contrario.

CUADRO 5.3: Descomposición de la renta disponible de los hogares en España por quintiles de renta. España, 2020
(porcentaje)

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Renta salarial	45,1	52,2	67,9	76,5	86,2
Resto renta de mercado	13,4	9,2	8,0	8,9	15,3
Pensiones	22,5	29,7	27,0	26,4	23,2
Prestaciones sociales	11,8	7,4	4,3	4,0	2,3
Desempleo	18,9	11,5	8,1	5,1	4,0
Transferencias privadas netas	-0,4	0,1	-0,4	-0,4	-0,6
Impuestos	-11,4	-10,2	-15,0	-20,4	-30,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: Los cálculos se basan en la ECV 2021 cuyos ingresos van referidos a 2020.

Fuente: INE (2022b) y elaboración propia

Sin embargo, tanto las prestaciones sociales como las de desempleo, presentan una mayor relevancia en los quintiles inferiores de la distribución, en especial el primero, donde la importancia respecto a la renta disponible es casi el doble que en el segundo quintil, y alrededor de cuatro veces superior a la que representa en los dos últimos quintiles.

La situación contraria se observa en los impuestos directos, que es importante recordar entran en el cálculo de la renta disponible con signo negativo. Mientras el último quintil destina un 30 % de su renta disponible al pago de impuestos directos, en los dos primeros quintiles dicho porcentaje se sitúa alrededor del 10 %. No parece, sin embargo, que la cola inferior de la distribución —el primer quintil— se muestre especialmente beneficiada en relación con el segundo quintil en lo que hace referencia al pago de impuestos directos. En cambio, la importancia relativa de las prestaciones sociales en los hogares del primer quintil frente a los del segundo es nítida.

5.4. Desigualdad

5.4.1. Antes de la pandemia

El panorama general de la evolución de la desigualdad y el impacto sobre la misma de la pandemia queda bien resumido por el gráfico 5.8, que ofrece la trayectoria de la renta disponible por hogar en términos reales y el índice de Gini⁴⁶ desde 2007 hasta 2020. Al ilustrar el periodo de la crisis financiera, la recuperación posterior y el primer año de la pandemia, permite evaluar la importancia del *shock* que la misma ha supuesto para la desigualdad.

La crisis financiera tocó suelo en 2013 y, a partir de 2015, se inició un periodo sostenido de recuperación que permitió a los hogares recuperar gran parte del nivel de vida perdido. En 2019, sin embargo, la renta disponible por hogar en términos reales todavía era un 9,3 % inferior a la de 2008. La recuperación de los niveles de renta precrisis era, pues, incompleta si bien, de acuerdo con la ECV, se produjo en mayor medida en los estratos más bajos de renta —para el primer quintil la renta disponible por hogar era un 6 % inferior a la de 2008, mientras que para el último quintil era un 12,3 % inferior—, lo que se traduce en una reducción de la dispersión entre los extremos de la distribución.

La desigualdad —medida a través del índice de Gini— muestra, en cierta forma, la imagen especular de la evolución de los niveles de renta. Es conocido que la crisis financiera, y las subsecuentes políticas de austeridad, generaron en nuestro país un incremento sustancial de la desigualdad, asociada fundamentalmente al deterioro del mercado de trabajo. La recuperación y su consiguiente creación de empleo puso en marcha de nuevo una tendencia igualitaria, de forma que hacia 2019 los niveles de desigualdad observados eran prácticamente los anteriores a la crisis de 2008. Así pues, la desigualdad ha seguido durante esos

⁴⁶ Un índice sintético de desigualdad que mide la dispersión de rentas individuales y oscila entre los valores 0 —ausencia de desigualdad— y 100 —máxima desigualdad—. Por razones técnicas, la distribución de la renta a partir de datos de encuestas se mide en términos de la distribución equivalente, que tiene en cuenta las economías de escala asociadas al tamaño del hogar (Goerlich y Villar 2009).

años un comportamiento relativamente estándar, creciendo en las recesiones y disminuyendo en las expansiones, y justo antes de la pandemia parecía haber cerrado un ciclo completo. Una imagen similar la ofrece el indicador S80/S20, que muestra la relación entre la renta media del 20 % más rico y el 20 % más pobre de la sociedad, y que se situaba en 2019 en 5,8, una décima por debajo del valor de 2008, 5,9, después de alcanzar su valor máximo en 2014, 6,9.

Una característica adicional de la desigualdad en España al inicio de la pandemia era su elevado nivel en perspectiva comparada, a pesar de su disminución de estos últimos años (Ayala, Jurado y Pérez 2022a). España presenta niveles de desigualdad superiores, no solo a la de los países nórdicos, que son los que presentan menores niveles de desigualdad en la Unión Europea, sino también a países de nuestro entorno próximo como Francia o Portugal.⁴⁷

5.4.2. Durante la pandemia

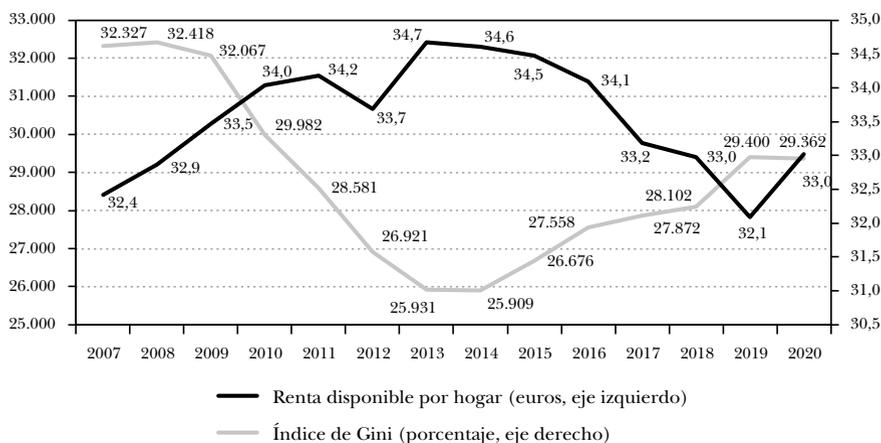
El gráfico 5.8 muestra que la trayectoria de años anteriores se rompe bruscamente con la llegada de la covid-19, especialmente en lo que hace referencia a la desigualdad. La renta disponible de los hogares disminuye, aunque de acuerdo con la ECV lo hace de forma muy ligera, solo una caída de un 0,1 % en términos reales,⁴⁸ ofreciendo de esta forma una visión algo más optimista de la que se deriva de la Contabilidad Nacional —cuadro 5.2— y mostrando, en cualquier caso, el importante papel de las políticas fiscales en amortiguar el *shock* de los hogares. La desigualdad aumenta de forma notable, casi 1 punto porcentual de índice de Gini en un solo año, comparable a los peores años de la crisis. La experiencia de crisis precedentes, la importancia enorme del *shock* y el fuerte carácter asimétrico del mismo, con un claro impacto sobre perceptores de salarios que ocupan lugares inferiores en la escala de rentas, explican el incremento de la desigualdad y la pobreza.

⁴⁷ No todos los autores están de acuerdo con esta afirmación, lo que depende, en parte, de las diferentes fuentes de información y opciones metodológicas utilizadas para estudiar la distribución. Por ejemplo, Chancel *et al.* (2021) afirman que España es un país relativamente igualitario en comparación con sus vecinos, con niveles de desigualdad similares a los de los países como Francia y Alemania (Chancel *et al.* 2021, p. 217).

⁴⁸ En términos nominales disminuye un 0,4 %.

GRÁFICO 5.8: Renta disponible por hogar e índice de Gini de la distribución equivalente. España, 2007-2020

(euros; porcentaje)



Fuente: INE (2022b) y elaboración propia

La magnitud del *shock* estimuló rápidamente los análisis, no solo sobre la caída de la actividad económica y la renta asociada, sino también sobre las consecuencias distributivas (Ocaña [dir.] *et al.* 2020). Sin embargo, los datos oficiales para estudiar la distribución son generados con considerable retraso⁴⁹ y no es posible todavía hoy un análisis detallado del impacto de la pandemia sobre la desigualdad y la pobreza. Cuantificar dicho impacto no ha sido sencillo y diversos estudios arrojan resultados dispares sobre los efectos distributivos de la pandemia. Examinamos con más detalle esta evolución a continuación.

La mayoría de los trabajos que tratan de analizar la distribución a lo largo de 2020 concluyen que el desplome de la actividad en el segundo semestre llevó consigo un incremento notable de la desigualdad⁵⁰ a muy corto plazo, que se recuperó relativamente

⁴⁹ En el momento de escribir estas líneas solo es posible llegar hasta 2020 para realizar análisis distributivos con la ECV y todavía tendremos que esperar hasta verano del 2023 para analizar las consecuencias distributivas del segundo año de la pandemia.

⁵⁰ Debe observarse que el periodo sobre el que se mide la renta no es neutral a la hora de medir la desigualdad, y que esta es mayor cuanto más reducido es el período de percepción de dichas rentas. La agregación temporal suaviza las fluctuaciones de renta.

te pronto gracias al restablecimiento parcial de la actividad y, sobre todo, a la ágil respuesta de las políticas de mantenimiento de rentas y protección social. Algunos trabajos concluyen, de forma un tanto optimista, que en España la desigualdad a finales de 2020 se había reducido respecto a principios de año (Clark, D'Ambrosio y Lepinteur 2020).⁵¹ Otros trabajos, basados en ejercicios de simulación (Cantó 2021; Cantó *et al.* 2022) afirman que la desigualdad permanece prácticamente constante en términos de renta disponible, es decir, tras tomar en consideración las ayudas monetarias a los hogares; en cambio, la pobreza presenta un incremento significativo en la mayoría de países, incluido España.⁵²

En el otro extremo, algunos trabajos muestran incrementos sustanciales de la desigualdad en periodos de tiempo y frecuencias comparables. Por ejemplo, Martínez y Sanz (2022), a partir de una encuesta propia, reportan índices de Gini sobre la renta disponible del 36, 39 y 38 %, en 2019, mayo y noviembre de 2020 respectivamente —variaciones comparables con las obtenidas en el gráfico 5.8—. Un incremento de 2-3 puntos porcentuales en tan corto espacio de tiempo no es en absoluto despreciable, y está en un orden de magnitud de lo observado en la crisis financiera, durante la cual la desigualdad creció de forma significativa (Goerlich 2016). Con un enfoque más estructural, como el que normalmente enmarca el análisis de la desigualdad, Ayala, Jurado y Pérez (2022a) reportan, a partir de la encuesta EINSFOESSA (Ayala, Laparra y Rodríguez [coords.] 2022), índices de Gini de 34 % y

⁵¹ Curiosamente este es el único trabajo que incluye a España que se recoge en el informe de la OCDE (2021, 92) para justificar la afirmación de que la puesta en marcha de las políticas de sostenimiento de rentas llevadas a cabo por numerosos países ha conducido a una reducción de la desigualdad, a pesar del asimétrico efecto sobre las ganancias salariales. A pesar de la importancia de este tipo de políticas, todo parece indicar que esta visión es demasiado optimista y se basa en bases de datos demasiado débiles. La muestra teórica comprende 8000 individuos repartidos en 5 países —Francia, Alemania, Italia, España y Suecia— y fue recogida mediante cuestionario *online* (Clark, D'Ambrosio y Lepinteur 2020, 5).

⁵² No debemos olvidar que el enfoque de medición de la desigualdad es relativo y, por tanto, caídas del nivel de renta son compatibles con el mantenimiento o reducción de la desigualdad.

37,9% en 2018 y 2021⁵³ respectivamente, lo que representa un incremento sustancial de la desigualdad, superior en un corto espacio de tiempo al experimentado en la crisis financiera de 2008. Muestran, asimismo, que entre estos dos años todos los quintiles experimentan disminuciones en la renta media, con excepción del 20% más rico, que muestra un crecimiento del 6,7%, frente a una caída del 20% más pobre del 17,1%. Esta ampliación de las diferencias de renta entre los hogares en los extremos de la distribución explica el incremento de la desigualdad. La información de la ECV muestra que el incremento de la desigualdad es sustancial, pero menor que el reportado por estos autores, y se sitúa en torno a 1 punto porcentual de Gini en el primer año de la pandemia. El primer quintil experimentó una caída en la renta del 6,0%, mientras que el último quintil vio incrementar su renta en un 2,4%. El *shock* afectó a la población, de forma muy heterogénea, con especial incidencia en los hogares de rentas bajas.

La práctica totalidad de los estudios coinciden en señalar el efecto amortiguador de las políticas fiscales de sostenimiento de rentas de los hogares puestas en marcha de forma rápida en respuesta al *shock* (Almeida *et al.* 2020). Sin embargo, los dispares resultados sobre la desigualdad indican que este efecto amortiguador está lejos de medirse de forma homogénea en los diferentes trabajos. También se observa que no toman en cuenta en la evaluación de ese efecto amortiguador los retrasos en los cobros de gran parte de las ayudas, ni las dificultades de acceso a las mismas de los colectivos más vulnerables. Estos no siempre están bien informados, tienen menores niveles educativos y menos experiencia en el uso de las nuevas tecnologías que van implantándose en las relaciones con la Administración. Por otra parte, muchas de las prestaciones han dependido para su implementación de las administraciones regionales o locales, y los problemas de coordinación entre administraciones también dificultaron su despliegue rápido

⁵³ Las fechas se corresponden con las que aparecen en los trabajos. Según la metodología de la encuesta EINSFOESSA, esta se realizó entre el 11 de marzo y el 31 de mayo de 2021, aunque la información referida a las actividades económicas, así como la de pensiones y prestaciones, está referida a lo acontecido durante el año 2020 (Ayala, Laparra y Rodríguez [coords.] 2022, p. 638).

de forma generalizada. Las dificultades relacionadas con el acceso al Ingreso Mínimo Vital, puesto en marcha tras la pandemia, y señaladas en numerosos trabajos (IGN 2021), son un ejemplo de ello.

La ECV 2021 nos confirma en gran medida estas conclusiones. El efecto promedio sobre la renta de los hogares de las políticas de sostenimiento de rentas fue muy importante, compensando en gran medida la caída de estas, pero el fuerte carácter asimétrico del *shock* elevó la desigualdad durante el primer año de la pandemia de forma notable, al incidir mayoritariamente sobre los estratos inferiores de la distribución.

El esfuerzo más notable para medir los efectos de la pandemia sobre la distribución en el corto plazo, y probablemente también el de mayor fiabilidad dado el elevado número de observaciones, se encuentra en Aspachs *et al.* (2021a, 2021b). Se basa en alrededor de 3 millones de registros que, aunque deben interpretarse en términos de la distribución personal de la renta, y no de la distribución de la renta de los hogares, permiten trazar la evolución de la desigualdad mes a mes, y examinar el efecto que, sobre la distribución salarial, tienen las transferencias públicas.⁵⁴

El gráfico 5.9 muestra las variaciones en el índice de Gini desde el comienzo de la pandemia respecto a los niveles previos,⁵⁵ tanto antes de considerar las transferencias públicas, y que podemos tomar como aproximación a la distribución de la renta de mercado, como teniéndolas en cuenta, lo que podemos tomar como una aproximación a la distribución de la renta bruta. Dada la relación entre la evolución del mercado de trabajo y la distribución medida a nivel de hogar, esta información puede resultar muy reveladora de lo que ha pasado durante la pandemia (Goerlich 2016).

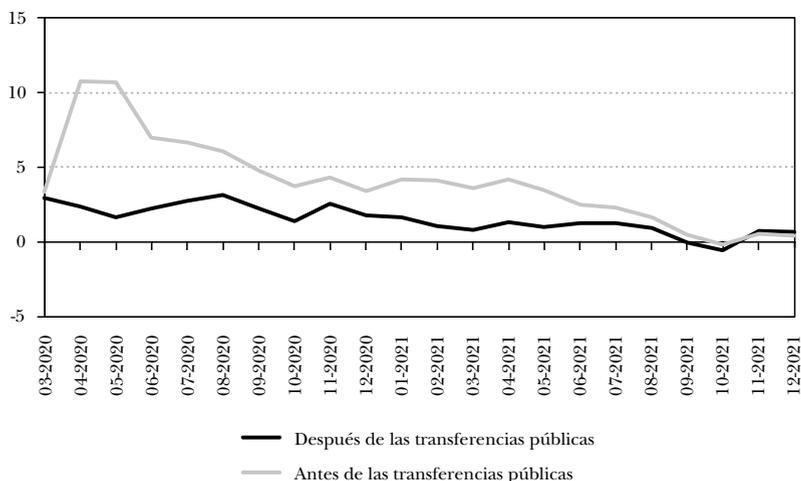
Los mensajes principales de este gráfico son claros. En primer lugar, la pandemia ha tenido efectos notables sobre la desigualdad antes y después de que operen las transferencias públicas a

⁵⁴ El Monitor de la desigualdad se basa en el análisis de ingresos personales domiciliados en CaixaBank, tanto salarios como otro tipo de ingresos, incluidas pensiones y prestaciones sociales, el seguro de desempleo o las prestaciones por ERTE.

⁵⁵ Como nivel previo de referencia se toma el índice de febrero de 2020 y se corrige por la variación estacional promedio experimentada durante el mismo periodo en los dos años anteriores, 2018 y 2019.

GRÁFICO 5.9: Variación del índice de Gini. España, marzo 2020-diciembre de 2021

(variación en puntos porcentuales en el índice respecto a febrero de 2020)



Fuente: Caixabank Research (2021) y elaboración propia.

corto plazo, y las variaciones del indicador de desigualdad observadas al principio respecto al periodo previo a la pandemia son positivas, es decir, la desigualdad aumenta. En el segundo trimestre de 2020, Gini aumenta entre 2 y 3 puntos y, a finales de 2020, no se habían recuperado los niveles de desigualdad anteriores a la pandemia. Así, en diciembre de 2020, el índice de Gini después de transferencias había crecido casi en 2 puntos porcentuales respecto al observado a principios de año y la variación media alcanzaba los 2,3 puntos porcentuales. Estos resultados son, a grandes rasgos, consistentes con lo que se presenta en el gráfico 5.8, que muestra la variación sobre un intervalo anual. A lo largo del 2021 la desigualdad sigue una ligera tendencia decreciente y, después del verano, prácticamente se vuelve a los niveles previos a la pandemia.

En segundo lugar, el efecto de las transferencias públicas en suavizar el impacto distributivo es notable, sobre todo en el segundo trimestre de 2020. Sin estas transferencias, hubiéramos observado incrementos en la desigualdad enormes a muy corto plazo, difícilmente asumibles por la sociedad. El impacto diferencial de

estas transferencias ha ido reduciéndose hasta desaparecer, siendo importante recordar que el gráfico representa las variaciones en el índice de Gini respecto a la situación prepandemia, indicando, por tanto, que a finales de 2021 el efecto de reducción de la desigualdad debido a las transferencias públicas volvía a ser el mismo que a principios de 2020. Es decir, ambos indicadores de desigualdad, antes y después de transferencias, habían vuelto a los niveles previos a la covid-19 y el ciclo de crecimiento de la desigualdad debido a la pandemia se habría cerrado a finales de 2021 (Aspachs *et al.* 2022).⁵⁶

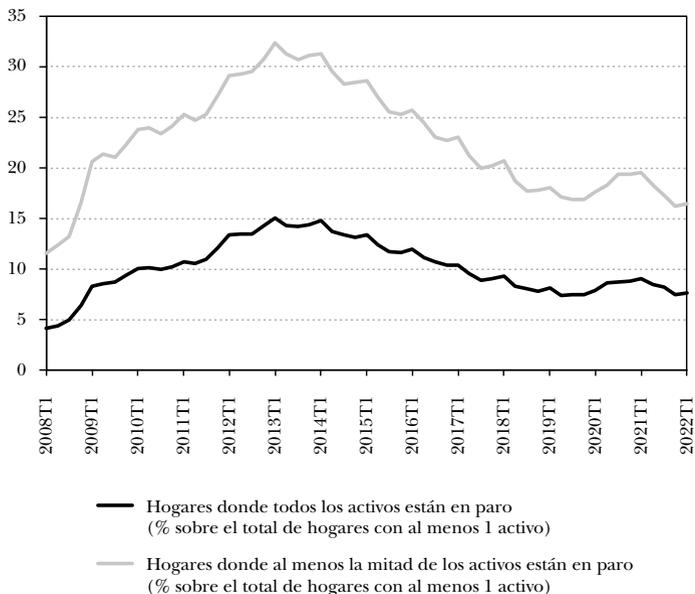
Dos indicadores adicionales indirectos del empeoramiento en la distribución proceden del mercado de trabajo. Por una parte, la proporción de hogares con al menos un activo pero con la mitad o la totalidad de sus miembros activos en paro —gráfico 5.10—; por otra, la proporción de hogares sin ingresos⁵⁷ —gráfico 5.11—.

En ambos casos, a principios de 2020 se observa la misma trayectoria de ruptura respecto al periodo de recuperación de la crisis anterior que iba reduciendo el valor de los indicadores, apuntando, al llegar la pandemia, en la misma dirección que el gráfico 5.8 hacia un incremento de la desigualdad y también de la pobreza, ya que inciden sobre los hogares más desfavorecidos. Tres hechos pueden resaltarse a partir de estos datos. Por una parte, al igual que sucede con la renta de los hogares —gráfico 5.8—, al inicio de la pandemia todavía no se habían recuperado los niveles previos a la anterior crisis, de forma que, aunque la desigualdad hubiera vuelto a sus niveles de partida, el porcentaje de hogares con escaso acceso al mercado laboral y sin ingresos era mayor. Por otra parte, en consonancia con el gráfico 5.9, los últimos datos indican el retorno a la senda de mejora, con una dis-

⁵⁶ La información disponible en el Monitor de la Desigualdad no permite saber cuál era la situación respecto a algunos años atrás, ni ofrece índices de Gini en niveles para un periodo dado, sino solo diferencias respecto a febrero de 2020. Únicamente en el caso de las curvas de Lorenz, que se ofrecen de forma visual, pero no numérica, la información empieza en 2018, en el resto de los casos la información se reduce al periodo de la pandemia, marzo de 2020 respecto a febrero de 2020.

⁵⁷ La Encuesta de Población Activa (EPA) recoge aquí no solo ingresos salariales, sino también pensiones o subsidios de desempleo, de forma que el gráfico 5.10 está más vinculado con la pobreza que con la desigualdad.

GRÁFICO 5.10: Hogares con la mitad o todos sus miembros activos en paro. España, 1.º trimestre 2008-1.º trimestre 2022
(porcentaje sobre el total de hogares con al menos un activo)



Fuente: INE (2022c) y elaboración propia.

GRÁFICO 5.11: Hogares sin perceptores de ingresos. España, 1.º trimestre 2008 - 1.º trimestre 2022
(porcentaje sobre el total de hogares)



Nota: La EPA considera perceptores de ingresos a quienes hayan declarado tener trabajo, recibir una pensión de jubilación o de otro tipo o percibir subsidio de desempleo (estén inscritos o no como demandantes de empleo).
Fuente: INE (2022c) y elaboración propia.

minución de los hogares con la mayor parte de sus activos en paro y sin ingresos. De hecho, y en consonancia con dicho gráfico, los niveles de estas variables han recuperado los valores de principios de 2020.⁵⁸ Finalmente, el empeoramiento de estos indicadores en los últimos dos años no ha alcanzado los elevados niveles a los que se llegó en 2013, y en este sentido la crisis ha sido menos profunda desde la perspectiva de la desigualdad, a pesar de la magnitud del *shock* a corto plazo. En todo caso, los gráficos 5.10 y 5.11 están en términos relativos —porcentajes—, de modo que, traducidos en términos absolutos, indican que hay un 3 % de hogares sin ingresos, cifra de la que no se baja desde 2010, lo que representa algo más de medio millón de hogares que, casi con seguridad, viven en la pobreza.

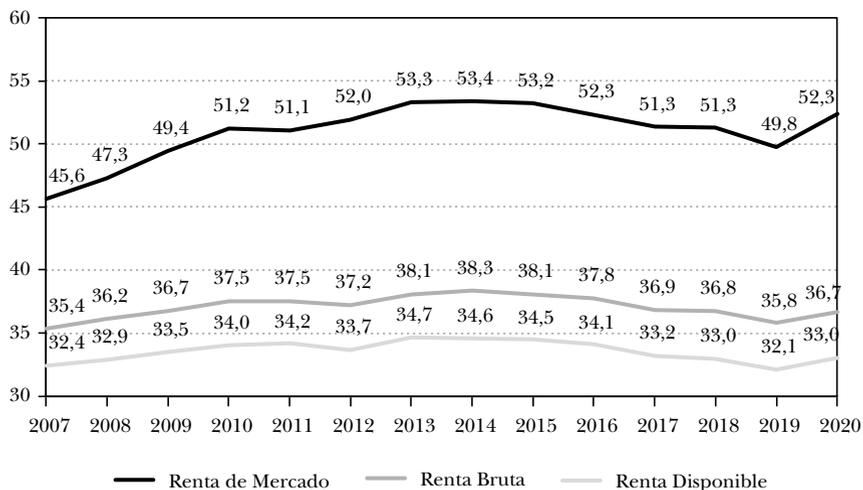
5.4.3. De la renta de mercado a la renta disponible

Desde una perspectiva más estructural, conviene examinar qué ha sucedido con la distribución de la renta en el primer año de la pandemia, 2020, a partir de la información de la ECV. El gráfico 5.8 ya mostraba un incremento notable de la desigualdad en la renta disponible, pero resulta informativo examinar otras definiciones de renta para completar la valoración del problema.

El gráfico 5.12 muestra el índice de Gini para tres definiciones de la renta de los hogares en el periodo anterior a la pandemia y durante la misma. La desigualdad es muy elevada para la renta de mercado pues, al fin y al cabo, muchos hogares no reciben este tipo de ingresos, o lo hacen en muy pequeña cuantía, por ejemplo, los pensionistas. Además, la desigualdad para este concepto de renta crece en 2020 sustancialmente más que para el resto de las definiciones. La desigualdad se reduce conforme nos movemos de la renta de mercado a la renta disponible como consecuencia de las actuaciones del sector público vía transferencias monetarias e impuestos. La diferencia entre las curvas indica el efecto redistributivo de dichas acciones, al mostrar la caída en el índice de Gini respecto a la distribución inicial generada por el mercado.

⁵⁸ Desde el punto de vista numérico, los valores del primer trimestre de 2022 son ligeramente inferiores a los del primer trimestre de 2020.

GRÁFICO 5.12: Índice de Gini según diferentes conceptos de renta del hogar. España, 2007-2020
(porcentaje)



Fuente: INE (2022b) y elaboración propia.

Resulta evidente que el mayor efecto redistributivo se debe a las transferencias monetarias, el paso de la renta de mercado a la renta bruta y, dentro de ellas, a las pensiones (Goerlich 2016),⁵⁹ que pueden considerarse rentas del trabajo diferidas. Las pensiones reducían el índice de Gini en unos 8 puntos porcentuales en 2008, ampliaron su impacto redistributivo hasta los 10 u 11 puntos antes de la covid-19 y en el primer año de la pandemia. Así pues, el efecto redistributivo de las pensiones creció durante la crisis y se ha mantenido durante el periodo de recuperación.

Por su parte, el efecto redistributivo de las prestaciones por desempleo llegó a suponer hasta 3 puntos porcentuales de reducción del índice de Gini de la renta de mercado en los años más duros de la crisis financiera, 2013, pero se situaba antes de la pande-

⁵⁹ El impacto redistributivo de las transferencias depende de dos cosas. Por una parte, de la magnitud de estas y, por otra, del carácter más o menos progresivo de dichas transferencias. En el caso de las pensiones ambos efectos se refuerzan mutuamente.

mia en torno a la mitad, un valor similar al observado justo antes de la Gran Recesión. Este efecto redistributivo de las prestaciones por desempleo ha vuelto a crecer en 2020 hasta los 2,8 puntos porcentuales de índice de Gini, lo que se debe sin duda al importante papel de los ERTE. Finalmente, el efecto redistributivo de la imposición directa se mantiene relativamente estable a lo largo del periodo, entre los 3 y los 4 puntos porcentuales de reducción del índice de Gini, y parece haber crecido ligeramente durante los últimos años. Al final del periodo mostrado en el gráfico 5.12, dicho efecto redistributivo es comparable al de las transferencias monetarias si se excluyen de estas las pensiones.

Un aspecto importante del gráfico 5.12 que no debe pasar desapercibido es que, para la renta disponible, el perfil de este gráfico coincide con el del gráfico 5.8, —más suavizado ahora— y que indica que la desigualdad había vuelto en el momento previo a la pandemia a los niveles observados justo antes de la crisis financiera, aunque entonces no era especialmente baja comparada con la de nuestros vecinos. El mismo perfil se observa para el índice de Gini de la renta bruta, pero no para la renta de mercado. En este caso la desigualdad era notablemente superior antes de la pandemia que antes de la crisis financiera. A pesar de que la tendencia del índice de Gini desde 2013 es decreciente, la intensidad de la reducción no fue suficiente para que la desigualdad se redujera a los niveles anteriores a la Gran Recesión, aunque el empleo creció durante estos años. Así pues, la desigualdad en la renta disponible ha vuelto a los niveles de hace más de diez años gracias a la intervención del sector público, fundamentalmente por el incremento del impacto redistributivo de las transferencias monetarias, en especial de las pensiones. Pero la desigualdad generada en los mercados de factores seguía siendo en 2019 claramente superior a la existente diez años antes, pese a la recuperación de renta y empleo acumulada desde 2015.

El último año, 2020, supone un incremento de la desigualdad en cualquiera de las definiciones de renta, pero sobre todo en la renta de mercado, y vuelve a alejar el nivel de esta de los valores anteriores a la Gran Recesión, tanto antes como después de las actuaciones compensatorias del sector público. Sobre la base más desigual de las rentas de mercado existente en 2019 respecto a

2007, el nuevo aumento de la desigualdad derivado de la pandemia ya no puede ser compensado por las operaciones de redistribución del sector público —pese a su intensidad— hasta el punto de retroceder varios años en las mejoras en la desigualdad derivadas del crecimiento económico anterior a la pandemia.

5.5. Pobreza y condiciones materiales

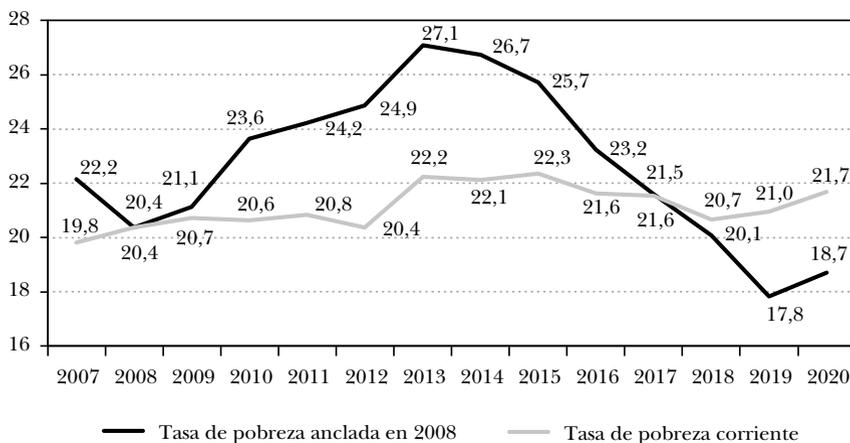
La pobreza monetaria es un aspecto relacionado con la distribución de la renta en la medida en que centra su atención sobre la parte baja de la distribución, pero sustancialmente diferente de la desigualdad. Mientras en esta última el objeto de estudio es la población en su conjunto, en la pobreza, el colectivo de afectados es más reducido. La pobreza tiene, además, componentes no monetarios que también son de interés, en la medida en que debemos entenderla como falta general de un nivel mínimo de bienestar material.

Los estudios sobre la distribución de la renta a lo largo de 2020 tienden a confirmar que la desigualdad, medida con frecuencia inferior a la anual, creció de forma importante a lo largo de ese año, pero lo hizo en menor medida una vez agregamos temporalmente los ingresos de los hogares, es decir, el empeoramiento fue transitorio. La pobreza puede haber seguido una tendencia diferente, pues el *shock* puede haber afectado de forma desproporcionada y más duradera al colectivo de rentas más bajas. En realidad, algo de esto hay detrás del incremento observado en la desigualdad en los gráficos 5.8 y 5.12.

Una de las lecciones aprendidas de la crisis financiera de 2008 es que el indicador habitual de pobreza monetaria utilizado en las economías desarrolladas, el porcentaje de población con ingresos inferior a un umbral,⁶⁰ calculado sobre la distribución de la renta actual, no es apropiado en presencia de *shocks* importantes. La razón es sencilla: si variamos el umbral año a año, es posible

⁶⁰ Tomado convencionalmente en Europa como el 60 % de la mediana de la distribución de la renta por unidad de consumo.

GRÁFICO 5.13. Tasa de pobreza corriente y anclada a un año base (2008).
España, 2007-2020
 (porcentaje)



Fuente: INE (2022b) y elaboración propia.

encontrar situaciones contraintuitivas en las que una importante caída de la renta vaya acompañada de una caída en la pobreza, simplemente porque el umbral disminuye con la media y lo hace más que las rentas de los hogares en el entorno de este. Esta es la razón por la cual la tasa de pobreza, medida de esta forma relativa, no experimentó grandes fluctuaciones durante la anterior crisis aunque la renta de los hogares experimentara caídas de hasta el 20 % entre 2008 y 2013 —gráfico 5.13—.

El perfil de la pobreza es muy diferente si anclamos la línea de pobreza en un año y la mantenemos fija en el tiempo. El gráfico 5.13 ofrece la evolución de la tasa de pobreza en ambos casos: el indicador oficial con línea de pobreza que evoluciona anualmente y el indicador anclado en la línea de pobreza de 2008. En este último caso, la evolución de la pobreza es similar a la de la desigualdad —gráfico 5.8—, y muestra una clara correlación negativa con la evolución de la renta por hogar. En 2008, ambos indicadores coinciden, pero a partir de ahí la pobreza sigue un perfil inverso a la evolución de la renta por hogar, con un crecimiento sustancial hasta 2013 y una disminución conforme se recupera

la renta hasta 2019. Resulta importante señalar que, de acuerdo con la ECV, la tasa de pobreza anclada había vuelto a los niveles anteriores a la crisis financiera en 2018, diez años más tarde del comienzo de la Gran Depresión, y en 2019 era incluso más baja, a pesar de que no se había recuperado completamente la renta media por hogar.⁶¹ La ECV para 2020 muestra un incremento de la pobreza en cualquiera de sus dos definiciones, y que en el caso de la pobreza anclada llega a 1,1 puntos porcentuales de aumento. Un deterioro importante, pero menor al señalado por otros estudios.⁶²

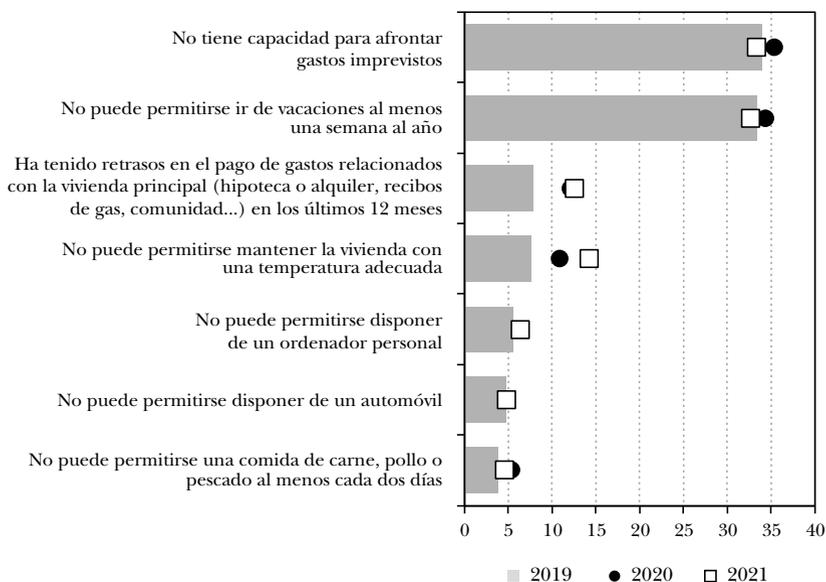
Un aspecto íntimamente relacionado con la pobreza monetaria pero que tiene matices diferentes hace referencia a las carencias materiales. En este caso podemos examinar lo que ha pasado realmente en 2020 y 2021 puesto que la ECV incluye información sobre estas variables para este último año —a diferencia de lo que ocurre con las variables monetarias, que van referidas al año anterior—.⁶³ Observamos en este sentido un empeoramiento generalizado de todos los indicadores en el primer año de pandemia con respecto a 2019. El deterioro es mayor en aspectos relacionados con la vivienda, como retrasos en los pagos afines a la misma o la posibilidad de mantener una temperatura adecuada, aunque los que afectan a mayor población tienen que ver con la posibilidad de afrontar gastos imprevistos o la posibilidad de irse de vacaciones —gráfico 5.14—. En 2021, el porcentaje de población sin capacidad para afrontar imprevistos o irse de vacaciones regresa a los niveles prepandemia, mientras que en el resto de indicadores de carencia material no se observan grandes cambios

⁶¹ Naturalmente, la pobreza anclada depende del año que tomemos como base. Para el periodo analizado en el gráfico 5.13, se comprobó que la magnitud del índice depende de dicho año, pero el perfil de evolución de la pobreza, no, y en todos los casos, ya sea fijando la línea de pobreza en 2014 o en 2019, obtenemos la misma evolución, siendo la pobreza máxima en 2013 y mínima en 2019.

⁶² Así, por ejemplo, Ayala, Jurado y Pérez (2022b, pp. 117) a partir de la encuesta EINSFOESSA (Ayala, Laparra y Rodríguez [coords.] 2022) ofrecen una tasa de pobreza del 24,5 % para 2021 y del 27,7 % para dicho año cuando se ancla en 2018. Se trata de estimaciones bastante superiores a las que se derivan de la ECV 2021.

⁶³ La ECV se realiza durante el 4º trimestre del año en curso, y recoge información sobre las condiciones de vida en el momento del trabajo de campo, mientras que la información sobre ingresos y actividad económica va referida al año anterior (INE 2021a).

GRÁFICO 5.14: Población en hogares con algún tipo de carencia material. España, 2019-2021
(porcentaje)



Fuente: INE (2022b) y elaboración propia.

con respecto a 2020, excepto en el porcentaje de población que no puede permitirse mantener la vivienda a una temperatura adecuada, que empeora aumentando hasta el 14,3 % de la población, previsiblemente como consecuencia del fuerte incremento de los precios energéticos en 2021.

Por tipologías de hogares, las dificultades son mayores en los que hay niños dependientes y monoparentales y, naturalmente, en los deciles inferiores de la distribución de la renta. El indicador de carencia material y social severa se define como la proporción de personas que declara tener carencia en al menos siete

elementos de una lista de 13 (INE 2022I).⁶⁴ La población en esa situación fue en 2020 el 8,5 %, frente al 7,7 % del año anterior. En 2021 el indicador de carencia material y social severa disminuye ligeramente, hasta el 8,3 %, lo que apunta hacia una mejoría en el segundo año de la pandemia.

