

Pronto se cumplirán dos años desde que el 30 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS), dado el grado de desarrollo y evolución del virus SARS-CoV-2 en China y países adyacentes, declarara la Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional. El virus siguió expandiéndose por todo el mundo, y algo más tarde el 11 de marzo de ese año, la OMS declara oficialmente la pandemia mundial, aún vigente.

Actualmente, los casos confirmados de infectados ascienden a casi 240 millones de personas y alrededor de 5 millones el número de fallecidos a nivel mundial a causa de las distintas variantes del virus que se han ido sucediendo. En España, los fallecidos se acercan a los 90.000 y en Euskadi aproximadamente a 5.000 personas. Estos efectos globales en la salud y sus consecuencias sociales y económicas en un contexto de incertidumbre llevaron a los gobiernos a afrontar unos inimaginables desafíos sanitarios, económicos y sociales para su contención y evitar la propagación del patógeno.

A este problema se han añadido la urgencia y la gobernanza como variables clave. En los temas de salud, la coordinación y el tiempo de respuesta es fundamental; por ello las consecuencias de un pequeño retraso de una semana o incluso días en aplicar las medidas se ha comprobado que han sido enormes. Cuando se trata de un proceso inicialmente exponencial, una demora de unos días en la implementación del distanciamiento social puede tener un gran impacto en la trayectoria del virus (CEPR, 2020).

Además de la pérdida de salud y de vidas, la pandemia ha desencadenado la crisis económica más grave desde la Segunda Guerra Mundial. Muchas economías se han ralentizado de tal forma que no recuperarán sus niveles de producción de 2019 hasta 2022 como muy pronto. La naturaleza de la crisis no tiene precedentes: más allá de los repetidos choques económicos y de salud a corto plazo, sus efectos sobre el capital humano disponible, la productividad y el comportamiento social puede que duren mucho tiempo.

Aun así, todas las pandemias finalizan en algún momento. La COVID-19 lleva ese camino; eso parece, al menos en las sociedades con un alto grado de vacuna-

ción, pero no será erradicada tan pronto. En cambio, gradualmente puede que se vuelva endémica. En ese estado, circulando y mutando de año en año, el coronavirus seguirá siendo una amenaza para los ancianos y personas con afecciones crónicas o proclives a enfermar. Pero una vez asentado, es muy poco probable que aniquile a la gran escala de los últimos 20 meses. La Covid será entonces un enemigo familiar y, de alguna forma, manejable como la gripe que, de forma recurrente, nos visita (*The Economist*, 2021).

En esta evolución y tras esta perspectiva conviven el éxito y la frustración. El éxito es que se ha vacunado a un gran número de personas y que, en cada etapa de la infección, desde los síntomas leves hasta los cuidados intensivos, los nuevos medicamentos ahora pueden reducir en gran medida el riesgo de muerte y bajar la carga vírica. Además, la rápida creación y autorización de tantas vacunas y tratamientos para una nueva enfermedad es un triunfo científico mundial.

Así, es probable que el impacto de la actual crisis de la COVID-19, aunque muy profundo, sea más breve que los efectos de la Gran Recesión de 2008. Asimismo, otro impacto ha sido que la crisis sanitaria ha acelerado algunas tendencias preexistentes, en particular la digitalización (OCDE, 2020) y lo que ello supone (adopción de tecnología, uso de nuevos datos, aprendizaje a distancia y teletrabajo). Una vez que la crisis de salud finalice, nos veremos obligados a volver a enfrentarnos a los mismos retos previos a la pandemia (cambio climático, transición energética y cambio socio-demográfico).

Sin embargo, la frustración radica en el riesgo no despreciable de que esta crisis degenera en algo peor. Hemos visto que tenemos una mayor vulnerabilidad de la esperada al riesgo biológico, y cabe la posibilidad que haya otros virus en el futuro. Además, existen otros riesgos desconocidos, por ejemplo, debido al cambio climático, que ahora se ven más probables. La mayor incertidumbre y los sentimientos depresivos, pesimistas o de desesperanza se han hecho más visibles (Balluerka *et al.*, 2020).

