

EN EL FILO DE LA NAVAJA

¿RECONSTRUCCIÓN ECOSOCIAL
EN ESPAÑA?

Antonio Serrano Rodríguez



Foro Transiciones
Conectando ciudadanía
para un cambio ecosocial

EN EL FILO DE LA NAVAJA

¿RECONSTRUCCIÓN ECOSOCIAL EN ESPAÑA?

Antonio Serrano Rodríguez



Título: EN EL FILO DE LA NAVAJA
¿Reconstrucción ecosocial en España?

Autor: Antonio Serrano Rodríguez

Portada: Carmen Moreno

Diseño y maquetación: Raoul Servert

Revisión y corrección: África Planet

Este libro ha sido elaborado, editado y publicado bajo el auspicio del Foro de Transiciones y gracias a la colaboración de Fundación CONAMA y Fundación FUHEM

Los derechos de autor se ceden por éste al Foro Transiciones.

Primera edición: noviembre 2021

ISBN: 978-84-95801-79-1

Depósito Legal: M-28635-2021



cc creative commons

Este libro está bajo una licencia Reconocimiento-NoComercial-Compartir bajo la misma licencia 2.0 España de Creative Commons.
licencia en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/es>

SUMARIO

PROLOGO	7
INTRODUCCIÓN	15
PRIMERA PARTE. Consideraciones básicas sobre el Plan “España Puede”	19
1. La concepción del Plan “España Puede”.	21
2. Los contenidos del Plan “España Puede”.	21
3. La evaluación positiva por la Comisión del Plan “España Puede”.	25
4. Los problemas para el logro de hitos y objetivos del Plan “España Puede”.	26
SEGUNDA PARTE. Avances del Plan “España Puede” hacia la imposible transición ecológica global	29
1. Transición ecológica. De lo deseable a lo viable.	31
2. Un marco europeo optimista para la transición ecológica.	40
3. El marco global de la insostenibilidad ambiental .	44
4. Fenómenos climáticos extremos y sus consecuencias.	51
5. Superación de límites ecológicos y pérdida de biodiversidad.	53
6. Los condicionantes globales a la difícil transición ecosocial.	55
TERCERA PARTE. La excesiva fe en una transición científico-técnica con demasiados claroscuros	61
1. Revolución científico-técnica (RCT) y transición digital. Potencialidades y riesgos.	63
2. Una transición digital acrítica en el Plan “España Puede”.	70
CUARTA PARTE. La transformación socioeconómica de España en un marco de cambio global frágil e inestable	77
1. Transformación socioeconómica en España. Una preocupante situación de partida.	79
2. El reto demográfico y la falta de cohesión territorial en España.	81

3. Una oportunidad para la inversión pública y su potencial efecto multiplicador sobre la situación socioeconómica del país.	83
4. El empleo en España como problema estructural	84
5. Componentes y efectos productivos sobre el crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo del Plan “España Puede”.	87
6. Rehabilitación energética de edificios privados (Componente 2), públicos (Componente 11) y deportivos (Componente 26). Unos objetivos de difícil gestión.	89
7. Una política industrial poco transformadora del modelo histórico de crecimiento español y de sus relaciones de producción (Componente 12).	90
8. El papel del comercio exterior en la economía española y la difícil gestión de la componente 13: impulso a la Pyme.	95
9. Una especialización turística y de servicios asociados, a modificar sustancialmente, que no se manifiesta en el Plan de impulso al sector turístico (Componente 14).	99
10. Ciencia, tecnología e innovación como dinámica para un incremento de la productividad no registrado hasta la actualidad (Componente 17)	102
11. Educación, capacitación y avances sociales en el Plan “España Puede”	106
12. Las desigualdades como problema sociopolítico aumentado por la pandemia	109
13. Déficit y deuda pública, y el problema de mantenimiento de la inversión en España tras 2022	113
14. Conflictos, cambio climático y necesidad de supervivencia como riesgos de grandes migraciones globales	117
15. Desequilibrios globales, conflictos geoestratégicos y la inoperancia de una gobernanza global correctora	125
16. Reflexiones finales ante una pandemia hoy por hoy persistente	129

PRÓLOGO



Foro Transiciones
Conectando ciudadanía
para un cambio ecosocial

PRÓLOGO

Vivimos tiempos de emergencia en los que la vida tal y como la conocemos corre peligro. Son tiempos de cambio profundo que exigen reformular los paradigmas, relatos y valores que rigen el mundo actual. El nuevo ciclo histórico –el Antropoceno– se presenta como una época marcada por la confluencia de crisis globales interconectadas entre sí. El largo ciclo de desarrollo material y socioeconómico posterior a la Segunda Guerra Mundial se ha basado en la combinación de la disponibilidad de energía abundante y barata, en los avances tecnocientíficos y en la explotación de los países y sectores sociales más débiles y de los ecosistemas vitales del planeta. Benefició principalmente al llamado mundo desarrollado y parece habernos conducido a una situación crítica y de cambio global inevitable.

La desestabilización general que el nuevo ciclo comporta se viene expresando con fuerza en el último decenio: la inseguridad existencial (varias epidemias regionales previas a la COVID), dos crisis económicas de envergadura, el avance inexorable de la desestabilización climática y de la naturaleza, la fragilidad de la logística global –que más allá de circunstancias coyunturales obedece también al declive de minerales y energías fósiles baratas– y la creciente escasez de recursos estratégicos, el incremento de las desigualdades y las migraciones ... y la desestabilización sociopolítica (también de las democracias) y del orden mundial. Lo excepcional, más allá de la importancia de cada uno de los fenómenos apuntados, reside en su confluencia e interdependencia que evidencian que estamos asistiendo a cambios de carácter sistémico y potencialmente catastróficos.

Podemos negar el significado de tales evidencias, pero, como los movimientos sísmicos que preceden a las erupciones volcánicas, todo apunta a que nos deslizamos hacia una crisis civilizatoria de alcance global que ya fue anticipada por los trabajos sobre los límites del crecimiento del Club de Roma y el Instituto Tecnológico de Massachusetts hace ahora medio siglo.

La singularidad de la crisis actual reside en el encontronazo que se produce entre los metabolismos sociales globales y la dinámica que sostiene los equilibrios naturales de los que depende la vida humana. Vivimos el desbordamiento de los límites biofísicos del planeta, provocado por las lógicas de acumulación de capital y de consumo ilimitados en un planeta finito. Una situación de translimitación que genera unas desigualdades y violencias insoportables.

El problema es que no somos capaces de reconocer la dimensión y complejidad de la crisis y como dice Daniel Innerarity en su artículo Gobernar la crisis (El País 13-09-18): *Tenemos que prepararnos para gobernar un mundo en el que no habrá crisis ocasionales, sino que viviremos en una inestabilidad mayor de la que éramos capaces de gestionar. Necesitamos una política que sea capaz de entender las interacciones y fenómenos de crisis, que se haga cargo de la novedad y el cambio, una política capaz de reinventarse a sí misma continuamente, que no sea estática, intemporal y reactiva, sino viva y en transformación.*

Afrontar el Antropoceno requiere renovar cultural, ética y políticamente los paradigmas vigentes y priorizar como objetivo la garantía de una vida digna para todas las personas en un planeta habitable. Ello requiere alumbrar utopías alternativas, ser capaces de proyectar otras formas de organizar la vida en común que permitan superar la impotencia que expresa el filósofo Fredric Jameson cuando afirma que hoy es más fácil imaginar el fin del mundo que el final de capitalismo.

El Foro Transiciones es un *Think Tank* independiente, plural y transdisciplinar impulsado en 2013 por las Fundaciones CONAMA Y FUHEM. Tiene como objetivo elaborar, debatir y divulgar reflexiones en torno al cambio de época, la amenaza real de colapso de los recursos, ecosistemas y ciclos naturales que sustentan la vida en el planeta para transitar hacia estadios en los que los límites de biocapacidad del planeta puedan convivir con niveles de bienestar suficiente en una sociedad más justa y democrática.

Tras la publicación de *La Gran Encrucijada; sobre la crisis ecosocial y el cambio de ciclo histórico* en 2017 y de *Ciudades en Movimiento; avances y contradicciones de las políticas municipalistas ante las transiciones ecosociales* en 2019, el Foro, consciente de la importancia excepcional de las políticas puestas en marcha por la Unión Europea y el Gobierno de coalición español a través de los Planes de Recuperación Transición y Resiliencia, encomendó a Antonio Serrano, miembro del mismo, la publicación de una investigación cuya síntesis se presenta ahora con el título *En el filo de la navaja. ¿Reconstrucción ecosocial en España?*

Esta investigación constituye una magnífica cartografía para interpretar la complejidad e incertidumbre de las tendencias mundiales. El autor consigue seleccionar una extensa información procedente de las mejores fuentes disponibles para vislumbrar las principales dinámicas y proyecciones de futuro, así como su interrelación con los escenarios globales, europeos y nacionales.

El documento, encargado por el Foro Transiciones, concluye cómo, tras el parón de la Covid y a pesar de que la vacunación no se ha distribuido ampliamente en muchos países, se han vuelto a desplegar las mismas lógicas de fondo que existían previamente, aunque tratando de eludir algunos de los errores más graves cometidos ante la Gran Recesión de 2010.

Entre las innovaciones destacadas por Antonio Serrano cabe mencionar que la recuperación actual se realiza con un mayor protagonismo de las instituciones públicas, el despliegue, aunque insuficiente, de políticas tendentes a paliar la crisis energética, climática y biofísica, o el reconocimiento formal de la necesidad de paliar la desestabilización social y política producidas por los duros recortes implementados en la crisis de 2010, que tanto han erosionado la democracia en el Mundo.