5.6. Conclusiones

El impacto sobre la economía de los hogares de la crisis provocada por la pandemia ha sido intenso, sobre todo en 2020, pero de distinta magnitud si se consideran las rentas de mercado o los ingresos que obtienen las familias después de que el sector público actúe, recaudando impuestos y financiando transferencias y servicios públicos para los ciudadanos. Mientras las rentas del trabajo y el capital que reciben las familias se redujeron en términos reales un 8,4 %, tras las actuaciones públicas la caída de la renta disponible ajustada de los hogares fue solo del 2,8 %, de acuerdo con la Contabilidad Nacional. Esta sustancial moderación del retroceso fue el resultado de las amplias políticas de gasto dirigidas a compensar las pérdidas de empleo, financiar los ERTE, dar ayu-

⁶⁴ Los indicadores de carencia material y social severa considerados son los siguientes.

A nivel de hogar:

- 1) No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año.
- 2) No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días.
- 3) No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada.
- 4) No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos.
- 5) Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) o en compras a plazos en los últimos 12 meses.
- 6) No puede permitirse disponer de un automóvil.
- 7) No puede sustituir muebles estropeados.

A nivel de persona:

- 8) No puede permitirse sustituir ropa estropeada por otra nueva.
- 9) No puede permitirse tener dos pares de zapatos en buenas condiciones.
- 10) No puede permitirse reunirse con amigos/familia para comer o tomar algo al menos una vez al mes.
- 11) No puede permitirse participar regularmente en actividades de ocio.
- 12) No puede permitirse gastar una pequeña cantidad de dinero en sí mismo.
- 13) No puede permitirse conexión a Internet.

das a autónomos y financiar el mayor gasto en sanidad, servicios sociales y educación realizado durante la pandemia en beneficio de la población.

El conjunto de actuaciones de política fiscal de los gobiernos que conduce a estos resultados en las condiciones de vida de los hogares constituye un ejemplo destacado de respuestas colectivas a la pandemia: el sector público moviliza importantes recursos para paliar a corto plazo las consecuencias del *shock*, con la doble finalidad de estabilizar la economía y frenar el aumento de la desigualdad y la pobreza que se derivaría de la grave recesión padecida si no se actuara, al incidir esta sobre todo en los recursos de quienes pierden sus empleos o sus empresas.

En este punto hay que hacer una observación importante: los efectos analizados en este capítulo se han medido a corto plazo. Los grandes paquetes de estímulo implementados para evitar un mayor aumento de la pobreza y la desigualdad, y sostener la actividad de los colectivos más afectados por la pandemia han sido tremendamente costosos y han aumentado el déficit y el endeudamiento público de forma considerable (7,0 y 21,7 puntos porcentuales en porcentaje de PIB, respectivamente, entre 2019 y 2020, y 3,7 y 20,1 puntos porcentuales entre 2019 y 2021 [Banco de España 2022b]). Esas deudas tendrán efectos a medio y largo plazo, pues tienen que ser pagadas por los contribuyentes en el futuro, de una forma u otra. No existen, sin embargo, planes definidos al respecto, más allá de lo que recogen los escenarios de la última Actualización del Programa de Estabilidad 2022-2025 del Reino de España (Gobierno de España 2022), a pesar de haber sido reiteradamente reclamados por el Banco de España, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) y los organismos supranacionales.

Pese al esfuerzo por modular los impactos del *shock* sobre los hogares mediante actuaciones públicas, no se ha evitado cierta caída de ingresos y el aumento de la incertidumbre, repercutiendo severamente sobre el consumo. En este resultado han confluído la imposibilidad de gastar en las actividades que estaban restringidas y que eran consideradas arriesgadas para la salud y el aumento del consumo que se realiza en los domicilios, tanto de alimentación como de servicios digitales. La contracción del con-

sumo ha sido mayor en los hogares con niveles más elevados de ingresos, debido a su mayor margen de maniobra para hacer ajustes y porque en la composición del mismo pesan más las actividades relacionadas con el ocio, la cultura, los viajes y el turismo, que se han encontrado más restringidas. Por razones similares, también ha habido ajustes en el consumo algo mayores en los hogares encabezados por sustentadores que se encuentran en las fases maduras de su vida laboral respecto a los de más edad.

La otra cara de la moneda de los ajustes del consumo ha sido un incremento enorme del ahorro de las familias, casi doblándose la tasa de ahorro. Su desembolso posterior estimulará el consumo más pronto en la medida en que no perduren otros factores de incertidumbre sobrevenidos posteriormente, como el conflicto bélico en Ucrania o los riesgos de recesión asociados a la crisis energética de Europa. También pueden contribuir el desahorro, desde el lado de la demanda, los fuertes impulsos inflacionistas que están llegando, sobre todo por el lado de la oferta, en relación con la energía o el abastecimiento de productos alimenticios.

Aunque escasean los datos para evaluar cómo ha repercutido el *shock* sobre la distribución de la renta de los hogares, la conclusión que emerge del capítulo es que, como en otras crisis, la pandemia acentúa la desigualdad y las actuaciones públicas frenan ese incremento, pero no lo evitan por completo.

Este resultado se deriva, en primer lugar, de que las rentas de mercado se hacen más desiguales, por diferentes motivos que han ido apareciendo en capítulos anteriores y ahora se reflejan aquí. Por un lado, buena parte de los trabajos que se han perdido en estos años eran no cualificados (la mayoría de los empleos de los sectores más afectados lo son). Por otro, en todo tipo de actividades, las ocupaciones que mejor se han defendido (entre otras vías, mediante el teletrabajo) son las más cualificadas, de manera que los trabajadores mejor pagados se han visto menos perjudicados que los más precarios.

Los aumentos de la desigualdad en los ingresos de mercado se producen sobre todo en la fase más dura de la pandemia pero, conforme ha avanzado la recuperación de la normalidad, cada vez se aprecian menos en los indicadores adelantados. A ello ha contribuido que, gracias en gran medida a los ERTE, en esta oca-

sión el empleo se ha recuperado muy pronto, antes que el PIB y no más tarde, a diferencia de lo que sucedió en la Gran Recesión.

Esos aumentos de la desigualdad durante la pandemia no se evitan por completo a pesar de los esfuerzos de las políticas públicas por eludirlos. Pero eso no significa que las transferencias monetarias y en especie —las tradicionales y las nuevas— no hayan desempeñado un importante papel para mantener acotadas las diferencias distributivas. Los índices de Gini de renta disponible repuntan algo menos de un punto en 2020 (del 32,1 % al 33 %), pero se mantienen muy alejados de los correspondientes a la renta de mercado (que pasan del 49,8 % al 52,3 %).

En todo caso, ni la situación de partida ni las respuestas colectivas dadas a la pandemia evitan que una parte de los hogares viva en la pobreza, dependiendo la magnitud del problema del criterio elegido para su medición. De todos modos, tanto si definimos la tasa de pobreza relativa en términos corrientes (porcentaje de población que vive por debajo del 60 % de la renta mediana) como si consideramos una referencia anclada en un año base y elegimos como tal la situación de 2008, antes de que empezara la primera crisis del siglo XXI, la conclusión es similar: entre un 19 % y un 23 % de los españoles pueden ser considerados pobres en 2020, un porcentaje que ha aumentado durante la pandemia. También ha aumentado la pobreza si consideramos otros indicadores relacionados con algún tipo de carencia material, aunque en 2021 se observan ligeros síntomas de que la tendencia podría empezar a revertir.

En suma, este capítulo aporta dos conclusiones generales a esta monografía. La primera es que la pandemia ha representado un enorme *shock* sobre la economía de los hogares y la segunda, que las respuestas colectivas dadas para paliarlo han sido importantes, pero no suficientes para anular sus efectos, en especial sobre la desigualdad y la pobreza.

6. La respuesta de los ciudadanos

LA respuesta de los ciudadanos a la pandemia y, en particular, a los confinamientos domiciliarios en la primavera de 2020, se ha estudiado desde la lógica del efecto *rally round the flag* o efecto de agruparse alrededor de la bandera (véase, por ejemplo, Altiparmakis et al. 2021; Bækgaard et al. 2020; Bol et al. 2021; Esaiasson, Sohlberg y Ghersetti 2021; Johansson, Hopmann y Shehata 2021; Kritzinger et al. 2021; Reeskens et al. 2021; Schraff 2021; Yam et al. 2020). Formulado originalmente por Mueller (1970), la tesis es que cuando acontece una crisis en la que hay una gran incertidumbre debido a una amenaza externa (como atentados terroristas, intervenciones militares o crisis diplomáticas), los ciudadanos apoyan masivamente al Gobierno. En otras palabras, tiene lugar la coordinación de los ciudadanos alrededor del Gobierno como estrategia para gestionar la crisis con éxito.

Dos mecanismos explican este efecto. Por un lado, la interpretación *patriótica* establece que los ciudadanos se unen detrás de su *comandante en jefe* (el presidente o primer ministro) con la esperanza de maximizar las posibilidades de resolver la crisis con éxito. Por otro lado, la interpretación del *liderazgo de la opinión pública* señala que, durante crisis de esta naturaleza, el Gobierno tiene el monopolio de la información; como la oposición política se abstiene de criticar la acción del Gobierno debido a que carece de la información necesaria para hacerlo, la imagen en los medios de comunicación es que el Gobierno está haciendo un buen trabajo.⁶⁵

⁶⁵ Véase Chowanietz 2010. A partir del análisis de 78 crisis en la política exterior de Estados Unidos entre 1977 y 2001, Chatagnier (2012) señala que la confianza en el Gobierno es un efecto del *rally*, pero también determina su magnitud. En general, los *rallies* son mayores cuando los individuos expresan mayor confianza en el Gobierno antes de la crisis. Además, el impacto de la confianza depende, en cierta medida, del voto anterior. Los individuos que votaron al presidente en el pasado lo respaldan en

El argumento más extendido es que la pandemia de la covid-19, al igual que un atentado terrorista o un desastre natural, es un *shock* exógeno, imprevisto, de modo que la predisposición de los ciudadanos hacia el Gobierno debería ser más positiva que en tiempos normales. La evidencia empírica disponible sobre los efectos en el corto plazo del confinamiento domiciliario en la primavera de 2020 respalda el *rally round the flag*. Por ejemplo, en su análisis de siete países europeos (entre ellos España), Bol *et al.* (2021) muestran que los confinamientos domiciliarios aumentaron la intención de votar al partido del primer ministro/presidente, así como la confianza en el Gobierno y la satisfacción con la democracia. En este mismo sentido, Schraff (2021) también encuentra que el confinamiento domiciliario en los Países Bajos se tradujo en una mayor confianza política. Finalmente, según Bækgaard *et al.* (2020) la pauta en Dinamarca es la misma: la confianza de los ciudadanos en el primer ministro, el sector público, el poder judicial, los medios de comunicación y el parlamento aumentó tras el anuncio del confinamiento domiciliario.

La existencia de un *rally round the flag*, reflejado en una mayor confianza en el Gobierno o una mayor propensión a votarlo, tiene un impacto importante en la efectividad de las políticas que se implementan para mitigar la pandemia. De acuerdo con la literatura existente al respecto, unos niveles elevados de confianza en el Gobierno facilitan la aprobación e implementación de políticas restrictivas.⁶⁶

La importancia de la confianza en el Gobierno es especialmente importante para la vacunación. En junio de 2020, Lazarus *et al.* (2021) realizaron una encuesta a 13.500 personas en 19 paí-

los momentos de crisis, aunque su grado de confianza sea bajo, mientras los individuos que no lo votaron lo respaldan solo si confían en el Gobierno.

⁶⁶ Aunque también hay alguna evidencia en el sentido contrario y el mecanismo causal no está claro, Han *et al.* (2022) y Olsen y Hjorth (2020) muestran que la confianza está estrechamente relacionada con un mayor cumplimiento de las medidas restrictivas e incluso con menores tasas de mortalidad (Oknassen *et al.* 2020). Como concluyen Altıparmakis *et al.* (2021, pp. 1174) tras analizar diez países en tres continentes con datos de panel entre marzo y junio de 2020, la confianza, sobre todo entre los votantes de los partidos de la oposición, está muy correlacionada con una opinión favorable sobre las medidas de contención de la pandemia. Más en detalle, Van Bavel *et al.* (2020) apuntan que una mayor confianza en el Gobierno se traduce en un mayor cumplimiento de medidas como las cuarentenas, los *test* de covid-19 o las restricciones de las reuniones sociales.

ses de distintas regiones del mundo que representan el 55 % de la población mundial (Alemania, Brasil, Canadá, Corea del Sur, China, Ecuador, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, India, Italia, México, Nigeria, Polonia, Rusia, Singapur, Sudáfrica y Suecia) para examinar la disposición a vacunarse: el 71,5 % señalaron que estaría muy o bastante dispuesto a recibir una vacuna contra la covid-19.⁶⁷ Los individuos que confían en su Gobierno tienen una probabilidad de aceptar la vacuna mayor que los que no confían: la razón de probabilidades es 1,67. España ocupa el octavo lugar, con un 74,3 % de aceptación, en una clasificación que encabeza China (88,6 %) y cierra Rusia (54,9 %).

Del mismo modo, con datos para cerca de 20.000 personas en ocho países (Alemania, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Hungría, Italia y Suecia) encuestados a través de Internet entre septiembre de 2020 y febrero de 2021, Lindholt *et al.* (2021) encuentran que la aceptación de las vacunas contra la covid-19 entre las personas que más confían en el Gobierno es cinco puntos mayor que entre las que menos confían.⁶⁸

En definitiva, la coordinación de elites y votantes alrededor del Gobierno (esto es, el *rally round the flag*) tiene efectos muy positivos en la gestión de la pandemia de la covid-19: el cumplimiento de las medidas restrictivas impuestas por los gobiernos y la disposición a vacunarse se correlacionan positivamente con la confianza en las autoridades políticas.

Un segundo argumento sobre los efectos de la pandemia en la opinión pública cuestiona el efecto *rally* y la respuesta acrítica de los ciudadanos. En lugar de apoyar incondicionalmente al Gobierno, los ciudadanos evalúan su actuación en la gestión de la pandemia y los castigan o recompensan en consecuencia.⁶⁹

⁶⁷ La pregunta que emplean es la siguiente: «Si una vacuna contra el covid-19 se demuestra segura y efectiva y está disponible, me la pondré. Completamente de acuerdo, Bastante de acuerdo, Neutral/Sin opinión, Bastante en desacuerdo, Completamente en desacuerdo».

⁶⁸ La pregunta que emplean es la siguiente: «Si las autoridades sanitarias aconsejan a la gente como yo que se vacune con las vacunas aprobadas contra el coronavirus, seguiré su consejo».

⁶⁹ Véase, por ejemplo, Altıparmak *et al.* (2021, p. 1161) o Esaiasson, Sohlberg y Ghersetti (2021, p. 750). Se trata de una encuesta de alrededor de 15 minutos realizada a través de Internet entre el 2 de marzo y el 3 de abril a muestras representativas

Se trata de lo que Roberts (2008) ha definido como «hyper-accountability» o «hipercontrol»: en situaciones extraordinarias (Roberts analiza el voto económico en los primeros años de la democracia en los países del Este de Europa), los ciudadanos son especialmente críticos con la actuación del Gobierno. La evidencia de que los votantes castigan al Gobierno por sus políticas después de un desastre natural en Estados Unidos (Healy y Malhotra 2009), por su actuación ante un atentado terrorista en España (Lago y Montero 2006), o por su reacción ante la pandemia de gripe A (la conocida como *gripe porcina*) en Países Bajos en 2009 (van der Weerd *et al.* 2011) pone en cuestión el *rally round the flag*. Es posible, pues, que la reacción de los ciudadanos cuando se implementan las medidas restrictivas para mitigar la pandemia de la covid-19 sea especialmente sensible a los resultados de la gestión del Gobierno.

Esta interpretación del «hipercontrol» no se antoja descabellada si tenemos en cuenta que la pandemia tiene características propias que la separan de los fenómenos que mejor se ajustan al *rally round the flag* y cuyas consecuencias se observan en el largo plazo. En primer lugar, en la gestión de la pandemia hay un claro *contrafáctico* acerca de los resultados que se alcanzarían con otras decisiones. A diferencia de un atentado terrorista, por ejemplo, que afecta a un único país y en donde la gestión está en manos de un único nivel de gobierno, el nacional, la pandemia afecta a todos los países del mundo y en su gestión participan gobiernos nacionales y regionales, incluso supranacionales. En otras palabras, los ciudadanos pueden comparar gestiones y resultados y castigar o recompensar en consecuencia. En segundo lugar, la duración de la pandemia es mucho mayor que la de las crisis que se han examinado con las lentes del *rally round the flag*. De este modo, es posible que la respuesta de los ciudadanos a la pandemia pueda cambiar a lo largo del tiempo. En tercer lugar, los ciudadanos no son meros espectadores de la crisis y su gestión, sino que sufren directamente las consecuencias de la pandemia y su gestión y son

de la población de Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Países Bajos, Noruega, Portugal, España, Suecia y Gran Bretaña.

actores imprescindibles de las políticas que se ponen en marcha para mitigarla, primero, y resolverla, después. Finalmente, la desescalada plantea conflictos de intereses entre grupos y la vacunación da lugar a conflictos distributivos sobre sus costes y beneficios entre grupos sociales y territorios. Los efectos de la gestión de la pandemia son heterogéneos.

Tras estudiar las acciones del sector público, las empresas, la familia y los hogares, en este capítulo examinamos la respuesta de los ciudadanos a la crisis de la covid-19 en el corto y medio plazo (esto es, durante y después del confinamiento domiciliario, respectivamente). En particular, en los apartados siguientes nos detenemos en cinco cuestiones:

- 1) En qué medida el confinamiento domiciliario de la primavera de 2020 dio lugar a un *rally round the flag* en España y si los ciudadanos españoles han respondido de la misma manera que los de otros países europeos. Para abordar esta pregunta, se emplearán los datos de una encuesta a través de Internet en 15 países cuyo trabajo de campo tuvo lugar antes y después del confinamiento (marzo y abril de 2020) (Bol *et al.* 2021). Se trata de un análisis transversal comparado.
- 2) A través de los barómetros mensuales del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) durante 2020, se estudiará el *rally round the flag* en el corto y medio plazo. Como la gravedad de la pandemia varía a lo largo del tiempo, podremos comprobar si los ciudadanos castigan o recompensan la gestión del Gobierno de España. Se trata de un análisis longitudinal solamente para España.
- 3) En qué medida los ciudadanos han cooperado en la mitigación y superación de la pandemia siguiendo las recomendaciones del Gobierno (reflejado en comportamientos como el respeto de la distancia de seguridad o la vacunación) y qué factores explican su predisposición a cooperar.
- 4) La gravedad de la pandemia difiere entre comunidades autónomas (contagios y muertes). Como además los gobiernos autonómicos han ganado protagonismo en la gestión de la pandemia y la desescalada, la comparación autonómi-

ca con datos del CIS nos permitirá estudiar si los ciudadanos tienen en cuenta cómo se gestiona la pandemia en otros lugares (el contrafáctico) y actúan en consecuencia. Se trata de un análisis transversal comparado entre comunidades autónomas.

- 5) Los niveles de vacunación varían notablemente entre países, entre menos del 1 % en Burundi, Congo y Chad y más del 89 % en Portugal, Emiratos Árabes y Brunei a finales de 2021. España, con el 81,01 % de la población vacunada, se encuentra entre los países con niveles de vacunación más elevados. Nos interesa examinar en qué medida estas diferencias tienen que ver con variables económicas, geográficas, sociales y culturales. El análisis emplea datos de vacunación en 2021 para 178 países.

6.1. El efecto *rally round the flag*

Para analizar si en las primeras semanas de la pandemia se produjo un efecto *rally round the flag* en España y en qué medida los ciudadanos españoles han respondido de la misma manera que los europeos, hemos empleado los datos de una encuesta en 14 países europeos cuyo trabajo de campo tuvo lugar casualmente entre marzo y abril de 2020.⁷⁰

La encuesta tiene varias características que la hacen muy útil para nuestros propósitos. En primer lugar, es una encuesta a través de Internet, no cara a cara, de modo que no se interrumpió durante el confinamiento domiciliario. En segundo lugar, durante el trabajo de campo se produjeron dos eventos cruciales para estudiar el efecto de *rally*. El 11 de marzo de 2020, nueve días después de que comenzara el trabajo de campo de la encuesta, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró que la covid-19

⁷⁰ La empresa de encuestas DyNata se puso en contacto con una muestra de 1000 personas adultas representativa de la población en términos de edad, sexo y educación. No todos los encuestados respondieron a la encuesta el mismo día, sino a lo largo de varias semanas y hasta que se alcanzó el número de respuestas deseado. Véase Bol *et al.* (2021) para más detalles.

era una pandemia. Además, desde mediados de marzo de 2020, algunos países incluidos en la encuesta adoptaron el confinamiento domiciliario. Según la definición de Hale *et al.* (2021), un confinamiento domiciliario debe ser nacional y debe obligar, no simplemente recomendar, a permanecer en los domicilios salvo que se tenga una razón válida para desplazarse. Según este criterio, en seis países incluidos en la encuesta (España, 15 de marzo; Austria, 16 de marzo; Dinamarca, 18 de marzo; Francia, 17 de marzo; Gran Bretaña, 23 de marzo; y Países Bajos, 24 de marzo) hubo un confinamiento domiciliario.⁷¹

En el gráfico 6.1 analizamos la evolución de la intención de votar al partido del primer ministro o presidente en cada país, en España, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), en cada uno de los días en los que tuvo lugar el trabajo de campo de la encuesta.⁷² Hemos creado una variable ficticia cuyo valor 1 corresponde a los individuos que votarían al partido del primer ministro o presidente y 0 a los que votarían a otro partido, no votarían, no lo saben o prefieren no responder.⁷³ Un valor de 0,3 en un determinado día del trabajo de campo de la encuesta, por ejemplo, quiere decir que el 30 % de los encuestados ese día tenían la intención de votar al partido gobernante. Nos interesa observar si el apoyo al partido en el Gobierno cambia después de la declaración oficial de la pandemia el 11 de marzo en todos los países y/o después del anuncio del confinamiento domiciliario en algunos países. Para analizar la evolución temporal del apoyo al Gobierno, hemos ajustado una curva *lowess* (no paramétrica) a los datos de cada país (*bandwidth* [ancho de ventana] = 0,8).

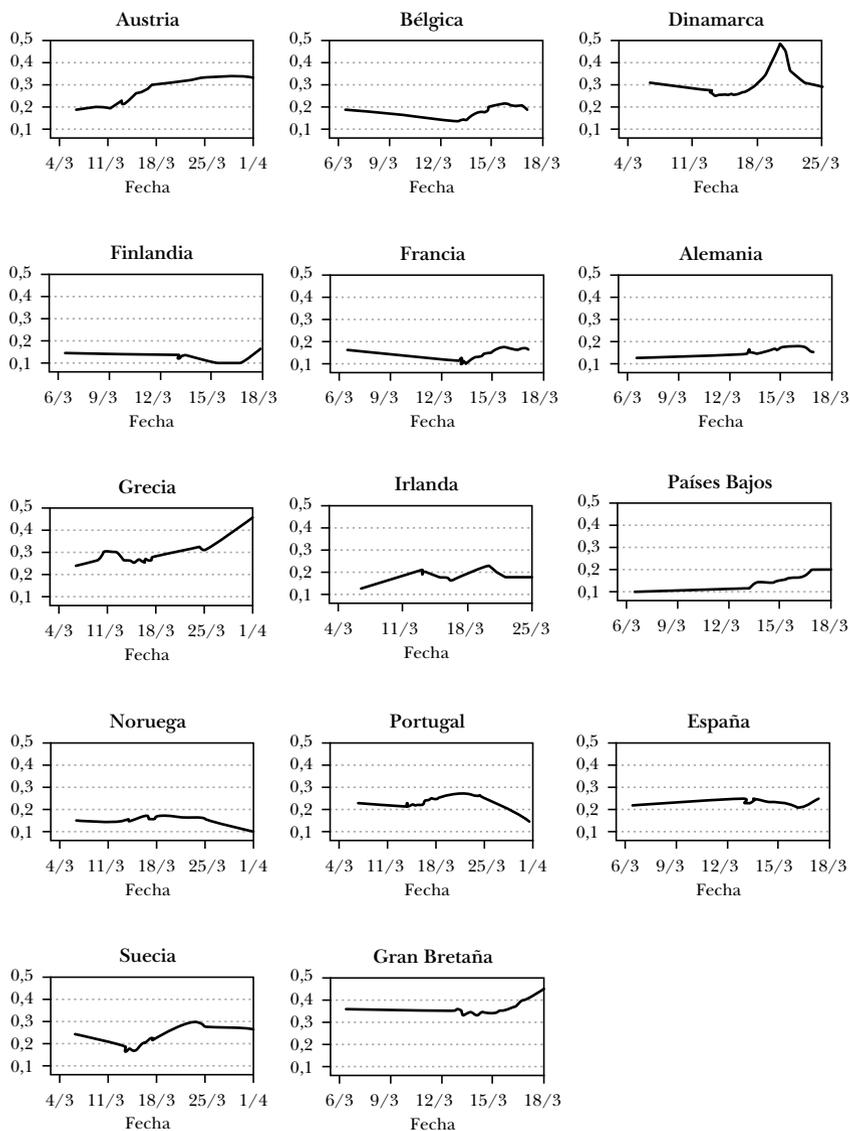
En general, en todos los países, el partido en el Gobierno tiene más respaldo tras el 11 de marzo. Entre los países que han tenido un confinamiento domiciliario, se observa un *rally* a partir de su inicio, especialmente en Austria y Dinamarca. En España, el porcentaje de encuestados diarios que declaraba la intención de votar

⁷¹ En Alemania las decisiones se tomaron en el nivel regional.

⁷² Los resultados son similares si analizamos la intención de votar a los partidos que están en el Gobierno en caso de que haya coaliciones o si excluimos a los encuestados que no declaran un voto a un partido determinado.

⁷³ La redacción de la pregunta es la siguiente: «Si hoy se celebraran las elecciones, ¿a qué partido votaría usted?»

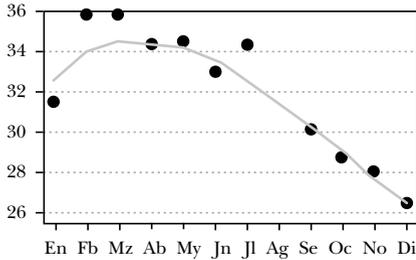
GRÁFICO 6.1: Evolución de la intención de voto al partido del Primer Ministro o Presidente en marzo y abril de 2020 en 14 países europeos



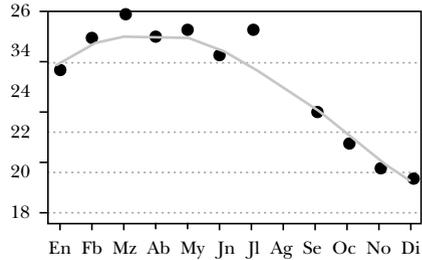
Fuente: Bot et al. (2021) y elaboración propia.

GRÁFICO 6.2: Evolución del voto directo y la estimación de voto al PSOE y el Gobierno en 2020
(porcentaje)

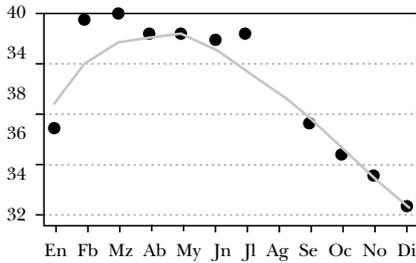
a) Voto directo al Gobierno



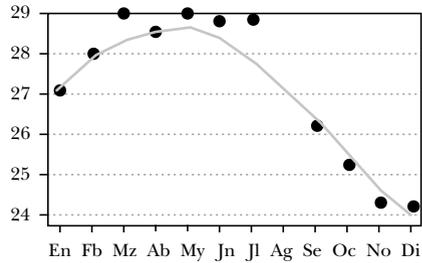
b) Voto directo al PSOE



c) Estimación de voto al Gobierno



d) Estimación de voto al PSOE



Fuente: CIS (2020-2022) y elaboración propia.

el PSOE apenas oscila unos tres puntos, entre el 14% el 6 de marzo, cuando se inició el trabajo de campo, y el máximo de alrededor del 17%, el 16 de marzo. A partir del 20 de marzo, la intención de voto al PSOE cae. En otras palabras, la declaración de pandemia el 11 de marzo no tuvo un efecto aparente, mientras que el confinamiento domiciliario iniciado el 15 de marzo sí aumentó muy ligeramente la popularidad del PSOE: se trata de un *rally* limitado, sobre todo en comparación con Austria o Dinamarca.

En el gráfico 6.2 nos detenemos exclusivamente en España y usamos tanto la intención directa de voto como la estimación de voto al PSOE y a los partidos en el Gobierno (PSOE, Unidas Podemos

[UP] e Izquierda Unida)⁷⁴ en los barómetros mensuales elaborados por el CIS en 2020.⁷⁵ En los barómetros de enero, febrero y marzo, las encuestas fueron cara a cara y, a partir de abril, telefónicas. El trabajo de campo de todos los barómetros tuvo lugar en la primera y segunda semanas del mes correspondiente. El tamaño de las muestras oscila entre los 3000 y los 4000 encuestados, de modo que todas las muestras son representativas de la población española. Si tenemos en cuenta que los encuestados ya podrían haber anticipado la gravedad de la pandemia, la comparación más apropiada para saber si tuvo lugar un efecto *rally* serían los barómetros de febrero y abril. De nuevo, la evolución temporal del apoyo al Gobierno se recoge con una curva *lowess* ajustada a los datos mensuales (*bandwidth* [ancho de ventana] = 0,8).

En general, los resultados son consistentes con el análisis comparado anterior. Tanto si nos detenemos en el apoyo a los partidos en el Gobierno (PSOE, Unidas Podemos e Izquierda Unida) como exclusivamente en el PSOE, las variaciones entre febrero y abril son muy pequeñas, no estadísticamente significativas: el margen de error de las encuestas, alrededor del 1,6 %, es superior al cambio en los resultados electorales. En definitiva, la reacción de los votantes en el corto plazo en España no fue coordinarse alrededor del Gobierno o el presidente del Gobierno. Como tendremos ocasión de comprobar más adelante, las caídas en el apoyo tras el verano tienen que ver con la evaluación que hacen los ciudadanos de la gestión de la pandemia por parte del Gobierno.

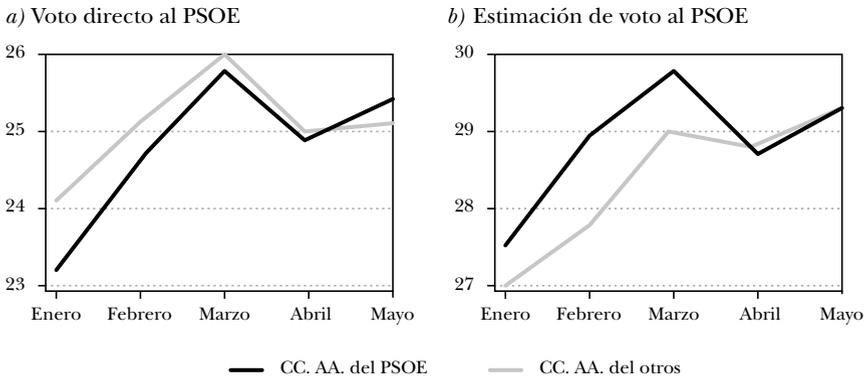
En la medida que el efecto *rally* depende también de la actuación de los partidos en la oposición, esto es, si apoyan incondicionalmente al Gobierno o critican su actuación, en el gráfico 6.3 hemos examinado si hay diferencias entre las comunidades autónomas gobernadas por el PSOE (en solitario o en coalición) y las gobernadas por otros partidos. El análisis se centra en el voto directo al PSOE y la estimación de voto elaborada por el CIS en los barómetros realizados entre enero y mayo de 2020.

⁷⁴ La estimación de voto incluye la intención de voto y la simpatía por un partido.

⁷⁵ En agosto no se realiza el barómetro.

GRÁFICO 6.3: Diferencias entre comunidades autónomas en la evolución del voto directo al PSOE, 2020

(porcentaje)



Fuente: CIS (2020-2022) y elaboración propia.

Como se puede comprobar, la tendencia en los dos grupos de comunidades es prácticamente la misma y las diferencias entre ellos en cada barómetro entran dentro del margen de error de las encuestas. El papel de la oposición, medido con la distribución territorial del poder autonómico, no parece relevante.

No obstante, la agregación de los datos individuales podría implicar una falacia ecológica; es posible que haya grupos de personas que pasaron a apoyar al PSOE/Gobierno, como sostiene el efecto *rally round the flag*, pero que se compensaron con otros grupos que dejaron de hacerlo como castigo por su gestión. En los cuadros 6.1 y 6.2, se explica la intención de votar a los partidos en el Gobierno y al PSOE, respectivamente, a través de regresiones logísticas en función de variables sociodemográficas y políticas en los primeros cinco barómetros elaborados en 2020. Nos interesa ver si el efecto de estas variables cambia en el tiempo. Por este motivo, hacemos regresiones separadas en lugar de una conjunta en la que se agreguen los cinco barómetros. De nuevo, si los votantes se coordinaron alrededor del Gobierno o el PSOE, el cambio en el efecto de las variables debería observarse después de febrero, sobre todo cuando se compara con abril.

Cuando la variable dependiente es el voto directo al Gobierno (cuadro 6.1), las dos variables cuyo efecto sufre un cambio más

acusado son el sexo y la ideología. Por un lado, las mujeres tienen una mayor probabilidad de apoyar a los partidos en el Gobierno que los hombres en los cinco barómetros: en enero la diferencia no es estadísticamente significativa, en febrero, al 5 % y, a partir de marzo, al 1 %. Las probabilidades de votar a los partidos en el Gobierno de las mujeres son un 58 % en enero (igual que los hombres), un 60 % en febrero (tres puntos más que los hombres), un 63 % en marzo (cuatro puntos más que los hombres), un 58 % en abril (siete puntos más que los hombres) y un 58 % en mayo (cinco puntos más que los hombres). En otras palabras, no parece que la diferencia entre hombres y mujeres tenga tanto que ver con un efecto de *rally* entre ellas como con la caída del apoyo al Gobierno entre ellos.

Por otro lado, las categorías ideológicas de izquierda (0-4 en la escala izquierda-derecha, en la que 0 es extrema izquierda y 10 es extrema derecha), centro (5-6) y derecha (7-10) son estadísticamente significativas al 1 % en los cinco barómetros. La probabilidad de que los individuos que se declaran de izquierda voten a los partidos en el Gobierno apenas oscila a lo largo del período (97, 98, 98, 94 y 93 %) e incluso cae en el barómetro de abril. Otro tanto sucede con los individuos de centro, cuyas probabilidades de votar a los partidos en el Gobierno son 33, 37, 43, 37 y 34 %. El cambio más destacado se produce entre los individuos de derecha; si en enero y febrero su probabilidad de apoyar al Gobierno es un 3 %, en marzo sube al 4 % y en abril, al 17 %, para caer al 10 % en mayo.

En el cuadro 6.2 usamos el voto directo al PSOE como variable dependiente en lugar del voto directo a alguno de los partidos en el Gobierno. Los resultados son muy similares. De nuevo, el sexo y la ideología de los encuestados son las variables que muestran un cambio mayor en los diferentes barómetros. Por ejemplo, las mujeres tienen una probabilidad de votar al PSOE del 49 % en enero, del 51 % en febrero y abril, del 55 % en marzo y del 51 % en mayo, mientras que los hombres oscilan entre el 51 % en marzo y el 43 % en abril, pasando por el 43 % en abril, el 44 % en mayo y el 39 % en enero.

CUADRO 6.1: Determinantes del voto directo al Gobierno. 2020

Variable dependiente: voto directo al Gobierno					
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo
Mujer	0,12 (0,54)	0,43 (2,12)	0,56 (3,25)	0,60 (4,13)	0,50 (3,73)
Edad (ref. 18-34)					
35-44	0,58 (1,49)	0,31 (0,92)	0,31 (1,01)	-0,18 (-0,67)	-0,27 (-1,15)
45-54	0,40 (0,96)	0,31 (0,85)	-0,15 (-0,46)	0,30 (1,06)	0,17 (0,69)
55-65	0,57 (1,25)	0,54 (1,27)	0,16 (0,46)	0,21 (0,67)	0,55 (2,02)
+65	0,32 (0,57)	0,67 (1,27)	0,46 (1,05)	0,16 (0,39)	0,46 (1,30)
Ideología (ref. izquierda)					
Centro	-4,56 (-16,50)	-4,43 (15,81)	-4,37 (-16,56)	-3,52 (-17,88)	-3,52 (-21,49)
Derecha	-7,51 (-17,42)	-7,68 (-17,79)	-7,31 (-20,66)	-4,64 (19,70)	-5,15 (-22,20)
Religión (ref. católico practicante)					
Católico no practicante	0,82 (3,03)	0,46 (1,79)	0,72 (3,26)	0,77 (4,05)	0,72 (3,99)
Otra religión	1,66 (2,01)	2,02 (3,33)	2,34 (3,84)	1,77 (3,28)	0,85 (1,69)
No creyente	1,39 (3,92)	0,75 (2,29)	0,97 (3,43)	1,57 (7,15)	1,28 (6,16)
Estado civil (ref. soltero)					
Casado	-0,47 (-1,60)	-0,63 (-2,33)	-0,36 (-1,44)	-0,14 (-0,67)	-0,23 (-1,24)
Viudo o Divorciado	-0,17 (-0,42)	-0,40 (-1,12)	0,21 (0,62)	-0,02 (-0,08)	-0,22 (-0,86)
Ocupación (ref. jubilado)					
Trabaja	-0,88 (-2,06)	-0,06 (-0,14)	0,17 (0,53)	-0,34 (-1,10)	0,03 (0,11)
Parado	-0,48 (-1,00)	-0,27 (-0,59)	-0,04 (-0,11)	0,15 (0,41)	0,17 (0,52)
Estudiante	-0,33 (-0,51)	-1,66 (-2,49)	0,30 (0,59)	-0,25 (-0,54)	-0,01 (-0,02)
Trabajo doméstico	0,09 (0,19)	-0,44 (-0,83)	-0,03 (-0,07)	0,21 (0,57)	-0,18 (-0,48)
Estudios	-0,28 (-3,62)	-0,16 (-2,25)	-0,13 (-2,19)	-0,20 (-3,86)	-0,27 (-5,40)
Constante	4,47 (6,55)	3,97 (6,15)	3,55 (6,46)	2,78 (5,46)	2,98 (6,37)
Pseudo R ²	0,68	0,66	0,63	0,46	0,48
Observaciones	1.545	1.640	1.842	1.798	2.293

Nota: La estimación es por máximo-verosimilitud (*logit*). En cada casilla aparece en primer lugar el coeficiente y, entre paréntesis, el z estadístico.

Fuente: CIS (2020-2022) y elaboración propia.