Esta crisis ha hecho aflorar cuatro cuestiones importantes y pertinentes que se citan en algunas de las colaboraciones que recoge este monográfico. La primera tiene que ver con la gobernanza. Más que la apuesta por un modelo descentralizado o centralizado de gestionar conflictos como el actual, el foco apunta a modelos de tomas de decisiones conjuntas, es decir, a modelos de cogobernanza que tengan en cuenta tanto el contexto como el carácter de emergencia y de complejidad de la crisis actual y siempre basados en un mecanismo de reciprocidad (de Lecea, 2021, en este número). Esto es importante, dado que desde un primer momento las autoridades nacionales y supranacionales han puesto en marcha medidas dirigidas sobre todo a resistir y reforzar el sistema sanitario, a minimizar la pérdida de empleo y a dotar de liquidez a las empresas, con énfasis en las pequeñas y medianas empresas. Este ha sido el marco de actuación establecido por la Unión Eu-

ropea y seguido por los países, cada uno en función de su capacidad de respuesta y de sus características, lo que no ha dejado de provocar asimetrías y, en muchos casos, el incremento de las divergencias entre los países.

La segunda es que los gobiernos deberán responder a las crisis futuras con rapidez y graduación, salvaguardando la confianza y la transparencia. La pandemia ha subrayado lo importante que son ambas para mantener la salud pública en medio de drásticas restricciones a la libertad de movimiento. La confianza y la transparencia son cruciales para que las personas comprendan y cumplan las medidas extraordinarias en tiempos extraordinarios (OECD, 2021).

La tercera es el grado y duración de las restricciones adoptadas en los diferentes contextos nacionales y regionales, como un factor que influye en la evolución de la crisis económica, independientemente del tipo de sociedad y economía analizada; pero debe tener un alcance y un tiempo limitados para evitar dañar las percepciones de los ciudadanos sobre la competencia, la apertura, la transparencia y la equidad del gobierno (OECD, 2021).

La cuarta es en el plano de la globalización económica y de los actores empresariales globales, donde se ha manifestado la importancia de las empresas en poner más énfasis en la gestión de riesgos y planes de continuidad del negocio empresarial para tener cadenas de suministro más resilientes y fiables (Kamp, 2021, en este número). La recogida de información en tiempo real de forma continua y vigilar la cadena de suministro son las claves para ello.

Cuando desde la Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco, en mayo de 2020, se decidió abordar este número, estábamos en pleno confinamiento y el frente sanitario era la prioridad absoluta. Los esfuerzos económicos presupuestarios del Gobierno Vasco tuvieron que alinearse y volcarse con las obligaciones y necesidades sanitarias con medidas de prevención y contención. Al mismo tiempo, mientras la economía entraba en estado de hibernación, se pusieron en marcha diversas medidas económicas y fiscales para sustentar la actividad económica tanto de forma presencial como online, a la espera del proceso de desescalada para reactivarla.

Este monográfico lo conforman once trabajos (nueve artículos y dos ensayos breves), que analizan el fenómeno de la COVID-19 sus efectos en la economía y medidas promovidas, algunos en el ámbito vasco. El número se abre con un trabajo en el campo microeconómico sobre la economía del comportamiento, esto es, cómo los factores psicológicos, sociales o cognitivos afectan a las decisiones económicas de los individuos. Así, **David Jimenez-Gomez** y **José María Abellán** analizan los sesgos (en este caso, el exceso de optimismo) que pueden haber tenido un mayor impacto en la toma de decisiones referentes a la pandemia, así como en las políticas de salud pública frente a la pandemia de la COVID-19. Se expli-

can los diferentes canales a través de los cuales la economía del comportamiento ha afectado a la conducta antes y durante la pandemia y proponen formas de cómo esta economía conductual puede ayudar a luchar contra la enfermedad, mediante el empleo de pequeños «empujones» y también con el aumento de la vacunación.

Tras este trabajo introductorio se despliega un primer bloque de artículos que analizan los impactos económicos y sociales derivados de la pandemia. Así, **Beatriz González López-Valcárcel** y **Jaime Pinilla** describen la situación económica española actual tras los efectos económicos a corto plazo de la pandemia, así como los fondos de rescate y otras medidas gubernamentales puestas en marcha para mitigarlos. Asimismo, analizan y valoran la estrategia europea de vacunación, que es a la vez política de salud y económica y los cambios necesarios en el sistema sanitario dentro del marco del programa Next Generation para la recuperación en Europa. El artículo concluye abordando los efectos directos e indirectos de la COVID-19 sobre las desigualdades interpersonales, tanto en salud como económicas.