Para el autor, a pesar de los avances apuntados y a falta de cambios más profundos, las dinámicas económicas previsibles harían prácticamente inviable un cambio real de escenarios en el que los límites de capacidad del planeta pudieran convivir con niveles de bienestar incluyente y suficiente, con bases más democráticas, justas y ambientalmente sostenibles. Es más, su investigación apunta a que, a pesar de la importancia de los nuevos compromisos climáticos de EEUU y China, parece muy difícil que el previsible aumento de las emisiones de carbono no genere incrementos de temperatura superiores a 1,5°C y 2°C en 2030 y 2050, que constituyen límites críticos reconocidos en los acuerdos internacionales sobre el clima.

Respecto del marco europeo, la investigación destaca el giro realizado con relación a las políticas de recorte del gasto público (la receta de la “austeridad”) desplegadas ante la crisis de 2010. En diciembre de 2019, la Comisión Europea, presidida por la conservadora Ursula van der Leyen, presentó el “European New Green Deal” para hacer creíble su senda hacia la descarbonización en el horizonte 2050. Dicha estrategia, de corte nekeynesiano, se ha dotado posteriormente de un Plan de Recuperación y Resiliencia para Europa dotado con 750.000 millones de euros orientados prioritariamente a la transición energética y digital de la economía, con el compromiso de conseguir que la recuperación socioeconómica sea más justa e integradora.

Sin embargo, este trabajo también destaca cómo la vigencia del paradigma neoliberal en las instituciones europeas ha propiciado que tales políticas se materialicen prioritariamente a través de financiación privilegiada dirigida a las grandes corporaciones para abrir un nuevo ciclo expansivo en torno al “capitalismo verde”, con todas las contradicciones que ello conlleva. Para Antonio Serrano, la Agenda Verde Europea puede convertir a Europa en uno de los actores del motor global de la descarbonización basada en la revolución científico-técnica, pero todavía quedaría lejos de las transformaciones necesarias para solventar los problemas de insostenibilidad de la sociedad de consumo capitalista que nos ha traído hasta aquí, y cuyo mantenimiento está explícitamente buscado en las estrategias europeas.

El Plan “España Puede” constituye el principal objeto de estudio de la investigación. En ella se recuerda que supone la concreción en nuestro país del Plan de Recuperación y Resiliencia europeo, que ha sido diseñado por el Gobierno de Coalición Progresista PSOE-Podemos con el objetivo de actualizar un proyecto de país, utilizando para ello los 140.000 millones de euros procedentes de Europa (2021 y 2026). El Plan, establece cuatro líneas directrices

– España verde, España digital, España sin brechas de género y España cohesionada e inclusiva– con diez políticas palanca de reforma estructural y 30 componentes con objetivos, hitos, y hojas de ruta detalladas. El documento español se presentó el 30 de abril de 2021 ante la Comisión Europea y fue aprobado dos meses más tarde con muy alta calificación por el Consejo.

La investigación desarrollada por Antonio Serrano dedica la Primera Parte de la Síntesis a analizar las cuestiones básicas del Plan y en la Cuarta, titulada expresivamente “La excesiva fe en una transición científico-técnica con demasiados claroscuros”, considera las luces y sombras de una quincena de temas clave, desde el reto demográfico, la política industrial y el empleo, hasta la cuestión climática y su incidencia en las grandes migraciones por venir. En todo caso, nos recuerda constantemente que el plan español se proyecta en el marco establecido por las políticas y la financiación europea y por unas dinámicas globales cuyas limitaciones se exponen crudamente en los análisis correspondientes.

A partir de ahí y más allá de cuestiones importantes, como la dificultad de gestión que el plan comporta, las discrepancias que constantemente surgirán entre los intereses públicos y los de las grandes empresas (véase las recientes pugnas en torno al encarecimiento de los recibos de la luz) o cómo se vaya a resolver en el futuro la devolución de la creciente deuda-país, la investigación reconoce el valor de la recuperación del protagonismo de las instituciones públicas en la dirección del país (a pesar de sus contradicciones de fondo), así como de un gran número de actuaciones que el plan establece en múltiples campos.

En esa valoración positiva, Antonio destaca las medidas adoptadas para mitigar los efectos sociales de la crisis socioeconómica provocada por la Covid, la apuesta por el empleo y la actividad económica tratando de enmarcarla en las grandes líneas de las políticas europeas, la protección de los sectores más duramente afectados por la pandemia, así como el fomento de una transición ecológica, insuficiente en muchos aspectos, pero que puede suponer un claro avance desde el punto de vista de la descarbonización y la emergencia de comunidades energéticas, así como de la protección del patrimonio natural.

En todo caso, el balance final de Antonio sobre el Plan “España Puede” queda reflejado en uno de los párrafos finales de la Síntesis de la investigación: *Pero estos cambios, como hemos podido apreciar, no impedirán que la degradación ambiental, las desigualdades sociales y el calentamiento sigan avanzando significativamente hasta 2030, aunque ayuden a su mitigación y, en todo caso, obligarán a que las medidas de adaptación y de resiliencia socioeconómica y ambiental tengan que absorber cada vez más recursos, con una participación creciente y más activa de comunidades autónomas y ayuntamientos en este proceso.*

Terminamos esta presentación de *En el filo de la navaja. ¿Reconstrucción ecosocial en España?* reproduciendo algunas de las reflexiones suscitadas en el

Foro Transiciones durante las sucesivas presentaciones que Antonio ha venido haciendo de su trabajo. En primer lugar, confirmar la emergencia existencial y la insuficiencia de las políticas y transformaciones adoptadas hasta el momento. En segundo lugar, insistir en la importancia de la información y el debate a fondo en el país sobre la supervivencia de la vida tal y como la conocemos (el Foro solicitó públicamente en mayo de 2021 al Presidente del Gobierno lanzar el “debate del siglo” sobre estos temas). En tercer lugar, denunciar que existe un posicionamiento crítico en las políticas de reconstrucción y resiliencia al uso, en la medida que no ponen en cuestión las contradicciones de fondo que existen entre el crecimiento ilimitado de la acumulación de capital y del consumo con la preservación de la vida en un planeta ya desbordado y crecientemente abocado a un colapso sistémico. Y, en cuarto lugar, reconocer que a pesar de las advertencias científicas y el avance en la sensibilización social sobre el alcance existencial de la crisis ecosocial, aún no se han conseguido alumbrar nuevos paradigmas, relatos y estrategias alternativos y suficientemente convincentes como para trasladar a la sociedad un proyecto de futuro basado en la defensa de vidas dignas en un planeta habitable.

Deseamos que esta investigación funcione como una brújula que nos ayude a orientarnos en el imprescindible despliegue de un futuro diferente. El fracaso en este empeño puede tener consecuencias terribles en lo social y en lo político; puede detonar la aparición y crecimiento de dinámicas totalitarias y violentas. Es preciso que la ciudadanía en su conjunto, pero sobre todo quienes tienen responsabilidades institucionales, comprendan la enorme dimensión de los desafíos que se presentan.

Sin duda que los tiempos por venir serán difíciles, pero también contendrán en su seno oportunidades que abran las puertas a otros sentidos existenciales, más humanos, solidarios y satisfactorios. Ojalá seamos capaces de alumbrar y defender proyectos vitales más sencillos, saludables, ricos de espíritu y compatibles con la preservación de la vida en la Tierra.



Foro Transiciones
Conectando ciudadanía
para un cambio ecosocial

INTRODUCCIÓN



Foro Transiciones
Conectando ciudadanía
para un cambio ecosocial

INTRODUCCIÓN

En 2013, las fundaciones CONAMA y FUHEM impulsaron la creación del Foro Transiciones, un *think tank* transdisciplinar y plural, con el objetivo de enriquecer el debate en torno al cambio de época y las temáticas que, desde una perspectiva ecosocial, van a decidir el futuro de la humanidad.

En la reunión de la junta del Foro Transiciones de octubre de 2020, se decidió que el eje del trabajo del Foro para 2021 fuese la profundización en el análisis de las consecuencias y las posibles alternativas para una transición ecosocial de las políticas, proyectos y acciones puestos en marcha por la Unión Europea y el Gobierno de coalición español a través del Plan de Recuperación Transición y Resiliencia (Plan “España Puede”, en lo sucesivo).

Con tal objetivo, iniciamos una investigación de la que el presente libro es una síntesis que ofrece los aspectos y conclusiones más relevantes, aunque la dilatada puesta en marcha y la definición de las medidas (regulaciones e inversiones) efectuadas desde el Gobierno de coalición, así como la aparición de nuevos informes e investigaciones oficiales, han forzado la incorporación de conclusiones y reflexiones a esta síntesis que van más allá del previo trabajo correspondiente a la investigación.

Los capítulos que siguen ofrecen, en primer lugar, una presentación de las líneas básicas del Plan “España Puede”; a continuación, se sintetizan las conclusiones de la investigación extractadas en 27 epígrafes y agrupadas en tres grandes apartados: transición ecológica, transformación socioeconómica y transición digital, que engloban los análisis, desde la perspectiva de la señalada transición ecosocial, de las medidas de reforma e inversión propuestas en el citado Plan “España Puede”. El documento culmina con una reflexión final sobre la evolución del Covid-19 y sus efectos, y con un balance de lo esperable en España como consecuencia de la incidencia del Plan “España Puede”.