CUADRO 6.2: Determinantes del voto directo al PSOE, 2020

Variable dependiente: voto directo al PSOE					
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo
Mujer	0,09 (0,38)	0,46 (2,19)	0,54 (2,99)	0,67 (4,48)	0,52 (3,83)
Edad (ref. 18-34)					
35-44	0,83 (1,86)	0,51 (1,38)	0,22 (0,67)	-0,12 (-0,41)	-0,29 (-1,16)
45-54	0,63 (1,37)	0,49 (1,26)	-0,18 (-0,53)	0,43 (1,46)	0,20 (0,78)
55-65	0,85 (1,69)	0,77 (1,72)	0,19 (0,51)	0,28 (0,86)	0,66 (2,34)
+ 65	0,57 (0,96)	0,88 (1,60)	0,61 (1,34)	0,30 (0,71)	0,59 (0,37)
Ideología (ref. izquierda)					
Centro	-4,45 (-15,31)	-4,21 (-14,83)	-4,21 (-15,79)	-3,28 (-16,40)	-3,27 (-19,66)
Derecha	-7,55 (-15,89)	-7,46 (-16,64)	-7,17 (-19,67)	-4,39 (-18,25)	-4,92 (-20,51)
Religión (ref. católico practicante)					
Católico no practicante	0,73 (2,65)	0,56 (2,11)	0,75 (3,37)	0,75 (3,89)	0,75 (4,09)
Otra religión	1,60 (1,91)	1,99 (3,15)	2,39 (3,73)	1,66 (2,95)	0,49 (0,91)
No creyente	0,96 (2,51)	0,55 (1,58)	0,70 (2,34)	1,40 (6,21)	1,11 (5,20)
Estado civil (ref. soltero)					
Casado	-0,37 (-1,15)	-0,67 (-2,38)	-0,22 (-0,82)	-0,13 (-0,62)	-0,23 (-1,22)
Viudo o Divorciado	-0,06 (-0,15)	-0,51 (1,39)	0,23 (0,65)	-0,01 (0,04)	-0,29 (-1,11)
Ocupación (ref. jubilado)					
Trabaja	-1,06 (-2,38)	-0,14 (0,41)	0,17 (0,53)	-0,24 (-0,77)	0,06 (0,22)
Parado	-0,43 (-0,86)	-0,40 (-0,86)	0,10 (0,27)	0,23 (0,62)	0,17 (0,51)
Estudiante	-0,09 (-0,13)	-1,52 (-2,16)	0,11 (0,20)	-0,22 (-0,45)	0,12 (0,25)
Trabajo doméstico	0,10 (0,23)	-0,41 (-0,78)	0,05 (0,11)	0,18 (0,48)	-0,19 (-0,52)
Estudios	-0,27 (-3,32)	-0,16 (-2,21)	-0,12 (-1,96)	-0,21 (-4,02)	-0,28 (-5,54)
Constante	4,05 (5,71)	3,51 (3,30)	3,12 (5,62)	2,37 (4,56)	2,63 (5,54)
Pseudo R ²	0,67	0,63	0,61	0,40	0,43
Observaciones	1.281	1.362	1.548	1.534	1.951

Nota: La estimación es por máximo-verosimilitud (*logit*). En cada casilla aparece en primer lugar el coeficiente y, entre paréntesis, el z estadístico.

Fuente: CIS (2020-2022) y elaboración propia.

6.2. La cooperación de los ciudadanos en la gestión de la pandemia

Para analizar en qué medida los individuos cooperan en la mitigación y superación de la pandemia de la covid-19, hemos examinado tres comportamientos: si respetan la distancia de seguridad entre personas recomendada por las autoridades sanitarias, si usan gel hidroalcohólico para desinfectarse las manos y si están dispuestos a vacunarse contra la covid-19 cuando haya una vacuna disponible. A diferencia del uso de la mascarilla, cuya obligatoriedad se garantiza a través de multas en caso de no emplearla, se trata de tres acciones voluntarias y no sancionables. El uso de gel hidroalcohólico tiene la particularidad de que también depende de la oportunidad (por ejemplo, las personas que trabajan tienen mayor necesidad que los que no trabajan) y de los propios recursos económicos de los individuos (los individuos con rentas bajas seguramente reemplacen el gel hidroalcohólico con agua y jabón). Por este motivo, los resultados más interesantes para medir la cooperación de los individuos tienen que ver con la distancia de seguridad y, sobre todo, con la vacunación. El análisis se detiene en el periodo posterior al confinamiento domiciliario y la desescalada, cuando hay más recomendaciones que restricciones de obligado cumplimiento impuestas por los poderes públicos.

La evidencia sobre los tres comportamientos procede de nuevo de las encuestas del CIS.⁷⁶ Las frecuencias de las respuestas a las tres preguntas se presentan en los cuadros 6.3 y 6.4. En la primera pue-

⁷⁶ En el caso del respeto de la distancia de seguridad y el uso del gel hidroalcohólico, de la fusión de los estudios 3305 y 3324 elaborados en diciembre de 2020 y mayo de 2021; en el caso de la vacunación, de la fusión de los barómetros 3307, 3309 y 3313 elaborados en enero, febrero y marzo de 2021 (esto es, antes del inicio de la vacunación masiva). Las preguntas se formulan en los siguientes términos:

- «Aparte de las mascarillas y el gel hidroalcohólico, de las siguientes medidas de protección frente al virus covid-19, ¿cuáles practica Ud. normalmente?
 - Guarda la distancia de seguridad entre personas recomendada por las autoridades sanitarias: Sí, No, No contesta (N.C.)
 - Usa Ud. gel hidroalcohólico para desinfectarse las manos Sí, No N.C.
- ¿Está Ud. dispuesto/a a vacunarse contra el covid-19 inmediatamente? Sí; No; Sí, si tiene garantías, si está probada, si es fiable; Sí, según el origen de la vacuna; Sí, si hay información suficiente; Sí, por consejo de autoridades, científicos/as o sanitarios/as; Otras respuestas; No sabe, duda; N.C.»

de verse que la gran mayoría de los ciudadanos guardan la distancia de seguridad entre personas recomendada (casi el 95 %) y usan el gel hidroalcohólico (el 92 %). En el cuadro 6.4 hay mayor variabilidad en las respuestas. El 79 % de los encuestados se manifiesta dispuesto a vacunarse inmediatamente sin poner ninguna condición, otro 2 % ya se ha vacunado, cerca del 10 % no está dispuesto a vacunarse y un 3 % sí lo está, pero bajo ciertas condiciones.

Para explicar por separado los tres comportamientos hemos empleado regresiones logísticas en las que el valor 1 corresponde a guardar la distancia de seguridad/usar gel hidroalcohólico/tener la intención de vacunarse y el valor 0 corresponde a no guardar la distancia/no usar gel hidroalcohólico/no tener la intención de vacunarse. En los tres casos hemos excluido del análisis la no respuesta; en la explicación de la vacunación nos hemos quedado únicamente con las opciones «Sí»/«No» que aparecen en el cuadro 6.3. Siguiendo los análisis que se realizan en medicina (Lazarus *et al.* 2021) y con las limitaciones que se derivan de la disponibilidad de las preguntas adecuadas en la encuesta del CIS, la cooperación se explica en función de tres grupos de determinantes: (i) variables sociodemográficas que recogen la aversión al riesgo (la edad), la información sobre la pandemia y su gestión (el nivel de estudios) y la propensión a cooperar (el género y la religiosidad); (ii) variables políticas que miden la influencia de los partidos y líderes políticos o la confianza en el Gobierno y las preferencias individuales (el recuerdo de voto en las últimas elec-

CUADRO 6.3: Cumplimiento de medidas de mitigación de la pandemia en España

(porcentaje; número de individuos)

	Guarda la distancia de seguridad	Uso de gel hidroalcohólico
Sí	94,7 (4.821)	92,3 (4.720)
No	4,6 (236)	7,3 (371)
N.C.	0,7 (35)	0,0 (1)

Nota: Entre paréntesis, el número de individuos.

Fuente: CIS (2020b, 2021) y elaboración propia.

ciones generales celebradas en España en noviembre de 2019); y (iii) haber sufrido la enfermedad de la covid-19 o tener algún familiar que la haya sufrido.

En primer lugar, al igual que cuando se explica el sentimiento de que votar es un deber cívico (Blais 2000), nuestra expectativa es que la cooperación será mayor entre los individuos que tienen una mayor propensión a pensar en términos de moralidad y principios éticos. Las personas religiosas se preocupan acerca de lo que está bien y mal, de modo que cabe esperar que consideren que respetar la distancia de seguridad o vacunarse son acciones que se deben hacer. Además, también sabemos que las mujeres les dan más importancia a los temas éticos que los hombres y tienen un compromiso mayor con la *res publica* (Dollar, Fisman y Gatti 2001). A su vez, las personas con mayor formación tendrán más y mejor información sobre la pandemia que las personas con un escaso capital humano y serán menos influenciables por los discursos negacionistas de la pandemia o antivacunas. Finalmente, las personas mayores suelen ser más aversas al riesgo que los más jóvenes, en particular en cuestiones sobre la salud.

En segundo lugar, cuando los individuos deben tomar decisiones (políticas) sobre problemas complejos y disponen de poca

CUADRO 6.4: Disposición a vacunarse en España, enero-marzo 2021

(porcentaje; número de individuos)

	Disposición a vacunarse
Sí	79,3 (9.160)
No	9,5 (1.094)
Sí, bajo ciertas condiciones	3,4 (393)
Ya vacunado	1,7 (196)
Otras respuestas	1,4 (166)
No sabe (N.S.), duda	4,6 (534)
N.C.	0,1 (7)

Nota: Entre paréntesis, el número de individuos.

Fuente: CIS (2020-2022) y elaboración propia.

información o conocimiento, suelen usar la heurística, esto es, *atajos* que posibilitan tomar decisiones sin apenas costes de adquisición de información: les facilitan, en suma, actuar *como si* tuvieran la información disponible (Page y Shapiro 1992, pp. 387-388). Los atajos no son ciertamente una panacea que resuelva el problema de unos ciudadanos deficiente o escasamente informados. No obstante, tienen la ventaja de que prácticamente todos los individuos tienen a su disposición algún tipo de atajo (Lupia 1994).

Dos de los atajos más frecuentemente analizados son las opiniones de los líderes (Berelson, Lazarsfeld y McPhee 1954) y la identificación partidista (Downs 1973). Un individuo puede invertir mucho tiempo y esfuerzo en familiarizarse con el problema que afronta y estudiar los pros y contras de la decisión, con el riesgo, además, de que algunos se le escapen por su complejidad. Pero también puede sencillamente seguir el curso de acción que le recomienda el partido al que está próximo o lo que los líderes políticos aconsejan. El partido político o los líderes funcionan como un sustituto de la información, es decir, como un atajo informativo. Además, como argumentan Bækgaard *et al.* (2020, 2-3), de acuerdo con la teoría del manejo del terror, los líderes funcionan como ayuda para que los ciudadanos manejen un miedo primordial y profundamente arraigado a la muerte. En consecuencia, cuando este miedo se ve acentuado por una crisis como la pandemia, los ciudadanos buscan seguridad psicológica detrás de líderes que esperan que puedan actuar contra la amenaza.

En España, ningún partido o sus líderes se han posicionado en contra de mantener la distancia de seguridad entre personas o la higiene personal para evitar los contagios. No esperamos, pues, que el partido político al que apoyan los individuos sea relevante a la hora de explicar por qué algunos individuos cooperan y otros no en estos dos aspectos. Por el contrario, las posiciones de los partidos sí difieren en lo que atañe a la vacunación. Los principales partidos han apoyado la campaña de vacunación a través de declaraciones explícitas y/o fotografías de sus líderes cuando recibían la vacuna, por ejemplo. Sin embargo, Vox se ha mantenido al margen de esta movilización y, si bien no se ha posicionado

en contra, no lo ha hecho a favor.⁷⁷ En fin, nuestra expectativa es que los votantes de Vox estén menos dispuestos a vacunarse que el resto de votantes de otros partidos.

Los resultados de las dos regresiones logísticas en las que se explica si los encuestados declaran mantener la distancia de seguridad entre personas y usar gel hidroalcohólico se muestran en el cuadro 6.5. Si nos detenemos primero en la distancia de seguridad (la primera columna del cuadro 6.5), la edad, la religiosidad, el nivel de estudios y haber sufrido la covid-19 aumentan la probabilidad de cooperar en la mitigación de la pandemia, tal como se esperaba: todas estas variables son estadísticamente significativas al 1 %. Sin embargo, el partido político al que votaron los encuestados en noviembre de 2019, el sexo y tener algún familiar que ha padecido la enfermedad no afectan a mantener o no la distancia de seguridad personal. El efecto de la ideología no es lineal y la categoría de derecha es solo marginalmente significativa.

Como el efecto de los coeficientes no es fácil de interpretar en una regresión logística, en el gráfico 6.4 se presenta la probabilidad predicha de que cada uno de los grupos definidos en la variable de edad respete la distancia de seguridad personal. Los intervalos de confianza corresponden al 95 %. Mientras que los más jóvenes tienen una probabilidad del 91 % de mantener la distancia de seguridad personal, esta probabilidad alcanza el 97 % entre los mayores de 55 años.

En la segunda columna del cuadro 6.5, se examina qué explica el uso del gel hidroalcohólico. Su empleo es mayor entre las mujeres, las personas religiosas y los que han sufrido la enfermedad (las tres variables son estadísticamente significativas al 1 %), mientras que cae entre las personas mayores, más conservadoras, y las que han tenido familiares que han enfermado por la covid-19. En el panel derecho del gráfico 6.4 se puede observar cómo el uso del gel hidroalcohólico se correlaciona negativamente con la edad. En definitiva, la distancia de seguridad interpersonal y el

⁷⁷ Por ejemplo, Santiago Abascal, líder de Vox, ha defendido que «todos los españoles que quieran vacunarse, tengan derecho a ello y, quienes no sean partícipes de recibir la vacuna, tengan también libertad para negarse». Además, no ha querido responder a la pregunta de si se ha vacunado (*El Mundo* 2021).

CUADRO 6.5: Determinantes del mantenimiento de la distancia de seguridad entre personas y uso del gel hidroalcohólico

	Mantener distancia	Uso de gel
Voto en 2019 (ref. Partido Popular [PP])		
PSOE	-0,11 (-0,12)	0,09 (0,29)
Unidas Podemos	-0,054 (-0,10)	-0,067 (-0,17)
Vox	-0,33 (-1,06)	-0,22 (-1,32)
Otro partido	-0,32 (-0,68)	-0,073 (-0,29)
N.S./N.C./No tenía edad para votar	0,19 (0,35)	-0,004 (-0,12)
Mujer	0,15 (0,79)	0,23 (16,14)
Edad (ref. 18-34)		
35-44	0,85 (11,28)	-0,32 (-2,84)
45-54	0,64 (14,93)	-0,14 (-0,44)
55-65	1,23 (8,41)	-0,35 (-2,64)
+ 65	1,14 (35,15)	-0,51 (-1,80)
Ideología (ref. izquierda)		
Centro	0,37 (18,57)	-0,004 (-0,05)
Derecha	-0,29 (-1,95)	-0,52 (-2,34)
Religión (ref. católico practicante)		
Católico no practicante	-0,15 (-12,21)	-0,091 (-2,25)
Otra religión	0,66 (0,78)	-1,32 (-3,72)
No creyente	-0,32 (-9,51)	-0,63 (-4,30)
Estudios	0,078 (23,76)	0,025 (0,19)
Ha tenido el coronavirus	0,77 (2,68)	0,43 (4,77)
Algún familiar ha tenido el coronavirus	-0,25 (-1,70)	-0,10 (-12,25)
Constante	1,20 (1,31)	2,51 (17,15)
Pseudo R ²	0,05	0,02
Observaciones	4.090	4.116

Nota: La estimación es por máximo-verosimilitud (*logit*). En cada casilla aparece en primer lugar el coeficiente y, entre paréntesis, el z estadístico.

Fuente: CIS (2020b, 2021) y elaboración propia.

uso de gel hidroalcohólico son fenómenos razonablemente diferentes, de modo que es difícil valorar la disposición a cooperar de los individuos.

Los determinantes de la disposición a vacunarse en enero-marzo de 2021, antes del inicio de la campaña masiva, se estudian en el cuadro 6.6 a través de regresiones logísticas. El modelo que manejamos es ligeramente distinto al anterior. Debido a su ausencia en los cuestionarios de las encuestas que manejamos antes, las variables que captaban haber sufrido la covid-19 o tener algún familiar que la ha sufrido se han omitido. Por el contrario, se ha añadido la confianza en el presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, en una escala que oscila entre 1 (ninguna confianza) y 4 (mucha confianza), el estado civil, la ocupación laboral y la identificación de los tres barómetros de enero, febrero y marzo, para observar si la disposición a vacunarse aumenta a medida que pasa el tiempo.

En el primer modelo, la disposición a vacunarse es mayor entre las personas de más edad, los que tienen un nivel de estudios elevado, los hombres, las personas más religiosas, las personas que se consideran de izquierda y los casados: casi todas las categorías de estas variables son estadísticamente significativas al 5% o al 1%. Estas características, que en general responden a nuestras expectativas, son cruciales para definir los grupos sociales que deben ser el objetivo de las campañas de salud en el futuro. Hay dos resultados que nos parecen especialmente destacados. Por un lado, la disposición a vacunarse aumenta en febrero y marzo respecto a enero. Por otro, los votantes de Vox en 2019 tienen una disposición a vacunarse sensiblemente menor que el resto.

En el panel izquierdo del gráfico 6.5 se puede observar que los votantes de Vox tienen una probabilidad de alrededor del 81% de aceptar la vacuna. Frente al 89% de los que votaron a partidos pequeños o regionalistas/nacionalistas y el 94% de los que votaron al PSOE. De todos modos, aun cuando exista esta brecha entre Vox y el resto de partidos, merece la pena destacar que la probabilidad de vacunarse de los votantes del partido menos favorable a la vacuna es bastante alta, sobre todo si lo comparamos con lo que sucede en países como Austria, Francia, Estados Unidos o Suiza.

CUADRO 6.6: Determinantes de la intención de vacunarse, enero-marzo 2021

	Variable dependiente: disposición a vacunarse	
	Modelo 1	Modelo 2
Voto en 2019 (ref. PP)		
PSOE	0,38 (2,49)	
Unidas Podemos	-0,06 (-0,31)	
Vox	-1,04 (6,86)	
Otro partido	-0,35 (-2,70)	
N.S./N.C./No tenía edad para votar	-0,18 (-1,12)	
Confianza en Pedro Sánchez		0,68 (11,78)
Mujer	-0,29 (-3,81)	-0,26 (-3,32)
Edad (ref. 18-34)		
35-44	0,21 (1,78)	0,25 (2,12)
45-54	0,41 (3,19)	0,47 (3,63)
55-65	0,64 (4,26)	0,76 (4,93)
+ 65	0,57 (2,49)	0,71 (3,05)
Ideología (ref. izquierda)		
Centro	-0,50 (-5,12)	-0,22 (-2,28)
Derecha	-0,64 (-4,92)	-0,40 (-3,29)
Religión (ref. católico practicante)		
Católico no practicante	-0,18 (-1,57)	-0,18 (-1,62)
Otra religión	-1,43 (-6,94)	-1,48 (-6,97)
No creyente	-0,30 (-2,40)	-0,37 (-2,94)
Estado civil (ref. soltero)		
Casado	0,36 (3,58)	0,37 (3,63)
Viudo o divorciado	-0,09 (-0,67)	-0,08 (-0,58)

CUADRO 6.6 (cont.): Determinantes de la intención de vacunarse, enero-marzo 2021

	Variable dependiente: disposición a vacunarse	
	Modelo 1	Modelo 2
Ocupación (ref. Jubilado)		
Trabaja	-0,49 (-2,50)	-0,43 (-2,15)
Parado	-0,73 (-3,50)	-0,71 (-3,30)
Estudiante	0,03 (0,11)	0,00 (0,00)
Trabajo doméstico	-0,09 (-0,28)	-0,07 (-0,25)
Estudios	0,10 (3,34)	0,11 (3,55)
Encuesta (ref. enero)		
Febrero	1,27 (13,85)	1,25 (13,55)
Marzo	1,44 (14,73)	1,40 (14,21)
Constante	2,08 (6,35)	0,41 (1,27)
Pseudo R ²	0,13	0,14
Observaciones	9.077	8.921

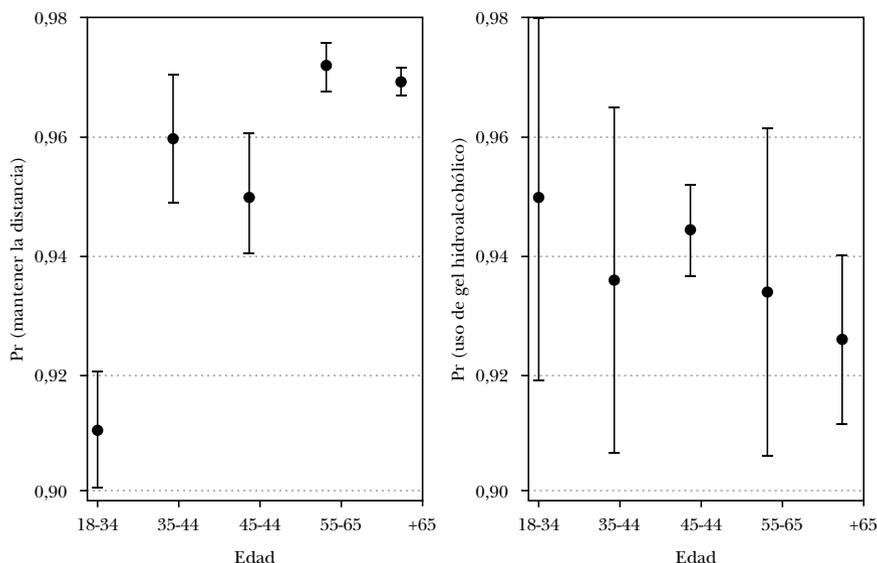
Nota: La estimación es por máximo-verosimilitud (*logit*). En cada casilla aparece en primer lugar el coeficiente y, entre paréntesis, el z estadístico.

Fuente: CIS (2020-2022) y elaboración propia.

En el segundo modelo del cuadro 6.6 reemplazamos el voto en las elecciones de 2019 por la confianza en Pedro Sánchez; las dos variables no se incluyen al mismo tiempo debido a la existencia de multicolinealidad. Los resultados son muy similares a los del modelo anterior. Al igual que sucede en los países de nuestro entorno, la confianza en el presidente del Gobierno aumenta sensiblemente la disposición a vacunarse: la variable es estadísticamente al 1 %. Como puede verse en el panel derecho del gráfico 6.5, el efecto de la confianza es positivo y monotónico; oscila entre un 88 % de probabilidad de vacunarse entre los que no tienen ninguna confianza en Pedro Sánchez y el 98 % entre los que tienen mucha confianza en él.

El análisis de la cooperación de los ciudadanos en la gestión de la pandemia se cierra con los datos del barómetro del CIS ela-

GRÁFICO 6.4: Efecto de la edad sobre el mantenimiento de la distancia de seguridad personal y el uso de gel hidroalcohólico



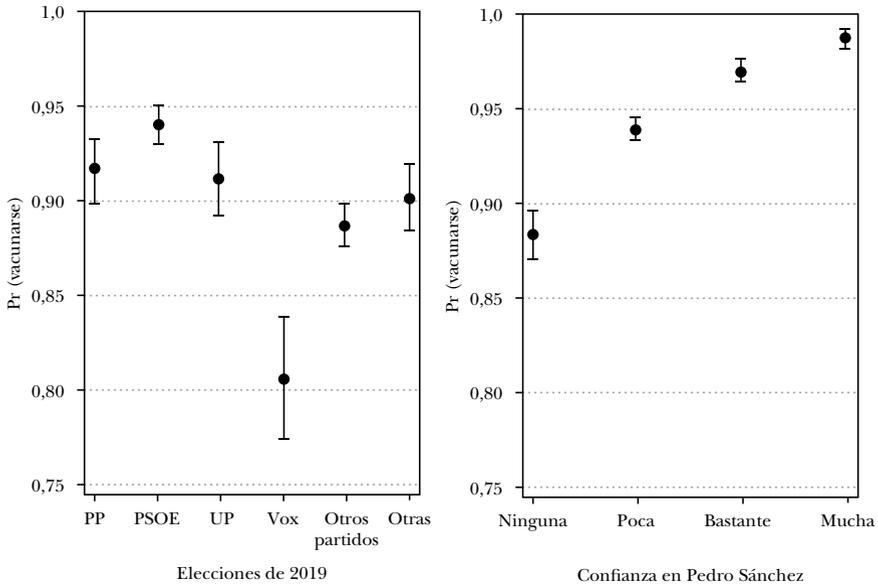
Fuente: CIS (2020b, 2021) y elaboración propia.

borado en noviembre de 2021. Hay dos aspectos especialmente relevantes para los propósitos de este estudio en este barómetro. Por un lado, se pregunta por dos nuevas medidas para mitigar los efectos de la pandemia: el uso de mascarillas en interiores y del pasaporte de vacunación de la covid-19. Por otro lado, se pregunta a los encuestados acerca de si se han vacunado o no contra la covid-19 en lugar de por la intención.⁷⁸ El trabajo de campo del barómetro de noviembre de 2021 se elaboró entre el 2 y 11 del

⁷⁸ Las preguntas se formulan en los siguientes términos:

- «Hablando de medidas concretas, dígame respecto a cada una de las siguientes si le parecen necesarias o no...
 - Uso obligatorio de mascarillas en interiores
 - Pasaporte de vacunación covid-19
 - Sí, No, N.S., N.C.».
- «¿Se ha vacunado Ud. de la covid-19?
 - Sí, ya me he vacunado, No, aún no me he vacunado, N.C.».

GRÁFICO 6.5: Efecto del recuerdo de voto y la confianza en Pedro Sánchez sobre la intención de vacunarse, enero-marzo 2021



Fuente: CIS (2020-2022) y elaboración propia.

mismo mes. En el informe elaborado por el Ministerio de Sanidad el 2 de noviembre, con datos hasta el 30 de octubre, el 90,3 % de los españoles mayores de 11 años habían recibido al menos una dosis de la vacuna y el 88,6 % tenía la pauta completa (Ministerio de Sanidad 2021). La vacunación se producía ya sin cita previa. En otras palabras, con muy pocas excepciones, las personas que no se habían vacunado decidieron voluntariamente no hacerlo.

En el cuadro 6.7 puede verse que casi el 96 % de los ciudadanos considera que es necesario el uso obligatorio de las mascarillas en los espacios interiores y apenas el 3 % lo considera innecesario. En el caso del uso del pasaporte de vacunación contra la covid-19, hay más variabilidad en las respuestas. Mientras que alrededor del 83 % piensa que es necesario, para el 13 % no lo es.

Los datos del cuadro 6.8 muestran que casi el 95 % de los encuestados (todos ellos de 18 años o más) señalan que ya se habían vacunado, sensiblemente por encima del nivel real. Sobre todo si

CUADRO 6.7: Opinión sobre la necesidad de medidas concretas para mitigar la pandemia en España, noviembre 2021

(porcentaje; número de individuos)

	Uso obligatorio de mascarilla en interiores	Pasaporte de vacunación covid-19
Sí	95,6 (781)	82,9 (677)
No	2,7 (2)	13,11 (107)
N.S./N.C.	1,7 (14)	4,0 (33)

Nota: Entre paréntesis, el número de individuos.*Fuente:* CIS (2020-2022) y elaboración propia.**CUADRO 6.8: Vacunación en España, noviembre 2021**

(porcentaje; número de individuos)

	Disposición a vacunarse
Sí, ya se ha vacunado	94,9 (3.587)
No, aún no se ha vacunado	4,8 (180)
N.C.	0,3 (13)

Nota: Entre paréntesis, el número de individuos.*Fuente:* CIS (2020-2022) y elaboración propia.

tenemos en cuenta que, según el Ministerio de Sanidad, la vacunación (al menos una dosis) entre las personas de 12 a 19 años (el 85,6 %), y que no se incluyen en la muestra, es mucho mayor que la de las personas de 20 a 29 años (el 80,7 %) y de 30 a 39 años (el 78,7 %). En otras palabras, como sucede con otros muchos comportamientos, como votar, por ejemplo, los encuestados perciben que hay una respuesta (vacunarse) que es la socialmente deseable.

Para explicar los determinantes de estos tres comportamientos (uso de mascarillas en interiores, del pasaporte covid-19 y la vacunación), hemos realizado regresiones logísticas en las que el valor 1 corresponde a considerar necesario el uso de las mascarillas/el pasaporte covid-19/haberse vacunado y el valor 0 corresponde a

no considerar necesarias las mascarillas/el pasaporte covid-19/no haberse vacunado. En los tres casos hemos excluido del análisis la opción de no respuesta; en la explicación de la vacunación, nos hemos quedado únicamente con las opciones «Sí»/«No» que aparecen en el cuadro 6.8. Hemos tratado de usar las mismas variables independientes que en los análisis anteriores. No obstante, algunas no las tenemos en cuenta porque no están en el cuestionario (haber sufrido la covid-19 o tener algún familiar que lo haya sufrido), otras han sido excluidas (la religiosidad) debido a las pocas observaciones que tenemos en las preguntas sobre el uso de mascarillas en interiores y el pasaporte covid-19, menos de 700, y, finalmente, la edad la tratamos como continua en lugar de hacer grupos.

Los resultados de las regresiones que explican las opiniones sobre la necesidad de las mascarillas en interiores y el pasaporte de vacunación contra la covid-19 se muestran en el cuadro 6.9. Si nos detenemos primero en el uso de mascarillas en interiores (la primera columna), únicamente el efecto del nivel de estudios, positivo, es estadísticamente significativo (al 5 %). Como se esperaba, a mayor nivel de estudios, más probable es considerar su uso necesario. Cuando explicamos las opiniones sobre el pasaporte de vacunación contra la covid-19 (la columna de la derecha), ser votante de Vox o de otros partidos que no sean el Partido Popular (PP), el PSOE o UP reduce la probabilidad de considerar necesario su uso, mientras que el nivel de estudios lo aumenta. El resto de las variables no tienen un efecto estadísticamente significativo.

En el gráfico 6.6 se presenta la probabilidad de considerar necesario el pasaporte de vacunación contra la covid-19 para los votantes de cada uno de los partidos en las elecciones de noviembre de 2019. Los intervalos de confianza corresponden a un nivel del 95 %. Los votantes de Vox tiene una probabilidad del 76 % de aceptar el pasaporte y los de *otro partido*, del 81 %, mientras que el resto de votantes oscila entre el 91 % de los del PP y el 87 % de los de UP.

En el cuadro 6.10 se examinan los determinantes individuales de la decisión de vacunarse. Se trata del mismo modelo que hemos usado para explicar la intención de vacunarse. Al igual que en el análisis que hacíamos con datos anteriores al inicio de la campaña de vacunación masiva, en el primer modelo, la vacunación (declarada) es mayor entre las personas que se consideran

de izquierda y los casados: las dos variables son estadísticamente significativas al 5 % y al 1 %, respectivamente. Además, los votantes de Vox en 2019 se vacunan menos que el resto. La variable es estadísticamente significativa al 5 %. En otras palabras, aun controlando por la ideología de los individuos, los partidos —Vox en este caso— marcan una diferencia.

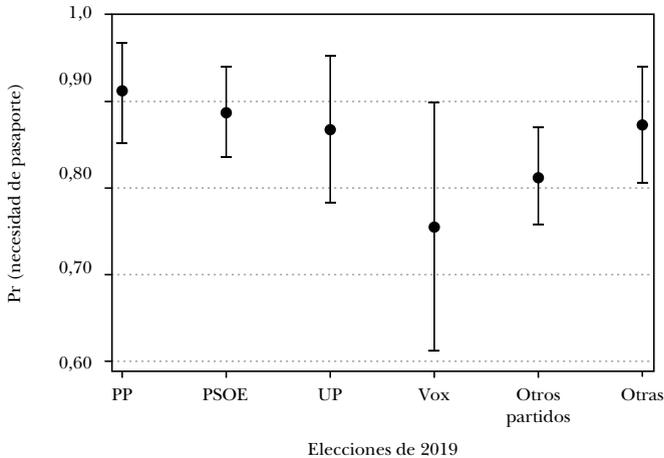
CUADRO 6.9: Determinantes de las opiniones sobre el uso de la mascarilla en interiores y el pasaporte de vacunación, noviembre 2021

	Mascarilla en interiores	Pasaporte de vacunación covid-19
Voto en 2019 (ref. PP)		
PSOE	0,32 (0,32)	-0,25 (-0,52)
Unidas Podemos	-0,64 (-0,46)	-0,42 (-0,76)
Vox	-0,25 (-0,20)	-1,19 (-2,30)
Otro partido	-0,17 (-0,21)	-0,85 (-2,02)
N.S./N.C./No tenía edad para votar	0,62 (0,53)	-0,38 (-0,77)
Mujer	0,55 (0,92)	0,44 (1,88)
Edad	-0,11 (-0,39)	-0,16 (-1,64)
Ideología (ref. izquierda)		
Centro	-1,38 (-1,44)	-0,00 (-0,00)
Derecha	-1,65 (-1,59)	0,00 (0,01)
Estado civil (ref. soltero)		
Casado	0,95 (1,12)	0,82 (2,70)
Viudo o Divorciado	0,28 (0,30)	0,71 (1,82)
Estudios	0,48 (2,23)	-0,08 (-1,01)
Constante	2,77 (1,56)	2,46 (3,41)
Pseudo R ²	0,12	0,04
Observaciones	688	673

Nota: La estimación es por máximo-verosimilitud (*logit*). En cada casilla aparece en primer lugar el coeficiente y, entre paréntesis, el z estadístico.

Fuente: CIS (2020-2022) y elaboración propia.

GRÁFICO 6.6: Efecto del recuerdo de voto sobre la necesidad de usar el pasaporte de vacunación, noviembre 2021



Fuente: CIS (2020-2022) y elaboración propia.

En el gráfico 6.7 se ha calculado la probabilidad media de haberse vacunado para los votantes de los distintos partidos, controlando por el resto de las variables del modelo. Los intervalos de confianza son al 95 %. Mientras que los votantes de Vox tienen una probabilidad de haberse vacunado del 92 %, en el resto de los partidos esta probabilidad está por encima del 95 %. Merece la pena destacar que la probabilidad de vacunarse de todos los votantes es mayor que cuando nos deteníamos en la intención de hacerlo, sobre todo en el caso de Vox. Esta diferencia avala que las campañas de promoción de la vacunación tienen un efecto destacable. La aceptación general de la vacuna lleva a que la edad, la religiosidad y el nivel de estudios no sean relevantes ahora en términos estadísticos, cuando sí lo eran cuando se manifestaba la intención de vacunarse (véase el cuadro 6.6).

En el segundo modelo del cuadro 6.10 sustituimos el voto en las elecciones de 2019 por la confianza en Pedro Sánchez. Esta última variable tiene el efecto positivo esperado, pero no es estadísticamente significativa. En el análisis de la intención de vacunarse, sin embargo, sí lo era. El efecto de las demás variables es muy similar a las del primer modelo.

CUADRO 6.10: Determinantes de la decisión de vacunarse, noviembre 2021

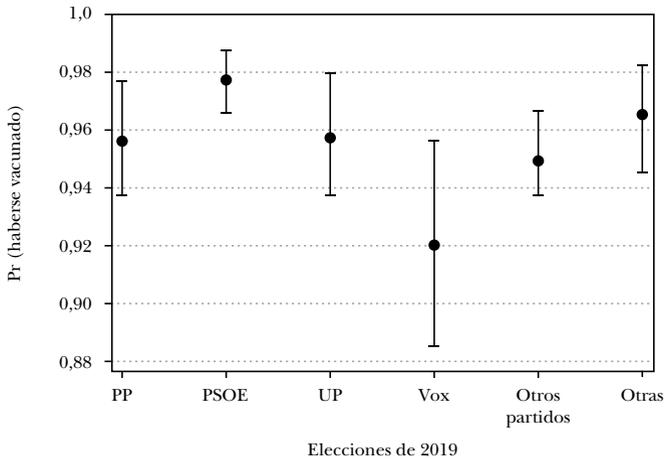
	Vacunación	
	Modelo 1	Modelo 2
Voto en 2019 (ref. PP)		
PSOE	0,65 (1,73)	
Unidas Podemos	0,02 (0,04)	
Vox	-0,72 (-2,16)	
Otro partido	-0,17 (-0,57)	
N.S./N.C./No tenía edad para votar	-0,14 (0,36)	
Confianza en Pedro Sánchez		0,19 (1,58)
Mujer	0,27 (1,47)	0,35 (1,91)
Edad (ref. 18-34)		
35-44	-0,16 (-0,60)	-0,17 (-0,65)
45-54	0,17 (0,57)	0,19 (0,63)
55-65	0,40 (1,06)	0,48 (1,29)
+ 65	0,01 (0,03)	0,23 (0,44)
Ideología (ref. izquierda)		
Centro	-0,28 (-1,19)	-0,31 (-1,29)
Derecha	-0,72 (-2,47)	-0,89 (-3,25)
Religión (ref. católico practicante)		
Católico no practicante	0,07 (0,25)	0,04 (0,15)
Otra religión	-2,16 (-5,17)	-2,21 (-5,30)
No creyente	-0,34 (-1,17)	-0,37 (-1,26)
Estado civil (ref. soltero)		
Casado	0,70 (2,98)	0,69 (2,93)
Viudo o divorciado	0,25 (0,80)	0,21 (0,64)

CUADRO 6.10 (cont.): Determinantes de la decisión de vacunarse, noviembre 2021

	Vacunación	
	Modelo 1	Modelo 2
Ocupación (ref. Jubilado)		
Trabaja	-0,42 (-0,98)	-0,36 (-80)
Parado	-0,66 (-1,39)	-0,58 (-1,20)
Estudiante	1,01 (1,36)	1,06 (1,40)
Trabajo doméstico	-0,64 (-1,16)	-0,38 (-0,63)
Estudios	0,13 (1,85)	0,13 (1,85)
Constante	2,78 (3,98)	2,35 (3,36)
Pseudo R ²	0,09	0,08
Observaciones	3.392	3.323

Nota: La estimación es por máximo-verosimilitud (*logit*). En cada casilla aparece en primer lugar el coeficiente y, entre paréntesis, el z estadístico.

Fuente: CIS (2020-2022) y elaboración propia.

GRÁFICO 6.7: Efecto del recuerdo de voto sobre haberse vacunado, noviembre 2021

Fuente: CIS (2020-2022) y elaboración propia.

6.3. La evaluación de la gestión de la pandemia

Nuestro último análisis se centra en cómo han evaluado los españoles la gestión de la pandemia por parte de los gobiernos central y autonómicos y en qué medida los han recompensado o castigado por ello. En primer lugar, usamos el estudio del CIS 3298 sobre los efectos y consecuencias del coronavirus y cuyo trabajo de campo tuvo lugar entre el 23 y el 31 de octubre de 2020.⁷⁹ Nos interesa ver si la opinión de los encuestados acerca del Gobierno de España y de su comunidad autónoma a lo largo de la crisis de la covid-19 ha mejorado, empeorado o no ha cambiado.⁸⁰

Para medir la gestión de la pandemia y sus diferencias entre las comunidades autónomas, empleamos dos variables: el número de muertes totales desde el inicio de la pandemia y hasta el 22 de octubre de 2020, esto es, antes el inicio del trabajo de campo de la encuesta, y el número de muertes en los siete días anteriores al 22 de octubre de 2020. Como la población de las comunidades autónomas es muy diferente, hemos calculado el número de fallecidos totales y en la última semana por 100.000 habitantes en cada comunidad autónoma. La fuente de los datos sobre personas fallecidas es el Ministerio de Sanidad (2020), mientras que los datos sobre población proceden del Instituto Nacional de Estadística a 1 de enero de 2020. La tasa de fallecidos totales oscila entre 163,11 en Castilla-La Mancha y 12,22 en Canarias; la tasa de fallecidos semanales varía entre 4,69 en Navarra y 0,15 en Cataluña.