Un segundo trabajo de este bloque lo aportan **Carlos Álvarez**, **Inmaculada Cebrián**, **Begoña Cueto**, **María A. Davia**, **Nuria Legazpe** y **Gloria Moreno**, en el que detallan las consecuencias laborales de la crisis económica derivada del confinamiento. Se centran especialmente en la evolución derivada en la actividad y la inactividad laboral durante el periodo de confinamiento en la primavera de 2020. Los principales resultados muestran; por un lado, que el incremento en la inactividad durante el confinamiento fue transitorio y que se fue corrigiendo con la desescalada; y por otro, que la evolución de la inactividad con el confinamiento y su posterior recuperación tiene que ver con el perfil de los no ocupados (en especial con la distribución de las ramas productivas de las que proceden) y también en buena parte por la propia situación de confinamiento.

Una de las consecuencias de la pandemia de la COVID-19 ha sido la pérdida de la principal fuente de ingresos de muchos trabajadores, generando graves consecuencias financieras en sus hogares. En este marco, **Alfonso Arellano** y **Noelia Cámara** analizan cómo la educación y las experiencias personales con el sistema financiero inciden sobre la vulnerabilidad financiera en los hogares del País Vasco y si existen diferencias con respecto al resto de España. Los autores muestran que los hogares con menores conocimientos financieros y que han tenido algún desacuerdo con el sistema financiero tienen más probabilidad de ser muy vulnerables, y los efectos son mayores en el País Vasco que en el resto del Estado.

En el cuarto y último trabajo del bloque, **Mikel Erkoreka** analiza el impacto fiscal y presupuestario que ha supuesto la pandemia de la COVID-19 en las finanzas públicas del País Vasco durante el 2020 y evalúa el comportamiento y solvencia del sistema de financiación foral que regula el Concierto Económico. El artícu-

lo concluye que, a pesar de las profundas perturbaciones provocadas por la pandemia, especialmente al inicio de la misma, las administraciones tributarias vascas continuaron regulando y gestionando sus respectivos sistemas tributarios, respondiendo a las necesidades de los contribuyentes y financiando, mediante ingresos fiscales, el pago del cupo a la administración central, así como las necesidades de financiación del sector público vasco.

El segundo bloque reúne trabajos que analizan las diversas medidas implementadas para responder a las consecuencias de la pandemia. Desde Corea nos llega un trabajo en el que **Kisu Kwon, Inkyo Cheong, Kyoungseo Hong, Valijon Turakulov y Jinjin Mou** nos relatan cómo Corea del Sur hizo frente a la pandemia y cuáles fueron las medidas del gobierno coreano para atacarla y evitar su propagación. El artículo es relevante por ser el país asiático un caso de éxito y de referencia por su bajo nivel de infectados y fallecidos (sobre 2.400 personas en una población de más de 51,3 millones) que se ha debido, según los autores, a la aplicación rápida y sistemática de las 3T (test, rastreo y tratamiento, por sus siglas en inglés).

**José Ignacio Jaca e Iñigo Saizabal** describen cuáles han sido las medidas económicas puestas en marcha por el Gobierno Vasco, para afrontar la crisis de la COVID-19. Desde un primer momento desplegó una amplia batería de medidas en los ámbitos de salud, pymes y autónomos, educación, políticas sociales, turismo, comercio y cultura que sirvieron para hacer frente a las crecientes necesidades y contener el brutal deterioro económico producido, reforzando los servicios de salud y educación, apoyando el funcionamiento de las empresas con medidas para favorecer la liquidez y la solvencia y protegiendo las rentas familiares. Asimismo, en la segunda parte del trabajo se engarzan estas medidas coyunturales con los fondos europeos del mecanismo MRR, que bajo la iniciativa Next Generation están destinados a acelerar la salida de la crisis y transformar la economía para hacerla más productiva, ecológica, digital y socialmente resiliente.