Foro Transiciones
Conectando ciudadanía
para un cambio ecosocial

Consideraciones básicas sobre el Plan “España Puede”

1. La concepción del Plan “España Puede”.
2. Los contenidos del Plan “España Puede”.
3. La evaluación positiva por la Comisión del Plan “España Puede”.
4. Los problemas para el logro de hitos y objetivos del Plan “España Puede”.

PRIMERA PARTE



Foro Transiciones

Conectando ciudadanía
para un cambio ecosocial

Consideraciones básicas sobre el Plan “España Puede”

1. La concepción del Plan “España Puede”

Todo plan debe partir de unos objetivos, un diagnóstico, un análisis de la capacidad de intervención, una propuesta de alternativas de actuación, con sus correspondientes efectos sobre el logro de objetivos y sus posibles externalidades; la selección justificada, en base a sus efectos, de las actuaciones que formarán parte del plan y, finalmente, un programa y esquema de seguimiento proactivo de esas actuaciones y sus efectos. Además de, por supuesto, la correspondiente evaluación estratégica de impacto.

En el caso del Plan “España Puede” muchas de estas fases no se han llevado a cabo por las peculiares circunstancias en las que se ha tenido que elaborar:

- La primera circunstancia es la urgencia en su realización y en la concreción de las medidas (inversiones y reformas) incorporadas.
- La segunda, su dependencia de las reuniones y negociaciones con la Comisión Europea en cuanto a formalización y contenidos, que han acabado con su positiva valoración.
- La tercera circunstancia es que se trata de un plan de síntesis de las Planificaciones Estratégicas de distintos Ministerios (Capítulo III del RDL 36/2020, de 30 de diciembre de 2020) que mantienen diferentes posicionamientos respecto a los objetivos del plan y a lo que significa una transición ecosocial.
- La cuarta circunstancia es la obligación de materializar y certificar las inversiones del Plan “España Puede” antes del 31 de diciembre de 2023, lo que obliga a una selección muy acotada de proyectos y, sobre todo, a una concertación con la iniciativa privada para poder cumplir con esas limitaciones. Es imprescindible la adecuación de los intereses generales a los objetivos de beneficio empresarial que rigen las actuaciones de las empresas a fin de asegurar que los primeros no se ponen en cuestión, aspecto no siempre de fácil gestión en una España con demasiados casos de corrupción en los tribunales y con una oposición política radical y contraria a cualquier medida que pudiese consolidar en el poder al Gobierno de coalición.

2. Los contenidos del Plan “España Puede”

El Plan “España Puede” consta de 10 políticas palanca con 30 componentes (Figura 1), con objetivos, hitos y hojas de ruta, detallados y particularizados en

el Anexo a la Propuesta de Decisión (SWD(2021) 147 final)¹, a la que nos referiremos reiteradamente, y una distribución de la inversión que nos da idea de la importancia relativa asignada a cada política palanca:

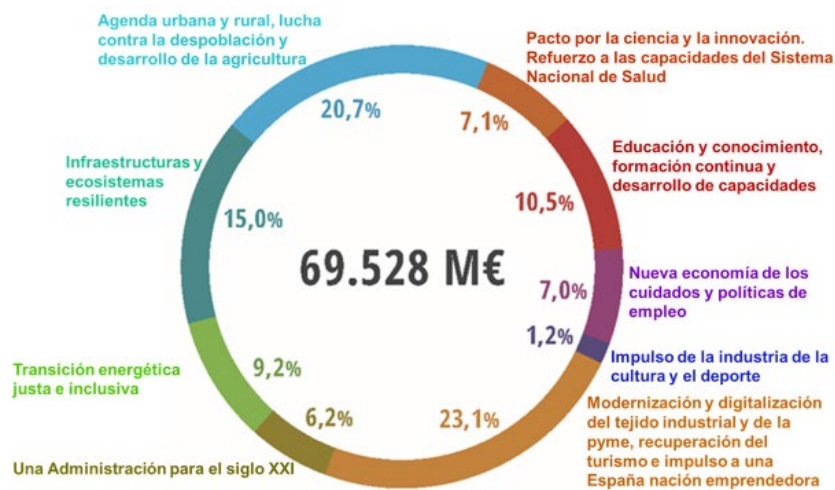
Figura 1. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Español (Plan “España Puede”). Políticas palanca y componentes.

I. Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura	
1.	Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos
2.	Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana
3.	Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero
II. Infraestructuras y ecosistemas resilientes	
4.	Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad
5.	Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos
6.	Movilidad sostenible, segura y conectada
III. Transición energética justa e inclusiva	
7.	Despliegue e integración de energías renovables
8.	Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento
9.	Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial
10.	Estrategia de Transición Justa
IV. Una Administración para el siglo XXI	
11.	Modernización de las Administraciones públicas
V. Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora	
12.	Política Industrial España 2030
13.	Impulso a la pyme
14.	Plan de modernización y competitividad del sector turístico
15.	Conectividad Digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G
VI. Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud	
16.	Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial
17.	Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación
18.	Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud
VII. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades	
19.	Plan Nacional de Competencias Digitales (<i>digital skills</i>)
20.	Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional
21.	Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años
VIII. Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo	
22.	Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión
23.	Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo
IX. Impulso de la industria de la cultura y el deporte	
24.	Revalorización de la industria cultural
25.	España hub audiovisual de Europa (<i>Spain AVS Hub</i>)
26.	Plan de fomento del sector del deporte
X. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible	
27.	Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal
28.	Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI
29.	Mejora de la eficacia del gasto público
30.	Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo

Fuente: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. 30 de abril de 2021. Pág. 10. https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_322_1_annex_es.pdf

Figura 2. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Español (Plan “España Puede”). Fondos iniciales (mayo 2021) por políticas palanca con las componentes asignadas.



Fuente: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. 30 de abril de 2021. Pág. 11. https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf

Como se aprecia en la Figura 2, solo dos de las políticas palanca suponen casi el 48% de la inversión prevista, con una fuerte incidencia centrada en la reconstrucción económica, como se señala en el análisis particularizado de las principales componentes, y con una filosofía no demasiado coherente con lo que debería ser una auténtica transición ecosocial.

Dentro de este conjunto de políticas palanca y componentes, se ubican los 20 programas tractores que, según el Plan “España Puede”, constituyen su base fundamental de actuación (Cuadro 1).

Cuadro 1. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Español (Plan “España Puede”). Asignación de inversiones a los programas tractores (millones de euros 2021-2023).

1. Estrategia de Movilidad Sostenible, Segura y Conectada	13.203
2. Programa de Rehabilitación de Vivienda y Regeneración Urbana	6.820
3. Modernización de las Administraciones públicas	4.315
4. Plan de Digitalización de Pymes	4.066
5. Hoja de Ruta del 5G	3.999
6. Nueva Política Industrial España 2030 y Estrategia de Economía Circular	3.782
7. Plan Nacional de Competencias Digitales	3.593
8. Modernización y Competitividad del Sector Turístico	3.400
9. Desarrollo del Sistema Nacional de Ciencia e Innovación	3.380
10. Despliegue e integración de energías renovables	3.165
11. Nueva Economía de los Cuidados	2.492
12. Nuevas Políticas Públicas para un Mercado de Trabajo Dinámico, Resiliente e Inclusivo	2.363
13. Preservación del Litoral y Recursos Hídricos	2.091
14. Plan Estratégico de Formación Profesional	2.076
15. Modernización y Digitalización del Sistema Educativo	1.648
16. Conservación y restauración de ecosistemas y biodiversidad	1.642
17. Hoja de Ruta del Hidrógeno Renovable	1.555
18. Infraestructuras Eléctricas, Redes Inteligentes, Almacenamiento	1.365
19. Renovación y Modernización del Sistema Sanitario	1.069
20. Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial	500

TOTAL **66.524**

Fuente: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. 30 de abril de 2021. Pág. 34. https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf

Sobre las políticas palanca, componentes y programas tractores, se realizan, en los epígrafes que siguen, correspondientes a transición ecológica, transformación socioeconómica y transición digital, una síntesis de las valoraciones resultantes de la investigación, en lo que respecta a su adecuación para lograr una conveniente transición ecosocial y su incidencia en los posibles escenarios del año 2030 para España.

3. La evaluación positiva por la Comisión del Plan “España Puede”

La Comisión Europea elevó una Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España (COM(2021) 322 final)², que España presentó el 30 de abril de 2021, simultáneamente al Plan de Reformas y al Marco Financiero Plurianual correspondiente. Dicha propuesta valora muy positivamente todos los criterios establecidos en el artículo 19, apartado 3, del Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia³, aprobado salvo el que hace referencia a la evaluación de costes:

(1) Respuesta equilibrada	(2) REP	(3) Crecimiento, empleo...	(4) Principio «DNSH»	(5) Objetivo ecológico	(6) Objetivo digital	(7) Repercusiones duraderas	(8) Hitos y objetivos	(9) Evaluación de costes	(10) Sistemas de control	(11) Coherencia
A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A

Fuente: Comisión Europea. “Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España (COM(2021) 322 final)”, de 16 de junio de 2021. Pág. 7. https://ec.europa.eu/info/files/proposal-council-implementing-decision-approval-assessment-recovery-and-resilience-plan-spain_es

Tras la aprobación del Plan “España Puede” por el Consejo, en la citada Propuesta de Decisión de Ejecución del 16 de junio de 2021, no parece que el principal problema para lograr la evaluación semestral positiva de la Comisión Europea (CE) sobre el cumplimiento de hitos y objetivos –y la aprobación de los correspondientes pagos del MRR– sea respecto al capítulo de reformas, salvo, probablemente, en lo que atañe a las reformas laborales y, sobre todo, a las reformas fiscales para acercar la deuda y el déficit españoles al imposible cumplimiento del Pacto de Estabilidad (3% de déficit y 60% de deuda) si éste finalmente se mantuviese para 2023.