La variable dependiente tiene tres categorías (mejor, igual o peor). Para estimar el efecto de los fallecidos totales y en la semana anterior al inicio del trabajo de campo de la encuesta, hemos estimado regresiones multinomiales en las que la categoría de

⁷⁹ En un análisis posterior extenderemos el análisis a 2021.

⁸⁰ La pregunta se formula en los siguientes términos:

«Ahora voy a mencionarle algunas instituciones, grupos de profesionales y sectores y me gustaría que me dijera si, a lo largo de esta crisis del coronavirus, su opinión sobre ellos ha mejorado o ha empeorado.

— El Gobierno de España

- Ha mejorado, Ha empeorado, Sigue igual, No procede, N.S. N.C.

— El Gobierno de su comunidad autónoma

- Ha mejorado, Ha empeorado, Sigue igual, No procede, N.S. N.C.

referencia en la variable dependiente es «peor». Como controles, hemos añadido variables políticas (el recuerdo de voto en las elecciones generales de 2019 y la ideología de los encuestados) y socio-demográficas (edad, ocupación y nivel de estudios). Los controles se han operacionalizado de la misma manera que en los análisis anteriores. En el caso de los gobiernos autonómicos, hemos creado una variable ficticia cuyo valor 1 corresponde a los individuos que en las elecciones generales de 2019 votaron a alguno de los partidos que gobiernan en su respectiva comunidad autónoma y 0 si han votado a otros partidos.⁸¹ Nuestras expectativas son que el Gobierno de España sea mejor valorado en las comunidades en las que ha habido menos fallecidos en el corto y medio plazo y que los gobiernos autonómicos sean mejor valorados cuantos menos fallecidos haya habido en la respectiva comunidad.

En el cuadro 6.11 se presentan los resultados de la regresión multinomial en la que explicamos las opiniones sobre el Gobierno de España. De acuerdo con nuestras expectativas, las dos variables sobre muertes totales y en los últimos siete días tienen el signo negativo esperado y son estadísticamente significativas al 5 % cuando se explican las opiniones mejores sobre el Gobierno frente a las peores. Cuanto más severo en el corto y medio plazo ha sido la covid-19, más probable es que los ciudadanos valoren negativamente la actuación del Gobierno de España. Por otro lado, las muertes por coronavirus no explican que los ciudadanos tengan opiniones iguales o peores sobre el Gobierno de España. Los controles funcionan como cabría esperar: los votantes de los partidos en el Gobierno en las elecciones generales de 2019 y las personas que se consideran de izquierdas tienen mejores opiniones que el resto, mientras que las personas de más edad valoran mejor la actuación del Gobierno. Las tres variables son estadísticamente significativas al 5 % o 1 %, si bien las dos primeras son las más relevantes.

⁸¹ En el cuestionario no se incluye una pregunta sobre el recuerdo de voto en las últimas elecciones autonómicas.

CUADRO 6.11: Valoración del Gobierno de España durante la pandemia

	Opinión sobre el Gobierno de España			
	Igual/Peor	Mejor/Peor	Igual/Peor	Mejor/Peor
Muertes totales	-0,0014 (-0,89)	-0,0036 (-2,00)		
Muertes últimos siete días			0,048 (0,98)	-0,096 (-2,00)
Voto en 2019 (ref. Blanco/ N.C.)				
Otro partido	-0,39 (-2,66)	-0,39 (-1,98)	-0,38 (-2,64)	-0,37 (-1,89)
PSOE/Unidas Podemos	0,61 (4,23)	1,21 (6,18)	0,61 (4,25)	1,23 (6,42)
Edad (ref. 18-34)				
35-44	-0,043 (-0,20)	0,21 (0,68)	-0,035 (-0,16)	0,20 (0,66)
45-54	-0,069 (-0,46)	0,36 (1,21)	-0,07 (-0,48)	0,36 (0,30)
55-65	0,075 (0,42)	0,78 (2,68)	0,065 (0,38)	0,78 (2,2)
+ 65	0,48 (1,50)	1,00 (2,74)	0,48 (1,50)	0,99 (2,70)
Ideología (ref. izquierda)				
Centro	-0,80 (-3,30)	-1,46 (-6,87)	-0,79 (-3,34)	-1,44 (-6,76)
Derecha	-1,83 (-5,93)	-1,95 (-4,91)	-1,83 (-5,98)	-1,92 (-4,65)
Ocupación (ref. Jubilado)				
Trabaja	-0,12 (-0,65)	-0,18 (1,15)	-0,13 (-0,71)	-0,18 (-1,12)
Parado	0,04 (0,14)	-0,15 (-0,46)	0,06 (0,21)	-0,12 (-0,33)
Estudiante	-0,17 (-0,32)	-0,078 (-0,17)	-0,20 (-0,37)	-0,07 (-0,14)
Trabajo doméstico	-0,067 (-0,32)	-0,46 (-1,40)	-0,08 (-0,26)	-0,45 (-1,33)
Estudios	0,12 (1,48)	-0,04 (-0,88)	0,12 (1,42)	-0,05 (-0,95)
Constante	-1,33 (-3,92)	-0,61 (-1,43)	-1,47 (-5,00)	-0,76 (-1,67)
Pseudo R ²		0,16		0,16
Observaciones		2.239		2.239

Nota: La estimación es por máximo-verosimilitud (*logit*) con clústeres por comunidad autónoma. En cada casilla aparece en primer lugar el coeficiente y, entre paréntesis, el z estadístico.

Fuente: CIS (2020a) y elaboración propia.

El análisis de los gobiernos autonómicos aparece en el cuadro 6.12. El resultado más interesante es que las muertes totales tienen un efecto negativo acusado sobre las opiniones, mayor que en el caso del Gobierno de España: cuanto más severa ha sido la covid-19 en el largo plazo, menos probable es que los individuos tengan opiniones tibias o positivas sobre su gobierno autonómico. La variable es estadísticamente significativa al 1 % en las dos comparaciones. Por el contrario, las muertes en la última semana antes de que los individuos fueran preguntados no tienen un papel relevante en la explicación de las opiniones sobre los gobiernos autonómicos. El voto en las elecciones generales de 2019 y la edad funcionan de la misma manera que en los modelos sobre el Gobierno de España, mientras que la ideología no es relevante. Este resultado tiene que ver con que los colores políticos de los gobiernos autonómicos son muy dispares.

Para facilitar la comprensión de la dirección e intensidad del efecto de la covid-19 sobre la valoración del Gobierno nacional y los autonómicos, en el gráfico 6.8 hemos simulado la probabilidad de tener una opinión mejor, igual o peor a lo largo del rango de la variable muertes totales. En los dos paneles se puede observar que las opiniones se tornan más negativas (y menos positivas por tanto) a medida que aumentan las muertes, mientras que las opiniones tibias (esto es, *iguales*) son las menos sensibles a la evolución de la pandemia. Es interesante que el efecto de las muertes por covid-19 es mayor para los gobiernos autonómicos que para el nacional. Para los primeros, las opiniones negativas aumentan alrededor de 30 puntos porcentuales entre los valores mínimo y máximo de las muertes por 100.000 habitantes; para el segundo, menos de 10 puntos.

En definitiva, la evidencia que se desprende de este análisis muestra que los ciudadanos no apoyan incondicionalmente a los gobiernos en su gestión de la pandemia, sino que son sensibles a su gravedad. Los españoles hacen políticamente responsables a los gobiernos, sobre todo a los autonómicos, de las consecuencias de la pandemia en términos de las personas fallecidas.

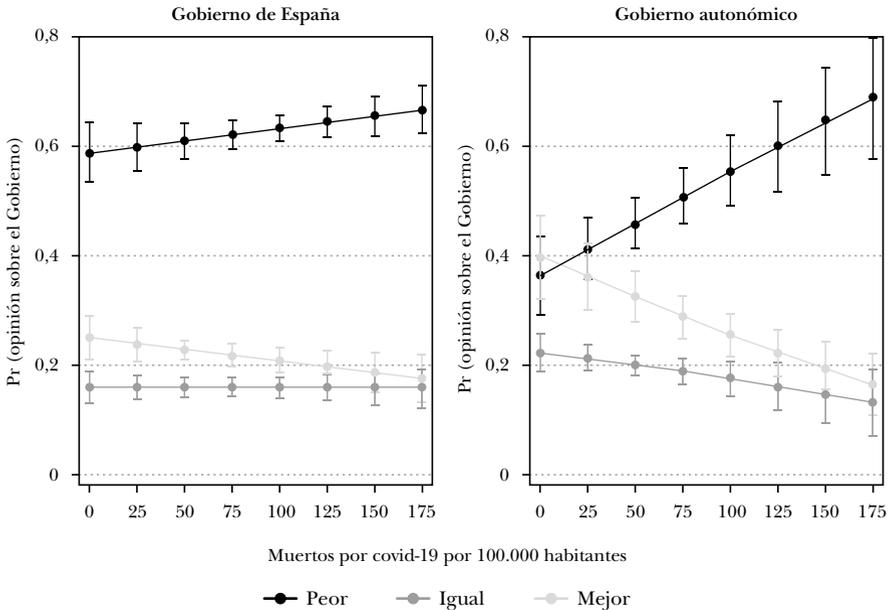
Nuestro examen del mecanismo de recompensa o castigo de acuerdo con la gestión de la pandemia se complementa con un segundo análisis en el que se emplean los estudios del CIS 3307

CUADRO 6.12: Valoración de los gobiernos autonómicos durante la pandemia

	Opinión sobre el Gobierno de la comunidad autónoma (C.A.)			
	Igual/Peor	Mejor/Peor	Igual/Peor	Mejor/Peor
Muertes totales	-0,0068 (-2,75)	-0,0092 (-3,88)		
Muertes últimos siete días			0,064 (1,05)	0,031 (0,32)
Voto en 2019 (ref. Otros)				
A partidos en Gobierno C.A.	0,37 (2,61)	1,08 (5,45)	0,40 (2,53)	1,12 (5,22)
Edad (ref. 18-34)				
35-44	-0,09 (-0,57)	0,001 (0,01)	-0,08 (-0,51)	0,006 (0,05)
45-54	-0,10 (-0,76)	0,30 (1,99)	-0,11 (-0,78)	0,29 (1,91)
55-65	0,14 (0,89)	0,20 (1,30)	0,12 (0,78)	0,17 (1,13)
+ 65	0,84 (3,02)	0,92 (3,99)	0,77 (3,04)	0,82 (3,53)
Ideología (ref. izquierda)				
Centro	0,12 (0,69)	-0,13 (-0,60)	0,16 (0,93)	-0,09 (-0,40)
Derecha	0,006 (0,02)	0,06 (0,17)	0,005 (0,02)	0,05 (0,15)
Ocupación (ref. Jubilado)				
Trabaja	0,23 (1,03)	0,15 (0,93)	0,18 (0,80)	0,10 (0,59)
Parado	0,38 (1,86)	0,33 (2,33)	0,43 (1,95)	0,40 (2,61)
Estudiante	0,35 (0,87)	0,98 (3,53)	0,22 (0,54)	0,83 (2,68)
Trabajo doméstico	0,73 (3,20)	0,34 (0,90)	0,71 (3,20)	0,32 (0,84)
Estudios	0,01 (0,18)	-0,10 (-1,89)	0,000 (0,01)	-0,12 (-1,97)
Constante	-1,03 (-4,62)	-0,16 (0,39)	-1,54 (-5,40)	-0,75 (-1,88)
Pseudo R ²		0,06		0,04
Observaciones		2.237		2.237

Nota: La estimación es por máximo-verosimilitud con clústeres por comunidad autónoma. En cada casilla aparece en primer lugar el coeficiente y, entre paréntesis, el z estadístico.

Fuente: CIS (2020a) y elaboración propia.

GRÁFICO 6.8: Efecto de las muertes totales sobre la valoración de los gobiernos nacional y autonómicos

Fuente: CIS (2020a) y elaboración propia.

(enero de 2021) y 3330 (julio de 2021) y en el que se introducen tres novedades: (i) nos centramos no solo en el partido en el Gobierno nacional, sino también en el principal partido de la oposición, el Partido Popular; (ii) la variable dependiente se mide de una manera diferente: se pide a los encuestados que valoren de 1 (muy mal) a 10 (muy bien) la actuación de Pedro Sánchez y Pablo Casado;⁸² (iii) la pandemia se encontraba en un estadio diferente en los dos momentos de recolección de los datos. La tasa de fa-

⁸² La pregunta se formula en los siguientes términos:

«A continuación, voy a mencionarle los nombres de algunos/as líderes políticos/as y nos gustaría que, en relación a lo que cada uno/a está diciendo y haciendo sobre la covid-19 en estos momentos, lo/a califique de 1 a 10, siendo el 1: muy mal y el 10: muy bien.

— Pedro Sánchez
— Pablo Casado».

llecidos semanales justo antes de que se iniciarían los trabajos de campo de las dos encuestas varía notablemente: entre 10,94 en La Rioja y 0,4 en Cataluña en la encuesta de enero y entre 0,31 en La Rioja y 0 en Illes Balears o Extremadura en la encuesta de julio.

La variable dependiente se trata como continua, de 1 a 10, de modo que los modelos se estiman por mínimos cuadrados ordinarios. Las dos variables que miden la severidad de la pandemia son, de nuevo, las tasas autonómicas de muertes totales y en la última semana, por 100.000 personas. Los controles son los mismos que en el análisis anterior: el recuerdo de voto en las elecciones generales de 2019, la ideología de los encuestados, la edad, la ocupación y el nivel de estudios. Nuestras expectativas son que la pandemia afecte en mayor medida a la aprobación de Pedro Sánchez que a la de Pablo Casado, debido a que es el primero quien tiene las responsabilidades de gobierno, y que los efectos de las muertes sea inversos para Sánchez y Casado.

Los resultados para Pedro Sánchez se presentan en el cuadro 6.13. Ninguna de las variables que miden la severidad de la pandemia tiene un efecto estadísticamente significativo sobre la valoración de Pedro Sánchez, si bien todas tienen el signo negativo esperado.

Cuando nos detenemos en la explicación de la valoración de Pablo Casado (cuadro 6.14), tampoco las muertes totales y en los últimos siete días causadas por la covid-19 en las comunidades autónomas son relevantes.

CUADRO 6.13: Valoración de la actuación sobre la covid-19 de Pedro Sánchez, 2021

	Enero		Julio	
Muertos totales	-0,0011 (-1,24)		-0,001 (-1,07)	
Muertos últimos siete días		-0,012 (-0,36)		-1,52 (-1,04)
Voto en 2019 (ref. Blanco/ N.C.)				
Otro partido	-0,33 (-2,73)	-0,33 (-2,73)	-0,56 (-4,30)	-0,57 (-4,34)
PSOE/Unidas Podemos	1,58 (16,09)	1,58 (16,16)	1,47 (11,36)	1,47 (12,05)
Edad (ref. 18-34)				
35-44	-0,53*** (-4,21)	-0,54 (-4,18)	-0,25 (-2,78)	-0,25 (2,79)
45-54	-0,37** (-2,28)	-0,38 (-2,26)	-0,36 (-3,86)	-0,36 (-3,88)
55-65	-0,27 (-1,65)	-0,28 (-1,69)	-0,002 (-0,01)	0,001 (0,01)
+ 65	0,12 (0,60)	0,10 (0,48)	0,33 (1,15)	0,32 (1,14)
Ideología (ref. izquierda)				
Centro	-1,48 (-9,67)	-1,48 (-9,50)	-1,58 (-11,90)	-1,56 (-11,19)
Derecha	-2,14 (-14,33)	-2,13 (-13,91)	-2,05 (-18,81)	-2,03 (-16,70)
Ocupación (ref. Jubilado)				
Trabaja	-0,05 (-0,48)	-0,06 (-0,59)	0,01 (0,06)	-0,003 (-0,01)
Parado	-0,03 (-0,17)	-0,03 (-0,20)	-0,04 (-0,15)	-0,05 (-0,17)
Estudiante	0,37 (1,20)	0,37 (-1,19)	0,39 (0,96)	0,39 (0,98)
Trabajo doméstico	0,07 (0,30)	0,07 (0,29)	0,23 (0,25)	0,20 (0,79)
Estudios	-0,09 (-2,78)	-0,09 (-2,72)	-0,03 (-0,089)	-0,02 (-0,70)
Constante	5,67 (16,69)	5,59 (18,88)	5,71 (13,84)	5,68 (22,79)
R ²	0,35	0,35	0,36	0,36
Observaciones	3.307	3.307	3.194	3.194

Nota: La estimación es por mínimos cuadrados ordinarios. En cada casilla aparece en primer lugar el coeficiente y, entre paréntesis, el t estadístico. * \wedge p<0,05; ***p<0,01.

Fuente: CIS (2020-2022) y elaboración propia.

CUADRO 6.14: Valoración de la actuación sobre la covid-19 de Pablo Casado, 2021

	Enero		Julio	
Muertos totales	-0,0004 (-0,66)		-0,0005 (-0,66)	
Muertos últimos siete días		0,0045 (0,11)		-0,23 (-0,35)
Voto en 2019 (ref. Blanco/ N.C.)				
Otro partido	0,22 (2,01)	0,22 (1,99)	0,10 (0,83)	0,10 (0,77)
PSOE/Unidas Podemos	0,07 (0,63)	0,07 (0,63)	-0,02 (0,17)	-0,02 (0,17)
Edad (ref. 18-34)				
35-44	-0,33 (-2,20)	-0,33 (-2,22)	-0,45 (-3,91)	-0,45 (-3,87)
45-54	-0,18 (-1,49)	-0,18 (-1,58)	-0,46 (-3,49)	-0,46 (-3,48)
55-65	-0,36 (-2,01)	-0,36 (-2,12)	-0,46 (-4,12)	-0,46 (-4,03)
+ 65	-0,08 (-0,40)	-0,09 (-0,44)	-0,33 (-1,41)	-0,34 (-1,40)
Ideología (ref. izquierda)				
Centro	0,73 (13,32)	0,73 (13,49)	0,69 (10,96)	0,70 (11,04)
Derecha	1,49 (8,48)	1,49 (8,31)	1,80 (14,23)	1,81 (14,45)
Ocupación (ref. Jubilado)				
Trabaja	0,03 (0,16)	0,03 (0,14)	-0,07 (-0,37)	-0,08 (-0,40)
Parado	0,07 (0,29)	0,06 (0,28)	-0,18 (-0,75)	-0,18 (0,76)
Estudiante	0,57 (3,40)	0,57 (3,36)	0,56 (2,96)	0,56 (0,19)
Trabajo doméstico	0,50 (2,13)	0,50 (2,08)	-0,30 (0,95)	-0,31 (-0,97)
Estudios	-0,03 (-1,41)	-0,03 (-1,43)	-0,001 (-0,06)	-0,000 (-0,02)
Constante	2,87 (15,48)	2,82 (18,48)	3,41 (8,94)	3,35 (11,50)
R ²	0,10	0,10	0,11	0,11
Observaciones	3.227	3.227	3.078	3.078

Nota: La estimación es por mínimos cuadrados ordinarios. En cada casilla aparece en primer lugar el coeficiente y, entre paréntesis, el t estadístico. **p<0,05; ***p<0,01.

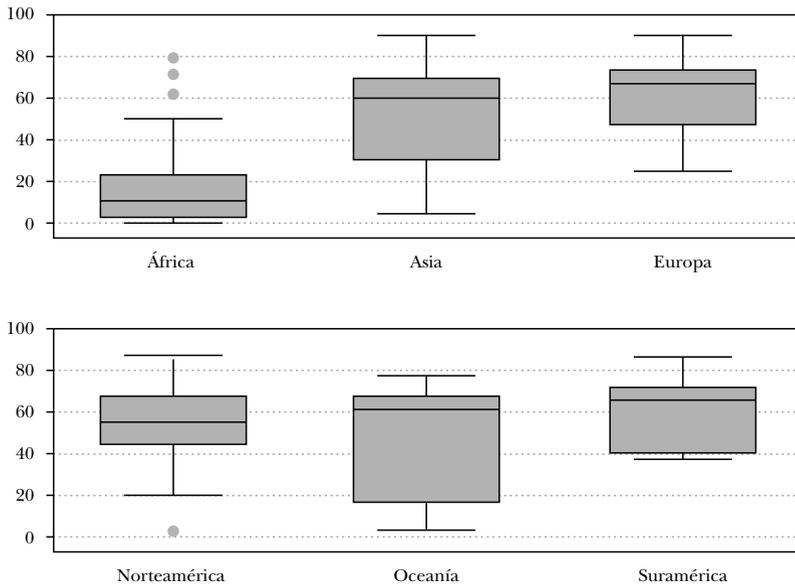
Fuente: CIS (2020-2022) y elaboración propia.

6.4. Vacunación

Los niveles de vacunación presentan grandes diferencias entre países y continentes. Con datos de 178 países a 31 de diciembre de 2021 procedentes de Ritchie *et al.* (2022), el porcentaje de personas completamente vacunadas oscila entre el 89,53 % de Portugal, el 90,75 % de Emiratos Árabes y el 90,75 % de Brunei, por un lado, y el 0,48 % de Chad, el 0,13 % de Congo y el 0,03 % de Burundi, por el otro. España se encuentra en la posición 12, con el 81,01 %. La media de todos los países es 45,70 %, pero la desviación típica, 27,0, es enorme. En el gráfico 6.9 se muestran los niveles de vacunación en las distintas áreas geográficas a través de un gráfico de caja y bigotes (*box plot*). La línea central de la caja es la mediana y las líneas superior e inferior son el tercer y primer cuartil, respectivamente. La mediana más elevada se encuentra en Europa y la más baja, en África, mientras que las mayores diferencias se observan en Asia y, sobre todo, Oceanía.

GRÁFICO 6.9: Niveles de vacunación por áreas geográficas

(porcentaje)



Fuente: Ritchie *et al.* (2022) y elaboración propia.

La explicación de los niveles de vacunación nacionales tiene en cuenta determinantes demográficos, económicos, sociales y culturales. Los determinantes demográficos son (el logaritmo de) la población de cada país y su densidad de población en 2020. La fuente es el Banco Mundial. La expectativa es que cuanto menor sea la población y mayor la densidad de población, más fácil es la vacunación masiva.

Los determinantes económicos se miden con el PIB per cápita (en miles de dólares estadounidenses) en 2020. El efecto esperado es positivo. La fuente es el Banco Mundial.

Los determinantes sociales tienen que ver con el porcentaje de población mayor de 65 años en 2020. Puesto que la covid-19 afecta a las personas mayores con mayor gravedad, la expectativa es que la vacunación sea más popular cuantas más personas mayores vivan en un país. Los datos proceden del Banco Mundial.

Finalmente, los determinantes culturales se miden con la dimensión de *individualismo versus colectivismo* (Hofstede 1980, 2001), que considera el grado de interdependencia de los miembros de una sociedad. En particular, se trata de la imagen que las personas tienen de sí mismas en términos de *yo* o *nosotros*. En las sociedades individualistas se espera que las personas cuiden únicamente de sí mismas y de su familia directa. En las sociedades colectivistas las personas pertenecen a *grupos* que los cuidan a cambio de lealtad. El individualismo indica que se da una mayor importancia a la consecución de objetivos personales, mientras que el colectivismo indica que se da mayor importancia a los objetivos y al bienestar del grupo. La variable oscila entre 0 y 100; a mayor valor, más individualismo. En general, si el valor está por encima (debajo) de 50, la sociedad se considera individualista (colectivista). Si consideramos que la inmunidad de rebaño o de grupo (esto es, cuando un número suficiente de individuos están protegidos frente a una determinada infección, ya sea porque se han vacunado o han pasado la enfermedad, y actúan como cortafuegos para que la infección no alcance a los que no están protegidos) es un bien público, la expectativa es que en los países en los que dominan los valores colectivistas la vacunación debería ser mayor que en los que imperan los valores individualistas. Para facilitar la interpretación de los modelos estadísticos, la variable

CUADRO 6.15: Estadísticos descriptivos

Variable	Observaciones	Media	Desv. típica	Mínimo	Máximo
% Población vacunada	178	45,70	27,00	0,3	90,75
(log) población	178	15,64	2,25	9,29	21,07
Densidad de población	178	439,05	2.145,76	0,14	19.736,84
PIB per cápita (miles)	178	17,45	26,76	0,24	175,81
% Mayores de 65 años	167	9,49	6,63	1,26	28,39
Individualismo versus colectivismo	108	61,93	21,53	9	94

Fuente: Elaboración propia.

se ha invertido, de modo que los valores más elevados reflejan colectivismo.⁸³

Los estadísticos descriptivos de todas las variables se presentan en el cuadro 6.15. Las variables están disponibles para los 178 países, con la excepción de la población de mayores de 65 años (solo para 167 países) y los valores de individualismo versus colectivismo (solo para 108 países).

En el cuadro 6.16 se examina el efecto de los determinantes geográficos, económicos, sociales y culturales en la vacunación a través de regresiones lineales. En el primer modelo se incluyen las variables geográficas y económicas, disponibles para todos los países de la muestra. Como se esperaba, la vacunación es mayor cuanto más ricos son los países; el PIB per cápita tiene un signo positivo y es estadísticamente significativo al 1%. Por cada 1000 euros adicionales de PIB per cápita, la vacunación aumenta alrededor de medio punto porcentual. Por el contrario, la población y la densidad de población no se correlacionan con la vacunación de manera estadísticamente significativa.

⁸³ La variable oscila entre 9, 10 y 11 en Estados Unidos, Australia y Gran Bretaña, respectivamente y 90, 92 y 94 en Bolivia, Ecuador y Guatemala, respectivamente. España tiene un valor de 49, esto es, tiene más bien una cultura individualista. Los datos provienen de Hofstede (www.geert-hofstede.com).

CUADRO 6.16: Determinantes de los niveles de vacunación nacionales

	Modelos			
	1	2	3	4
(log) población	-0,37 (-0,50)	-1,02 (-1,26)	0,38 (0,35)	1,04 (0,98)
Densidad de población	-0,0010 (-0,68)	0,0008 (1,48)	0,0010 (0,85)	-0,004 (-2,59)
PIB per cápita (miles)	0,55 (4,74)	0,53 (4,24)	0,59 (3,75)	-0,26 (-1,10)
% Mayores de 65 años		1,63 (5,05)	1,34 (3,45)	0,93 (2,64)
Individualismo versus colectivismo			0,15 (1,29)	-0,27 (-1,62)
PIB per cápita × Individualismo				0,022 (4,35)
Constante	42,29 (3,61)	37,65 (2,81)	9,13 (0,39)	27,95 (1,20)
R ²	0,28	0,48	0,45	0,52
Observaciones	178	167	108	108

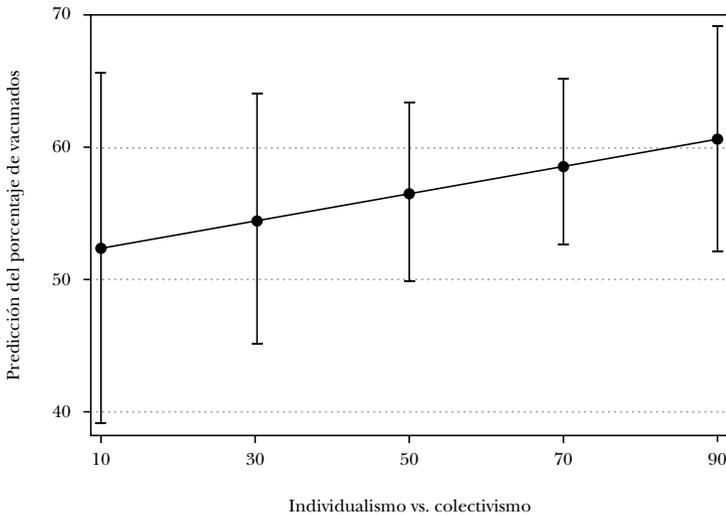
Nota: La estimación es por mínimos cuadrados ordinarios. En cada casilla aparece en primer lugar el coeficiente y, entre paréntesis, el t estadístico

Fuente: Elaboración propia.

En el segundo modelo se añade el porcentaje de población mayor de 65 años. El ajuste mejora sensiblemente; el R² pasa del 0,28 al 0,48. Tanto el PIB per cápita como la población mayor aumenta la vacunación; ambas variables son estadísticamente significativas al 1 %. Mientras que el efecto de la economía es similar al modelo anterior, por cada punto adicional de personas mayores de 65 años, la vacunación aumenta en 1,63 %. Este coeficiente por encima de la unidad apunta que seguramente entre las personas cercanas a las personas mayores también aumenta la propensión a vacunarse. La población y la densidad de población no son estadísticamente significativas.

En el tercer modelo se incluyen todas las variables independientes al mismo tiempo. La dimensión cultural de individualismo versus colectivismo tiene el efecto positivo esperado, pero está lejos de ser estadísticamente significativa. De nuevo, el PIB per cápita y la población mayor de 65 años son las únicas variables estadísticamente significativas (al 1 %).

GRÁFICO 6.10: Efecto de la dimensión de individualismo versus colectivismo sobre la vacunación



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, en el cuarto modelo se examina si los valores culturales en países con niveles de desarrollo económico similares influyen sobre la vacunación. Como se puede ver, la interacción PIB per cápita \times Individualismo versus colectivismo es positiva y estadísticamente significativa al 1 %. Cuando mayores son los valores colectivistas en países ricos, mayor es la vacunación. Como las interacciones no son fáciles de interpretar, en el gráfico 6.10 se predice el porcentaje de vacunados en un país cuando el PIB se mantiene constante y aumentan los valores colectivistas.⁸⁴ Cuando la variable de individualismo versus colectivismo tiene un valor de 10, el porcentaje de vacunados asciende al 51,7 %; cuando el valor es 90, los vacunados llegan al 60,4 %. El ajuste de este modelo con la interacción es el mejor de todos, con un R^2 de 0,52.

⁸⁴ Las restantes variables se mantienen en la media. Los intervalos de confianza corresponden al 95 %.

6.5. Conclusiones

Nuestro análisis con datos individuales y agregados de las actitudes y opiniones de los españoles acerca de la pandemia de la covid-19 ha dado lugar a tres conclusiones. En primer lugar, a diferencia de lo que ha sucedido en otros países europeos, la irrupción de la pandemia y el confinamiento domiciliario en la primavera de 2020 no generó una coordinación masiva de los ciudadanos alrededor del Gobierno (lo que se conoce como el *rally round the flag*) como estrategia para combatir la pandemia. Se trata de una cuestión capital, puesto que el cumplimiento de las medidas restrictivas impuestas por los Gobiernos, por ejemplo, se correlacionan positivamente con la confianza en las autoridades políticas.

Una segunda conclusión es que, en lugar de apoyar incondicionalmente al Gobierno, los ciudadanos españoles han evaluado la actuación de los Gobiernos nacional y autonómicos en la gestión de la pandemia y los han castigado o recompensado electoralmente en consecuencia. Los españoles hacen políticamente responsables a los Gobiernos, sobre todo a los autonómicos, de las consecuencias de la pandemia en términos de las personas fallecidas.

Finalmente, la cooperación de los individuos en la mitigación y superación de la pandemia de la covid-19 a través de comportamientos como el uso de gel hidroalcohólico, o del pasaporte de vacunación covid-19 y la propia vacunación, no es universal ni aleatoria. Si nos detenemos en la disposición a vacunarse, es mayor entre las personas de más edad, los que tienen un nivel de estudios elevado, los hombres, las personas más religiosas, las personas que se consideran de izquierda y los casados; además, los votantes de Vox en 2019 tienen una disposición a vacunarse sensiblemente menor que el resto de votantes, aunque en todo caso es elevada. Merece la pena destacar que la vacunación (declarada) es mayor entre las personas que se consideran de izquierda y los casados, y que los votantes de Vox en 2019 se vacunan menos que los demás.

Las implicaciones en términos de políticas públicas que se derivan de los análisis que hemos realizado son varias. Resulta evidente que las campañas de información sobre las consecuencias

de una pandemia o evento similar y de promoción de los comportamientos adecuados para combatirla deben centrarse en grupos sociales específicos. Sobre todo en los votantes de los partidos de la oposición, jóvenes, personas con menor educación y hombres. Además, tanto los partidos en la oposición en la arena nacional como los partidos en los gobiernos autonómicos deben apoyar al Gobierno nacional para que la confianza en las políticas que desarrolle este último sea mayor entre los ciudadanos. La división política durante una pandemia desincentiva la cooperación de los ciudadanos.

7. Conclusiones y propuestas

ESTA monografía ha analizado los impactos socioeconómicos de la pandemia en España y la capacidad de paliar sus daños directos, los indirectos derivados de las medidas de los gobiernos, los cambios en las empresas y los hogares, y las respuestas de los ciudadanos. Tras cumplirse tres años del estallido de la covid-19 y retirarse la mayoría de medidas excepcionales, es posible hacer un balance, todavía provisional, de los impactos y las respuestas. Los primeros han sido muy importantes, así como las respuestas, no solo las económicas sino también las relacionadas con los comportamientos sociales. Muchas de las mismas se han generado a través de procesos que las ciencias sociales estudian desde hace décadas y denominan de *acción colectiva*, a los que esta monografía ha prestado atención.

Las respuestas colectivas a la covid-19 contemplan contribuciones públicas y también privadas que tienen en cuenta la necesidad de internalizar las externalidades negativas derivadas de los contagios. Hablamos de respuestas *colectivas* porque se adoptan en nombre de todos —por ejemplo, cuando deciden los gobiernos— o porque contemplan los efectos sobre la sociedad de las actuaciones individuales. Su adopción, además de la motivación mencionada, ha requerido resolver numerosos y complejos problemas de coordinación, cooperación y colaboración.

La investigación desarrollada ha evaluado la capacidad de actuación de gobiernos, empresas, hogares e individuos frente a la pandemia y también la importancia de un conjunto de factores condicionantes de los resultados: la situación financiera y la capacidad de coordinación entre gobiernos; las aportaciones de las empresas, los sectores productivos, el mundo del conocimiento, los hogares y la ciudadanía; el papel de las actitudes, los valores

y la confianza en las instituciones y entre la población. También ha contemplado los cambios en los comportamientos de los agentes a lo largo de una crisis sanitaria cuya duración ha permitido un cierto aprendizaje colectivo, que ha contribuido a mostrar la resiliencia de la sociedad y la economía española frente a una crisis de naturaleza muy distinta de otras recientes.

El balance de los análisis llevados a cabo que presenta este capítulo final diferencia, en sucesivos apartados, las conclusiones generales que emergen de la monografía y las respuestas a las numerosas preguntas planteadas en la introducción. Se cierra con una colección de propuestas derivadas de las lecciones aprendidas en la pandemia y orientadas a mejorar la capacidad de respuesta a crisis de esta naturaleza que es posible que se presenten en el futuro.

Conclusiones generales

La experiencia vivida durante la covid-19 nos ha enseñado que una pandemia es un periodo en el que la vida económica y social no puede funcionar con las reglas habituales y es necesario asimilar un cambio de escenario que plantea enormes dificultades. La regulación de las relaciones económicas, sociales y políticas que conocemos se establece en y para circunstancias normales, en las que el contexto apenas cambia a lo largo del tiempo y los comportamientos son relativamente estables y predecibles. Pero en estos años las cosas han sucedido de modo muy distinto y, en particular, el papel de los mercados y las instituciones, del sector público y el privado, ha tenido que ser muy distinto porque el funcionamiento habitual de la vida económica y social era inviable.

Todos los países experimentan ocasionalmente eventos extremos como desastres naturales o atentados terroristas. No obstante, su escasa duración y/o limitado alcance geográfico hacen que sus repercusiones no sean excesivamente grandes y, por tanto, no obligan a cambiar sustancialmente las reglas de funcionamiento social y económico. Se trata de perturbaciones que tienen algún efecto en el muy corto plazo, pero mucho menor del que hemos vivido en estos años. La pandemia de la covid-19 ha sido un evento extremo que, a diferencia de los ejemplos señalados, tiene una duración larga (más de dos años) y un alcance universal, de modo

que su efecto ha sido —y en alguna medida todavía es— de enorme magnitud.

Hemos aprendido que, por la naturaleza de una crisis como la pandemia, el grado de descentralización de los países puede ser un factor muy relevante a la hora de reaccionar a la emergencia sobrevenida. Mientras los desastres naturales o los atentados terroristas tienen que ver con las funciones de la defensa y el orden público —dos áreas en las que los gobiernos nacionales tienen (casi) todo el poder—, la covid-19 afecta a la salud, una de las áreas (junto con la educación) en las que la descentralización opera habitualmente en los países con estructuras de gobierno multinivel. De acuerdo con los datos facilitados por la OCDE, la educación y la sanidad son las funciones en las que se concentra el gasto regional, mientras que defensa y orden público son las áreas con menor gasto regional (OCDE 2020). Por eso, si bien la descentralización de los servicios personales permite una mejor adaptación de las decisiones a la situación concreta y las características de cada territorio (insularidad, estructura de edades de la población o dispersión territorial de la misma, por ejemplo), la gestión de las respuestas a una emergencia es más compleja, porque requiere garantizar, como mínimo, una buena coordinación entre niveles de gobierno.

Nuestro análisis ha mostrado que la magnitud de las respuestas dadas a la pandemia por los gobiernos ha sido muy relevante, y las de las empresas y familias, también. Gracias a esas respuestas de múltiples actores, en buena medida adoptadas teniendo en cuenta la naturaleza colectiva de los problemas, los daños no se han evitado por completo pero se han paliado y la recuperación comenzó pronto, aunque está llevando tiempo. Entre las respuestas *ad hoc* positivas que marcan el camino para otras crisis venideras, nos parecen especialmente relevantes cuatro:

- Primero, la decidida cobertura de los riesgos laborales y, en este sentido, sobresalen los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) porque han permitido que la pandemia no haya disparado los niveles de desempleo y ha evitado fenómenos de histéresis en el mercado laboral.

- Segundo, la atención a los problemas a los que se han enfrentado los gobiernos subcentrales y, en este sentido, utilizando instrumentos financieros diversos, el Gobierno central ha dotado a los gobiernos autonómicos de los recursos necesarios para hacer frente a la crisis sanitaria y económica provocada por la covid-19.
- Tercero, el volumen de las ayudas financieras canalizadas desde los distintos niveles de gobierno hacia el tejido productivo —trabajadores, autónomos, empresas—, que ha limitado significativamente la crisis de liquidez empresarial y familiar provocada por los estados de alarma y facilitado una más rápida recuperación.
- Cuarto, la velocidad de las respuestas dadas al problema sanitario mediante vacunas: ha sido impresionante y los programas de vacunación han sido un éxito, confluyendo ambas acciones decisivamente a desacoplar las cifras de contagios de las hospitalizaciones a partir de la tercera oleada. Ha sido un logro decisivo para mantener bajo control la presión sobre el sistema sanitario y permitir la paulatina vuelta a la normalidad de la economía, conseguido mediante una combinación de contribuciones muy relevantes del conocimiento y gracias a la cooperación de múltiples agentes.