Por su parte, **Bart Kamp** describe los problemas que han surgido en las cadenas de suministro en las empresas globalmente internacionalizadas, y que actualmente se mantienen. El autor revisa las causas subyacentes a las interrupciones de la cadena de suministro cuando se desarrolló la pandemia, y las distintas estrategias seguidas para afrontarlas, especialmente por las empresas vascas. Según el autor no se espera la ruptura del proceso de globalización de la economía, pero sí ajustes en la manera en la que las multinacionales y cadenas de suministro organizarán sus negocios globales. Las empresas internacionalizadas pondrán un mayor énfasis en la gestión de riesgos y adoptarán formas digitales avanzadas para recopilar información de mercado y realizar una vigilancia constante de la cadena de suministro. A más largo plazo, el autor considera que será cada vez más importante la presencia local y que las inversiones en el extranjero de las multinacionales estarán cada vez más dirigidas por la búsqueda de mercados, más que por el logro

de eficiencia. De este modo, la creciente regionalización de las cadenas de suministro globales podría generar oportunidades crecientes a proveedores intrarregionales capaces de aprovechar las brechas que se generen.

Para concluir este bloque, **Luz Sánchez** aborda la disyuntiva y el debate existente en el marco del Derecho mercantil y de las patentes entre las vacunas como bienes que deberían estar accesibles a toda la población mundial, y el derecho de las empresas farmacéuticas a lograr un rendimiento económico de sus inversiones. El debate es especialmente pertinente en la actual situación en la que a los argumentos tradicionales se añade la urgente necesidad de hacer llegar las vacunas del virus COVID-19 a todo el mundo de un modo rápido, justo y equitativo. La autora revisa experiencias anteriores con connotaciones similares y analiza los instrumentos legales disponibles para relajar las tensiones entre los agentes implicados. La clave, reforzar la cooperación a todos los niveles y en este marco establece como punto prioritario que los derechos exclusivos que ofrece el derecho de patentes no sean obstáculos a la producción y distribución de vacunas, tratamientos, diagnósticos y equipo médico, necesario para abordar las necesidades mundiales de salud pública.

Al hilo del anterior trabajo se enlaza el primer ensayo breve de **Enrique Feás**, que formula el concepto de autonomía estratégica europea propuesta por la UE para hacer frente a los problemas de gobernanza durante la pandemia y señala que el aprovisionamiento europeo de vacunas, seguido de una política industrial que reduzca la dependencia excesiva del exterior, pero manteniendo en todo momento las exportaciones, podría ser un buen ejemplo de autonomía estratégica abierta. En su opinión, la crisis derivada de la pandemia y la «guerra de las vacunas» permite extraer dos lecciones interesantes desde el punto de la integración europea: primero, que en caso de crisis las soluciones institucionales son siempre mucho más rápidas y eficaces que las intergubernamentales. Y segundo, que en el ámbito de política industrial y comercial la clave está en eliminar peligrosas dependencias a nivel europeo y diversificar proveedores, manteniendo en todo momento un flujo comercial que permita la operatividad de las cadenas de valor europeas y globales.

En el segundo ensayo breve, **Antonio de Lecea** argumenta y defiende la superioridad de las respuestas cooperativas para hacer frente a los efectos externos en el marco de la gobernanza europea. En Europa, las primeras respuestas gubernamentales a la crisis fueron unilaterales, pero a medida que sus efectos negativos se manifestaron, los gobiernos aceptaron finalmente poner en marcha y utilizar instrumentos comunes de gestión que anteriormente se habían descartado y que, si hubieran estado en vigor de antemano, habrían ahorrado numerosas vidas humanas y costes financieros. El autor concluye señalando que la experiencia adquirida durante la crisis es relevante para el desarrollo institucional de la UE, para la gobernanza global y para los marcos de gobernanza multinivel de los Estados miembros.

## REFERENCIAS

- BALLUERKA N., *et al.* (2020): Las consecuencias psicológicas de la Covid-19 y el confinamiento. Informe de investigación. Disponible en: [https://www.ub.edu/web/ub/ca/menu\\_eines/noticies/docs/Consecuencias\\_psicologicas\\_COVID-19.pdf](https://www.ub.edu/web/ub/ca/menu_eines/noticies/docs/Consecuencias_psicologicas_COVID-19.pdf)
- CEPR PRESS (2020): Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes. VoxEu.org Book.
- OECD (2021): Government at a Glance 2021, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>.
- THE ECONOMIST (2021): «Millions of lives depend on how the pandemic ends», 16 de octubre de 2021.