En todo caso, hay que destacar que la medición del grado de cumplimiento de hitos y objetivos por parte de la CE (un total de 416 hitos y objetivos para las 30

² https://ec.europa.eu/info/files/proposal-council-implementing-decision-approval-assessment-recovery-and-resilience-plan-spain_es
³ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 2021/241, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). <https://www.boe.es/doue/2021/057/L00017-00075.pdf>

componentes del Plan “España Puede”⁴ definidos en el Anexo a la Propuesta de Decisión al Consejo (SWD(2021) 147 final)⁵ presenta cierta indeterminación en algunos casos y puede quedar, en ocasiones, a criterio de la propia Comisión, como se ha podido apreciar en, por ejemplo, los condicionantes para “no incurrir en daños ambientales significativos”⁶.

En muchos casos, estas indeterminaciones son inherentes a la urgencia y al propio proceso de elaboración del Plan “España Puede”, que han impedido disponer de hitos e indicadores cuantitativos precisos para medir su grado de cumplimiento, evaluar la eficacia y eficiencia de las inversiones y actuaciones integradas en el plan, y poder compararlas con alternativas que podrían haber llegado a ser más eficaces y eficientes para el logro de sus objetivos (un caso evidente es, por ejemplo, los programas ligados al hidrógeno verde). Tampoco se han dispuesto indicadores que permitan procesos interactivos de corrección de las actuaciones si sus efectos se desvían de los previstos, aunque, en este aspecto, las evaluaciones semestrales de la Comisión podrían tener un efecto positivo para muchas de las medidas, si bien bajo unos criterios que, como veremos, no siempre coinciden con los que serían relevantes para una adecuada transición ecosocial.

4. Los problemas para el logro de hitos y objetivos del Plan “España Puede”

La materialización de inversiones en el seno de unas administraciones con procesos administrativos escasamente eficientes representa un gran problema para el logro de los hitos y los objetivos del Plan “España Puede”, pese a la reforma efectuada en el RDL 36/2020, de 30 de diciembre.

Además, la escasa precisión, por ahora en muchos casos, en la definición final de las actuaciones y proyectos merma la capacidad de llevar los procesos a buen término, así como de realizar una estimación de los efectos esperables –positivos o negativos– para la necesaria transición ecosocial, en un marco, el del RDL 36/2020, de 30 de diciembre, que ha limitado, por un lado, la capacidad de valorar adecuadamente, de forma previa, los impactos ambientales –por las restricciones en plazos y procedimientos establecidos– y, por otro, la participación pública recomendable en estos procesos para lograr una transición ecosocial.

Tampoco se puede olvidar que muchas de las actuaciones del Plan “España Puede” corresponden a las Comunidades Autónomas y requieren una colaboración, concertación y coordinación con la Administración General del

⁴ Para cada medida, se establece con su nombre correspondiente si se trata de un hito o un objetivo y se definen los indicadores cualitativos (para los hitos) y los indicadores cuantitativos (para los objetivos), estableciendo la unidad de medida, el valor de referencia, la meta, el trimestre y año de logro y la descripción de cada hito y objetivo.

⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_322_1_annex_es.pdf

⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_322_1_es.pdf

Estado (AGE) no siempre fáciles de lograr, como se ha puesto de manifiesto durante la pandemia. Tampoco son menores los problemas de gestión en las administraciones locales, como se constató, tras el inicio de la crisis económico-financiera de 2008, con la puesta en marcha de planes dirigidos a incentivar el empleo local con transferencias a los ayuntamientos de fondos desde la AGE.

En todo caso, el proceso de seguimiento de las actuaciones y efectos del Plan “España Puede” ha de ser un proceso continuo que se base en informaciones, datos y análisis, aspecto para el cual se han creado, afortunadamente, el portal <https://sites.google.com/view/espana-puede>, que será una fuente de posible valoración continua de la dinámica y efectos del plan, así como la página oficial del Plan “España Puede” (<https://planderecuperacion.gob.es/>), que ofrece información continua sobre todas las actividades y medidas ligadas a éste.



Foro Transiciones
Conectando ciudadanía
para un cambio ecosocial

Avances del Plan “España Puede” hacia la imposible transición ecológica global

1. Transición ecológica. De lo deseable a lo viable.
2. Un marco europeo optimista para la transición ecológica.
3. El marco global de la insostenibilidad ambiental.
4. Fenómenos climáticos extremos y sus consecuencias.
5. Superación de límites ecológicos y pérdida de biodiversidad.
6. Los condicionantes globales a la difícil transición ecosocial.

SEGUNDA PARTE



Foro Transiciones

Conectando ciudadanía
para un cambio ecosocial

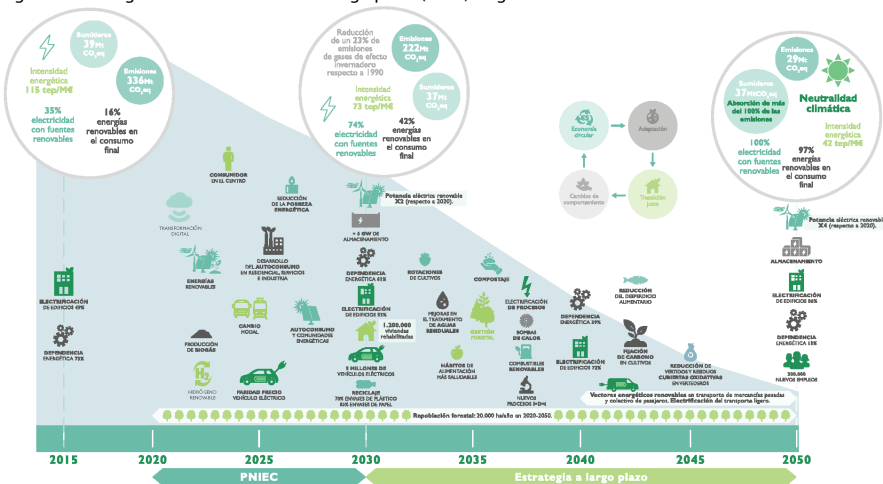
Avances del Plan “España Puede” hacia la imposible transición ecológica global

1. Transición ecológica. De lo deseable a lo viable

Pese a sus limitaciones y claroscuros, la valoración sobre las medidas asociadas a la transición ecológica puede considerarse inicialmente positiva, con amplias mejoras tanto en la potencial reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), como en la potencial reducción de la contaminación urbana y mejora de la cohesión territorial.

Es muy positiva la puesta en marcha, reforzada con las medidas del Plan “España Puede”, de la Estrategia de Descarbonización a largo plazo 2050 (EDLP2050)⁷, aprobada en el Consejo de Ministros del 4 de noviembre de 2020, donde se recogen las medidas previstas tanto para la mitigación (con unos objetivos y actuaciones esquemáticamente reflejados en la Figura 3), como para la potenciación de sumideros naturales de carbono, mecanismos de adaptación al cambio climático, pautas de descarbonización sectorial, o las necesarias actuaciones transversales para avanzar hacia la neutralidad climática.

Figura 3. Estrategia de descarbonización a largo plazo (2050). Logros e hitos.

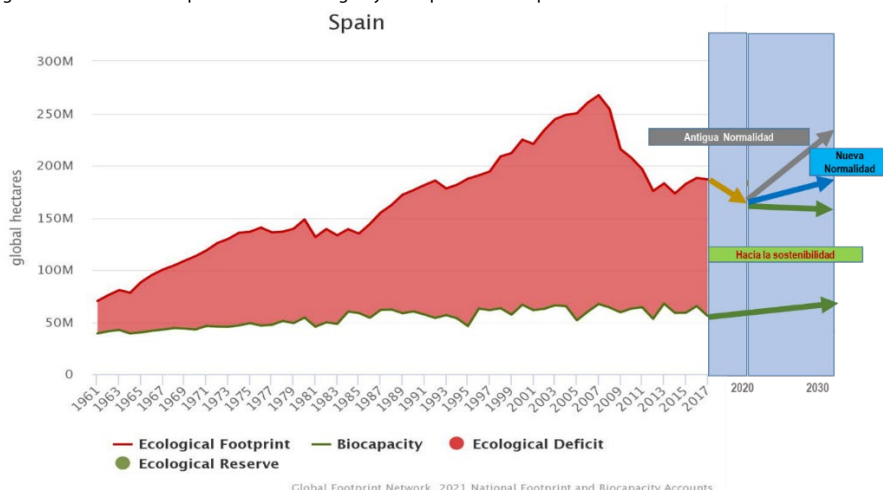


Fuente: MITERD (2020). “Estrategia de Descarbonización a largo plazo 2050 (EDLP2050)”. Pág. 9. https://www.miteco.gob.es/es/prensa/documentoelp_tcm30-516109.pdf

⁷ Desarrollada de acuerdo a las directrices del Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo del 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima (<https://www.boe.es/doue/2018/328/L00001-00077.pdf>), en el que se establece la necesidad de elaboración de estrategias a largo plazo por parte de los Estados Miembros, con una perspectiva de, al menos, 30 años. La Estrategia está disponible en https://www.miteco.gob.es/es/prensa/documentoelp_tcm30-516109.pdf

El desarrollo de esta estrategia, que abarcaría en principio hasta 2030, a través del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, nos permite estimar distintos escenarios en el horizonte 2030 sobre la relación entre la huella ecológica y la biodiversidad en España, atendiendo a los cálculos y datos recogidos en *National Footprint and Biocapacity Accounts 2021 Edition*⁸ y a la puesta en marcha de las medidas del Plan “España Puede”, tal y como se recoge en la Figura 4.