Ninguna de esas actuaciones ha sido sencilla. El análisis de esas importantes respuestas muestra las dificultades que los gobiernos, empresas, familias y ciudadanos han tenido que superar para modificar comportamientos y regulaciones pensados para otras circunstancias, las consideradas normales. Ha sido necesario entender lo que sucedía, proponer nuevas respuestas y promover comportamientos diferentes de millones de agentes. En particular, merece la pena destacar algunas de esas dificultades que se han tenido que superar, puesto que en ellas se debe trabajar para que un futuro evento extremo se pueda gestionar mejor.

- En primer lugar, en un estado descentralizado como España, la pandemia ha revelado serias limitaciones en las estructuras y experiencias de coordinación, cooperación

y colaboración entre los gobiernos central y autonómicos. Además, la carencia de un marco normativo adecuado para responder con rapidez a las exigencias de la pandemia ha supuesto un lastre para la actuación de los gobiernos.

- En segundo lugar, el aprovechamiento de las opciones ofrecidas por la tecnología para minimizar los costes de la pandemia en las empresas —el teletrabajo, el servicio a domicilio y el comercio electrónico, por ejemplo— ha sido muy dispar, incluso dentro del mismo sector, poniendo de manifiesto la todavía incipiente digitalización en muchos casos de las actividades económicas y la heterogeneidad en este sentido del tejido empresarial.
- En tercer lugar, el equipamiento tecnológico de los hogares y del sistema educativo para la realización en la propia vivienda de actividades que habitualmente se desarrollan en el exterior —en particular, las de formación no presencial— se ha mostrado relevante, y también claramente mejorable. Las asimetrías en el equipamiento de los hogares y en las habilidades digitales de las personas han implicado que el impacto de la pandemia haya sido mayor para las familias de rentas bajas y para las personas de mayor edad y menos formadas, generando brechas digitales que podrían ser evitables.
- Finalmente, a diferencia de lo acontecido en países de nuestro entorno, como Portugal, la politización de la gestión de la pandemia ha dificultado la toma de decisiones del Gobierno español e influido negativamente en la propensión de los ciudadanos a cooperar.

Más allá de estas conclusiones generales, nos preguntamos qué respuestas es posible dar a la larga lista de preguntas de interés que enunciamos en la introducción para enmarcar la investigación. Una vez desarrollado el estudio, sintetizamos las contestaciones dadas a las mismas a lo largo de los capítulos anteriores.

¿Cuál era la situación al llegar la pandemia?

España se encontraba en 2019 en medio de un proceso de recuperación de la fuerte crisis padecida diez años antes. Crecía con

fuerza desde 2014, pero arrastraba un elevado endeudamiento público e importantes niveles de desempleo y desigualdad. Contaba con un estado de bienestar de corte europeo desarrollado a lo largo de las cuatro décadas anteriores, en el que las competencias sanitarias, educativas y de servicios sociales estaban descentralizadas, desde al menos veinte años, en las comunidades autónomas. El sistema sanitario público era, en general, bien valorado por los ciudadanos, pero acusaba en algunos ámbitos —concretamente, en sus inversiones y dotaciones de instalaciones y personal, y en su gasto en salud pública— las cicatrices de los ajustes de la Gran Recesión.

En el plano económico, a principios de 2020, los hogares habían recuperado gran parte del deterioro sufrido tras la última crisis, aunque los niveles de renta todavía se encontraban por debajo de los niveles de 2008 en términos reales. Los indicadores de desigualdad, que crecieron de forma importante durante la crisis financiera, habían vuelto a los niveles de partida. La llegada de la covid-19 truncó esta senda de recuperación económica de forma brusca.

En el ámbito político, España estaba inmersa en una grave crisis en la que se combinaban las consecuencias para la gobernabilidad del fraccionamiento del resultado electoral que emergió tras la Gran Recesión, con las graves tensiones territoriales que acompañaron al problema vivido en Cataluña en la segunda mitad de la década anterior. Este escenario resultaba muy poco propicio para enfrentarse a un *shock* enorme como el que supuso la pandemia, que requería respuestas decididas y nuevas en muchos casos, bien articuladas para facilitar la participación de muchos agentes, comenzando por los gobiernos autonómicos responsables de los sistemas sanitario y educativo, pero también del Gobierno central, responsable de las grandes políticas económicas y de protección social.

¿Qué elementos han sido claves para responder a la pandemia?

La principal dificultad de responder al *shock* de la covid-19 se derivaba de que las interdependencias entre los agentes no pueden desarrollarse de la manera habitual y se requieren cambios en las conductas sociales y económicas muy importantes. Sin com-

prender la naturaleza del problema y asumir la necesidad de cambiar las reglas del juego era imposible ofrecer soluciones. Pero, para ofrecerlas, era necesario encontrar la forma de coordinar las nuevas actuaciones gubernamentales y contar con la disposición a cooperar de los gobiernos y los ciudadanos.

Las interdependencias favorecen la difusión de la pandemia y, si no se reconocen y limitan, no se puede controlar la enfermedad. El sistema sanitario colapsa y también el económico. Sin embargo, reconocer las externalidades negativas que se derivan de las interdependencias no es sencillo, porque tenerlas en cuenta tiene costes individuales, sociales y económicos a corto plazo muy relevantes que no es fácil asumir, aunque los beneficios a medio y largo plazo de hacerlo compensen el sacrificio. Esta perspectiva es muy importante tanto para evaluar la dimensión de los impactos económicos sufridos por el tejido productivo y por las familias, como para potenciar las actuaciones públicas compensatorias.

La asunción colectiva de los enormes costes a los que nos hemos enfrentado ha estado justificada porque incentivar la cooperación a corto plazo era crucial para mejorarla a medio plazo. Los retos a afrontar han exigido a los gobiernos actuar para lograr la participación de muchos actores: otras administraciones, las empresas —y en ellas, los trabajadores y empresarios—, los expertos en salud pública y en comunicación de crisis, los profesionales sanitarios y educativos, y la práctica totalidad de los ciudadanos. La cooperación de todos ellos es muy compleja y ha planteado dificultades objetivas de comprensión, comunicación y colaboración que condicionan los resultados de las actuaciones.

Al existir varios niveles de gobierno, la coordinación, cooperación y colaboración intergubernamental ha sido un asunto relevante. En buena medida, asumir la necesidad de coordinación entre los gobiernos es un caso particular de la necesidad de reconocer las interdependencias. Pero no ha sido fácil que eso sucediera porque las relaciones entre los gobiernos de distinto nivel no son pacíficas, ni han escapado de la lucha partidista. Pese a ello, no todo han sido fracasos en este terreno. Se han realizado esfuerzos por reconocer los riesgos que la estructura multinivel del sector público tenía para que las actuaciones dieran los resultados esperables, pero han ido acompañados con frecuencia de

un enorme ruido político y mediático que confunde a la ciudadanía.

Otra circunstancia que ha complicado las respuestas a la pandemia es que han tenido que darse con conocimientos limitados. Una de las enseñanzas de los años que ha durado la crisis es que, para quienes debían definir las estrategias, no era sencillo partir de diagnósticos y soluciones fiables. Parte de la dificultad ha provenido de la falta de conocimiento firme sobre lo que estaba sucediendo, pese al enorme esfuerzo desarrollado por la comunidad científica por comprender las causas y los posibles remedios. Así, pese a la frecuencia con la que las autoridades o los medios han interrogado a los expertos, no ha sido posible contar con respuestas de estos siempre, y mucho menos respuestas firmes y uniformes.

Por otra parte, los gobiernos y la opinión pública se han enfrentado, además, a las dificultades que presenta la comunicación de crisis a la sociedad en un tiempo en el que los emisores de mensajes son múltiples, las garantías de la calidad de cada emisor no están definidas y las antenas que retransmiten los mensajes presentan interferencias que, con frecuencia, dificultan su difusión y también suscitan desconfianza y obstaculizan la cooperación.

La disposición a cooperar de los individuos para reducir los enormes costes de ajuste que exige el control de una pandemia es clave y no siempre ha estado asegurada. Resulta condicionada por la cultura y los valores de las sociedades y el capital social acumulado en experiencias previas, tanto de integración/exclusión social como de calidad institucional y de reputación de los líderes que diseñan las respuestas a la crisis. De estos factores ha dependido el convencimiento de la población acerca de la idoneidad de los diagnósticos propuestos y las medidas adoptadas, su preferencia porque estas fueran de obligado cumplimiento o recomendaciones, y su seguimiento. En general, los españoles no han respondido a las propuestas de los gobiernos agrupándose alrededor de ellos para afrontar la crisis, sino valorando críticamente las propuestas y sus resultados. Consecuentemente, la evolución de la confianza también ha dependido de las actuaciones que se iban desarrollando.

¿Cuál ha sido el esfuerzo de los gobiernos para paliar los daños?

La gestión de la pandemia ha sido extraordinariamente exigente para el sector público en todos los países al requerir respuestas urgentes y masivas, a veces improvisadas. Aunque ningún país estaba preparado para afrontar los retos sanitarios, económicos y sociales, el desafío ha sido mayor para los que no contaban con sistemas sanitarios y de protección de rentas robustos y habían acumulado menos capital social de confianza en las instituciones y entre las personas.

Un elemento común de las respuestas han sido las restricciones a la movilidad, por lo general severas, y también a la interacción social. Estas medidas no farmacológicas de control de los contagios tienen una tradición secular como respuesta a las epidemias y han vuelto a ser la norma. Tras un primer momento, en el que los países que intentaron seguir una estrategia menos intervencionista tuvieron que dar marcha atrás debido al colapso de sus sistemas sanitarios, las restricciones se generalizaron, dosificándose según las circunstancias. Durante los confinamientos, su intensidad fue máxima y, poco a poco, fueron pasando a ser recomendaciones. España se situó, por lo general, en niveles altos de restricción —favorecidos por la limitada confianza en el cumplimiento de las simples recomendaciones—, aunque con diferencias entre comunidades que, en ocasiones, han añadido tensiones.

La consecuencia de las medidas de control severas ha sido la grave afectación de las actividades económicas y la aprobación de importantes paquetes de medidas fiscales y financieras para paliar los daños. Desde una perspectiva internacional, la diversidad en la magnitud de los esfuerzos de las políticas de gasto tiene que ver con dos factores. Por un lado, con la distinta incidencia económica de la pandemia en cada país y región. Por otro, con la solidez previa del estado del bienestar, porque los países con redes de protección y servicios públicos mejor dotados han tenido que improvisar menos medidas extraordinarias de refuerzo de los mismos.

En la Unión Europea las instituciones supranacionales han sido actores clave para apuntalar esa respuesta urgente y masiva. La activación de la cláusula de escape del Plan de Estabilidad y Crecimiento (PEC) ha permitido que el déficit aumentase lo

necesario; el programa extraordinario de compras de deuda por parte del Banco Central Europeo (BCE) ha posibilitado la financiación de esos déficits de forma automática y a un coste mínimo; el programa SURE y las ayudas del Banco Europeo de Inversiones (BEI) han nutrido el soporte financiero de los ERTE y las ayudas a empresas y autónomos. De forma complementaria, pero muy relevante por su volumen de recursos, el instrumento NextGenerationEU va a ayudar a la recuperación del terreno perdido y a impulsar las transformaciones estructurales del sistema productivo, suponiendo un paso más para la creación de un pilar de intervención fiscal a escala comunitaria. En su conjunto, las decisiones y su implementación han dado respuesta a lo que se necesitaba y marcarán un punto de inflexión en el proceso de construcción europea.

En perspectiva comparada, la magnitud de las medidas adoptadas en España está en línea con la profundidad de su crisis económica y sanitaria. La crisis económica ha sido mayor por una especialización sectorial en la que turismo y hostelería tienen un peso más relevante que en muchos países de nuestro entorno, y por haber sido uno de los países que aplicó confinamientos más estrictos en 2020. El amparo financiero proporcionado por la UE y el BCE ha permitido una intensa respuesta fiscal, a pesar del elevado déficit estructural y la abultada deuda pública acumulada desde la Gran Recesión. En la respuesta de España a la crisis destaca su apuesta por los créditos y avales a favor del tejido empresarial, sustancialmente superiores a las ayudas directas.

¿Ha habido apoyo de los gobiernos centrales a los subcentrales?

La respuesta es claramente afirmativa en el caso español. La norma general en los distintos países ha sido prestar un fuerte apoyo financiero a los niveles de gobierno subcentrales para que pudieran realizar los gastos de su competencia a pesar de la caída de los ingresos fiscales, pero la valoración es particularmente aplicable al caso español. Ha permitido que las CC. AA. hayan podido afrontar los gastos de la crisis (sanitarios, educativos, de servicios sociales y apoyo al tejido productivo) sin grandes restricciones financieras y sin aumentar su déficit. Al contrario, el déficit de las comunidades se ha reducido, siendo la Administración central la

que ha absorbido el impacto de la pandemia en las cuentas públicas, concentrando el 87,3 % del aumento del déficit primario, un porcentaje muy superior a su peso en el gasto público.

El refuerzo financiero de las CC. AA. se justifica si se considera que el Gobierno central, responsable de la política de estabilización, puede actuar como paraguas y sostén temporal de los servicios fundamentales descentralizados. Pero el Gobierno se ve, además, obligado a asumir esta función en España porque el margen de maniobra fiscal de las CC. AA. de régimen común es limitado. Lo confirma que las comunidades de régimen foral hayan podido responder con más autonomía a la situación.

No obstante, el reparto de los apoyos entre CC. AA. ha vuelto a demostrar que las disparidades en la financiación per cápita previa a la pandemia no eran tenidas en cuenta, y las CC. AA. con menores recursos per cápita han afrontado con mayores dificultades los problemas sobrevenidos y la tarea de reasignar otros recursos. Existen diferencias significativas entre CC. AA. en las cantidades percibidas, cuya explicación no es evidente y que, junto con los recursos recibidos del sistema de financiación autonómica y otras transferencias finalistas, alcanzan casi el 40 % en términos per cápita entre la región con mayores ingresos extra y la que menos. A ello cabe añadir que se han adoptado decisiones, como la condonación del exceso de entregas a cuenta en 2020, que han generado efectos distributivos no neutrales y reforzado las inequidades entre territorios.

La pandemia también ha servido para poner en evidencia las carencias y debilidades institucionales del modelo español de gobierno multinivel y sus mecanismos de coordinación, cooperación y colaboración. Las CC. AA. han recibido ayudas, pero su participación en el proceso de cogobernanza ha sido muy escasa, con el efecto indeseable de que algunas no hayan reconocido tampoco el valor de los apoyos financieros recibidos. Sin duda, debemos reflexionar sobre cómo mejorar sustancialmente la coordinación, la corresponsabilidad en la toma de decisiones y el aprovechamiento de las ventajas de la descentralización. Y aprender de lo que hacen otros países con estructuras de gobierno similares que ofrecen ejemplos de buenas prácticas, pues es una excelente forma de ensayar alternativas a coste cero.

La pandemia ha aflorado también la insuficiencia del marco normativo para poder adoptar, con eficacia y en un marco de seguridad jurídica, las decisiones necesarias para afrontar una pandemia y que afectan a derechos fundamentales.

¿Qué capacidad de compensar los daños han tenido las ayudas?

Los impactos de la covid-19 sobre el tejido productivo español fueron severos, pero muy desiguales por sectores. Las actividades han sufrido de manera diferente las restricciones derivadas de la pandemia y tuvieron márgenes de maniobra distintos para responder. Mientras algunas han podido desarrollar su actividad sin interrupciones con práctica normalidad, otras se han enfrentado a restricciones importantes hasta bien entrado 2022 —hostelería, comercio, actividades artísticas y recreativas— por el riesgo de que contribuyeran a la difusión de los contagios.

Además, las posibilidades de apoyarse en las herramientas que permitían evitar los contactos, como el teletrabajo y el comercio electrónico, han sido distintas entre sectores y ocupaciones. La posibilidad de teletrabajar superaba el 80 % en educación y en información y telecomunicaciones, frente a menos del 10 % en agricultura y actividades domésticas. Era del 71,4 % en ocupaciones de técnicos y científicos profesionales frente al 1,8 % en los trabajadores cualificados de la industria y la construcción.

Esas circunstancias han influido en los impactos de la pandemia sobre las unidades productivas, los sectores, las regiones y los países, condicionando su respuesta a la misma y las necesidades de apoyo de los gobiernos. Dentro de nuestro país sufrieron más los sectores relacionados con el turismo y el ocio, y los territorios fuertemente especializados en ellos, en particular Canarias e Illes Balears, cuya caída del PIB real en 2020 dobló la media nacional.

Esta parte del tejido productivo no había recuperado todavía en 2022 su nivel de actividad de 2019, condicionando las diferencias de especialización sectorial la recuperación de algunas regiones. En el otro extremo, algunas actividades terciarias menos afectadas por las relaciones presenciales y las del sector público han resultado menos o nada afectadas por la pandemia, favoreciendo la recuperación en otras regiones. También han sufrido menos las ocupaciones más cualificadas pues, al poder hacer un mayor uso

de las herramientas digitales y el teletrabajo, padecieron menos el *shock* y algunas superaron ya en 2021 sus niveles de actividad de 2019.

Las ayudas públicas al tejido productivo fueron cuantitativamente muy importantes, teniendo capacidad de asimilar buena parte de los impactos y de cubrir porcentajes significativos de las pérdidas acumuladas en 2020 y 2021. También, porque se procuró tener en cuenta la heterogeneidad de situaciones. Así, los ERTE, las ayudas a autónomos por cese de actividad y a las empresas afectadas gravemente por la caída de sus volúmenes de negocio, pero viables, han contemplado una importante diversidad de circunstancias de sectores y empresas.

Los ERTE se han convertido en un gran instrumento y han permitido recuperar el empleo mucho antes que en la Gran Recesión: en el primer trimestre de 2022 todas las ramas de actividad habían recuperado prácticamente los niveles de empleo prepandemia, aunque las horas de trabajo efectivas seguían por debajo en algunos casos, lográndose no distanciarse en ese aspecto más de la UE, como sucedió en la anterior crisis.

Según nuestras estimaciones, las ayudas absorbieron un 35,5 % de los daños sufridos por el tejido empresarial en 2020 y un 43,4 % en 2021. Las dirigidas a los trabajadores empleados cubrieron un 58,3 % de los menores ingresos de 2020 y un 61,6 % de los de 2021 en relación a 2019. Para los autónomos, las coberturas fueron de un 83 % y un 49,8 %, respectivamente, en esos años. Para las rentas del capital de las empresas, representaron en 2020 un 16,9 % de las pérdidas sufridas respecto a sus niveles de 2019, y un 36,6 % en 2021.

¿Cómo han contribuido las empresas a minorar los efectos de la pandemia?

Las empresas, trabajadores y consumidores hubieron de asimilar las consecuencias del *shock* y las decisiones restrictivas de las autoridades para controlar la pandemia, asumiendo que las externalidades sanitarias de sus conductas condicionaban la difusión de la enfermedad y la presión hospitalaria. La valiosa combinación de toma de conciencia de los intereses generales y altruismo que se ha producido ha reforzado la importancia de la responsa-

bilidad social de la empresa y del reconocimiento de atender a los intereses de las distintas partes interesadas (*stakeholders*).

En estos años, muchos han aprendido que para conseguir objetivos que a medio plazo interesan a todos —como la supervivencia del tejido productivo— puede ser necesario que los agentes económicos hagan sacrificios a corto plazo y tiene sentido compartir colectivamente algunos costes. La lección debería ser aprovechada para evitar mediante un pacto de rentas los riesgos de no controlar la inflación aparecida en los últimos años, y también para abordar la necesaria reforma fiscal.

Pero para asimilar costes tan elevados como los del intenso choque padecido en los primeros meses de pandemia fue muy importante contar con las ayudas públicas, es decir, asumir colectivamente los costes que implicaba un comportamiento responsable. El cumplimiento de las restricciones y recomendaciones de origen sanitario implicaba en ocasiones pérdidas muy intensas de ingresos y las más severas fueron asumidas por el sector público, evitando daños que podían generar explosiones sociales y una grave desconfianza en las instituciones.

En esas condiciones, el tejido productivo ha contribuido positivamente a las respuestas dadas a la pandemia. Por un lado, los comportamientos dentro de las empresas fueron responsables y el cumplimiento de las reglas y recomendaciones, elevado. La prueba es que los lugares de trabajo fueron sitios seguros y su importancia en los contagios, escasa. Por otro lado, tanto durante el estado de alarma como después, las empresas adoptaron decisiones para limitar los riesgos de contagio entre sus trabajadores y entre estos y sus clientes. Lo hicieron fundamentalmente mediante la intensificación del teletrabajo, la profundización del comercio electrónico, el servicio a domicilio y la adopción de diversas innovaciones organizativas.

¿Cuáles han sido las respuestas de los hogares?

Otro gran ámbito en el que las personas hubieron de adaptarse al escenario delineado por la pandemia han sido los hogares, convertidos en eslabones básicos de las respuestas a la emergencia. Desde el confinamiento se les otorgó el papel de *espacios seguros*, dentro de los cuales era posible mantener las relaciones inter-

personales, aunque fuera de ellos fueran eliminadas o quedaran muy restringidas. Al adoptar las autoridades esas directrices, plantearon a las familias dos retos: adaptar sus hogares a la nueva situación y lograr que las relaciones familiares antes y después del confinamiento contribuyeran a reducir la transmisión del virus.

El primer reto fue muy exigente porque, durante el confinamiento domiciliario, el hogar se convirtió en el lugar de convivencia de todos los miembros de cada familia, las 24 horas del día y siete días a la semana. Pasó a ser el espacio para el desarrollo de actividades laborales, educativas, deportivas y de ocio, trasladando a la vivienda muchas actividades cotidianas que se realizaban fuera. De hecho, ese refuerzo de las funciones de los hogares implicó que el bienestar (medido por el *consumo ampliado* que incluye las actividades domésticas de producción y ocio) se resintiera menos que el PIB o que el consumo que mide la Contabilidad Nacional.

Frente a las nuevas circunstancias, las características de los hogares, las condiciones de vida y el equipamiento de las viviendas han condicionado la forma en la que las distintas familias españolas han adaptado sus comportamientos para responder a la pandemia, y modulado los costes de esa adaptación.

El número de miembros que conviven en cada hogar y su composición, así como el espacio y las características de las viviendas, han resultado relevantes para la capacidad de adaptarse al confinamiento domiciliario y también durante la desescalada. El aislamiento social y la necesidad de apoyo en las actividades diarias de las personas que viven solas, por un lado, o los conflictos en los hogares más numerosos derivados de tener que compartir espacios y conciliar la vida familiar y laboral, por otro, incrementaron en algunas familias los costes de tener que contribuir a controlar la enfermedad reduciendo las relaciones sociales.

Así, el aislamiento fue más difícil para los miembros de la cuarta parte de los hogares españoles formados por personas que vivían solas, muchas de ellas con 65 o más años. También para los hogares formados por parejas con hijos que convivían en el hogar y por familias numerosas, por tener que desarrollar las actividades ampliadas de todos ellos —del teletrabajo a la teleformación, pasando por las de ocio— en un espacio con frecuencia reducido, pues más de la mitad de las familias residen en viviendas muy pequeñas.

¿Cómo han reducido las nuevas tecnologías los costes de la adaptación?

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han constituido un instrumento esencial para mitigar el impacto de la pandemia en las empresas, los centros educativos, las administraciones y, desde luego, las familias. No es difícil imaginar cómo se hubieran multiplicado las dificultades padecidas en un mundo analógico, sin ordenadores, teléfonos móviles o plataformas para el teletrabajo o el ocio.

La realización en el hogar de actividades que habitualmente se venían desarrollando fuera del domicilio ha sido una posibilidad para una mayoría de familias, porque los niveles de equipamiento previos permitían acceder a Internet con dispositivos fijos, pero, sobre todo, móviles, cuya presencia en los hogares españoles es casi universal. Gracias a ello, los miembros de las familias han reducido sustancialmente los costes de estar confinados o sufrir restricciones para moverse o relacionarse. Al menos podían desarrollar numerosas actividades desde casa: teletrabajar, asistir a clase, comprar *online*, relacionarse con amigos o familiares, informarse o ver películas.

Ese conjunto de oportunidades ha facilitado la disposición a colaborar de los individuos con las autoridades, y a respetar las directrices y recomendaciones que permitían controlar los contagios quedándose en casa. La intensificación de las videollamadas, el uso del comercio electrónico y la banca por Internet, la realización de actividades formativas *online*, la concertación de una cita con el médico por Internet o la suscripción a productos *online* de ocio y entretenimiento, son el reflejo del aprovechamiento creciente de esas posibilidades. Muchas de estas actividades permanecen en buena medida como una herencia de las experiencias vividas durante la pandemia.

Sin embargo, las asimetrías en el equipamiento TIC en las viviendas y en las habilidades digitales de las personas han provocado que unos hogares hayan soportado mayores costes que otros para cumplir las restricciones. Entre los que han pagado un precio mayor destacan los formados exclusivamente por personas de edad avanzada, los domiciliados en municipios de menor tamaño y aquellos con bajos niveles de ingresos, carentes de equipamien-

tos por falta de recursos. Las medidas adoptadas en este sentido por las autoridades para paliar las carencias han tenido una eficacia limitada, pues no basta con ofrecer el equipamiento —como se ha hecho en ocasiones desde los centros educativos— para salvar los obstáculos que plantea la digitalización y evitar la brecha.

La edad y el nivel socioeconómico —ingresos, formación, situación laboral— han influido a la hora de poder eludir la presencialidad en actividades laborales o educativas mediante las TIC. A mayores ingresos y niveles educativos, más capacidad de paliar las consecuencias de la pandemia. La brecha digital por edades y entornos socioeconómicos ha ganado importancia en estas circunstancias porque significa la exclusión social, laboral y educativa de los colectivos que no pueden evitar digitalmente las implicaciones de la pandemia. La educación y el empleo son actividades en las que el impacto de la pandemia hubiese sido sustancialmente mayor de no haberse hecho uso de las TIC en los hogares, pero hay ejemplos abundantes de que la brecha digital existe y contribuye a la desigualdad.

¿Qué importancia han alcanzado la formación a distancia y el teletrabajo?

La teleformación permitió a los centros educativos de todos los niveles adaptar de urgencia la programación de lo que quedaba de curso en la primavera de 2020 y realizar clases a distancia durante el confinamiento. Pero las asimetrías en la experiencia previa, en el esfuerzo de los centros y educadores, y en las condiciones habitacionales y recursos de los hogares, así como las habilidades de sus miembros adultos, han tenido consecuencias. La improvisación de la no presencialidad ha puesto en riesgo la igualdad de oportunidades lograda en los centros educativos, en particular para los alumnos procedentes de entornos socioeconómicos distintos. El 4,5 % de los niños entre 6 y 15 años no pudieron atender clases *online* por no disponer en casa de los medios necesarios para ello, porcentaje que asciende al 16,5 % en las familias con ingresos bajos. Pero la entrega gratuita de materiales en algunos casos para evitar este problema no ha garantizado su solución debido a que los obstáculos no son solo dotacionales.

Por otra parte, la implantación del teletrabajo ha sido una oportunidad, pero fuertemente condicionada por el sector de actividad y la ocupación de cada trabajador, pues muchas tareas requieren presencialidad. En España, alrededor del 65 % de los trabajadores en 2021 declaró no poder teletrabajar porque la ocupación o el puesto de trabajo que desempeñaba requería presencialidad. Del 35 % restante, la mitad declaró no haberlo hecho pese a ser factible, bien porque la empresa no disponía de medios tecnológicos suficientes o no tenía voluntad de implantarlo, o porque los propios trabajadores preferían la presencialidad, o su domicilio no estaba adecuado para el teletrabajo.

Entre aquellos a los que la empresa permite teletrabajar, el nivel educativo y la ocupación influyen en la probabilidad de que el individuo opte por hacerlo. También influyen características del entorno del hogar, como el tamaño del municipio y el equipamiento TIC de las viviendas. El número de miembros del hogar es determinante de la preferencia por la opción mixta de teletrabajo y presencialidad de varias formas diferentes: los individuos que viven en hogares con tres o menos miembros tienen mayor preferencia por compaginar días de teletrabajo y presencialidad, quizás por las ventajas que el trabajo en remoto ofrece para conciliar con la vida familiar; pero en las familias con hijos el teletrabajo es con frecuencia más difícil de gestionar. Por otra parte, los hogares unipersonales tienen menor preferencia por el teletrabajo que las familias con hijos, posiblemente porque para los primeros la presencialidad tiene componentes de socialización más relevantes. En suma, en ese contexto de facilidades tecnológicas, las oportunidades de aprovecharlas no han sido las mismas entre hogares que contaban con distintas composiciones y recursos muy diferentes.

¿Qué capacidad han tenido las actuaciones públicas de compensar a los hogares?

Las rentas del trabajo y el capital de los hogares cayeron en 2020 un 8,4 %, mientras que su renta disponible disminuyó un 4,6 %, una cifra importante pero algo menos de la mitad de la caída de la actividad. Y si tenemos en cuenta la prestación de servicios públicos en especie —la renta disponible ajustada— la

caída fue solo del 2,8 %. En el mismo periodo, el PIB de la economía española sufrió una contracción del 10,8 %. La explicación de estas importantes diferencias se encuentra en la actuación del sector público para sostener las rentas, antes de la pandemia y especialmente durante la misma. A lo largo de 2020, las transferencias sociales monetarias, derivadas de los apoyos a trabajadores y autónomos fundamentalmente, crecieron un 16,5 %. Durante 2021, la renta de los hogares siguió cayendo en términos reales, pero debido ya en gran parte a la inflación, un problema que se acentuó en 2022.

La sustancial moderación del retroceso de los ingresos de los hogares pese a la fuerte caída del PIB es el resultado del amplio despliegue del estado de bienestar previo a la pandemia y del refuerzo de este durante la misma: políticas de gasto dirigidas a compensar las pérdidas de empleo, financiación de los ERTE, ayudas a autónomos y empresas, ayudas a las familias como el Ingreso Mínimo Vital; mayor gasto en sanidad, servicios sociales y educación, etc.

El conjunto de actuaciones de política fiscal de los gobiernos que conduce a estos resultados es parte destacada de las respuestas colectivas a la pandemia: el sector público moviliza importantes recursos para paliar las consecuencias de los choques, con la doble finalidad de estabilizar la economía y frenar el aumento de la desigualdad que se derivaría de una grave recesión padecida si no se actuara, al incidir esta sobre todo en los recursos de quienes pierden sus empleos o sus empresas. Gracias a ello, se reduce la resistencia a asimilar las consecuencias de las restricciones por la población y aumenta su disposición a cooperar.

En este punto hay que advertir que los grandes paquetes de estímulo implementados han tenido beneficios a corto plazo pero han sido muy costosos, aumentando el déficit y el endeudamiento público de forma considerable (3,7 y 20,1 puntos porcentuales en porcentaje de PIB, respectivamente, entre 2019 y 2021). Estas deudas han de ser pagadas por las actuales y futuras generaciones, en forma de mayores impuestos y más inflación. Si las actuaciones fiscales que han evitado un mayor estancamiento e impulsado la más pronta recuperación tienen efectos duraderos, los costes a

largo plazo se habrán moderado, pero si eso no sucede, serán más gravosas.

A pesar de las medidas gubernamentales, han existido graves impactos negativos en la economía de los hogares. La caída de sus ingresos y la incertidumbre generada han repercutido severamente sobre el gasto en consumo que recoge el Sistema Europeo de Cuentas (SEC), que sufrió una intensa caída en el segundo trimestre de 2020. En 2021 no había recuperado los niveles prepandemia. En ese resultado han confluído la imposibilidad de gastar en las actividades que estaban restringidas por ser consideradas arriesgadas para la salud, y también que el aumento del consumo que se realiza en los domicilios, tanto de alimentación como de servicios digitales, con frecuencia implica menos gasto que el realizado fuera del hogar.

Los bienes y servicios cuyos consumos se han visto más afectados han sido los limitados por el confinamiento, y por las restricciones a la movilidad y las relaciones sociales: los paquetes turísticos, los servicios de transporte, alojamiento, deportivos y culturales, así como la restauración. Estos gastos han disminuido de forma considerable, tanto por motivos forzosos durante la época de restricciones más duras como por el temor al contagio una vez estas fueron levantándose. Por el contrario, el gasto en alimentos, bebidas, especialmente las alcohólicas, y los servicios TIC, crecieron durante la pandemia, como consecuencia del efecto de sustitución de actividades que no podían realizarse fuera de casa y pasaron al ámbito doméstico.

La contracción del gasto en consumo ha sido superior en los hogares con mayores niveles de ingresos, debido a su mayor margen de maniobra para hacer ajustes y porque en la composición de su consumo pesan más las actividades relacionadas con el ocio, la cultura, los viajes y el turismo, que se han encontrado más restringidas. Por razones similares, ha habido ajustes mayores en los hogares encabezados por sustentadores que se encuentran en las fases maduras de su vida laboral.

El consumo se redujo en el primer año de pandemia un 11,7% por motivos forzosos derivados del confinamiento y las restricciones a la movilidad, pero también por precaución dada la incertidumbre existente. De hecho, el incremento del ahorro de las

familias ha sido enorme, pasando la tasa de ahorro de un 8,3% en 2019 a un 14,9% en 2020. Su desembolso posterior ha estimulado el consumo en 2021 y 2022, pero también una inflación que ha sido impulsada en origen por el lado de la oferta por factores como el precio de la energía, los estrangulamientos en determinados suministros y el conflicto bélico en Ucrania.

¿Qué impacto ha tenido la pandemia sobre la distribución de la renta y la pobreza?

Las cifras agregadas esconden una importante heterogeneidad en el impacto sobre los ingresos de los hogares y su consumo. Por el lado de los ingresos, la incidencia de la pandemia ha golpeado más a trabajadores de sectores de baja productividad, no cualificados y con salarios bajos, conllevando un incremento de la desigualdad. El esfuerzo del sector público para contener la dispersión de rentas ha sido notable, pero no se ha podido evitar por completo en el corto plazo.

La pandemia ha incrementado la desigualdad antes y después de que operen las transferencias públicas, pero sin éstas hubiéramos observado incrementos de la desigualdad enormes a muy corto plazo, explosivas, difíciles de asumir por la sociedad. Aunque los datos para evaluar cómo ha repercutido el choque sobre la distribución de la renta entre los hogares son aún limitados, las conclusiones que emergen de la información disponible son dos. En primer lugar, como en otras crisis, la de la pandemia acentúa la desigualdad. Y en segundo lugar, las actuaciones públicas frenan ese incremento pero no lo evitan por completo, si bien en este caso el periodo en el que la desigualdad aumenta parece haber finalizado antes —pues conforme avanza la recuperación cada vez se aprecia menos ese aumento— y regresado ya a los niveles anteriores a la pandemia.

Las rentas que provienen de los mercados de factores (trabajo y capital) se hacen más desiguales durante la pandemia porque buena parte de los trabajos que se han perdido en estos años eran de escasa cualificación, de modo que han sufrido más las familias menos favorecidas. Además, en todas las actividades, las ocupaciones que se han defendido mejor (conservando más el empleo y mediante el teletrabajo) son las más cualificadas, de manera que

los trabajadores mejor pagados se han visto menos perjudicados que los más precarios.

Los aumentos de la desigualdad en los ingresos de mercado se producen, sobre todo, en la fase más dura de la pandemia, porque en ella muchas actividades son inviables y los ingresos que generan se ven interrumpidos. Pero conforme avanza la recuperación de la normalidad, cada vez se aprecia menos en los indicadores adelantados. A esa rápida mejora ha contribuido que el empleo se ha recuperado muy pronto, antes que el PIB y no más tarde, como sucedió en la Gran Recesión. Ahora el empleo ha crecido pronto gracias, en gran medida, a que los ERTE mantuvieron a los trabajadores vinculados a las empresas. Aunque la recuperación de la producción también presenta retrasos frente a la de la UE debido a nuestra especialización turística, la recuperación del empleo se parece más a la europea gracias a ese instrumento de cobertura.

En esta ocasión, los esfuerzos de las políticas públicas para paliar la desigualdad se reflejan en las transferencias monetarias y en especie, las tradicionales y las nuevas, y han desempeñado un importante papel para mantener acotadas las diferencias distributivas. Pero en cualquier caso, ni la situación anterior a la covid-19 ni las respuestas colectivas evitan que parte de los hogares españoles viva en la pobreza o sufra carencias materiales importantes. Distintos indicadores confluyen en que el riesgo afecta a uno de cada cinco hogares españoles, al menos. Tanto si definimos la pobreza relativa en términos corrientes (porcentaje de población que vive por debajo del 60 % de la renta mediana) como si consideramos una referencia anclada en un año base, la conclusión es que entre un 19 % y un 23 % de los españoles podían ser considerados pobres en 2020. El porcentaje ha aumentado ligeramente durante la pandemia y también ha aumentado la pobreza si consideramos indicadores relacionados con algún tipo de carencia material, aunque en 2021 se observaban ligeros síntomas de que la tendencia empezaba a revertir.

En definitiva, la pandemia ha supuesto un enorme *shock* para la economía de los hogares, alterando de forma sustancial sus ingresos, su consumo y sus hábitos. Las respuestas públicas han sido importantes pero no han podido anular sus efectos negativos, en particular sobre la pobreza y los problemas de carencia material.

Y los grandes paquetes de estímulo implementados para evitar un mayor aumento de la pobreza y la desigualdad, y sostener la actividad económica de los colectivos más afectados por la pandemia, han sido muy costosos y han aumentado el endeudamiento público de forma considerable. Así pues, hemos evitado costes importantes a corto plazo y asumido riesgos a medio y largo plazo, pues las facturas deberán ser pagadas en el futuro de una forma u otra, y solo lo serán más fácilmente si el crecimiento es vigoroso.

¿Cómo han reaccionado los españoles a las medidas adoptadas por las autoridades?

Los análisis realizados muestran que las actitudes y comportamientos de los españoles durante la pandemia de la covid-19 no son exógenos a la política y que la cooperación en la mitigación y superación de la pandemia no es ni universal ni aleatoria.

A diferencia de otros países europeos, la respuesta inicial de los españoles cuando comenzó la pandemia en marzo de 2020 no fue el apoyo incondicional al Gobierno. Y, a lo largo de los meses, los españoles han evaluado críticamente la gestión de los gobiernos nacional y autonómicos, castigándolos o recompensándolos de acuerdo con lo que iba sucediendo, en particular teniendo en cuenta el número de fallecimientos por la covid-19. En otras palabras, el comportamiento de los españoles se ha acercado más al llamado *hipercontrol* de los dirigentes en situaciones extraordinarias que a la reacción de *agruparse alrededor de la bandera* y seguir a los líderes políticos.

También es importante constatar que la predisposición a cooperar para superar la pandemia difiere sensiblemente entre españoles. Si nos detenemos en los comportamientos para controlar la transmisión del virus, en general las personas de mayor edad, más religiosas y con un mayor nivel de estudios se han mostrado más proclives a usar gel hidroalcohólico y respaldar el pasaporte covid-19. En cambio, cuando se trata de comportamientos obligatorios, sujetos a multa si no se realizan, como el uso de mascarilla en interiores, todos los ciudadanos cooperan. Así pues, una lección de la experiencia es que, para lograr la cooperación universal a través de determinados comportamientos, la posibilidad de control —y el castigo de la no cooperación— importa; en caso

contrario hay colectivos que no siguen los comportamientos recomendados.

Sin embargo, en el caso de la vacunación contra la covid-19, los niveles en España son muy elevados si los comparamos con los países de nuestro entorno, una circunstancia que reduce las diferencias entre los comportamientos de los individuos. Eso no elimina por completo que la actitud frente a la vacunación sea, en cierta medida, ideológica. La ideología de los ciudadanos y el partido al que han votado predicen tanto la intención de vacunarse como la vacunación efectiva. Así, los ciudadanos que apoyan a los partidos en la oposición en este periodo (los que se ubican a la derecha en la escala ideológica), y, en particular, los votantes de Vox, se vacunan menos que el resto.

Una segunda lección del análisis es que los partidos de la oposición son actores relevantes para conseguir la cooperación de los ciudadanos. Sus mensajes y comportamientos, como mostrar que sus líderes se han vacunado, marcan una diferencia. Estas diferencias sociopolíticas entre los ciudadanos definen los perfiles en los que se deben centrar las campañas de promoción de la vacunación y de otros comportamientos cooperativos para mitigar y superar la pandemia. Tampoco podemos olvidar que en Estados fuertemente descentralizados como España, sobre todo en materias como la salud, los niveles de Gobierno nacional y autonómico deben cooperar y seguir una línea de acción común. Culpar al otro nivel de gobierno de las consecuencias de la pandemia, sobre todo cuando tiene colores políticos distintos, socava la confianza de los ciudadanos y dificulta la cooperación.

¿En qué medida las consecuencias de la covid-19 para la sociedad española han estado condicionadas por los recursos públicos disponibles o por la gestión de la crisis?

Las respuestas a las preguntas precedentes indican que la magnitud del *shock* padecido ha sido tan relevante y se ha producido en tantas direcciones que, aunque los recursos públicos comprometidos en las respuestas han sido muy importantes —en parte gracias a las ayudas europeas— no han evitado buena parte de las consecuencias negativas de la pandemia.

Pero asumiendo esta limitación inevitable, al hacer un balance general de las actuaciones, es especialmente relevante responder a una última pregunta, que subraya cuatro direcciones de posibles carencias evitables relacionadas con las cuestiones que el análisis de las acciones colectivas subraya: ¿en qué medida las consecuencias de la crisis para la sociedad española han estado condicionadas por unos recursos sanitarios limitados, una mala gestión de los servicios públicos, una falta de coordinación entre administraciones, una particular cultura y/o un déficit de capital social? A la luz de las distintas evidencias aportadas a lo largo de la monografía, la respuesta sintética a las misma puede ser afirmativa, con matices.

Los recursos sanitarios con los que contaba el país cuando llegó la pandemia eran menores que los de otros países de nuestro entorno y aumentaron la presión hospitalaria. Aunque los esfuerzos por paliar los problemas fueron indudables, las soluciones no llegaron siempre a tiempo y han dejado cicatrices importantes entre las estructuras profesionales y la valoración del sistema de salud por parte de los pacientes.

En lo que se refiere a la gestión de los servicios públicos, ha habido ejemplos muy diversos. En algunos casos, el balance fue muy positivo, como la puesta en marcha de los ERTE o el proceso de vacunación. Pero en otros hubo problemas graves, como la gestión de la cobertura sanitaria de las residencias de ancianos, la disponibilidad de información y experiencia adecuadas para gestionar las ayudas al tejido productivo, o para poner en marcha la formación no presencial en el sistema educativo.

También se pusieron de manifiesto carencias importantes en la coordinación entre administraciones necesaria para gestionar la crisis en un estado multinivel, como consecuencia de la falta de un marco normativo adecuado y del deficiente funcionamiento de las instancias de coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas. En este terreno, el incremento de las actividades de este tipo durante la pandemia no fue suficiente.

Y en cuanto al papel del capital social y, como soporte del mismo, de la cultura de la cooperación, parece evidente que España padece carencias en este terreno, agravadas en los años anteriores a la pandemia por una situación política tensionada en distintas

direcciones: entre partidos, entre bloques ideológicos y entre territorios.

Recomendaciones

El resultado de estas insuficiencias no cuestiona los logros de las respuestas colectivas dadas a la pandemia, pero los limita y ha incrementado sus costes. El análisis de la pandemia sintetizado en los puntos anteriores justifica algunas recomendaciones acerca de iniciativas públicas y privadas que sería útil desarrollar, anticipándose a que en el futuro es posible que nos enfrentemos de nuevo a eventos extremos similares:

- Es necesario desarrollar un marco normativo que permita a los gobiernos central y autonómicos tomar decisiones rápidas con un procedimiento legal adaptado a las circunstancias extraordinarias. Gobernar eventos extremos con herramientas diseñadas para la gestión de los asuntos habituales en circunstancias normales es un problema mayúsculo, como se ha comprobado. Pero hoy no estamos claramente mejor preparados que hace tres años para la gestión de una pandemia, porque algunas de las debilidades advertidas permanecen. Más bien sucede lo contrario, dada la jurisprudencia generada por el recurso al estado de alarma y la renuncia a desarrollar una ley específica para gestionar situaciones como la vivida. Consideramos pertinente dejar anotada aquí la necesidad de reflexionar sobre la conveniencia de contar con una legislación adecuada, que sea útil para una gestión de las crisis sanitarias descentralizada y adaptada a la situación epidemiológica de cada territorio, pero eficaz.
- Es perentorio adaptar la arquitectura de gobierno multinivel al elevado grado de descentralización existente en España. Esa descentralización se caracteriza, además, por un amplio alcance de la legislación básica del Estado. La combinación de ambos vectores acaba exigiendo altas dosis de coordinación vertical; especialmente ante situaciones novedosas o inesperadas. Por ello, se debería acometer una reforma constitucional que incorporase a nuestro sistema las

estructuras de coordinación propias de los países federales. Conscientes de la dificultad de dicha reforma a corto y medio plazo, el objetivo inmediato debería ser reforzar sustancialmente los instrumentos de cogobernanza ya existentes: la Conferencia de presidentes, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, las Conferencias sectoriales y la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado.

- Es importante facilitar la acción colectiva reforzando los vínculos de confianza interpersonal y en las instituciones porque reducen los costes de transacción que existen para cooperar. Avanzar en esa dirección contribuye que la información sea veraz, que las decisiones públicas se apoyen en la credibilidad de los expertos y que las instituciones dedicadas a la generación y difusión del conocimiento y sus miembros se comprometan en la búsqueda de soluciones a los problemas que más preocupan a la sociedad.
- Es necesario trabajar para reducir la confrontación partidista cuando el problema a resolver es de esta naturaleza. El impacto de crisis sanitarias como la pandemia también depende de las acciones de los partidos políticos y, más en particular, de la medida en que se politice la gestión de las mismas. Si la pandemia se convierte en algo ideológico (lo que se conoce en ciencia política como *position issue*) en lugar de concitar consenso (o *valence issue* en la jerga), las estrategias para mitigar la crisis, primero, y resolverla a través de la vacunación, después, se tornan menos efectivas.
- Una prioridad en los próximos años debe ser avanzar en la digitalización efectiva de las empresas. Sin duda, la apuesta por las nuevas tecnologías permitirá a las empresas producir y vender más y mejor, pero, además, las preparará para reducir su dependencia de la interacción social. Esta última dimensión se ha revelado clave en la pandemia y volvería a serlo en un episodio similar, que no es improbable. Por tanto, la digitalización de las empresas debe ser impulsada, entre otras razones porque refuerza su resiliencia ante las crisis. Lo mismo puede decirse de las administraciones, no solo por su condición de productoras de servicios públicos sino porque, en el despliegue de sus políticas de respuesta

- a la pandemia, se han enfrentado a la necesidad de disponer de herramientas de gestión de la información mucho más potentes.
- El refuerzo de la digitalización también debe alcanzar a las familias. Para las familias, las nuevas tecnologías deben ser mejor aprovechadas no solo mediante mejoras de equipamientos sino, sobre todo, de habilidades digitales, porque posibilitan reducir los costes de oportunidad de restringir las interacciones presenciales en ámbitos como la educación, el ocio o el consumo.
 - Para el sistema educativo, la digitalización es la base para poder combinar la formación presencial y no presencial de manera programada y no solo en situaciones de emergencia. Pero su aprovechamiento en estas últimas requiere preparación y experiencia continuada, para eludir los problemas padecidos durante la pandemia.
 - El avance de la digitalización reclama actuaciones que eviten la brecha digital, pues la digitalización no es ni universal ni aleatoria. Son las medianas y pequeñas empresas, las familias de rentas bajas y las personas de edad avanzada, sobre todo si unas y otras están en el ámbito rural, las que han alcanzado una digitalización más limitada. Así pues, sin acciones compensatorias para evitar o paliar ese retraso, nuevos episodios como los vividos se convertirán en factores de desigualdad adicionales a los previamente existentes.

APÉNDICE

A.1. Acrónimos de los países

País	ISO-3
Australia	AUS
Austria	AUT
Bélgica	BEL
Bulgaria	BGR
Canadá	CAN
Suiza	CHE
Chipre	CYP
República Checa	CZE
Alemania	DEU
Dinamarca	DNK
España	ESP
Estonia	EST
Finlandia	FIN
Francia	FRA
Reino Unido	GBR
Grecia	GRC
Croacia	HRV
Hungría	HUN
Irlanda	IRL
Islandia	ISL
Italia	ITA
Japón	JPN
Corea del Sur	KOR
Lituania	LTU
Luxemburgo	LUX
Letonia	LVA
México	MEX
Malta	MLT
Países Bajos	NLD
Noruega	NOR
Polonia	POL
Portugal	PRT
Rumania	ROM
República Eslovaca	SVK
Eslovenia	SVN
Suecia	SWE
Estados Unidos	USA

A.2. Descripción de las categorías de gasto de la Encuesta de Presupuestos Familiares (ECOICOP/EPF), 2020

01. Alimentos y bebidas no alcohólicas
01.1 T Alimentos
01.2 T Bebidas no alcohólicas
02. Bebidas alcohólicas y tabaco
02.1 T Bebidas alcohólicas
02.2 T Tabaco
03. Vestido y calzado
03.1 T Vestido
03.2 T Calzado
04. Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles
04.1 T Alquileres reales de vivienda
04.2 T Alquileres imputados de vivienda
04.3 T Conservación y reparación de la vivienda
04.4 T Suministro de agua y otros servicios relacionados con la vivienda
04.5 T Electricidad, gas y otros combustibles
05. Muebles, artículos del hogar y artículos para el mantenimiento corriente del hogar
05.1 T Muebles y accesorios, alfombras y otros revestimientos de suelos
05.2 T Artículos textiles para el hogar
05.3 T Aparatos domésticos
05.4 T Menaje y herramientas del hogar
05.5 T Bienes y servicios para el mantenimiento corriente del hogar
06. Sanidad
06.1 T Productos, aparatos y equipos médicos
06.2 T Servicios médicos, ambulatorios y hospitalarios
07. Transporte
07.1 T Adquisición de vehículos
07.2 T Utilización de vehículos personales
07.3 T Servicios de transporte
08. Comunicaciones
08.1 T Equipos de telefonía y fax
08.2 T Servicios postales, de telefonía y fax (incluye servicios relacionados con Internet)

09. Ocio y cultura
09.1 T Equipos audiovisuales, fotográficos y de procesamiento de información
09.2 T Otros bienes para el ocio, el deporte y la cultura (juegos, instrumentos musicales, jardinería, mascotas, etc.)
09.3 T Servicios recreativos, deportivos y culturales
09.4 T Prensa, libros y artículos de papelería
09.5 T Paquetes turísticos
10. Enseñanza
10.1 T Enseñanza Infantil y Primaria
10.2 T Enseñanza Secundaria y Postsecundaria no Superior
10.3 T Enseñanza Superior
10.4 T Enseñanzas no definida por nivel
11. Hoteles, cafés y restaurantes
11.1 T Restauración y comedores
11.2 T Servicios de alojamiento
12. Otros bienes y servicios
12.1 T Cuidado personal
12.2 T Efectos personales no comprendidas en otras partes (n.c.o.p.) (incluye joyería, artículos de viaje, bolsas de uso personal, artículos para bebés...)
12.3 T Protección social (incluye residencias para mayores y discapacitados, cuidado de personas dependientes...)
12.4 T Seguros (incluye los relacionados con la vivienda, con la salud, con el transporte y otros)
12.5 T Servicios financieros n.c.o.p.
12.6 T Otros servicios n.c.o.p. (incluye tasas administrativas, servicios jurídicos y contables, servicios funerarios...)

Nota: 04.2 T Alquileres imputados de vivienda: esta partida toma valor cero cuando se considera el gasto monetario.

Bibliografía

- ABELLÁN, Antonio, Pilar ACEITUNO, Ana ALLENDE, Alicia DE ANDRÉS, Frederic BARTUMEUS, Ugo BASTOLLA, Julio BENAVIDES, Belén CABAL, Ana Belén CASTILLO, Antonio CHICA et al. *Una visión global de la pandemia COVID-19: qué sabemos y qué estamos investigando desde el CSIC*. Madrid: CSIC (Consejo Superior de Investigaciones Científicas), 2021. https://www.csic.es/sites/default/files/informe_cov19_pti_salud_global_csic_v2_1.pdf
- AGHION, Philippe, Yann ALGAN, Pierre CAHUC y Andrei SHLEIFER. «Regulation and distrust». *Quarterly Journal of Economics* 125, n.º 3 (2010): 1015-1049. <https://doi.org/10.1162/qjec.2010.125.3.1015>
- ALDÁS, Joaquín, Gloria BERENGUER, Enrique BIGNÉ y Marta FRASQUET. *El consumidor tras la crisis de la covid-19: reacciones y tendencias. Impacto en el comercio y en el turismo*. Bilbao: Fundación BBVA, 2022 (en prensa).
- ALLEN, Douglas W. «Covid-19 lockdown cost/benefits: a critical assessment of the literature». *International Journal of the Economics and Business* 29, n.º 1 (2021). <https://doi.org/10.1080.13571516/2021.1976051>
- ALLOZA, Mario, Víctor GONZÁLEZ, Enrique MORAL y Patrocinio TELLO. «El acceso a servicios en la España rural». Documentos Ocasionales n.º 2122. Madrid: Banco de España, 2021. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/21/Fich/do2122.pdf>
- ALMEIDA, Vanda, Salvador BARRIOS, Michael CHRISTL, Silvia DE POLI, Alberto TUMINO y Wouter VAN DER WIELEN. «Households' income and the cushioning effect of fiscal policy measures during the Great Lockdown». JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms n.º 06/2020. Sevilla: Comisión Europea, 2020. <https://joint-research-centre.ec.europa.eu/system/files/2020-09/jrc121598.pdf>
- ALTIPARMAKIS, Argyios, Abel BOJAR, Sylvain BROUARD, Martial FOUCAULT, Hanspeter KRIESI y Richard NADEAU. «Pandemic politics: policy evaluation of government responses to COVID-19». *West European Politics* 44, n.º 5-6 (2021): 1159-1179. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1930754>
- ÁLVAREZ, Vicente J. «Los medios jurídicos necesarios para la lucha frente a las futuras pandemias». *Revista General de Derecho Administrativo* n.º 59 (2022).
- ASPACHS, Oriol, Rubén DURANTE, Alberto GRAZIANO, Josep MESTRES, José GARCÍA MONTALVO y Marta REYNAL-QUEROL. «La desigualdad salarial en España vuelve a la casilla prepandemia». Informe Mensual n.º 07 (julio-agosto). Barcelona: Caixa-Bank Research (2022): 24-26. https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2022/07/12/34454/im07_22-07-ee-focus-5-es.pdf

- . «Seguimiento de la Desigualdad en Tiempo Real en España Durante la Crisis de la Covid-19». *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía* n.º 823 (2021b): 163-179. <https://doi.org/10.32796/ice.2021.923.7321>
- ASPACHS, Oriol, Ruben DURANTE, Alberto GRAZIANO, Josep MESTRES, Marta REYNAL-QUEROL y José GARCÍA MONTALVO. «Tracking the impact of COVID-19 on economic inequality at high frequency». *PLoS ONE* 16, n.º 3 (2021a): e0249121. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0249121>
- AYALA, Luis, Antonio JURADO y Jesús PÉREZ. «El impacto de la pandemia sobre la desigualdad». En L. Ayala, M. Laparra y G. Rodríguez (coord.). *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la covid-19 en España*. Madrid: Fundación FOESSA (2022a): capítulo 4. <https://www.caritas.es/main-files/uploads/sites/31/2022/01/Informe-FOESSA-2022.pdf>
- . «El efecto de la pandemia sobre la vulnerabilidad económica y la falta de ingresos». En L. Ayala, M. Laparra y G. Rodríguez (coords.). *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la covid-19 en España*. Madrid: Fundación FOESSA (2022b): capítulo 5, 115-135. <https://www.caritas.es/main-files/uploads/sites/31/2022/01/Informe-FOESSA-2022.pdf>
- AYALA, Luis, Miguel LAPARRA y Gregorio RODRÍGUEZ (coords.). *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la covid-19 en España*. Madrid: Fundación FOESSA, 2022. <https://www.caritas.es/main-files/uploads/sites/31/2022/01/Informe-FOESSA-2022.pdf>
- BÆKGAARD, Martin, Julian CHRISTENSEN, Jonas K. MADSEN y Kim S. MIKKELSEN. «Rallying around the flag in times of Covid-19: Societal lockdown and trust in democratic institutions». *Journal of Behavioral Public Administration* 3, n.º 2 (2020): 1-12. <https://doi.org/10.30636/jbpa.32.172>
- BANCO DE ESPAÑA. *Informe anual 2019. La economía española ante la crisis del COVID-19*. Madrid, 2020a. <https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/informes-y-memorias-anuales/informe-anual/index2019.html>
- . *Informe anual 2020*. Madrid, 2021a. <https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/informes-y-memorias-anuales/informe-anual/index2020.html>
- . *Boletín Económico 2/2020*. Madrid, 2020b. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/20/T2/descargar/Fich/be2002.pdf>
- . *Boletín Económico 3/2020*. Madrid, 2020c. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/20/T3/descargar/Fich/be2003.pdf>
- . *Boletín Económico 4/2020*. Madrid, 2020d. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/20/T4/descargar/Fich/be2004.pdf>
- . *Boletín Económico 1/2021*. Madrid, 2021b. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/21/T1/descargar/Fich/be2101.pdf>
- . *Boletín Económico 2/2021*. Madrid, 2021c. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/21/T2/Fich/be2102.pdf>
- . *Boletín Económico 3/2021*. Madrid, 2021d. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/21/T3/Fich/be2103.pdf>

- . Cuentas Financieras de la Economía Española. Madrid. Disponible en: https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_cfesp.html [consulta: febrero de 2022a].
- . Estadísticas de Administraciones públicas. Madrid. Disponible en: https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deuaapp.html [consulta: abril de 2022b].
- BAZZI, Samuel, Martin FISZBEIN y Mesay GEBRESILASSE. «Rugged individualism and collective (in) action during the COVID-19 pandemic». *Journal of Public Economics* 195 (marzo de 2021): 104357. <https://doi.org/10.1016/j.jpube.2020.104357>
- BBVA RESEARCH. «Análisis provincial de la contracción del empleo durante el confinamiento». Bilbao, 9 de diciembre de 2020a. <https://www.bbvaesearch.com/publicaciones/analisis-provincial-de-la-contraccion-del-empleo-en-espana-durante-el-confinamiento/>
- . «Impacto del COVID en España con datos de movilidad, demanda eléctrica y gasto con tarjeta». Bilbao, 29 de diciembre de 2020b. <https://www.bbvaesearch.com/publicaciones/impacto-del-covid-en-espana-con-datos-de-movilidad-demanda-electrica-y-gasto-con-tarjeta/>
- . Impacto de la COVID-19 sobre el consumo en tiempo real y alta definición. Bilbao. Disponible en: <https://www.bbvaesearch.com/publicaciones/> [consulta: marzo de 2023].
- BCE (Banco Central Europeo). *Boletín Económico*. Fráncfort, 2020 (del n.º 3/2020 al n.º 8/2020). <https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/publicaciones-varias/publicaciones-del-bce/boletin-economico-del-bce/index2020.html>
- . *Boletín Económico*. Frankfurt del Main, 2021 (n.º 1/2021 y n.º 2/2021). <https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/publicaciones-varias/publicaciones-del-bce/boletin-economico-del-bce/index2021.html>
- BERELSON, Bernard R., Paul F. LAZARFELD y William N. MCPHEE. *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago: University of Chicago Press, 1954.
- BLAIS, André. *To vote or not to vote? The merits and limits of rational choice theory*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000.
- BOL, Damien, Marco GINAI, André BLAIS y Peter LOEWEN. «The effect of COVID-19 lockdowns on political support: Some good news for democracy». *European Journal of Political Research* 60, n.º 2 (mayo de 2021): 497-505. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12401>
- BONARDI, Jean P., Quentin GALLEA, Dimitrija KALANOWSKI y Rafael LALIVE. «Fast and local: how lockdown policies affect the spread and severity of covid-19». *CEPR Covid Economics* n.º 23 (2020): 323-350. https://cepr.org/file/9098/download?token=HhJVq_kF
- BORGONOVÍ, Francesca y Elodie ANDRIEU. «Bowling together by bowling alone: Social capital and COVID-19». *Social Science and Medicine* 265 (noviembre de 2020): 113501. <http://dx.doi.org/10.1016/j.socscimed.2020.113501>
- BSG (Blavatnik School of Government). «COVID-19 Government Response Tracker». Oxford: Universidad de Oxford. Disponible en: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker>. Base de datos disponible en: <https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker> [consulta: febrero de 2022].

- CAIXABANK RESEARCH. Monitor de desigualdad. Barcelona. Disponible en: <https://inequality-tracker.caixabankresearch.com/> [consulta: febrero de 2022].
- CAMPBELL, John Y. «Does saving anticipate declining labor income? An alternative test of the permanent income hypothesis». *Econometrica* 55, n.º 6: (noviembre de 1987): 1249-1273. <https://www.jstor.org/stable/1913556>
- CANTÓ, Olga. «Los efectos de la pandemia de la COVID-19 en la distribución de la renta y el papel de las políticas públicas». *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía* n.º 823 (2021): 145-161. <https://doi.org/10.32796/ice.2021.923.7324>
- CANTÓ, Olga, Francesco FIGARI, Carlo V. FIORIO, Sarah KUYPERS, Sarah MARCHAL, Marina ROMAGUERA-DE-LA-CRUZ, Iva V. TASSEVA y Gerlinde VERBIST. «Welfare resilience at the onset of the covid-19 pandemic in a selection of European countries: impact on public finance and household incomes». *Review of Income and Wealth* 68, n.º 2 (junio de 2022): 293-322. <https://doi.org/10.1111/roiw.12530>
- CARRERAS, Oriol y Javier GARCÍA. «España 2022, un año clave para consolidar la recuperación». *Informe Mensual-La Caixa* n.º 462 (diciembre de 2021): 35-36. https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2021/12/09/34411/im12_21-09-dossier-5-es.pdf
- CASULA, Mattia y Serafín PAZOS-VIDAL. «Assessing the multi-level government response to the COVID-19 Crisis: Italy and Spain compared». *International Journal of Public Administration* 44, n.º 11-12 (2021): 994-1005. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1915330>
- CES (Consejo Económico y Social España). *La digitalización de la economía. Actualización del informe 3|2017*. Madrid, 2021. <https://www.ces.es/documents/10180/5250220/Inf0121.pdf>
- CHANCEL, Lucas, Thomas PIKETTY, Emmanuel SAEZ y Gabriel ZUCMAN (coords.). *World Inequality Report 2022*. París: World Inequality Lab, 2021. <http://hdl.handle.net/11520/27510>
- CHATAGNIER, J. Tyson. «The effect of trust in government on rallies' round the flag». *Journal of Peace Research* 49, n.º 5 (2012): 631-645. <https://doi.org/10.1177/02F0022343312440808>
- CHIBBER, Pradeep y Ken KOLLMAN. «Party aggregation and the number of parties in India and the United States». *American Political Science Review* 92, n.º 2 (1998): 329-342. <http://doi.org/10.2307/2585667>
- CHOWANIETZ, Christophe. «Rallying around the flag or railing against the government? Political parties' reactions to terrorist acts». *Party Politics* 17, n.º 5 (2010): 673-698. <https://doi.org/10.1177/02F1354068809346073>
- CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas). *Barómetros mensuales*. Madrid, septiembre de 2020 a febrero de 2022. Disponible en: https://www.cis.es/cis/opencm/ES/11_barometros/depositados.jsp
- . *Efectos y consecuencias del coronavirus (I)*. Madrid, octubre de 2020a (Estudio n.º 3298). https://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14530
- . *Efectos y consecuencias del coronavirus (III)*. Madrid, diciembre de 2020b (Estudio n.º 3305). https://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14538
- . *Efectos y consecuencias del coronavirus (IV)*. Madrid, mayo de 2021 (Estudio n.º 3324). https://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14570
- CLARK, Andrew E., Conchita D'AMBROSIO y Anthony LEPINTEUR. «The fall in income inequality during COVID-19 in five European countries». Working Paper n.º 2020-

565. Roma: ECINEQ (Society for the Study of Economic Inequality), 2020. <http://www.ecineq.org/milano/WP/ECINEQ2020-565.pdf>
- CNMC (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia). «Panel de Hogares CNMC: La electricidad, banda ancha y telefonía fija, los servicios peor valorados por los hogares españoles». Madrid, 22 de octubre de 2021. <https://www.cnmc.es/novedad/panel-de-hogares-satisfaccion-servicios-2T2021-20211022>
- . Datos estadísticos. Comercio electrónico. Madrid. Disponible en: <http://data.cnmc.es/datagraph/> [consulta: febrero de 2022].
- COASE, Ronald H. «The nature of the Firm». *Economica* 4, n.º 16 (noviembre de 1937): 386-405. <https://doi.org/10.2307/2626876>
- . *La empresa, el mercado y la ley*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.
- COMFORT, Louise K. «Crisis management in hindsight: cognition, communication, coordination, and control». *Public Administration Review* 67, n.º s1 (2007): 189-97. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00827.x>
- . *The dynamics of risk: changing technologies and collective action in seismic events*. Princeton (EE. UU): Princeton University Press, 2019.
- DEVLIN, Katy Aidan CONNAUGHTON. «Most Approve of National Response to COVID-19 in 14 Advanced Economies». Pew Research Center [post de un blog]. Washington D. C., 27 de agosto de 2020. <https://www.pewresearch.org/global/2020/08/27/most-approve-of-national-response-to-covid-19-in-14-advanced-economies/>
- DEVILLE, Jean C. y Carl E. SÄRNDAL. «Calibration estimators in survey sampling». *Journal of the American Statistical Association* 87, n.º 418 (1992): 376-382. <https://doi.org/10.1080/01621459.1992.10475217>
- DEVILLE, Jean C., Carl E. SÄRNDAL y Olivier SAUTORY. «Generalized raking procedures in survey sampling». *Journal of the American Statistical Association* 88, n.º 423 (1993): 1013-1020. <https://doi.org/10.1080/01621459.1993.10476369>
- DEVINE, Daniel, Jennifer GASKELL, Will JENNINGS y Gerry STOKER. «Trust and the coronavirus pandemic: what are the consequences of and for trust? An early view of the literature». *Political Studies Review* 19, n.º 2 (2021): 274-285. <https://doi.org/10.1177/2F1478929920948684>
- DINGEL, Jonathan I. y Brent NEIMAN. «How many jobs can be done at home?». *Journal of Public Economics* 189 (septiembre de 2020): 104235. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104235>
- DOLLAR, David. Raymond FISMAN y Roberta GATTI. «Are women really the “fairer” sex? Corruption and women in government». *Journal of Economic Behavior & Organization* 46, n.º 4 (2001): 423-429. [https://doi.org/10.1016/S0167-2681\(01\)00169-X](https://doi.org/10.1016/S0167-2681(01)00169-X)
- DOWNES, Anthony. *Teoría económica de la democracia*. Madrid: Aguilar, 1973.
- DRYHURST, Sarah, Claudia R. SCHNEIDER, John KERR, Alexandra L. J. FREEMAN, Gabriel RECCHIA, Anne Marthe VAN DER BLES, David SPIEGELHALTER y Sander VAN DER LINDEN. «Risk perceptions of COVID-19 around the world». *Journal of Risk Research* 23: 7-8 (2020): 994-1006. <https://doi.org/10.1080/13669877.2020.1758193>
- ECDC (Centro Europeo para la Prevención y el control de las Enfermedades). COVID-19. Solna (Suecia). Disponible en: <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19> [consulta: febrero de 2022].
- EL MUNDO. «Vox exige que se respete el derecho a no vacunarse contra el coronavirus y a no revelar si se está vacunado: ‘Libertad’», 27 de septiembre, 2021. <https://www.elmundo.es/espana/2021/09/27/6151bc3c21efa0234e8b458e.html>

El País y CADENA SER. *Encuesta sobre intención de voto y el estado de ánimo. Estudio mensual*. Madrid, enero de 2022. <https://elpais.com/espana/2022-01-10/consulte-todos-los-datos-internos-de-la-encuesta-de-el-pais-cuestionarios-cruces-y-respuestas-individuales.html>

ESAIASSON, Peter, Jacob SOHLBERG y Marina GHERSETTI. «How the coronavirus crisis affects citizen trust in institutions and in unknown others: Evidence from ‘the Swedish experiment’». *European Journal of Political Research* 60, n.º 3 (agosto de 2021): 748-760. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12419>

ESPAÑA. «Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 11/1984. Sentencia número 27/1987, de 27 de febrero». Boletín Oficial del Estado n.º 71, de 24 de marzo de 1987: 21-29. <https://boe.es/boe/dias/1987/03/24/pdfs/T00021-00029.pdf>

—. «Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19». Boletín Oficial del Estado n.º 65, de 13 de marzo de 2020a. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/03/12/7/con>

—. «Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19». Boletín Oficial del Estado n.º 73, de 18 de marzo de 2020b. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/03/17/8/con>

—. «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». Boletín Oficial del Estado n.º 67, de 14 de marzo de 2020c: 25390-25400. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/03/14/463>

—. «Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento». Boletín Oficial del Estado n.º 169, de 17 de junio de 2020d. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/06/16/22/con>

—. «Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19». Boletín Oficial del Estado n.º 62, de 13 de marzo de 2021a. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2021/03/12/5/con>

—. «Real Decreto 684/2021, de 3 de agosto, por el que se establecen la distribución y los aspectos necesarios para poder efectuar el libramiento de la dotación adicional de recursos para las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla prevista en el artículo 117 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021». Boletín Oficial del Estado n.º 185, de 4 de agosto de 2021b: 94843-94847. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2021/08/03/684>

EUROFOUND (Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo). *Democracy and trust during COVID-19*. Dublín. Disponible en: <https://www.eurofound.europa.eu/data/covid-19/democracy-trust> [consulta: febrero de 2022].

EUROSTAT. *Annual National Accounts*. Luxemburgo: Comisión Europea. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/data/database> [consulta: febrero de 2022a].

—. *Government finance statistics (EDP and ESA 2010)*. Luxemburgo: Comisión Europea. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database> [consulta: febrero de 2022b].

—. *Quarterly national accounts*. Luxemburgo: Comisión Europea. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database> [consulta: abril de 2022c].

- . Labour force survey (LFS). Luxemburgo: Comisión Europea. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database> [consulta: abril de 2022d].
- EXCELTUR. *Impactur. Estudios de impacto económico del turismo por C.C.A.A.* Disponible en: <https://www.exceltur.org/impactur-2/>
- FEDEA (Fundación de Estudios de Economía Aplicada). Aspectos económicos de la crisis del Covid-19. Boletín de seguimiento. Madrid. Disponible en: <https://fedea.net/> [consulta: marzo de 2023].
- FELGUEROSO, Florentino y Ángel DE LA FUENTE. «Aspectos económicos de la crisis del Covid-19. Boletín de seguimiento no. 11». Estudios sobre la Economía Española n.º 2021/24. Madrid: Fedea, julio de 2021. https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2021-24.pdf?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio
- FENOLLAR, Javier, Óliver JIMÉNEZ, Antonio RUIZ y Davinia M. RESURRECCIÓN. «Gender differences in psychological impact of the confinement during the COVID-19 outbreak in Spain: a longitudinal study». *Frontiers in Psychology* 12 (2021). <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.682860>
- FERGUSON, Neil M., Daniel LAYDON, Gemma NEDJATI-GILANI, Natsuko IMAI, Kylie AINSLIE, Marc BAGUELIN, Sangeeta BHATIA, Adhiratha BOONYASIRI, Zulma CUCUNUBÁ, Gina CUOMO-DANNENBURG et al. *Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand.* Londres: Imperial College London, marzo de 2020. <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-NPI-modelling-16-03-2020.pdf>
- FERNÁNDEZ DE GUEVARA, Juan, Francisco PÉREZ y Lorenzo SERRANO. *Crisis económica, confianza y capital social.* Bilbao: Fundación BBVA, 2015. <https://www.fbbva.es/publicaciones/crisis-economica-confianza-y-capital-social/>
- FERNÁNDEZ CERESO, Alejandro. «La evolución de la actividad en las provincias españolas a lo largo de 2020 y sus determinantes». *Boletín Económico* n.º 1/2021. Madrid: Banco de España, 2021. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/21/T1/descargar/Fich/be2101-art03.pdf>
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, M.^a Jesús. «El impacto de la crisis sanitaria sobre las cuentas de los hogares y de las empresas». *Cuadernos de Información Económica*, 282 (mayo/junio de 2021): 27-35. <https://www.funcas.es/articulos/el-impacto-de-la-crisis-sanitaria-sobre-las-cuentas-de-los-hogares-y-de-las-empresas/>
- FLIGSTEIN, Neil y Doug McADAM. *A theory of fields.* Nueva York: Oxford University Press, 2012.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). *Fiscal Monitor: Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic.* Washington, D. C., abril de 2020a. <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/04/17/Fiscal-Monitor-April-2020-Policies-to-Support-People-During-the-COVID-19-Pandemic-49278>
- . *Fiscal Monitor: Policies for the Recovery.* Washington, D. C., octubre de 2020b. <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>
- . *World Economic Outlook. A Long and Difficult Ascent.* Washington, D. C., octubre de 2020c. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>

- ___ *Fiscal Monitor: A Fair Shot*. Washington, D. C., abril de 2021a. <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021>
- ___ *Fiscal Monitor: Strengthening the Credibility of Public Finances*. Washington, D. C., octubre de 2021b. <https://doi.org/10.5089/9781513584140.089>
- ___ *World Economic Outlook. Policy support and vaccines expected to lift activity*. Washington, D. C., enero de 2021c. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update>
- ___ *World Economic Outlook. Recovery during a pandemic*. Washington, D. C., octubre de 2021d. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/10/12/world-economic-outlook-october-2021>
- ___ *Fiscal Monitor: Fiscal Policy from Pandemic to War*. Washington, D. C., abril de 2022a. <https://doi.org/10.5089/9781513598789.089>
- ___ *Fiscal Monitor: Helping People Bounce Back*. Washington, D. C., octubre de 2022b. <https://doi.org/10.5089/9798400212741.089>
- ___ *World Economic Outlook. Rising Caseloads, A Disrupted Recovery, and Higher Inflation*. Washington, D. C., octubre de 2022c. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/01/25/world-economic-outlook-update-january-2022>
- FREY, Carl B., Chinchih CHEN y Giorgio PRESIDENTE. «Democracy, Culture and Contagion: Political Regimes and Countries' Responsiveness to Covid-19». *CEPR Covid Economics* n.º 18 (2020): 222-238. https://oms-www.files.svcdcdn.com/production/downloads/academic/Democracy-Culture-and-Contagion_May13.pdf
- FUNCAS (Fundación de las Cajas de Ahorros). *Cuadernos de Información Económica. Terapéutica de urgencias frente al Gran Confinamiento* n.º 276 (mayo de 2020a). <https://www.funcas.es/revista/terapeutica-de-urgencias-frente-al-gran-confinamiento-mayo-2020/>
- ___ *Cuadernos de Información Económica. El largo camino de la recuperación* n.º 277 (julio-agosto de 2020b). <https://www.funcas.es/revista/el-largo-camino-de-la-recuperacion/>
- ___ *Cuadernos de Información Económica. Los rebotes determinan la economía*. n.º 278 (septiembre-octubre de 2020c). <https://www.funcas.es/revista/los-rebotes-determinan-la-economia/>
- ___ *Cuadernos de Información Económica. Esperando la vacuna* n.º 279 (noviembre-diciembre de 2020d). <https://www.funcas.es/revista/esperando-la-vacuna/>
- ___ *Cuadernos de Información Económica. Política fiscal y monetaria tras la pandemia* n.º 280 (enero-febrero de 2021b). <https://www.funcas.es/revista/politica-fiscal-y-monetaria-tras-la-pandemia/>
- ___ *Cuadernos de Información Económica. Recuperación al compás de las vacunas*. n.º 281 (marzo-abril de 2021c). <https://www.funcas.es/revista/recuperacion-al-compas-de-las-vacunas/>
- ___ *Cuadernos de Información Económica. Riesgos y oportunidades en la recuperación* n.º 283 (julio-agosto de 2021d). <https://www.funcas.es/revista/riesgos-y-oportunidades-en-la-recuperacion/>
- ___ *Cuadernos de Información Económica. Consecuencias económicas de la guerra en Ucrania* n.º 288 (mayo-junio de 2022b). <https://www.funcas.es/revista/consecuencias-economicas-de-la-guerra-en-ucrania/>
- ___ *Cuadernos de Información Económica. Política monetaria y sector financiero* n.º 289 (julio-agosto de 2022c). <https://www.funcas.es/revista/politica-monetaria-y-sector-financiero/>