Figura 4. Escenarios 2030 para la huella ecológica y biocapacidad de España



Fuente: Estimación propia sobre imagen y datos hasta 2017 de *National Footprint and Biocapacity Accounts 2021 Edition*. <https://data.footprintnetwork.org/>

El escenario “Antigua Normalidad” estaría ligado a la continuación de las dinámicas previas al Plan “España Puede” e implicaría un fracaso en la aplicación de las medidas de éste asociadas a la transición ecológica y energética; y muy particularmente a las medidas asociadas a los objetivos de descarbonización para 2050, o a un retraso sustancial de su aplicación, sin cumplir las previstas para 2030, en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC 2021-2030)⁹ ni en el desarrollo de los Objetivos de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, (Ley 7/2021, de 20 de mayo, LCCTE, en lo sucesivo)¹⁰.

Con respecto al PNIEC 2021-2030, las medidas contempladas, que se aprecian en el Cuadro 2 la mayoría de ellas incluidas en todo o en parte del Plan “España Puede”, permitirían alcanzar los siguientes resultados en 2030:

- 23% de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) respecto a 1990.
- 42% de renovables sobre el uso final de la energía; 39,5% de mejora de la eficiencia energética.
- 74% de energía renovable en la generación eléctrica.

⁸ National Footprint and Biocapacity Accounts 2021 Edition. <https://data.footprintnetwork.org/>

⁹ https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/planes-y-estrategias/pniec_eae_dea_tcm30-521885.pdf

¹⁰ <https://www.boe.es/eli/es/l/2021/05/20/7/con>

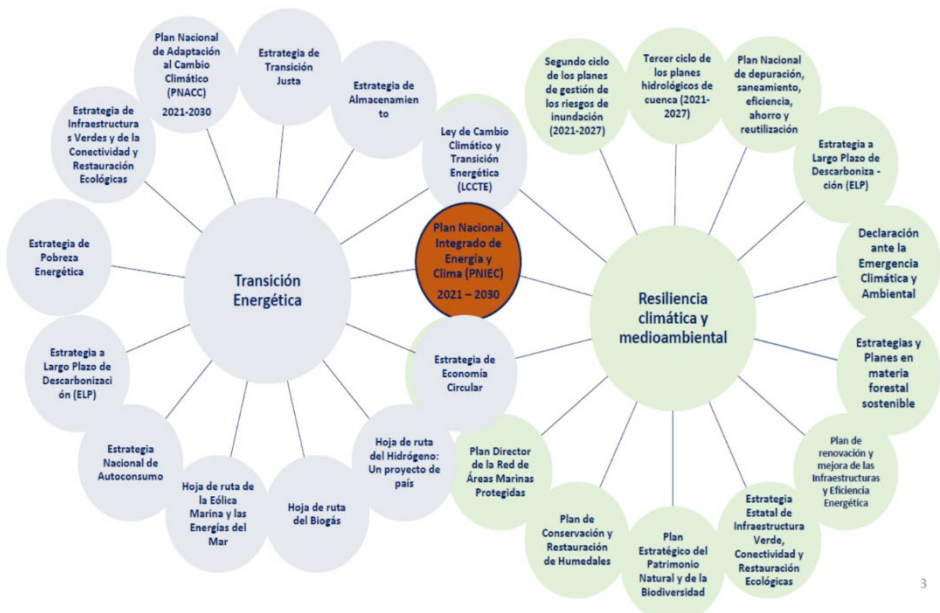
Cuadro 2. Dimensiones y medidas del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030

DESCARBONIZACIÓN	EFICIENCIA ENERGÉTICA	SEGURIDAD ENERGÉTICA	MERCADO INTERIOR DE LA ENERGÍA	INVESTIGACIÓN, INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD
1.1 Desarrollo de nuevas instalaciones de generación eléctrica con renovables. 1.2 Gestión de la demanda, almacenamiento y flexibilidad. 1.3 Adaptación de redes eléctricas para la integración de renovables. 1.4 Desarrollo del autoconsumo con renovables y la generación distribuida. 1.5 Incorporación de renovables en el sector industrial. 1.6 Marco para el desarrollo de las energías renovables térmicas. 1.7 Biocombustibles avanzados en el transporte. 1.8 Promoción de gases renovables. 1.9 Plan de renovación tecnológica en proyectos ya existentes de generación eléctrica con energías renovables. 1.10 Promoción de la contratación bilateral de energía eléctrica renovable. 1.11 Programas específicos para el aprovechamiento de la biomasa. 1.12 Proyectos singulares y estrategia para la energía sostenible en las islas. 1.13 Comunidades energéticas locales. 1.14 Promoción del papel proactivo de la ciudadanía en la descarbonización. 1.15 Estrategia de Transición Justa. 1.16 Contratación pública de energía renovable. 1.17 Formación de profesionales en el sector de las energías renovables. 1.18 Revisión y simplificación de procedimientos administrativos. 1.19 Generación de conocimiento, divulgación y sensibilización. 1.20 Régimen europeo de comercio de derechos de emisión. 1.21 Reducción de emisiones de GEI en los sectores agrícola y ganadero. 1.22 Reducción de emisiones de GEI en la gestión de residuos. 1.23 Reducción de emisiones de GEI relacionadas con gases fluorados. 1.24 Sumideros forestales. 1.25 Sumideros agrícolas. 1.26 Fiscalidad.	2.1 Zonas de bajas emisiones y medidas de cambio modal. 2.2 Uso más eficiente de los medios de transporte. 2.3 Renovación del parque automovilístico. 2.4 Impulso del vehículo eléctrico. 2.5 Mejoras en la tecnología y sistemas de gestión de procesos existentes del sector residencial. 2.6 Eficiencia energética en edificios existentes del sector residencial. 2.7 Renovación del equipamiento residencial. 2.8 Eficiencia energética en la edificación del sector terciario. 2.9 Eficiencia energética en equipos generadores de frío y grandes instalaciones de climatización del sector terciario e infraestructuras públicas. 2.10 Eficiencia energética en explotaciones agrarias, comunidades de regantes y maquinaria agrícola. 2.11 Promoción de los servicios energéticos. 2.12 Sector público: responsabilidad proactiva y contratación pública eficiente energéticamente. 2.13 Auditorías energéticas y sistemas de gestión. 2.14 Formación de profesionales en el sector de la eficiencia energética. 2.15 Comunicación e información en materia de eficiencia energética. 2.16 Otras medidas para promover la eficiencia energética: la transición en la cogeneración de alta eficiencia. 2.17 Medida financiera: Fondo Nacional de Eficiencia Energética.	3.1 Mantenimiento de existencias mínimas de seguridad de productos petrolíferos y gas. 3.2 Reducción de la dependencia del petróleo y el carbón en las islas. 3.3 Puntos de recarga de combustibles alternativos. 3.4 Impulso a la cooperación regional. 3.5 Profundización en los planes de contingencia. 3.6 Planificación para la operación en condiciones de seguridad de un sistema energético descarbonizado.	4.1 Aumento de la interconexión eléctrica con Francia. 4.2 Aumento de la interconexión eléctrica con Portugal. 4.3 Infraestructuras de transporte de electricidad distintas de los «Projects of Common Interest» (PCIs). 4.4 Integración del mercado eléctrico. 4.5 Protección de los consumidores de electricidad e incremento de la competencia. 4.6 Acceso a datos. 4.7 Integración del mercado gasista. 4.8 Protección de los consumidores de gas. 4.9 Mejora de la competitividad del sector gasista minorista. 4.10 Plan de desarrollo de gestión de la demanda de gas. 4.11 Lucha contra la pobreza energética.	5.1 Acción Estratégica en Energía y Clima. 5.2 Implementación del SET-Plan. 5.3 Red de Excelencia en Energía y Clima. 5.4 Incremento, coordinación, mejora y uso eficiente de infraestructuras y equipamientos científicos y tecnológicos en energía y clima. 5.5 Compra pública de innovación verde. 5.6 Fortalecimiento del Capital Riesgo Público para la Transferencia de Tecnología en Energía y Clima. 5.7 Nuevos instrumentos de apoyo a la investigación y la innovación en Energía y Clima. 5.8 Innovación Social por el Clima. 5.9 Reducción de trámites burocráticos y cargas administrativas. 5.10 Relanzar la Fundación Ciudad de la Energía, CIUDEN. 5.11 Sistema de Información sobre Ciencia, Tecnología e Innovación para el seguimiento de la financiación. 5.12 I+i+c para la adaptación del sistema energético español al cambio climático. 5.13 Programas singulares a largo plazo en temas científicos y tecnológicos que sean estratégicos en el área de energía y clima. 5.14 Aumentar la participación española en los programas de financiación de la investigación y la innovación europeos. 5.15 Apoyar la participación de grupos de investigación españoles en foros internacionales de energía y clima. 5.16 Promocionar la iniciativa Misión Innovación. 5.17 Mecanismos de financiación de innovación europeos. 5.18 Cooperación internacional.

Fuente: BOE Núm. 9, lunes 11 de enero de 2021. Pág. 2681 a 2741. Declaración ambiental estratégica del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030. Págs. 2684 a 2685.

El PNIEC 2021-2030 juega un papel primordial en el esquema global del conjunto de actuaciones que definirían el proceso de transición ecológica diseñado por el Gobierno de coalición, que se sintetiza en la Figura 5, incluidas las medidas previstas para su desarrollo, la mayoría de las cuales quedan incluidas en el Plan “España Puede”, tanto como propuestas de reforma como en lo que se refiere a inversiones.

Figura 5. Transición Energética y Resiliencia Climática y Medioambiental. MITERD



Fuente: Presentación en PowerPoint. Vicepresidencia Cuarta. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Pág. 3.

Con respecto a la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, se trata de una ley peculiar que, en primer lugar, no incorpora sanciones y, en segundo lugar, se convierte en un marco de obligaciones para todas las administraciones en forma de futuros desarrollos reglamentarios, planes y estrategias, cuyo enunciado ya viene recogido, en gran parte, en el Cuadro 2 y la Figura 5. Más específicamente, los principales objetivos son, como mínimo, conseguir para 2030:

- Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de la economía española en, al menos, un 23 % respecto del año 1990.
- Alcanzar una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 42 %.
- Alcanzar un sistema eléctrico con, al menos, un 74 % de generación a partir de energías de origen renovable.
- Mejorar la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en, al menos, un 39,5 %, con respecto a la línea de base conforme a normativa comunitaria.

Además, establece el compromiso de llegar a unas emisiones netas nulas (alcanzar la neutralidad climática) antes de 2050, con una generación eléctrica proveniente, exclusivamente, de fuentes renovables. Promueve la educación, capacitación y promoción de la investigación, desarrollo e innovación para el desarrollo sostenible y el cuidado del clima. Y la propia LCCTE, en su Artículo 21, hace referencia a la necesidad de considerar el cambio climático en las intervenciones en el medio urbano, en la edificación y en las infraestructuras del transporte, aunque su Disposición transitoria tercera establece que dicha consideración no será de aplicación a los planes, programas y estudios cuya tramitación ya se hubiese completado en el momento de entrada en vigor de la LCCTE, y que sólo serán de aplicación a las modificaciones posteriores a dichos documentos.

Cuadro 3. Principales elementos de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética.

Energías renovables y eficiencia energética.	Transición energética y restricción combustibles fósiles.	Movilidad sin emisiones y transporte	Medidas de adaptación a los efectos del cambio climático	Medidas de transición justa	Gobernanza de cambio climático y transición energética en España.
Reforma del sector eléctrico hacia emisiones nulas en 2050.	Penetración de los gases renovables, incluyendo el biogás, el hidrógeno y otros combustibles en cuya fabricación se hayan usado exclusivamente materias primas y energía de origen renovable o que permitan la reutilización de residuos orgánicos o subproductos de origen animal o vegetal.	Para 2050 un parque de turismos y vehículos comerciales ligeros sin emisiones directas de CO ₂ .	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) con el propósito de definir los objetivos, criterios, ámbitos de aplicación y acciones para fomentar la resiliencia y la adaptación frente al cambio climático.	Estrategia de Transición Justa que se publicará cada cinco años. Su objetivo se basa en optimizar las oportunidades en la actividad y el empleo de la transición hacia una economía baja en emisiones de gases de efecto.	Se crea el Comité de Personas Expertas de Cambio Climático y Transición Energética.
Facilitar el acceso a las instalaciones fotovoltaicas de autoconsumo	Acabar con las subvenciones a los combustibles fósiles.	Apuesta clara por el vehículo eléctrico y promoción de puntos de recarga eléctrica.	Medidas para la protección de la biodiversidad y sus hábitats frente al cambio climático	Convenios de Transición Justa desarrollado con la participación de las Comunidades Autónomas, entidades locales y agentes sociales y económicos.	Principio de “no regresión” que obliga a que “la normativa, la actividad de las Administraciones Públicas y la práctica jurisdiccional no pueden implicar una rebaja o un retroceso cuantitativo ni cualitativo respecto de los niveles de protección ambiental existentes en cada momento, salvo situaciones plenamente justificadas basadas en razones de interés público, y una vez realizado un juicio de ponderación entre los diferentes bienes jurídicos que pudieran entrar en contradicción con el ambiental”
Plan de Rehabilitación de Viviendas y Renovación Urbana con mejora de la eficiencia energética.	No admitirá nuevas solicitudes para el otorgamiento de permisos de exploración, permisos de investigación o concesiones directas de explotación, ni sus prórrogas, de minerales radiactivos sobre energía nuclear.	Reducción paulatina de las emisiones generadas por el consumo de combustibles fósiles en aviones y en los buques, embarcaciones, artefactos navales y plataformas físicas cuando estén amarrados o fondeados en los puertos, con un fin de lograr las cero emisiones directas de éstos.			

Energías renovables y eficiencia energética.	Transición energética y restricción combustibles fósiles.	Movilidad sin emisiones y transporte	Medidas de adaptación a los efectos del cambio climático	Medidas de transición justa	Gobernanza de cambio climático y transición energética en España.
Medidas de mejora de eficiencia energética del PNIEC		Fomento del uso de modos de transporte activos, como caminar y la bicicleta, mejora y promoción del transporte público urbano, incluido el ferrocarril), con el objetivo de minimizar la contaminación atmosférica.			
Ahorro y mejora de la eficiencia energética en medidas de la Agenda Urbana Española		Los municipios de más de 50.000 habitantes y los territorios insulares adoptarán planes de movilidad urbana sostenible, no más tarde de 2023, e introducirán medidas de mitigación que permitirán reducir las emisiones derivadas de la movilidad.			

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido de la LCCTE.

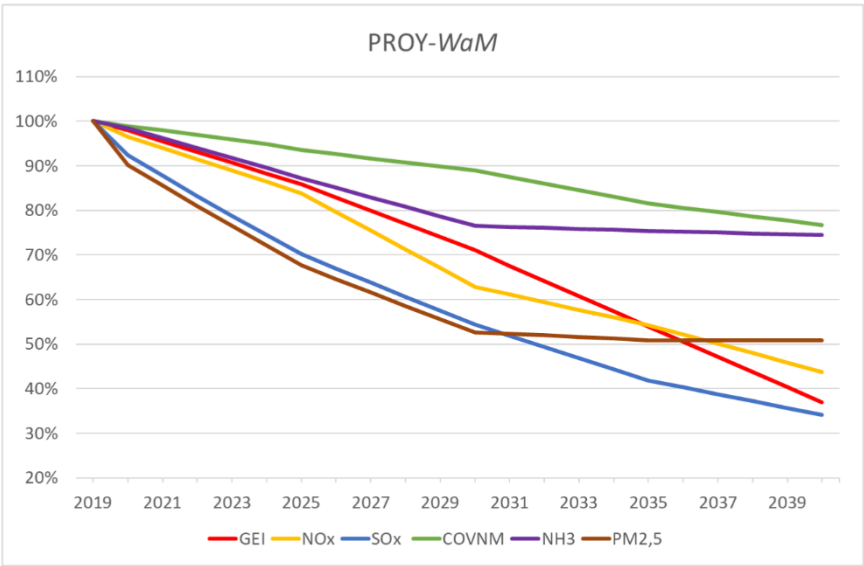
El escenario “Nueva Normalidad” estaría asociado a las previsiones de intervención recogidas en el actual Plan “España Puede” y en el cumplimiento de los objetivos del PNIEC 2021-2030, con los resultados en reducción de emisiones y de la contaminación que se recogen en el último Informe del MITERD (2021)¹¹, derivados del desarrollo del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC 2021-2030), del Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica (PNCCA) y de la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo.

Según este informe, su aplicación tendría consecuencias muy significativas, y positivas, hasta 2040, tanto sobre las emisiones nacionales de gases de efecto invernadero (CO2, CH4, N2O, HFC, PFC, SF6 y CO2-equivalente), como sobre los cinco principales contaminantes atmosféricos: óxidos de nitrógeno (NOx), compuestos orgánicos volátiles no metánicos (COVNM), óxidos de azufre (SOx), amoníaco (NH3) y material en partículas (PM2,5).

¹¹ MITERD (2021). “Proyecciones de emisiones a la atmósfera edición 2021. Resumen de resultados”. Madrid, marzo de 2021. https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/sistema-espanol-de-inventario-sei-/210315-informeproyecciones-2021_tcm30-523951.pdf

Figura 6. Reducción de GEI para limitación del calentamiento global, para el 2030, con el cumplimiento de las Contribuciones Nacionales Definidas (NDC) y de las medidas del PNIEC y PNCCA.

Escenario con medidas adicionales (WaM)

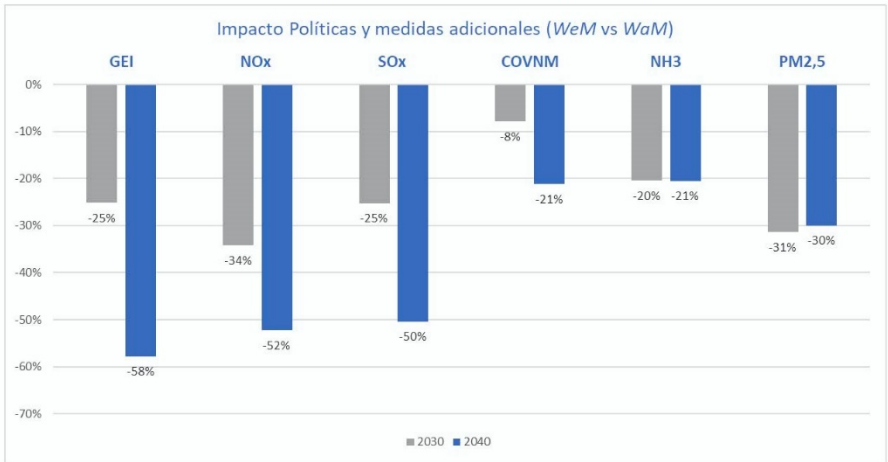


Evolución de las emisiones proyectadas hasta 2040 en el escenario con medidas adicionales (WaM)

Fuente: MITERD (2021). "Proyecciones de emisiones a la atmósfera edición 2021. Resumen de resultados". Madrid, marzo de 2021. Pág. 7. https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/sistema-espanol-de-inventario-sei/210315-informeproyecciones-2021_tcm30-523951.pdf

En todo caso, la comparación de los resultados de este escenario del citado documento de Proyecciones de emisiones con los del escenario tendencial que recogen (WeM), sin las actuaciones asociadas al cumplimiento de las Contribuciones Nacionales Definidas y de las medidas del PNIEC y PNCCA, muestra un claro efecto positivo conjunto de la puesta en marcha del señalado PNIEC 2021-2030, del PNCCA y de la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo, con particular incidencia en la reducción de COVMN, SOx y GEI, para los cuales se duplica con creces la reducción.