- . *Papeles de Economía Española. Las finanzas tras la pandemia* n.º 170 (diciembre de 2021a). <https://www.funcas.es/revista/las-finanzas-tras-la-pandemia/>
- . *Papeles de Economía Española. La economía española durante la pandemia* n.º 173 (septiembre de 2022a). <https://www.funcas.es/revista/la-economia-espanola-durante-la-pandemia/>
- FUNDACIÓN BBVA e IVIE (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas). «El bienestar material de los españoles cayó menos que el PIB durante la gran recesión y la pandemia, gracias al importante valor del trabajo doméstico y el tiempo de ocio». *Esenciales* n.º 03/2023. Bilbao. https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2023/01/FBBVA_Esenciales_03_2023.pdf
- GALÍ, Jordi. «Helicopter money: The time is now». VOX, CEPR Policy Portal [post de un blog]. Washington D. C.: CEPR (Center for Economic and Policy Research), 17 de marzo de 2020. <https://voxeu.org/article/helicopter-money-time-now>
- GOBIERNO DE ESPAÑA. *Actualización del programa de estabilidad 2022-2025. Reino de España*. Madrid, 2022. <https://www.hacienda.gob.es/CDI/Programas%20de%20Estabilidad/Programa-de-Estabilidad-2022-2025.pdf>
- GOERLICH, FRANCISCO J. *Distribución de la renta, crisis económica y políticas redistributivas*. Bilbao: Fundación BBVA, 2016. <https://www.fbbva.es/publicaciones/distribucion-de-la-renta-crisis-economica-y-politicas-redistributivas/>
- GOERLICH, FRANCISCO J. y ANTONIO VILLAR. *Desigualdad y bienestar social. De la teoría a la práctica*. Bilbao: Fundación BBVA, 2009. <https://www.fbbva.es/publicaciones/desigualdad-y-bienestar-social-de-la-teoria-a-la-practica/>
- GÓMEZ, ÁNGEL L. y ANA DEL RÍO. «El impacto desigual de la crisis sanitaria sobre las economías del área del euro en 2020». Documentos Ocasionales n.º 2155. Madrid: Banco de España, 2021. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/21/Fich/do2115.pdf>
- GONZÁLEZ, BEATRIZ (dir.), SALVADOR PEIRÓ, PATRICIA BARBER, ENRIQUE CASTELLÓN, JAIME PINILLA, LAURA VALLEJO e IRENE ZAERA. *El valor del conocimiento en las respuestas de los sistemas de salud a la covid-19*. Bilbao: Fundación BBVA, 2022 (en prensa).
- GOOGLE INC. Informes de Movilidad Local sobre el COVID-2019. California. Disponible en: <https://www.google.com/covid19/mobility/?hl=es> [consulta: abril de 2022].
- GRANOVETTER, MARK S. (1973). «The strength of weak ties». *American Journal of Sociology* 78, n.º 6 (1973): 1360-1380. <https://doi.org/10.1086/225469>
- HALE, THOMAS, NOAM ANGRIST, BEATRIZ KIRA, ANNA PETHERICK, TOBY PHILLIPS y SAMUEL WEBSTER. «Variation in government responses to COVID-19. Version 5.0». BSG Working Paper Series n.º 2020/032. Oxford: University of Oxford, Blavatnik School of Government, 2020. https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-05/BSG-WP-2020-032-v5.0_0.pdf
- HALE, THOMAS, NOAM ANGRIST, RAFAEL GOLDSZMIDT, BEATRIZ KIRA, ANNA PETHERICK, TOBY PHILLIPS, SAMUEL WEBSTER, EMILY CAMERON-BLAKE, LAURA HALLAS, SAPTARSHI MAJUMDAR y HELEN TATLOW. «A global panel database of pandemic policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker)». *Nature Human Behaviour* n.º 5 (2021): 529-538. <https://doi.org/10.1038/s41562-021-01079-8>
- HAN, QING, BANG ZHENG, MIOARA CRISTEA, MAXIMILIAN AGOSTINI, JOCELY J. BÉLANGER, BEN GÜTZKOW, JANNIS KREIENKAMP, N. POTUS LEANDER y PSYCORONA COLLABORATION. «Trust in government regarding COVID-19 and its associations with preventive health behavior and prosocial behavior during the pandemic: a cross-

- sectional and longitudinal study». *Psychological Medicine* 53, n.º 1 (enero 2023): 149-159. <https://doi.org/10.1017/S0033291721001306>
- HARDIN, Garrett. «The tragedy of the commons». *Science* 162, n.º 3859 (1968): 1243-1248. <https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>
- HARRING, Niklas, Sverker C. JAGERS y Asa LÖNGREN. «COVID-19: Large-scale collective action, government intervention, and the importance of trust». *World Development* 138 (febrero de 2021): 105236. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105236>
- HATTKE, Fabian y Helge MARTIN. «Collective action during the Covid-19 pandemic: The case of Germany's fragmented authority». *Administrative Theory & Praxis* 42, n.º 4 (2020): 614-632. <https://doi.org/10.1080/10841806.2020.1805273>
- HEALY, Andrew y Neil MALHOTRA. «Myopic voters and natural disaster policy». *American Political Science Review* 103, n.º 3 (2009): 387-406. <http://doi.org/10.1017/S0003055409990104>
- HERBY, Jonas, Lars JONUNG y Steve H. HANKE. «A literature review and meta-analysis of the effects of lockdown on covid-19 mortality». *Studies in Applied Economics* n.º 200 (enero de 2022). <https://sites.krieger.jhu.edu/iae/files/2022/01/A-Literature-Review-and-Meta-Analysis-of-the-Effects-of-Lockdowns-on-COVID-19-Mortality.pdf>
- HOFSTEDE, Geert H. *Culture's consequences: international differences in work-related values*. Beverly Hills (EE. UU.): Sage Publications, 1980.
- . *Culture's consequences: comparing values, behaviors, institutions, and organizations across nations*. 2ª ed. Thousand Oaks (EE. UU.): Sage Publications, 2001.
- . <http://www.geert-hofstede.com>
- HUERTA, Emilio y Vicente SALAS. «El desigual comportamiento de los sectores institucionales en la crisis de la COVID-19: implicaciones para la recuperación». Nota técnica. Madrid: Funcas, diciembre de 2021. https://www.funcas.es/documentos_trabajo/el-desigual-comportamiento-de-los-sectores-institucionales-en-la-crisis-de-la-covid-19-implicaciones-para-la-recuperacion/
- IGAE (Intervención General de la Administración del Estado). *Informe sobre la Clasificación de las funciones de las Administraciones públicas (COFOG) Análisis por división o grupo funcional. 2016-2020(P)*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2021. <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/iacogof.aspx>
- . Contabilidad nacional. Serie anual. Operaciones no financieras. Total sector Administraciones públicas y sus subsectores. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Disponible en: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasTotal.aspx> [consulta: abril de 2023a].
- . Contabilidad nacional. Serie anual. Operaciones no financieras del subsector Administración Regional y detalle por comunidad autónoma. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Disponible en: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasCA.aspx> [consulta: febrero de 2022a].
- . Contabilidad nacional. Informe trimestral de las Administraciones públicas. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Disponible en: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/itnofinancierasAAPP.aspx> [consulta: febrero de 2022b].
- IGN (Instituto Geográfico Nacional). *La pandemia COVID-19 en España: Primera ola: de los primeros casos a finales de junio de 2020*. Madrid: Centro Nacional de Informa-

- ción Geográfica, 2021. <https://www.ign.es/web/resources/acercaDe/libDigPub/Monografia-Covid.pdf>
- IMF FISCAL AFFAIRS DEPARTMENT. «Fiscal Monitor: Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic». Washington D. C.: FMI (Fondo Monetario Internacional), octubre de 2021. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>
- INE (Instituto Nacional de Estadística). «Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2020. Resultados definitivos». Nota de prensa. Madrid, 15 de julio de 2021a.
- . Indicador de Confianza Empresarial (ICE). Módulo de Opinión sobre el Impacto de la COVID-19. Madrid, enero de 2021b. https://www.ine.es/covid/covid_economia.htm
- . Encuesta Continua de Hogares (ECH). Madrid. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176952&idp=1254735572981 [consulta: enero de 2022a].
- . Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Madrid. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&idp=1254735976608 [consulta: junio de 2022b].
- . Encuesta de Población Activa (EPA). Madrid. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&idp=1254735976595 [consulta: abril de 2022c].
- . Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF). Madrid. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176806&idp=1254735976608 [consulta: junio de 2022d].
- . Encuesta sobre centros y servicios de atención a personas sin hogar (ECAPSH). Madrid. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=estadistica_C&cid=1254736176925&menu=ultiDatos&idp=1254735976608 [consulta: enero de 2022e].
- . Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares (TICH). Madrid. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=estadistica_C&cid=1254736176741&menu=ultiDato&idp=1254735976608 [consulta: febrero de 2022f].
- . Estadística del Padrón continuo. Madrid. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177012&menu=resultados&idp=1254734710990#!tabs-1254736195461 [consulta: febrero de 2022g].
- . Contabilidad nacional anual de España. Madrid. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177057&menu=ultiDatos&idp=1254735576581 [consulta: febrero de 2022h].
- . Contabilidad nacional trimestral de España (CNTR). Madrid. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736164439&menu=ultiDatos&idp=1254735576581 [consulta: febrero de 2022i].
- . Contabilidad regional de España (CRE). Madrid. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736167628&menu=ultiDatos&idp=1254735576581 [consulta: febrero de 2022j].
- . Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales (CTNFSI). Madrid. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736165305&menu=ultiDatos&idp=1254735576581 [consulta: febrero de 2022k].

- ___ «Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2021. Resultados definitivos». Nota de prensa. Madrid, 29 de junio de 2022. https://www.ine.es/prensa/ecv_2021.pdf
- ___ Cuentas anuales no financieras de los sectores institucionales. Madrid. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177054&menu=ultiDatos&idp=1254735576581 [consulta: abril de 2022m].
- ___ Índice de Precios de Consumo. Base 2016. Madrid. Disponible en: <https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=3662&dh=3> [consulta: febrero de 2022n].
- ___ Proyección de hogares. Madrid. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176954&menu=ultiDatos&idp=1254735572981 [consulta: febrero de 2022o].
- ___ Cifras de población. Madrid. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176951&menu=ultiDatos&idp=1254735572981 [consulta: febrero de 2022p].
- ISCVIII (Instituto de Salud Carlos III). Panel COVID-19. Madrid: Ministerio de Sanidad. Disponible en: <https://cnecovid.isciii.es/covid19/> [consulta: abril de 2022a].
- ___ Informes COVID-19. Madrid: Ministerio de Ciencia e Innovación. Disponible en: <https://www.isciii.es/QueHacemos/Servicios/VigilanciaSaludPublicaRENAVE/EnfermedadesTransmisibles/Paginas/InformesCOVID-19.aspx> [consulta: abril de 2022b].
- ___ Informes semanas MoMo (Vigilancia de la mortalidad diaria). Madrid: Ministerio de Ciencia e Innovación. Disponible en: <https://www.isciii.es/QueHacemos/Servicios/VigilanciaSaludPublicaRENAVE/EnfermedadesTransmisibles/MoMo/Paginas/Informes%20Semanales%20MoMo.aspx> [consulta: marzo de 2023a].
- ___ Informes periódicos de seguimiento de la efectividad de la vacunación COVID-19. Madrid: Ministerio de Ciencia e Innovación. Disponible en: https://www.isciii.es/QueHacemos/Servicios/VigilanciaSaludPublicaRENAVE/EnfermedadesTransmisibles/Paginas/Informes_Periodicos_Seguimiento_Vacunaci%c3%b3n_Covid-19.aspx [consulta: marzo de 2023b].
- IVIE (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas). COVID19: IvieExpress. València. Disponible en: https://www.ivie.es/es_ES/investigacion/publicaciones/covid-19-ivieexpress/listado-covid-19-ivieexpress/ [consulta: marzo de 2023].
- JOHANSSON, Bengt, David N. HOPMANN y Adam SHEHATA. «When the rally-around-the-flag effect disappears, or: when the COVID-19 pandemic becomes “normalized”». *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 31, n.º 1 (2021): 321-334. <https://doi.org/10.1080/17457289.2021.1924742>
- KAHNEMAN, Daniel. *Pensar rápido, pensar despacio*. Barcelona: Círculo de Lectores, 2013.
- KETTL, Donald F. y James FESLER. *The politics of the administrative process*. Washington, D. C.: CQ Press, 2009.
- KRITZINGER, Sylvia, Martial FOUCAULT, Romain LACHAT, Julia PARTHEYMÜLLER, Carolina PLESCIA y Sylvain BROUARD. «Rally round the flag’: the COVID-19 crisis and trust in the national government». *West European Politics* 44, n.º 5-6 (2021): 1205-1231. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1925017>
- LA MONCLOA. «La Comisión Europea confirma el aumento en 7.700 millones de euros de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia destinados a España». Madrid, 30 de junio de 2022. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/paginas/2022/300622-comision-europea-fondos.aspx>

- LAGO, Ignacio y José R. MONTERO. «The 2004 election in Spain: terrorism, accountability and voting». *Taiwan Journal of Democracy* 2, n.º 1 (2006): 13-35. <http://www.tfd.org.tw/export/sites/tfd/files/publication/journal/dj0201/02.pdf>
- LAGO PEÑAS, Santiago. «Déficit y consolidación fiscal en España: perspectivas y propuestas». Nota técnica. Madrid: Funcas, septiembre de 2021. https://www.funcas.es/documentos_trabajo/deficit-y-consolidacion-fiscal-en-espana-perspectivas-y-propuestas/
- . «Las cuentas públicas de la pandemia: balance y perspectivas». *Papeles de Economía Española* n.º 173 (2022): 127-145. <https://www.funcas.es/articulos/las-cuentas-publicas-de-la-pandemia-balance-y-perspectivas/>
- LAGO PEÑAS, Santiago, Jorge MARTÍNEZ y Agnese SACCHI. «Country performance during the Covid-19 pandemic: externalities, coordination, and the role of institutions». *Economics of Governance* 23 (marzo de 2022): 17-31. <https://doi.org/10.1007/s10101-021-00263-w>
- LALIOITIS, Ioannis y Dimitrios MINOS. «Spreading the Disease: The Role of Culture». Discussion Paper Series n.º 20/12. Londres: City University London, Department of Economics, 2020. <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/24358>
- LAZARUS, Jeffrey V., Scott C. RATZAN, Adam PALAYEW, Lawrence O. GOSTIN, Heidi J. LARSON, Kenneth RABIN, Spencer KIMBALL y Ayman EL-MOHANDES. «A global survey of potential acceptance of a COVID-19 vaccine». *Nature Medicine* 27, n.º 2 (2021): 225-228. <https://doi.org/10.1038/s41591-020-1124-9>
- LEE, Ronald D. y Andrew MASON. *Population aging and the generational economy: a global perspective*. Cheltenham (Reino Unido): Northampton (EE. UU.): International Development Research Centre, 2011.
- LINDHOLT, Marye F., Frederik JØRGENSEN, Alexander BOR y Michael B. PETERSON. «Public acceptance of COVID-19 vaccines: cross-national evidence on levels and individual-level predictors using observational data». *BMJ Open* 11 (2021): e048172. <http://dx.doi.org/10.1136/bmjopen-2020-048172>
- LUPIA Arthur. «Shortcuts versus Encyclopedias: Information and voting behavior in California Insurance Reform Elections». *American Political Science Review* 88, n.º 1 (1994): 63-76. <http://doi.org/10.2307/2944882>
- MARTIN, Eric, Isabelle NOLTE y Emma VITOLO. «The Four Cs of disaster partnering: Communication, cooperation, coordination and collaboration». *Disasters* 40, n.º 4 (2016): 621-643. <https://doi.org/10.1111/disa.12173>
- MARTÍNEZ, Mónica y Carlos SANZ. «Inequality and psychological well-being in times of Covid-19: Evidence from Spain» Documentos de Trabajo n.º 2204. Madrid: Banco de España, 2022. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadadas/DocumentosTrabajo/22/Files/dt2204e.pdf>
- MAS, Matilde, Francisco PÉREZ (dirs.), Eva BENAGES, Juan C. ROBLEDÓ y Miguel Á. CASQUET. «El stock de capital en España y sus comunidades autónomas. Dotaciones físicas de infraestructuras y su relación con las medidas monetarias». Documentos de Trabajo n.º 1/2022. Bilbao: Fundación BBVA, 2022. <https://www.fbbva.es/publicaciones/el-stock-de-capital-en-espana-y-sus-comunidades-autonomas-3/>
- McNAMARA, Madeleine. «Starting to untangle the Web of cooperation, coordination, and collaboration: A framework for public managers». *International Journal of Public Administration* 35, n.º 6 (2012): 389-401. <https://doi.org/10.1080/01900692.2012.655527>

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA. Central de Información. Sistemas de Financiación y Deuda. Ayudas COVID. Línea COVID. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/AyudasCOVID/Linea-COVID.aspx> [consulta: febrero de 2022a].

___ Central de Información. Contabilidad Nacional COFOG. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Publicas. Madrid. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/ContabilidadNacional/COFOG/Clasificacion-funcional-del-gasto-de-las-Administraciones-Publicas.aspx> [consulta: febrero de 2022b].

___ Central de Información. Sistemas de Financiación y Deuda. Información CCAAs. Fondo COVID. Madrid. Disponible en: https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCC_AA.s/Fondo_COVID.aspx [consulta: febrero de 2022c].

___ Central de Información. Sistemas de Financiación y Deuda. Ayudas COVID. Fondo extraordinario. Madrid. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/AyudasCOVID/Fondo-extraordinario.aspx> [consulta: febrero de 2022d].

___ Informes sobre la financiación provisional de las comunidades autónomas a través del sistema de financiación. Madrid, varios años. Disponible en: https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCC_AA.s/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas1.aspx [consulta: abril de 2022e].

MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL. Cooperación Multilateral o Sectorial. Conferencia de Presidentes. Madrid. Disponible en: http://www.mptfp.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Confer_Presidentes.html [consulta: enero de 2022a].

___ Cooperación Multilateral o Sectorial. Conferencias sectoriales. Madrid. Disponible en: https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales.html#:~:text=Las%20Conferencias%20Sectoriales%20son%20%C3%B3rganos,responsables%20de%20la%20misma%20materia [consulta: enero de 2022b].

MINISTERIO DE SANIDAD. Datos abiertos de capacidad asistencial. Madrid. Disponible en: <https://www.msbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/capacidadAsistencial.htm> [consulta: abril de 2022].

MINISTERIO DE SANIDAD. *Actualización n° 234. Enfermedad por el coronavirus (COVID-19)*. 22.10.2020. Madrid, 2020. Disponible en: https://www.sanidad.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/Actualizacion_234_COVID-19.pdf

MINISTERIO DE SANIDAD. *GIV COVID-19. Gestión integral de la vacunación COVID-19*. Madrid, 2021. Disponible en: https://www.sanidad.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/Informe_GIV_comunicacion_20211102.pdf

MOLINA, Ignacio (coord.). «España en el mundo en 2020: perspectivas y desafíos para el año del coronavirus». Elcano Policy Paper. Madrid: Real Instituto Elcano, marzo de 2020. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/policy-paper-espana-en-mundo-2020-perspectivas-desafios-coronavirus.pdf>

MUELLER, John. E. «Presidential popularity from Truman to Johnson». *American Political Science Review* 64, n.º 1 (1970): 18-34. <http://doi.org/10.2307/1955610>

- OCAÑA, Carlos (dir.), Eduardo BANDRÉS, Elisa CHULIÁ, M.³ Jesús FERNÁNDEZ, Miguel Á. MALO, Juan C. RODRÍGUEZ y Raymond TORRES. *El impacto social de la pandemia en España. Una evaluación preliminar* (noviembre). Madrid: Funcas, 2020. <https://www.funcas.es/libro/impacto-social-de-la-pandemia-en-espana-una-evaluacion-preliminar/>
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). *Divided we stand. Why inequality keeps rising*. París: OECD Publishing, 2011. <https://doi.org/10.1787/9789264119536-en>
- . *Covid-19 and well-being. Life in the pandemic*. París: OECD Publishing, 2021. <https://doi.org/10.1787/1e1ecb53-en>
- . Annual National Accounts. General Government Accounts. París. Disponible en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=NAAG> [consulta: febrero de 2022a].
- . Quarterly Gross Domestic Product and other Quarterly National Account statistics. París. Disponible en: <https://www.oecd.org/sdd/na/quarterlynationalaccountsoecd.htm> [consulta: febrero de 2022b].
- . Social Expenditure Database (SOCX). París. Disponible en: <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm#:~:text=On%20average%20public%20social%20spending,private%20spending%20for%20social%20purposes> [consulta: febrero de 2022c].
- . Medidas políticas clave de la OCDE ante el coronavirus (COVID-19). París. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/8e0bc336-es> [consulta: febrero de 2023].
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) y OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). *Social dialogue, skills and COVID-19*. Ginebra (Suiza), 2020. <http://hdl.voced.edu.au/10707/555298>
- OKSANEN Atte, Markus KAAKINEN, Rita LATIKKA, Inna SAVOLANIEN, Nina SAVELA y Aki KOIVULA. «Regulation and Trust: 3-Month Follow-up Study on COVID19 Mortality in 25 European Countries». *JMIR Public Health and Surveillance* 6n n.º 2 (2020): e19218. <https://doi.org/10.2196/19218>
- OLSEN, Asmus L. y Frederik HJORTH. «Willingness to Distance in the COVID-19». 2020. Disponible en: <https://osf.io/xpwg2/>
- OLSON, Mancur. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- OSTROM, ELEANOR. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- . «Collective action theory». En C. Boix y S. Stokes (eds.). *The Oxford handbook of comparative politics*. Nueva York: Oxford University Press (2007): 186-208.
- PAGE, Benjamin I. y Robert Y. SHAPIRO. *The rational public: fifty years of trends in Americans' policy preferences*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- PÉREZ, Francisco, Ezequiel URIEL (dirs.), Eva BENAGES, Laura HERNÁNDEZ y Juan C. ROBLEDO. *Equipamiento de los hogares y las dotaciones de capital de las familias en el siglo XXI*. Bilbao: Fundación BBVA, 2022.
- PÉREZ, Francisco, Salvador PEIRÓ (dirs.), Enrique BERNAL, Silvia MOLLÁ, Manuel RÍDAO y Marta SOLAZ. *Diversidad y descentralización en el sistema nacional de salud español. Una perspectiva económica*. Bilbao: Fundación BBVA, 2024 (en prensa).
- POWELL, Charles, Ignacio MOLINA y José P. MARTÍNEZ (coords.). *España y la crisis del coronavirus: una reflexión estratégica en contexto europeo e internacional*. Madrid: Real

- Instituto Elcano, junio de 2020. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2020/06/documento-espana-y-la-crisis-del-coronavirus.pdf>
- PRADES, Elvira y Patrocinio TELLO. «Heterogeneidad en el impacto económico del Covid-19 entre regiones y países del área del euro». *Boletín Económico* n.º 2/2020. Madrid: Banco de España, 2020. <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/12701/1/be2002-art17.pdf>
- REESKENS, Tim, Quita MIUS, Inge SIEBEN, Leen VANDECASTEELE, Ruud LUIJKX y Loek HALMAN. «Stability or change of public opinion and values during the coronavirus crisis? Exploring Dutch longitudinal panel data». *European Societies* 23, n.º 1 (2021): S153-S171. <https://doi.org/10.1080/14616696.2020.1821075>
- REIG, Ernest (dir.), Francisco PÉREZ, Javier QUESADA, Lorenzo SERRANO, Carlos ALBERT, Eva BENAGES, Juan S. PÉREZ y Jimena SALAMANCA. *La competitividad de las regiones españolas ante la economía del conocimiento*. Bilbao: Fundación BBVA, 2017. <https://www.fbbva.es/publicaciones/la-competitividad-de-las-regiones-espanolas-ante-la-economia-del-conocimiento/>
- RITCHIE, Hannah, Edouard MATHIEU, Lucas RODÉS, Cameron APPEL, Charlie GIATTINO, Esteban ORTIZ, Joe HASELL, Bobbie MACDONALD, Diana BELTEKIAN y Max ROSER. «Coronavirus Pandemic (COVID-19)». Our World in Data. Disponible en: <https://ourworldindata.org/coronavirus> [consulta: 2022].
- ROBERTS, Andrew. «Hyperaccountability: economic voting in Central and Eastern Europe». *Electoral Studies* 27, n.º 3 (septiembre de 2008): 533-546. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2008.01.008>
- SABAT, Irina, Sebastian NEUMAN-BÖHME, Nirosha E. VARGHESE, Pedro PITA, Werner BROUWER, John VAN EXEL, Jonas SCHREYÖGG y Tom STARGARDT. «United but divided: Policy responses and people's perceptions in the EU during the COVID-19 outbreak». *Health Policy* 124, n.º 9 (septiembre de 2020): 909-918. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2020.06.009>
- SALAS, Vicente. «Pérdidas de las empresas por la COVID-19 y ayudas públicas». Nota técnica. Madrid: Funcas, abril de 2021. https://www.funcas.es/documentos_trabajo/perdidas-de-las-empresas-por-la-covid-19-y-ayudas-publicas/
- SAMUELSON, Paul A. «The pure theory of public expenditure». *Review of Economics & Statistics* 36, n.º 4 (noviembre de 1954): 387-389. <https://doi.org/10.2307/1925895>
- SAPIR, André. «Why has COVID-19 hit different European Union economies so differently?». *Bruegel Policy Contribution* n.º 18 (septiembre de 2020). <https://www.jstor.org/stable/resrep28506>
- SCHRAFF, Dominik. «Political trust during the Covid-19 pandemic: Rally around the flag or lockdown effects?». *European Journal of Political Research* 60, n.º 4 (noviembre de 2021): 1007-1017. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12425>
- SEGURIDAD SOCIAL. Afiliación y alta de Trabajadores. Afiliaciones en alta laboral. Afiliación último día del mes. Madrid: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Disponible en: <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST8/EST10/EST305> [consulta: abril de 2022].
- SEPG (Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos). Ley de Presupuestos Generales del Estado 2022. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/PGE2022/Paginas/PGE2022.aspx> [consulta: abril de 2022].

- SIMON, Herbert A. «Rational choice and the structure of the environment». *Psychological Review* 63, n.º 2 (1956): 129-138. <https://doi.org/10.1037/h0042769>
- STOKES, Donald E. 1963. «Spatial models of party competition». *American Political Science Review* 57, n.º 2 (1963): 368-77. <http://doi.org/10.2307/1952828>
- TEZANOS, José F. (ed.). *Cambios sociales en tiempos de pandemia*. Madrid: CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2022. <https://libreria.cis.es/libros/cambios-sociales-en-tiempos-de-pandemia/9788474768756/>
- THE GLOBAL DEAL. *Social dialogue, skills and covid-19. The Global Deal for Decent Work and Inclusive Growth Flagship Report 2020*. París: OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), Ginebra (Suiza): OIT (Organización Internacional del Trabajo), 2020. <https://www.theglobaldeal.com/social-dialogue-skills-and-covid-19.pdf>
- VAN BAVEL, Jay J., Katherine BAICKER, Paulo S. BOGGIO, Valerio CAPRARO, Aleksandra CICHOCKA, Mina CIKARA, Molly J. CROCKETT, Alia J. CRUM, Karen M. DOUGLAS, James N. DRUCKMAN et al. «Using social and behavioural science to support COVID-19 pandemic response». *Nature Human Behaviour* 4 (mayo de 2020): 460-471. <https://doi.org/10.1038/s41562-020-0884-z>
- VAN DER WEERD, Willemien, Daniëlle R. M. TIMMERMANS, Desirée J. M. A. BEAUJEAN, Jurriaan OUDHOFF y Jim E. VAN STEENBERGEN. «Monitoring the level of government trust, risk perception and intention of the general public to adopt protective measures during the influenza A (H1N1) pandemic in the Netherlands». *BMC Public Health* 11 (2011): 575. <https://doi.org/10.1186/1471-2458-11-575>
- YAM, Kai C., Joshua C. JACKSON, Christopher M. BARNES, Jenson LAU, Xin QIN y Hin Y. LEE. «The rise of COVID-19 cases is associated with support for world leaders». *Proceedings of the National Academy of Sciences* 117, n.º 41 (septiembre de 2020): 25429-25433. <https://doi.org/10.1073/pnas.2009252117>

Índice de cuadros

CUADRO 2.1:	Variación de las transferencias netas recibidas por las administraciones. España, 2019-2020.....	99
CUADRO 2.2:	Impacto del mantenimiento de las entregas a cuenta del Sistema de Financiación. CC. AA. de Régimen Común, 2020 ...	103
CUADRO 2.3:	Reparto por tipo de ayuda. Comunidades autónomas, 2020-2021	110
CUADRO 2.4:	Determinantes del reparto agregado del Fondo covid, Línea covid, Fondo Extraordinario y Fondo REACT-EU. CC. AA. de Régimen Común. Regresión por mínimos cuadrados ordinarios	112
CUADRO 3.1:	Relación entre la variación del PIB y la tasa de paro. Crisis financiera versus. Crisis covid-19. EU-27, Alemania y España ..	139
CUADRO 3.2:	Cuenta de resultados y flujos de fondos generados y usos de estos fondos. Sociedades no financieras en España, 2019-2021	151
CUADRO 3.3:	Variación deuda total, deuda bancaria y depósitos (incluida caja). Sociedades no financieras (SNF) en España, 2019-2021	153
CUADRO 3.4:	Cuenta de explotación de familias e instituciones no lucrativas en España y estimaciones de variación de la actividad. Familias e instituciones no lucrativas en España, 2019-2021	154
CUADRO 3.5:	Cuenta de explotación del conjunto del sector empresarial no financiero, incluyendo SNF y familias e instituciones no lucrativas en España.....	154
CUADRO 3.6:	Balance de la actuación sector público 2020, 2021 y total	158
CUADRO 3.7:	Nivel de actividad de los establecimientos durante el estado de alarma	162
CUADRO 3.8:	Medidas adoptadas por las empresas durante el estado de alarma referidas al empleo. España, 2020	167
CUADRO 4.1:	Determinantes de la probabilidad de haber teletrabajado frente a no hacerlo. Análisis tipo <i>logit</i> . España, 2021.....	212

CUADRO 4.2:	Determinantes de la preferencia por el teletrabajo. Análisis tipo <i>logit</i> . España, 2021.....	216
CUADRO 5.1:	Cuentas no Financieras de los Hogares. España, 2019-2021 ...	228
CUADRO 5.2:	Renta de mercado, bruta, disponible y extendida de los hogares de acuerdo con la Contabilidad Nacional. España, 2007-2021	248
CUADRO 5.3:	Descomposición de la renta disponible de los hogares en España por quintiles de renta. España, 2020	251
CUADRO 6.1:	Determinantes del voto directo al Gobierno. 2020	285
CUADRO 6.2:	Determinantes del voto directo al PSOE, 2020.....	286
CUADRO 6.3:	Cumplimiento de medidas de mitigación de la pandemia en España.....	288
CUADRO 6.4:	Disposición a vacunarse en España, enero-marzo 2021.....	289
CUADRO 6.5:	Determinantes del mantenimiento de la distancia de seguridad entre personas y uso del gel hidroalcohólico.....	292
CUADRO 6.6:	Determinantes de la intención de vacunarse, enero-marzo 2021	294
CUADRO 6.7:	Opinión sobre la necesidad de medidas concretas para mitigar la pandemia en España, noviembre 2021	298
CUADRO 6.8:	Vacunación en España, noviembre 2021	298
CUADRO 6.9:	Determinantes de las opiniones sobre el uso de la mascarilla en interiores y el pasaporte de vacunación, noviembre 2021 ..	300
CUADRO 6.10:	Determinantes de la decisión de vacunarse, noviembre 2021..	302
CUADRO 6.11:	Valoración del Gobierno de España durante la pandemia.....	306
CUADRO 6.12:	Valoración de los gobiernos autonómicos durante la pandemia.....	308
CUADRO 6.13:	Valoración de la actuación sobre la covid-19 de Pedro Sánchez, 2021	311
CUADRO 6.14:	Valoración de la actuación sobre la covid-19 de Pablo Casado, 2021	312
CUADRO 6.15:	Estadísticos descriptivos	315
CUADRO 6.16:	Determinantes de los niveles de vacunación nacionales.....	316

Índice de figuras y gráficos

GRÁFICO 1.1:	Evolución diaria de la presión hospitalaria (porcentaje de camas ocupadas) y tasa de mortalidad por covid-19. España, 1 marzo 2020-16 marzo 2022	24
GRÁFICO 1.2:	Comparación evolución de la movilidad y la severidad de las medidas. España, 15 de febrero 2020-31 de enero 2022	27
GRÁFICO 1.3:	Evolución de los principales indicadores macroeconómicos. España. 2015-2022	30
GRÁFICO 1.4:	Evolución de nuevas hospitalizaciones semanales por 100.000 habitantes y severidad de las restricciones. Países europeos y España, 1 de marzo 2020-26 diciembre 2021.....	42
GRÁFICO 1.5:	Respuesta a la pregunta. Pensando en el país, ¿cree que este país ahora está más unido o más dividido que antes del brote de coronavirus? Comparación internacional, verano 2020.....	45
GRÁFICO 1.6:	Cambio en la confianza en la ciencia desde el inicio de la pandemia. Europa de los Veintisiete (EU-27)	60
GRÁFICO 1.7:	Confianza en el gobierno del país por oleada de encuesta. EU-27	61
GRÁFICO 2.1:	Evolución trimestral de la actividad económica y de la severidad de restricciones impuestas. Mundo y España, 1.º trimestre 2020-4.º trimestre 2021	71
GRÁFICO 2.2:	Montante global de las medidas discrecionales de gasto y tributarias. Comparación internacional, 2020-2021.....	73
GRÁFICO 2.3:	Gasto público social. Comparación internacional, 2019	73
GRÁFICO 2.4:	Relación gasto público social (2019) y ayudas discrecionales de gasto y tributarias (2020-2021). Comparación internacional.....	74
GRÁFICO 2.5:	Relación medidas discrecionales de gasto y tributarias en respuesta a la covid e impacto económico. EU-27	75
GRÁFICO 2.6:	Variación del saldo primario de las cuentas del sector público. Comparación internacional, 2019-2020	77
GRÁFICO 2.7:	Variación del gasto por principales funciones. EU-27, 2019-2020	77

GRÁFICO 2.8:	Variación del esfuerzo en asuntos económicos. EU-27, 2019-2020	79
GRÁFICO 2.9:	Variación de las transferencias netas recibidas por las administraciones subcentrales. Comparación internacional, 2019-2020	81
GRÁFICO 2.10:	Impacto de las transferencias netas recibidas en la variación del saldo primario. Administraciones subcentrales. Comparación internacional, 2019-2020	81
GRÁFICO 2.11:	Saldo estructural, deuda pública y ayudas discrecionales frente a la covid-19. EU-27	84
GRÁFICO 2.12:	Variación del gasto público durante la pandemia. España, 2019-2021	87
GRÁFICO 2.13:	Variación del gasto público en España durante la pandemia por administraciones. España, 2019-2021	89
GRÁFICO 2.14:	Principales actuaciones de Protección Social vinculados a la covid-19. España, 2020 y 2021	90
GRÁFICO 2.15:	Incremento del gasto sanitario en la Administración regional. España, 2020-2021	92
GRÁFICO 2.16:	Principales actuaciones en materia económica vinculados a la covid-19. España, 2020-2021	93
GRÁFICO 2.17:	Importancia de las transferencias de recursos realizadas entre administraciones. España, 2010-2021	97
GRÁFICO 2.18:	Impacto de la pandemia en los ingresos y gastos de las administraciones. España, 2019-2021	98
GRÁFICO 2.19:	Impacto en el saldo primario de las transferencias entre administraciones. España	101
GRÁFICO 2.20:	Efecto del mantenimiento de las entregas a cuenta de 2020 previas a la pandemia. Comunidades autónomas	105
GRÁFICO 2.21:	Transferencias estatales recibidas. Comunidades autónomas de Régimen Común, 2020	106
GRÁFICO 2.22:	Residuos de la estimación. Comunidades autónomas	113
GRÁFICO 2.23:	Residuos de la estimación. Comunidades autónomas	113
GRÁFICO 2.24:	Saldo primario. Comunidades autónomas de Régimen Común, 2019-2020	114
GRÁFICO 2.25:	Evolución de la opinión ciudadana respecto a la pregunta «¿Quién le gustaría a Ud. que se hiciera cargo de la lucha contra la pandemia primordialmente: el Gobierno de España, el Gobierno de las comunidades autónomas o ambos en colaboración?». España, 09/2020-02/2022	115
GRÁFICO 2.26:	Valoración de los ciudadanos a la pregunta: «¿Cómo valoras la cogobernanza con las comunidades autónomas?». España, enero 2022	116
GRÁFICO 2.27:	Reuniones anuales realizadas en conferencias sectoriales. España, 2010-2020	118
GRÁFICO 3.1:	Variación VAB real por sectores. Países europeos y España, 2019-2020	129

GRÁFICO 3.2:	Descomposición (<i>shift-share</i>) de la diferencia de la tasa de variación del VAB. Países europeos y España, 2019-2020.....	131
GRÁFICO 3.3:	Contribución de cada actividad a la variación del VAB real. España, 2019-2020	132
GRÁFICO 3.4:	Variación VAB real por sectores. España, 2019-2021.....	133
GRÁFICO 3.5:	Variación PIB real. Comparación regional, 2020-2021.....	135
GRÁFICO 3.6:	Descomposición (<i>shift-share</i>) de la diferencia de la tasa de variación del VAB de las regiones respecto a España. Comparación regional, 2019-2020.....	136
GRÁFICO 3.7:	Peso del empleo público en el empleo regional. Comparación regional, 2019	136
GRÁFICO 3.8:	Tasa de paro y tasa de paro corregida por ERTE. España, 1.º trimestre 2018-4.º trimestre 2020	138
GRÁFICO 3.9:	Evolución de los ocupados y las horas trabajadas. Crisis financiera 2008 versus. Crisis covid-19. EU-27 y España .	140
GRÁFICO 3.10:	Impacto en el empleo por sectores de actividad. Evolución de los índices de ocupación asalariada efectiva por grandes sectores. España, 01/2020-03/2022	142
GRÁFICO 3.11:	Impacto en el empleo por sectores de actividad. Evolución de los índices de horas efectivas por grandes sectores. España, 1.º trimestre 2020-1.º trimestre 2022.....	143
GRÁFICO 3.12:	Posibilidad potencial de teletrabajar por ocupación. España, 2019.....	145
GRÁFICO 3.13:	Posibilidad potencial de teletrabajar por sector de actividad. España, 2019.....	146
GRÁFICO 3.14:	Posibilidad potencial de teletrabajar (2019) y variación VAB real por sector de actividad. España, 2019-2020	146
GRÁFICO 3.15:	Posibilidad potencial de teletrabajar. Comparación regional, 2019.....	147
GRÁFICO 3.16:	Descomposición (<i>shift-share</i>) de la diferencia del peso de las ocupaciones potencialmente teletrabajables de las regiones españolas respecto a España. Comparación regional, 2019-2020.....	148
GRÁFICO 3.17:	Contagios en el centro de trabajo respecto del total. España, 06/2020-03/2022	161
GRÁFICO 3.18:	Comportamiento de las empresas en el estado de alarma para intentar mantener su nivel de actividad. España, 2020....	165
GRÁFICO 3.19:	Empresas que han tomado alguna decisión para intentar mantener el nivel de actividad anterior a la pandemia. España, 2020	168
GRÁFICO 3.20:	Principales respuestas de las empresas para intentar mantener el nivel de actividad anterior a la pandemia. Segundo semestre de 2020.....	168
GRÁFICO 3.21:	Evolución del porcentaje de la plantilla que utiliza el teletrabajo durante la pandemia. España, 2020-2021	170
GRÁFICO 3.22:	Evolución trimestral del volumen de comercio electrónico. España, 4.º trimestre 2013-4.º trimestre 2021	171