Figura 7. Exigencias de reducción de GEI para limitación del calentamiento global, según escenarios, para el 2030, de cumplimiento de las Contribuciones Nacionales Definidas (NDC) o de políticas de descarbonización adicionales.



Fuente: MITERD (2021). “Proyecciones de emisiones a la atmósfera edición 2021. Resumen de resultados”. Madrid, marzo de 2021. Pág. 8. https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/sistema-espanol-de-inventario-sei/210315-informeproyecciones-2021_tcm30-523951.pdf

El escenario “Hacia la sostenibilidad” de la Figura 4 supone la adaptación del PNIEC 2021-2030, en 2023, a los nuevos objetivos y exigencias de la UE para 2030, tras su revisión obligatoria en ese año, y la materialización del resto de medidas previstas por la UE para la Transición Verde, en particular la última línea de propuestas de actuación de la CE, recogidas en el “Fit to 55”¹² (presentada por la Comisión el 14 de julio de 2021).

Entre las propuestas de regulación de este “FIT to 55” (por lo menos 12 nuevas propuestas legislativas) se encuentran medidas encaminadas a lograr que entre el 38-40% de la energía que se consuma en la UE sea de origen renovable, o a alcanzar objetivos más exigentes y obligatorios de eficiencia energética: 36-37% para la energía final consumida y 39-41% para el consumo de energía primaria. Estas medidas superan lo establecido en el actual Plan “España Puede” y delatan su deficiencia para acompañar a una transición ecológica que nos sitúe en un escenario óptimo como el planteado para una lograr una auténtica transición ecosocial.

En síntesis, desde la perspectiva de la transición ecológica, fundamentalmente en reducción de emisiones, contaminación y seguimiento de los objetivos europeos, el balance del Plan “España Puede” puede considerarse positivo para el horizonte de 2030, pero es muy mejorable en términos globales ya que debería encaminarse a lograr –con el establecimiento de medidas eficaces y efectivas– un cambio en las formas de vida de las personas fomentando, por

¹² https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/simson/announcements/speech-commissioner-simson-itre-committee-meeting-fit-55_en

ejemplo, la disminución del consumismo y no sólo de generación de residuos, o la sustitución del consumo de proteínas animales, sin afectar a las personas con menos recursos. Igualmente, este plan debería facilitar de una forma más intensa y prioritaria el desarrollo de comunidades energéticas locales renovables, que integrarían producción y autoconsumo local, y que definirían el futuro modelo energético en el país. También debería establecer medidas más rotundas de eficiencia energética para reducir la contaminación y los gases de efecto invernadero que generan el transporte, internalizando de una forma más decidida los costes externos que generan en los medios de transporte que los producen para cada viaje. Al igual que debería equiparar las condiciones de pago por uso y mantenimiento de infraestructuras en todos los modos de transporte, aunque evitando la regresividad de las medidas sobre las personas de menores niveles de renta, regulando su incidencia de forma que se asegure su progresividad en el cobro.

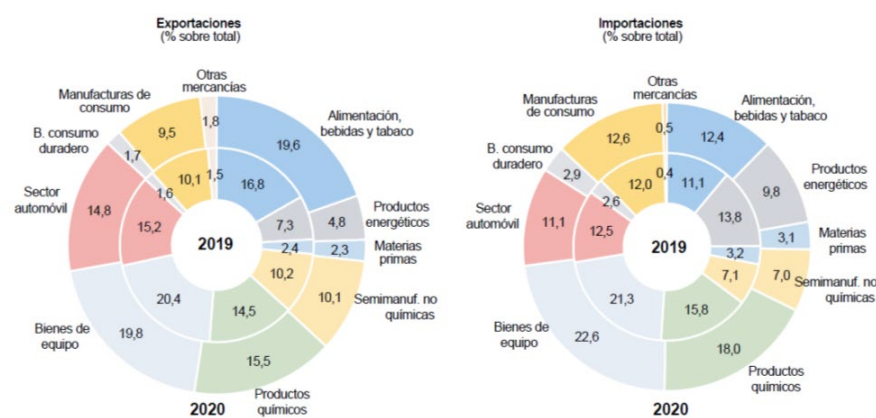
Tampoco resultan suficientemente tratados o incorporados al plan, para avanzar en la transición ecosocial deseable, aspectos como el uso agrario de la tierra, la contaminación de suelos y aguas subterráneas por fertilizantes y pesticidas (y su incidencia en el ciclo del agua), o la adaptación/resiliencia socioeconómica frente al inevitable calentamiento global/cambio climático.

Y no tiene, asimismo, un tratamiento que pueda considerarse suficiente la fiscalidad verde, que en 2030 debería alcanzar la media europea (pasar del 1,8% sobre el PIB al 2,6% en 2030) para ser una herramienta de impulso para la descarbonización, la economía circular y la protección ambiental, puesto que se internalizan los efectos negativos en los productores. Tampoco se contempla, en paralelo, la internalización positiva de los servicios de los ecosistemas (beneficios derivados) en las personas que coadyuvan a su producción.

Además, hay que tener en cuenta que la fiscalidad verde puede ser socialmente muy regresiva, con una incidencia desigual –en términos de su efecto sobre el total de la renta– y perjudicial para los más desfavorecidos, el medio rural y las clases medias.

Resulta, además, muy objetable no integrar la componente 3 (Transformación digital y ambiental del sistema agroalimentario y pesquero) en el enfoque global de la transición ecológica, por considerar que tiene una importancia económica estratégica, demostrada durante la emergencia sanitaria generada por la pandemia, por su positivo papel en la balanza comercial de España, con unas exportaciones que superan los 53.700 millones de euros y un saldo positivo de 14.600 millones. Este criterio economicista sirve también para justificar las ayudas a otros sectores, como el turismo masivo, de sol y playa, o el sector automovilístico, entre otros, y para establecer medidas que, obviamente, tienen una repercusión cierta y positiva desde el punto de vista socioeconómico, pero no siempre compatible con la urgente transición ecosocial.

Figura 8. Estructura de las exportaciones e importaciones españolas 2019-2020.



Fuente: SEC con datos de Aduanas

Fuente: MICT (2021). “PLAN DE ACCIÓN PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA 2021-2022”. Mayo, 2021. Pág. 46.

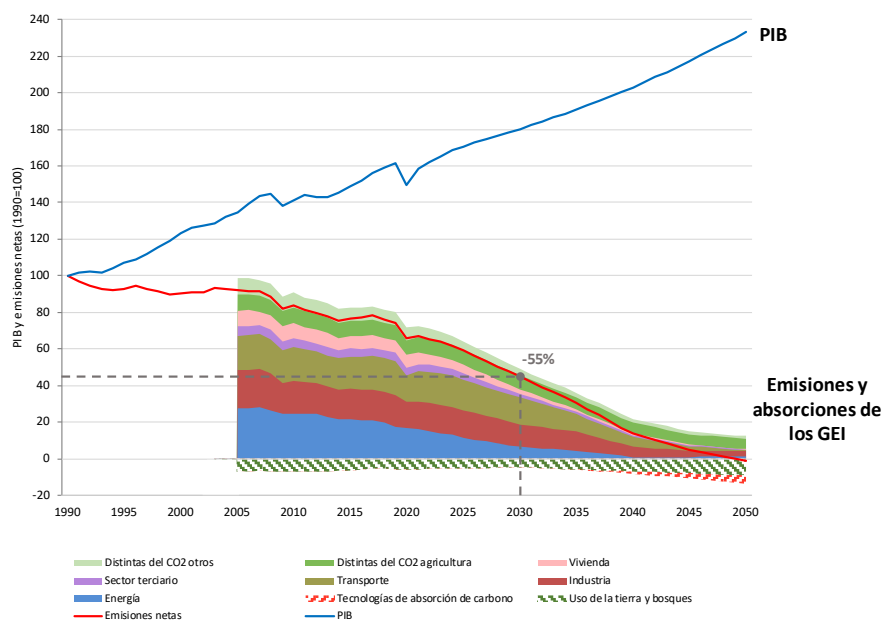
De hecho, las reformas e inversiones contempladas en esta componente 3, y las que afectan al resto de sectores señalados, tienen una consideración fundamentalmente económica, aunque se utilice la coetilla de la sostenibilidad en su definición. De hecho, son continuistas con las políticas tradicionales sobre el regadío y su modernización¹³, muy discutibles desde la perspectiva de la planificación de las demarcaciones hidrográficas ante el cambio climático, y del estado de la contaminación de suelos y aguas subterráneas por fertilizantes y pesticidas.

2. Un marco europeo optimista para la transición ecológica

España pertenece a una UE con una posición de vanguardia en lo que se refiere al pretendido objetivo de compaginar crecimiento económico con descarbonización de la economía.