GRÁFICO 3.23:	Necesidades de financiación de las empresas para continuar su actividad. España, 2020	172
GRÁFICO 3.24:	Solicitud de financiación de las empresas por fuente y obtención de la misma. España, 2020	173
GRÁFICO 4.1:	Movilidad local por lugares. España, 21 febrero 2020-21 abril 2022	180
GRÁFICO 4.2:	Evolución de los ocupados que teletrabajan. España, 2006, 1.º trimestre 2022	182
GRÁFICO 4.3:	Distribución de los hogares por número de miembros. España, 2020	184
GRÁFICO 4.4:	Distribución de la población por tipo de hogar. España, 2020	186
GRÁFICO 4.5:	Distribución de los hogares por superficie útil de la vivienda y número de miembros. España, 2020	187
GRÁFICO 4.6:	Hogares que declaran sufrir algún problema en la vivienda y su entorno. España, 2019-2020	188
GRÁFICO 4.7:	Viviendas con al menos un miembro entre 16 y 74 años con ordenador y acceso a Internet. España, 2006-2021	189
GRÁFICO 4.8:	Viviendas que no disponen de equipamiento TIC. España, 2019 y 2021	190
GRÁFICO 4.9:	Viviendas sin ordenador de ningún tipo ni acceso a Internet según características socioeconómicas. España, 2019	192
GRÁFICO 4.10:	Evolución de la población entre 16 y 74 años que utiliza Internet y realiza compras a través de Internet. España, 2006-2021	195
GRÁFICO 4.11:	Población con 16 o más años que ha usado servicios de Internet en los últimos tres meses por tipo de servicio. España, 2019-2021	196
GRÁFICO 4.12:	Población que ha utilizado Internet en los últimos tres meses para determinados servicios según las características demográficas y socioeconómicas. España, 2021	199
GRÁFICO 4.13:	Población mayor de 15 años que está suscrita o descarga producto <i>online</i> por tipo de producto. España, 2021	202
GRÁFICO 4.14:	Población que ha descargado o está suscrito a productos <i>online</i> en los últimos tres meses por tipo de producto según las características demográficas y socioeconómicas. España, 2021	203
GRÁFICO 4.15:	Asistencia a clases a través de Internet en los niños de 6 a 15 años según edad, tamaño del municipio e ingresos netos mensuales del hogar. España, 2021	204
GRÁFICO 4.16:	Distribución de los ocupados según si han teletrabajado o no y la posibilidad de hacerlo. España, 2021	207
GRÁFICO 4.17:	Distribución de los ocupados según si han teletrabajado o no y la posibilidad de hacerlo en función del nivel de estudios y la ocupación. España, 2021	208
GRÁFICO 4.18:	Motivos por no haber teletrabajado cuando el trabajo lo permite. España, 2021	210
GRÁFICO 4.19:	Ventajas y desventajas del teletrabajo. España, 2021	211
GRÁFICO 5.1:	Tasa de variación del PIB y la renta de los hogares. España, 2019-2021	230

GRÁFICO 5.2:	Tasa de variación en el gasto monetario medio por hogar. España, 2019-2021	235
GRÁFICO 5.3:	Tasa de variación en el gasto monetario medio por hogar por grupo de gasto (ECOICOP a tres dígitos). España, 2019-2021 ...	237
GRÁFICO 5.4:	Cambios en la estructura de gasto de los hogares. España, 2019-2021	239
GRÁFICO 5.5:	Composición del consumo de los hogares por grupo de edad del sustentador principal. España, 2019-2021	241
GRÁFICO 5.6:	Composición del consumo de los hogares por tercil de gasto del hogar (<i>proxy</i> del nivel de renta). España, 2019-2021 ..	243
GRÁFICO 5.7:	Descomposición de la renta bruta. España, 2019 y 2020	249
GRÁFICO 5.8:	Renta disponible por hogar e índice de Gini de la distribución equivalente. España, 2007-2020	254
GRÁFICO 5.9:	Variación del índice de Gini. España, marzo 2020-diciembre de 2021.....	258
GRÁFICO 5.10:	Hogares con la mitad o todos sus miembros activos en paro. España, 1.º trimestre 2008-1.º trimestre 2022.....	260
GRÁFICO 5.11:	Hogares sin perceptores de ingresos. España, 1.º trimestre 2008-1.º trimestre 2022	260
GRÁFICO 5.12:	Índice de Gini según diferentes conceptos de renta del hogar. España, 2007-2020	262
GRÁFICO 5.13:	Tasa de pobreza corriente y anclada a un año base (2008). España, 2007-2020	265
GRÁFICO 5.14:	Población en hogares con algún tipo de carencia material. España, 2019-2021	267
GRÁFICO 6.1:	Evolución de la intención de voto al partido del Primer Ministro o Presidente en marzo y abril de 2020 en 14 países europeos	280
GRÁFICO 6.2:	Evolución del voto directo y la estimación de voto al PSOE y el Gobierno en 2020	281
GRÁFICO 6.3:	Diferencias entre comunidades autónomas en la evolución del voto directo al PSOE, 2020	283
GRÁFICO 6.4:	Efecto de la edad sobre el mantenimiento de la distancia de seguridad personal y el uso de gel hidroalcohólico.....	296
GRÁFICO 6.5:	Efecto del recuerdo de voto y la confianza en Pedro Sánchez sobre la intención de vacunarse, enero-marzo 2021	297
GRÁFICO 6.6:	Efecto del recuerdo de voto sobre la necesidad de usar el pasaporte de vacunación, noviembre 2021.....	301
GRÁFICO 6.7:	Efecto del recuerdo de voto sobre haberse vacunado, noviembre 2021	303
GRÁFICO 6.8:	Efecto de las muertes totales sobre la valoración de los gobiernos nacional y autonómicos.....	309
GRÁFICO 6.9:	Niveles de vacunación por áreas geográficas	313
GRÁFICO 6.10:	Efecto de la dimensión de individualismo versus colectivismo sobre la vacunación	317

Índice alfabético

- Abascal, Santiago, 291
ABELLÁN, Antonio, 12n
acción colectiva, 12-13, 21-22, 31, 33, 35-37-41, 44, 48, 52-54, 56, 60, 63-64, 143, 219, 321, 345, 347
activos intangibles, 164, 169
Administración central, 20, 88, 90n, 91, 93, 95-96, 99-100, 102, 107. *V. t.*
Gobierno de España.
África, 313
AGHION, Philippe, 62
agricultura, 128, 132, 137, 141-142, 332
ahorro de las familias, 16, 225, 231-232, 238, 270, 341
ALDÁS, Joaquín, 12
Alemania, 42, 53-54, 76, 78, 80, 82, 128, 130, 137, 139, 139c, 255n, 274-275, 275n, 279
ALLEN, Douglas W., 25n
ALLOZA, Mario, 191n
ALMEIDA, Vanda, 256
ALTIPTARMAKIS, Argyios, 273n-275n
Andalucía, 105, 112
ANDRIEU, Elodie, 40
Aragón, 135, 137
archipiélagos, 134, 137, 174
Asia, 313
ASPACHS, Oriol, 257, 259
Asturias, Principado de, 112, 114, 149
Australia, 72, 315n
Austria, 53, 59, 76, 80, 275n, 279, 281, 293
autónomos, 88, 91, 91n, 150, 153, 153n, 155-157, 157n, 232, 246, 249-250, 333, 339
avales, 88
ayudas, 83, 88, 94, 102, 109, 125, 156-157, 175, 227, 268-269, 324, 330, 333, 339
rentas, 249-250
AYALA, Luis, 194, 253, 255, 256n, 266n
ayudas públicas (al tejido productivo, al empleo y a los hogares), 16, 123, 125-126, 149-150, 156-157, 159-160, 175, 224, 227, 333-334
BÆKGAARD, Martin, 273n, 274, 290
Balears, Illes, 104, 109-110, 134-135, 134n, 137, 148-149, 310, 332
banca electrónica, 197-198, 220, 336
Banco de España, 12n, 152, 191n, 269
BAZZI, Samuel, 63
BBVA Research, 12n
BCE (Banco Central Europeo), 12n, 82, 120, 330
BEI (Banco Europeo de Inversiones), 83, 120, 330
Bélgica, 53, 59, 76, 78, 80, 275n
BERELSON, Bernard R., 290
bienestar, 12, 15, 26-27, 29, 32, 63, 69, 72, 74, 119, 178, 191, 226, 264, 314, 326, 329, 335, 339
indicador, 29
BLAIS, André, 289
BOL, Damien, 273n, 274, 277, 278n
Bolivia, 315n
BONARDI, Jean P., 25n
BORGONOVÌ, Francesca, 40
box plot, diagrama, 128, 128n, 313
Brasil, 24, 56, 274
Brunei, 278, 313
Bulgaria, 78
Burundi, 278, 313
Cadena Ser, 115
CaixaBank Research, 133, 257n
CAMPBELL, John Y., 231
Canadá, 82, 274
Canarias, 105, 109-110, 134-135, 134n, 137, 148-149, 304, 332
Cantabria, 104, 107, 112

CANTÓ, Olga, 255
 Casado, Pablo, 309-310, 309n, 312c
 Castilla y León, 65n, 135, 137
 Castilla-La Mancha, 65n, 112, 135, 137, 304
 CASULA, Mattia, 53
 Cataluña, 20, 112, 148-149, 304, 310, 326
 CC. AA. de Régimen Común, 102-103, 103c, 107, 110, 112c, 331
 Centro de Alerta y Emergencias Sanitarias, 53
 CES (Consejo Económico y Social España), 191n, 198
 Chad, 278, 313
 CHANCEL, Lucas, 253n
 CHATAGNIER, J. Tyson, 273n
 CHEN, Chinchih, 25n
 CHIBBER, Pradeep, 115
 China, 31, 36, 56, 69, 275
 Chipre, 76
 CHOWANIETZ, Christophe, 273n
 CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas), 12n, 277
 CLARK, Andrew E., 255, 255n
 CNE (Contabilidad Nacional de España), 29, 132, 163, 227n, 229, 246-247, 248c, 253, 268, 335
 CNMC (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia), 170, 197, 201
 CNO-2011 (Clasificación Nacional de Ocupaciones), 144
 COASE, Ronald H., 32
 colectivismo, 314-317, 317g
 comercio, 28-29, 56, 127, 132, 141-142, 163, 166, 181, 211, 215, 232, 332
 electrónico, 128, 163, 169-170, 171g, 174-175, 220 325, 332, 334, 336
 COMFORT, Louise K., 48-49
 Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado, 20, 347
 conducta, 41, 46, 50, 51, 54-55, 62, 64, 174, 326, 333
 Conferencia de Presidentes, 20, 53, 116, 116n
 Congo, 278, 313
 CONNAUGHTON, Aidan, 44
 construcción, 133, 141, 145, 166, 332
 consumo
 ampliado, 29, 335
 de los hogares, 231, 233-234, 236, 238, 240, 241g-244g, 245
 intermedio, 90-91
 reducción del, 231, 233, 236
 Corea del Sur, 75, 274
 CPFF (Consejo de Política Fiscal y Financiera), 20, 104, 117, 347
 CSIC (Consejo Superior de Investigaciones Científicas), 12n
 D'AMBROSIO, Conchita, 255, 255n
 déficit
 control del, 19
 estructural, 76, 83, 330
 financiación, 95, 107, 330
 primario, 100, 107, 331
 público, 29, 31, 70, 76, 83, 100, 108, 114, 120, 125, 269, 329-330, 339, 345
 descentralización, 17, 20, 53, 72, 80, 94, 118, 120, 323, 331, 346
 desempleado. *V.* parado.
 desempleo, 76, 78, 109, 137-138, 156, 178, 201, 249, 323, 326
 juvenil, 109
 prestaciones, 88, 91n, 100, 225, 227, 250-251, 257, 259, 262-263
 desigualdad, 17, 28, 55, 198, 221, 223-224, 232, 252-259, 252n-255n, 257n, 259n, 261, 263-265, 269-271, 337, 341-343
 incremento, 224, 253, 256, 259, 263-264, 269-271, 339, 341-342
 indicador, 258-259, 326
 niveles, 224, 252-253, 253n, 258
 reducción, 255n, 259, 261
 social, 55
 DEVLIN, Kat, 44
 digitalización, 18, 85, 95, 175, 348
 educación, 337, 348
 empresas, 124, 163-164, 325, 347
 hogares, 194, 348
 Dinamarca, 80, 274-275, 275n, 279, 281
 DINGEL, Jonathan I., 144, 144n, 206n
 distancia de seguridad, 277, 287-291, 287n, 292c, 293, 296g
 DOLLAR, David, 289
 DOWNS, Anthony, 290

DRYHURST, Sarah, 62
 Ecuador, 275, 315n
 ECV (Encuesta de Condiciones de Vida), 188, 223, 247, 247n, 252-253, 254n, 256-257, 261, 266, 266n
El País, 115
 Emiratos Árabes, 278, 313
 Encuesta EINSFOESSA, 255, 256n, 266n
 Encuesta TIC de los hogares, 191n, 197, 201-202, 206, 210, 214
 endeudamiento
 bancario, 152, 153c, 159n, 330
 de las empresas, 152
 financiero, 152, 159
 público, 82-83, 84g, 86, 94-95, 125, 269, 326, 330, 339, 343
 EPA (Encuesta de Población Activa), 144n, 145, 155, 259n
 EPF (Encuesta de Presupuestos Familiares), 206n, 233
 ERTE (expediente de regulación temporal de empleo), 16, 28, 76, 78, 83, 85, 88, 91n, 125-126, 137, 138g, 140-143, 156, 164, 166, 175, 227, 232, 250, 257n, 263, 268, 270, 330, 333, 339, 342, 345
 ESAIASSON, Peter, 273n, 275n
 Eslovaquia, 78
 Eslovenia, 76, 78
 espacios seguros, 177, 181, 219, 334
 España (BOE), 22n, 70, 93, 108-109
 estado de alarma, 22-23, 22n, 53, 116, 118, 162c, 163-164, 165g, 166, 167c, 169, 175, 179-181, 183, 219, 223, 233-234, 324, 334, 346
 Estados Unidos, 24, 72, 80, 82, 144n, 273, 275-276, 293, 315n
 EU-27 (Europa de los Veintisiete), 60g-61g, 74-75, 75g, 76, 77g, 78, 79g, 82, 84g, 86, 119, 128-130, 131g, 139, 139g-140g
 Europa, 95, 264n, 270, 276, 313
 Eurostat, 76
 evaluación (de la gestión), 17, 59, 64, 156, 159, 176, 256, 282, 304
 externalidades, 33, 39, 114, 125
 negativas, 13, 32-33, 63, 65, 321, 327
 sanitarias, 174, 333
 Extremadura, 104-105, 112, 148-149, 310
 farmacia, 22n, 23, 26n, 59, 90-91, 123, 179, 238
 Fedea (Fundación de Estudios de Economía Aplicada), 12n
 FELGUEROSO, Florentino, 1441
 FENOLLAR, Javier, 26
 FERGUSON, Neil M., 25n
 FERNÁNDEZ CEREZO, Alejandro, 134, 137
 FERNÁNDEZ DE GUEVARA, Juan, 40
 FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, M.^a Jesús, 231
 FESLER, James, 47
 Finlandia, 80, 82, 275n
 FISMAN, Raymond, 289
 FISZBEIN, Martín, 63
 FLIGSTEIN, Neil, 48
 FMI (Fondo Monetario Internacional), 12n, 72n, 74, 78
 Fondo covid 2021. V. Fondo Extraordinario.
 Fondo covid, 94, 102n, 105, 108-109, 112c
 Fondo de Alimentación, 102n
 Fondo Extraordinario, 94, 102, 109, 112c
 formación, 191, 201, 289, 337, 348
 a distancia, 191, 205, 238, 325, 337, 345, 348
 bruta de capital, 152
 no presencial. V. formación a distancia.
 online. V. formación a distancia.
 profesional, 95, 102n
 teleformación, 185, 201-202, 205, 220-221, 238, 335, 337
 universitaria, 207
 Formación Profesional y la Empleabilidad, Plan de Choque, 102n
 Francia, 42, 56, 78, 80, 128, 130, 253, 253n, 255n, 275, 275n, 279, 293
 FREY, Carl B., 25n
 FUENTE, Ángel de la, 141
 Funcas (Fundación de las Cajas de Ahorros), 12
 Fundación BBVA, 12, 29
 GALÍ, Jordi,
 Galicia, 105, 110, 112
 ganadería, 128, 132, 142, 145
 GATTI, Roberta, 289

GEBRESILASSE, Mesay, 63
gel hidroalcohólico, 287-288, 287n, 291, 292c, 293, 296g, 318, 343
GHERSETTI, Marina, 273, 275
Gini, índice de, 252-253, 254g, 255-259, 258g, 259n, 261-263, 262g, 271
gobernanza, 51, 114-116, 116g, 120, 128, 135, 331, 347
Gobierno central. *V.* Gobierno de España.
Gobierno de España, 20, 22-23, 22n, 67, 95, 99-100, 102, 115, 115g, 119-120, 269, 277, 304-305, 304n, 306c, 307, 324, 326, 331, 345. *V. t.* Administración central.
GOERLICH, Francisco J., 225, 252n, 255, 257, 262
GÓMEZ, Ángel L., 26n
GONZÁLEZ, Beatriz, 12
Gran Bretaña, 275, 275n, 279, 315n
Gran Recesión, 15, 17, 19, 67, 82, 95, 125, 137, 139, 152, 175, 223, 233, 263, 271, 326, 330, 333, 342
GRANOVETTER, Mark S., 33
Grecia, 76, 78, 275n
Guatemala, 315n

HALE, Thomas, 27n, 278
HAN, Qing, 274
HANKE, Steve H., 25n, 64
HARDIN, Garrett, 51
HARRING, Niklas, 36, 40, 61
HATTKE, Fabian, 32, 53
HEALY, Andrew, 276
HERBY, Jonas, 25n, 64
HJORTH, Frederik, 274n
HOFSTEDE, Geert H., 314
HOPMANN, David N., 273n
hospitalizaciones, 25, 38-39, 42, 42g-43g, 54, 64, 108, 120, 324
hostelería, 56, 125, 127-128, 131-133, 141-142, 145, 163, 166, 169, 171, 232, 330, 332
HUERTA, Emilio, 12n
Hungria, 76, 78, 275

ICO (Instituto de Crédito Oficial), 78-79, 78n, 88, 93, 125, 140, 156, 159, 159n, 172
IGAE (Intervención General de la Administración del Estado), 156, 157n
IGN (Instituto Geográfico Nacional), 257
impuestos, 100, 206, 224, 226, 246-247, 249, 251, 261, 268, 339
IMV (Ingreso Mínimo Vital), 87, 100, 102, 257, 339
India, 275
individualismo, 56, 63-64, 314-317, 317g
indicador
 carencia material y social severa, 267-268
 confianza empresarial (INE), 161
 empleo asalariado efectivo, 141
industria, 131, 133, 141-142, 145, 163, 166, 169, 332
INE (Instituto Nacional de Estadística), 144n, 150, 161, 183, 191n, 201-202, 206, 206n, 227, 233-234, 266n, 268, 304
interdependencias, 15, 21, 31-32, 65-67, 326-327
intervención, 19, 24, 39-41, 55, 62, 72, 119, 141, 156, 160, 263, 273, 329-330
Irlanda, 59, 75n, 275n
IRPF (impuesto sobre la renta de las personas físicas), 96, 100, 107
ISCIH (Instituto de Salud Carlos III), 12, 161n
ISCO-2008 (International Standard Classification of Occupation), 144n
Italia, 42, 53, 56, 76, 78, 80, 128, 130, 255n, 275
IVA (impuesto sobre el valor añadido), 96, 100, 103
IVIE (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas), 12, 12n, 29
Izquierda Unida, 281-282

JAGERS, Sverker C., 36, 40, 61
Japón, 56, 72
JOHANSSON, Bengt, 273
JONUNG, Lars, 25n, 64
JURADO, Antonio, 253, 255, 266n

KAHNEMAN, Daniel, 45
KETTL, Donald F., 47
KOLLMAN, Ken, 115-116

KRITZINGER, Sylvia, 273n
 La Moncloa, 86
 LAGO, Ignacio, 276
 LAGO PEÑAS, Santiago, 12n, 52n, 75n
 LALIOTIS, Ioannis, 25n
 LAPARRA, Miguel, 194, 255, 256n, 266n
 LAZARUS, Jeffrey V., 274, 288
 LEE, Ronald D., 226
 LEPINTEUR, Anthony, 255, 255n
 LINDHOLT, Marye F., 275
 Línea covid, 91, 94, 102, 109, 112c
 liquidez, 72, 78, 108n, 119, 149, 152, 156, 159, 171, 324
 Lituania, 76, 78
 LOFCA (Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas), 117
 LÖNGREN, Asa, 36, 40, 61
 LUPIA, Arthur, 290
 Luxemburgo, 78

 Madrid, Comunidad de, 54, 65, 65n, 104-105, 107, 112, 134, 134n, 148-149
 MALHOTRA, Neil, 276
 Malta, 76, 78
 MARTIN, Eric, 50
 MARTIN, Helge, 32, 53
 MARTÍNEZ, Jorge, 52n
 MARTÍNEZ, José P., 12n
 MARTÍNEZ, Mónica, 255
 MAS, Matilde, 169
 mascarilla, 17, 24, 32-33, 36, 64, 90n, 123-124, 238, 287, 296-299, 296n, 300c, 343
 MASON, Andrew, 226
 McADAM., Doug, 48
 McNAMARA, Madeleine, 50
 McPHEE, William N., 290
 MEDE (Mecanismo Europeo de Estabilidad), 83
 México, 275
 Ministerio de Hacienda y Función Pública, 91, 96, 103-105, 104n, 156
 Ministerio de Política Territorial, 116n-117n
 Ministerio de Sanidad, 296, 298, 304
 MINOS, Dimitrios, 25n
 MOLINA, Ignacio, 12n

 MONTERO, José R., 276
 mortalidad. *V.* muerte
 movilidad, 16, 21, 26, 26n, 29, 180g
 evolución, 26, 27g, 181
 limitaciones, 131, 169, 177, 180, 182, 222, 229
 restricciones, 22, 26-27, 27n, 72, 83, 116, 119, 128, 131, 191, 194, 229, 231-232, 236, 329, 340
 MRR (Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia), 85
 MUELLER, John. E., 35, 273
 muerte, 24g, 39, 42, 53, 64, 120, 274n, 277, 290, 304-305, 307, 309g, 310
 Murcia, Región de, 105, 107, 110, 114

 Navarra, Comunidad Foral de, 109, 111n, 304
 NEIMAN, Brent, 144, 144n, 206n
 NGEU (instrumento NextGenerationEU), 85, 120
 Nigeria, 275
 NOLTE, Isabelle, 50
 normas sociales, 44, 52, 55-56, 62-63
 Noruega, 74, 275n
 Nueva Zelanda, 72
 O*NET (Occupational Information Network), encuesta, 144
 OCAÑA, Carlos, 254
 OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), 12n, 26, 40, 69-70, 74, 76, 178, 185, 225, 250n, 255n, 323
 Oceanía, 313
 OLSEN, Asmus L., 274n
 OLSON, Mancur, 32-33, 36, 51
 OMS (Organización Mundial de la Salud), 11, 21, 39, 47, 69, 278
 OSTROM, Eleonor, 35-36, 51
 Oxford, Universidad de, 27
 OxGRT, índice, 27, 27n

 PAGE, Benjamin I., 290
 País Vasco, 109, 111n, 148-149
 Países Bajos, 274, 275n, 276, 279
Pandemic Emergency Purchase Program (programa extraordinario de compra de bonos de deuda pública y privada), 82
 Panel de Hogares (CNMC), 197, 201

parado, 225-227, 259, 260g, 261.
 paro, tasa de, 26, 138-139, 138g, 139c
 Partido Popular, 299, 309
 pasaporte covid-19, 17, 296-299, 296n,
 300c, 301g, 318, 343
 PAZOS-VIDAL, Serafin, 53
 PEC (Pacto de Estabilidad y
 Crecimiento), 82, 120, 329
 PEIRÓ, Salvador, 12, 20, 54, 127
 PÉREZ, Francisco, 12, 20, 29, 40, 54n,
 127, 169, 189
 PÉREZ, Jesús, 253, 255, 266n
 pesca, 128, 132, 142, 145
 PIB per cápita, 229, 314-317
 PIB, caída del, 75-76, 109, 111, 119, 134,
 229, 332, 339
 PIB, variación del, 111, 139c, 230g
 pobreza, 14, 17, 28, 223-224, 253-255,
 259, 259n, 261, 264-266, 265g, 266n,
 269, 271, 341-343
 polarización, 44, 56-57, 64
 política fiscal, 224, 246, 269, 339
 Polonia, 59, 76, 78, 80, 275
 Portugal, 59, 253, 275n, 278, 313, 325
position issue, 34-35, 347
 POWELL, Charles, 12
 presencialidad (en el trabajo), 164, 169,
 198, 210, 214-215, 221-222, 240, 337-338
 PRESIDENTE, Giorgio, 25n
 presión hospitalaria, 12, 23, 23n, 24g, 34,
 42, 333, 345
 prestaciones sociales, 227, 246-247, 249,
 251, 257n
 préstamo, 78, 78n, 83, 85, 159n, 172. *V. t.*
 ICO (Instituto de Crédito Oficial).
 Presupuestos Generales del Estado, 102,
 104
proxy
 de la movilidad vinculada a la
 actividad económica, 26
 del nivel de renta, 224, 240,
 243g-244g
 PRTR (Plan de Recuperación,
 Transformación y Resiliencia), 117
 pruebas PCR, 85, 108, 238
 PSOE (Partido Socialista Obrero
 Español), 279, 281-284, 281g, 283g,
 286c, 293, 299
rally round the flag, efecto (efecto de
 agruparse alrededor de la bandera),
 35, 273-278, 273n, 275, 278-279, 281-
 284, 318
 REACT-EU, fondo, 85-86, 109, 112c, 120
 Real Instituto Elcano, 12n
 recaudación, 29, 76, 94, 94n, 96, 99-100,
 103-104, 108
 REESKENS, Tim, 273n
 REIG, Ernest, 148
 Reino Unido, 69, 72, 80
 renta bruta, 257, 262-263
 de los hogares, 226-227, 246, 249
 descomposición, 249, 249g
 República Checa, 76, 80
 resiliencia, 14, 31, 128, 135, 166, 322,
 347
 Río, Ana del, 26n
 Rioja, La, 104, 107, 114, 310
 RITCHIE, Hannah, 313
 ROBERTS, Andrew, 276
 RODRÍGUEZ, Gregorio, 194, 255, 256n,
 266n
 Rusia, 275
 SABAT, Irina, 62
 SACCHI, Agnese, 52n
 SALAS, Vicente, 12n, 150, 153
 SAMUELSON, Paul A., 51
 Sánchez, Pedro, 293, 295, 297g, 301,
 309-310, 309n, 311c
 SANZ, Carlos, 255
 SAPIR, André, 128
 Sareb (Sociedad de Gestión de Activos
 Procedentes de la Reestructuración
 Bancaria), 86
 SCHRAFF, Dominik, 273n, 274
 sector público, 13, 15, 28-29, 35, 67, 70,
 77g, 86, 124-126, 137, 143, 149, 152,
 157, 158c, 159, 177, 224-226, 229, 246-
 247, 250, 261, 263-264, 268-269, 274,
 277, 322, 327, 329, 332, 334, 339, 341
 Seguridad Social, 78, 88, 91, 96, 99-100,
 102, 120, 125, 140, 156-157
 SEPE (Servicio Público de Empleo
 Estatal), 100, 102
 SEPG (Secretaría de Estado de
 Presupuestos y Gastos), 104
 SERRANO, Lorenzo, 40
 servicio a domicilio, 124, 175, 325, 334

severidad (de las restricciones), 23, 26-27, 27g, 42g-43g, 71g, 126, 128, 130, 141, 310
 SHAPIRO, Robert Y., 290
 SHEHATA, Adam, 273n
shift-share (descomposición), análisis, 128, 131g, 135, 136g, 148g, 149
 SIMON, Herbert A., 45, 46n
 Singapur, 56, 72, 275
 sistema de financiación autonómica, 94, 102, 104, 107, 109, 111, 331
 sistema educativo, 18, 325, 345, 348
 centros educativos, 22, 26, 27n, 201-202, 221, 336-334
 niveles educativos, 210-211, 221, 256, 337-338
 sistema sanitario, 19, 22, 49, 54, 65, 72, 119, 177, 324, 326-327, 329
 Skype, 197
 SNF (Sociedades no financieras), 153, 153c, 155, 159
 SOC 2010 (Standard Occupational Classification), 144n
 SOHLBERG, Jacob, 273n, 275n
 STOKES, Donald E., 34
 Sudáfrica, 36, 275
 Suecia, 24, 82, 255n, 275, 275n
 Suiza, 293
 SURE (Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia), 83, 120, 330
 tecnología, 14, 16, 18, 124, 169, 178-179, 194, 222, 236, 256, 325, 336, 347-348
 tejido empresarial, 72, 159-160, 175, 325, 330, 333
 productivo, 14, 16, 66, 123, 125-126, 131, 140, 142, 149-150, 156, 164, 169, 173-175, 324, 327, 330, 332-334, 345
 TEZANOS, José F.,
 The Global Deal, 1n37
 turismo, 95, 109, 130, 133-135, 134n, 137, 171, 174, 270, 330, 332, 340
 UCI (unidades de cuidados intensivos), 23, 58, 91, 108
 UE (Unión Europea), 15, 67, 69, 74, 75n, 76, 85-86, 96, 175, 253, 329-330, 333, 342
 Unidas Podemos, 281-282, 299
 URIEL, Ezequiel, 29, 189
 VAB (valor añadido bruto), 128-129, 129g, 131g-133g, 132, 136g, 141, 146g, 147, 153, 155
valence issue, 34, 347
 Valenciana, Comunitat, 104, 105g, 107, 114
 VAN BAVEL, Jay J., 274n
 VAN DER WEERD, Willemien, 276
 videollamada, 191, 197-198, 220, 336
 VILLAR, Antonio, 252n
 VITOLO, Emma, 50
 Vox, 290-291, 291n, 293, 299-301, 318, 344
 WhatsApp, 197
 Wuhan (China), 47
 YAM, Kai C., 273n

Nota sobre los autores

EQUIPO INVESTIGADOR

Dirección

Francisco Pérez García
(Universidad de Valencia e Ivie)

Juan Pérez Ballester
(Ivie)

Investigadores

Francisco José Goerlich Gisbert
(Universidad de Valencia e Ivie)

Miguel Ángel Casquet Cano
(Universidad Complutense de Madrid)

Santiago Lago Peñas
(Universidad de Vigo y Funcas)

Edición
Susana Sabater Millares
(Ivie)

Ignacio Lago
(Universidad Pompeu Fabra)

Documentación

Silvia Mollá Martínez
(Ivie)

Belén Miravalles Pérez
(Ivie)

FRANCISCO PÉREZ GARCÍA es premio nacional de fin de carrera, doctor en Economía por la Universidad de Valencia y catedrático de Análisis Económico en dicha universidad (1986-2020). Director de investigación del Ivie (desde 1990) y profesor emérito de la Universidad de Valencia desde septiembre de 2020, es premio de Economía de la Fundación AFI Emilio Ontiveros 2024 y premio Rei Jaume I de 2024 en la categoría de Economía. Sus campos de

especialización son el crecimiento económico, la competitividad, la economía regional, la economía de la educación y las finanzas públicas. Ha dirigido diez tesis doctorales y visitado más de cincuenta universidades y centros de investigación de España, Europa y Estados Unidos. Desde hace treinta años participa de manera continuada en proyectos del Plan Nacional de Investigación, y ha dirigido grupos de excelencia de la Generalitat Valenciana. Ha publicado 93 libros y más de doscientos capítulos de libros y artículos en revistas especializadas nacionales e internacionales, teniendo acreditados seis tramos de productividad investigadora.

MIGUEL ÁNGEL CASQUET CANO es graduado en Economía por la Universidad de Murcia (2020) y máster en Investigación Aplicada en Economía y Empresa (MAREB) por la Universidad Autónoma de Barcelona. Durante sus estudios fue alumno interno en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Murcia. Entre 2021 y 2023 ha ejercido como técnico de investigación en el Ivie. Sus áreas de especialización son el comercio internacional, análisis de la eficiencia y economía regional.

FRANCISCO J. GOERLICH GISBERT es licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Valencia, además de doctor y catedrático del Departamento de Análisis Económico en dicha universidad. También es máster en Económicas por la London School of Economics y profesor investigador del Ivie. Coautor de más de diez libros, ha publicado medio centenar de artículos sobre temas de macroeconomía, econometría, economía regional, distribución de la renta y demografía en diversas revistas nacionales e internacionales, tales como *Applied Economics*, *Econometric Theory*, *Economics Letters*, *Social Indicators Research*, *Empirical Economics*, *Regional Studies* y *Review of Income and Wealth*.

SANTIAGO LAGO PEÑAS es catedrático de Economía Aplicada y director del grupo de Investigación GEN en la Universidad de Vigo. Investigador sénior de Funcas, académico de número de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras de España y editor ejecutivo de la revista *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, es experto para el Banco Mundial, la Comisión Euro-

pea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la RAND Corporation, el Foro de Federaciones, y la Asamblea de las Regiones de Europa, entre otras instituciones. Es miembro de la Comisión de expertos para la reforma de la financiación autonómica (2017) y de la Comisión de personas expertas para la reforma del sistema tributario español (2021-2022). Ha sido coordinador del grupo de expertos económicos de la Xunta de Galicia para afrontar los retos de la covid-19. Sus principales campos de especialización son las finanzas públicas, el federalismo fiscal y la descentralización, y la economía regional. Ha sido profesor invitado e investigador visitante en diversas universidades francesas, canadienses y suizas y ha publicado más de doscientos trabajos en revistas especializadas y libros, teniendo acreditados cuatro tramos de productividad investigadora.

IGNACIO LAGO PEÑAS es catedrático de Ciencia Política e investigador ICREA Acadèmia en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona). Sus áreas de investigación son los sistemas electorales, el comportamiento político, la descentralización y los partidos políticos. Sus artículos se han publicado en revistas como *Public Opinion Quarterly*, *British Journal of Political Science*, *European Journal of Political Economy*, *Electoral Studies*, *Party Politics*, *Regional Studies* o *Social Science Quarterly*. Los últimos libros que ha escrito son *The Oxford Handbook of Spanish Politics* (2020) y *The Handbook on Decentralization, Devolution and the State* (2021). Ha sido investigador visitante en las universidades de Sídney y Griffith (Australia), de Montreal (Canadá) y de Lisboa (Portugal), entre otras.

SILVIA MOLLÁ MARTÍNEZ es graduada en Economía por la Universidad de Valencia (2014) con Premio Extraordinario y Premio al Mejor Expediente Académico y máster en Análisis Económico (IDEA Program) por la Universidad Autónoma de Barcelona (2016). Durante sus estudios fue becaria de colaboración en el Departamento de Análisis Económico de la Universidad de Valencia, ayudante de investigación en el Ivie y de profesorado en la Universidad Autónoma de Barcelona. Desde 2016 ejerce como

técnica de investigación en el Ivie. Sus áreas de especialización son la economía pública y la evaluación de políticas públicas.

JUAN PÉREZ BALLESTER es licenciado en Administración y Dirección de Empresas (2005) y máster en Internacionalización, especialidad en Integración Económica, por la Universidad de Valencia (2011) con Premio Extraordinario en ambos títulos. Durante sus estudios colaboró con el Departamento de Dirección de Empresas y trabajó como analista de mercados en la oficina del IVEX en Cuba. Ha trabajado como auditor y consultor estratégico en Deloitte y T-Systems. En 2007 se incorporó al Ivie, donde se ha especializado en materias como los activos intangibles (I+D+i), la sostenibilidad, el desarrollo de planes estratégicos, el análisis de la economía valenciana y la economía pública. En 2019 fue nombrado director general de Modelo Económico, Financiación Autonómica y Política Financiera de la Generalitat Valenciana, volviendo de nuevo a su tarea investigadora en el Ivie en mayo de 2021.

La covid-19 supuso un *shock* mundial socioeconómico sin precedentes en la historia reciente. La pandemia impactó duramente en la economía española, lo que, unido a las medidas adoptadas por los gobiernos para paliar sus efectos, llevaron la deuda pública hasta el 120% del producto interior bruto (PIB). La respuesta europea fue contundente por su magnitud y por la capacidad de coordinación. Se suspendieron las reglas fiscales para dar flexibilidad a los Estados miembros y se aprobaron instrumentos novedosos y de gran alcance como el SURE y los Fondos NGEU. Desde entonces, se han sucedido *shocks* que muestran un entorno cada vez más incierto en el que la coordinación, colaboración y cooperación de todos los agentes son fundamentales para maximizar la capacidad de adaptación y respuesta. Por ello, enfoques como los de esta monografía, que abordan *ex post* las respuestas a la pandemia, resultan cruciales para aprender de la experiencia y mejorar la toma de decisiones. Estos análisis micro basados en la evidencia son especialmente útiles para España dado su elevado grado de descentralización y la necesidad de contar con políticas eficaces y eficientes que permitan abordar retos futuros sin poner en riesgo la sostenibilidad.

Cristina Herrero Sánchez

Directora de la División de Análisis Presupuestario
AIReF

El todavía reciente drama de la covid-19 ha originado una multitud de publicaciones. Entre ellas, destaca con fuerza este libro, elaborado para la Fundación BBVA por el prestigioso Ivie, cuyo director de investigación ha coordinado a seis reputados especialistas de distintas ramas de la economía, de la ciencia política y de la dirección de empresas. El resultado es un mosaico fascinante y perfectamente integrado en el que se analiza la interacción de dos niveles diferentes. De un lado, las consecuencias de la covid-19 sobre los sectores públicos, su impacto sobre el tejido productivo, los cambios en los patrones de consumo de los hogares y las respuestas de los ciudadanos; de otro, las políticas ofertadas por los poderes públicos, las estrategias de las empresas, las alteraciones en la renta y ahorro de las familias y los niveles de cooperación de los votantes, incluyendo sus actitudes hacia la vacunación.

José Ramón Montero Gibert

Catedrático de Ciencia Política
Universidad Autónoma de Madrid

¿Cómo reaccionan las comunidades humanas a perturbaciones externas con consecuencias graves para el bienestar individual y colectivo? ¿Qué determina que unas respondan de forma más efectiva e inclusiva que otras? Este libro utiliza el experimento natural de la covid-19 con el foco en España, pero sin olvidar el contexto internacional, para contrastar distintas hipótesis sobre el comportamiento individual y colectivo durante crisis, y sobre las características de las instituciones económicas y políticas que mejor promueven el bien común. La obra destaca, primero, el reconocimiento de las estrechas interrelaciones económicas y sociales características de las sociedades avanzadas. Segundo, las actuaciones de coordinación acordes con la naturaleza e intensidad de las interdependencias por los poderes públicos. Tercero, la confianza interpersonal y en las autoridades públicas que sostienen la cooperación frente a conductas del sálvese quien pueda. El libro es de interés general y está escrito con un elogiado equilibrio de originalidad, rigor, relevancia, documentación y prescripción. Su estudio sirve para comprender mejor las claves de la resiliencia colectiva en las sociedades complejas.

Vicente Salas Fumás

Profesor emérito de la Universidad de Zaragoza
Investigador asociado de FUNCAS



ISBN 978-84-19751-06-5



www.fbbva.es