¹³ Un problema importante radica en que las concesiones de las que disponen los regantes no se adecúan a las menores necesidades hídricas tras la modernización con nuevas concesiones, y el agua remanente se utiliza, fuera de norma, para ampliar superficie de regadío o para su monetización privada.

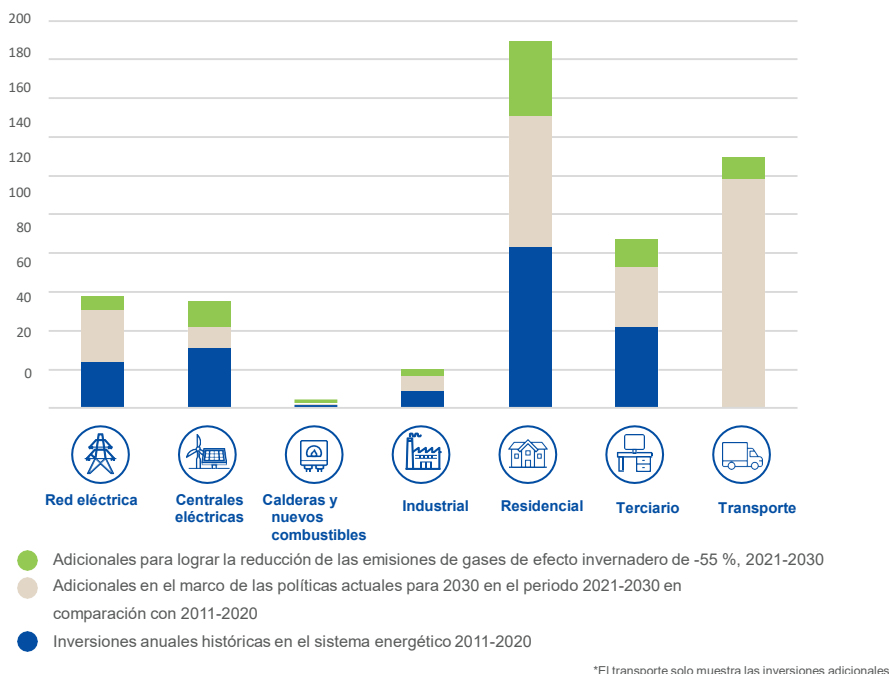
Figura 9. Evolución y estimación para 2050 del PIB y Emisiones GEI netas sectoriales UE.



Fuente: CE (2020). "Intensificar la ambición climática de Europa para 2030", Bruselas, 17.9.2020. COM (2020) 562 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0562>

El cumplimiento simultáneo de ambos objetivos exige una modificación sustancial de las prioridades de inversión en el seno de la UE y de sus países miembros. Para seguir la hoja de ruta marcada en la Figura 9, según los compromisos acordados en la Agenda de París, y en los Planes de Recuperación y Resiliencia de la CE, sería necesario, para 2030, aumentar las inversiones anuales relacionadas con la producción y el uso de energía en el período 2021-2030 algo más de un punto porcentual del PIB, por término medio, en comparación con la década anterior, lo que equivale a un incremento de alrededor de 260.000 millones de euros al año. Para llegar al objetivo superior aprobado, de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero del 55%, la cifra asciende a 350.000 millones de euros en los distintos sectores implicados, según se aprecia en la Figura 10.

Figura 10. Inversiones medias sectoriales y nuevas para 2030 para reducir el 55% las emisiones en la UE.



Fuente: Comisión Europea (2020). "Evaluación, a escala de la UE, de los planes nacionales de energía y clima". 17/09/2020. Pág. 15. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0564&from=EN>

La UE es consciente de que no son sólo necesarias ingentes inversiones (para las que se podrán utilizar los casi dos billones de euros incluidos en el Presupuesto 2021-2027 y en los MRR) para lograr una producción "verde" y "competitiva", sino marcos regulatorios más estrictos, que la Comisión ya ha anunciado en distintas ocasiones y que, tras la presentación y evaluación de los Planes de Recuperación y Resiliencia de los estados miembros, ha materializado en el nuevo Plan "Fit for 55"¹⁴ que incluye propuestas de regulación en campos diferenciados de las que podemos destacar:

- Nuevas políticas dirigidas a lograr que entre el 38 y el 40% de la energía que se consuma en la UE sea de origen renovable.
- Objetivos, más exigentes y obligatorios de eficiencia energética: 36-37% para la energía final consumida y 39-41% para el consumo de energía primaria.
- Obligación del establecimiento de puntos de recarga eléctricos, "hidrogenaras" y de gas licuado natural¹⁵, con normas dirigidas a asegurar,

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/simson/announcements/speech-commissioner-simson-itre-committee-meeting-fit-55_en

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/revison_of_the_directive_on_deployment_of_the_alternative_fuels_infrastructure_with_annex_0.pdf

entre otros aspectos, que, para 2030, cada 60 km exista un punto de recarga eléctrico y un adecuado desarrollo de estos puntos en las ciudades para la expansión del vehículo eléctrico (artículos 3 a 5); la disponibilidad de una infraestructura de “hidrogenaras” (artículos 6 y 7) cada 150 km y cada 450 km para vehículos pesados; disponibilidad de estaciones de gas natural licuado en 2025 (artículo 8); condiciones para la oferta de carga eléctrica y gas natural licuado en los puertos marítimos (artículos 9 a 11); oferta de electricidad en aeropuertos (artículo 12); exigencia a los países de establecer, en 2023, planes con alternativas a los combustibles fósiles en el campo del transporte e infraestructuras asociadas, y notificar a la Comisión su marco de políticas nacionales antes del 1 de enero de 2025.

- Prohibición de venta, en 2035, de coches y furgonetas nuevas con motores de combustión (lo que exigiría coches eléctricos o de pila de hidrógeno) y prohibición de circulación en 2050.
- Obligación de pagar por el CO₂ que emiten, las denominadas emisiones difusas, a los sectores de la edificación y el transporte, con la creación de un mercado propio de emisiones de CO₂, para que se incremente el coste diferencial de las emisiones, contribuyendo a su reducción. Aunque la Comisión es consciente de que las empresas terminarán trasladando el incremento de costes al consumidor final, como ya sucede en la actualidad.
- Progresiva penalización para las empresas que no incluyan en sus objetivos la descarbonización progresiva concordante con el objetivo de descarbonización de la UE para 2050.
- Endurecimiento de las condiciones del mercado de emisiones para elevar el precio de la tonelada de CO₂. Sus efectos se están haciendo sentir ya sobre el conjunto de la economía (precio actual en torno a 50 €/ton) y se sentirán en mayor medida en el futuro.
- Para evitar el *dumping* de emisiones, la Comisión propone un arancel climático europeo para las importaciones en función de su huella de dióxido de carbono diferencial respecto a los mismos productos fabricados en la UE. Este arancel afectará a sectores de gran consumo energético, como la producción de acero, aluminio, cemento, fertilizantes y electricidad, cuyas empresas europeas compiten en desventaja con las importadoras porque pagan por sus emisiones. Aunque se introducirá de forma progresiva a partir de 2026, la oposición exterior a este arancel, incluido EEUU, es muy fuerte.
- Reforma de la directiva sobre impuestos energéticos para cambiar la imposición por volumen por un impuesto sobre la carga energética de cada combustible, lo que tendrá una incidencia muy significativa sobre los combustibles fósiles (la gasolina y el diésel tendrían un impuesto del orden de 10,75 euros/gigajulio y la electricidad de 0,15 euros/gigajulio).

La puesta en marcha de algunas de estas medidas no va a resultar sencilla, no sólo por la oposición de las grandes potencias a las que les afectan directamente, que podrían tomar represalias comerciales en otros campos, sino porque su aprobación tendrá que producirse en el Parlamento europeo, donde la oposición probablemente sea superable, y en un Consejo europeo, donde se

prevé la oposición radical de muchos países por los efectos sobre sus economías.

Los efectos diferenciales de estos objetivos y políticas sobre la población con menor renta, sobre los autónomos y sobre quienes viven en el medio rural, por el mayor peso de los productos encarecidos en su cesta de la compra (problema actual ya en el encarecimiento de la electricidad o de los combustibles fósiles), son un problema y pueden causar una mayor brecha de desigualdad, elevar el descontento y desencadenar protestas de grandes grupos de población, como ya ha sucedido anteriormente. Para evitarlo, se ha previsto un fondo social, de 72.000 millones de euros¹⁶, para el período 2025-2032, cuando las nuevas políticas de los estados miembros estén aprobadas, que difícilmente va a poder compensar a una clase media-baja y a la población en riesgo de pobreza, cada vez más numerosa e insatisfecha¹⁷.

3. El marco global de la insostenibilidad ambiental

En todo caso, el posicionamiento europeo en pro de la transición verde es manifiestamente insuficiente para:

- corregir las tendencias mundiales en consumo de energías fósiles en el horizonte del 2030;
- impedir que las emisiones de GEI sigan acelerando el calentamiento global;
- evitar que el calentamiento global y el cambio climático asociado puedan convertirse en una fuente de gravísimos problemas para España, para la UE y para el conjunto de la humanidad;
- evitar la generación de migraciones climáticas de subsistencia, de tamaño desproporcionado frente a las actuales.

Sobre la gravedad de la insostenibilidad del actual modelo de crecimiento, el último Informe sobre la “huella ecológica” y su relación con la “biocapacidad” territorial¹⁸, como apreciamos en la Figura 11, muestra que en 1970 la huella ecológica igualó a la biocapacidad del planeta, entrando con posterioridad en una situación de evidente déficit ecológico (insostenibilidad) al superar dicha huella ecológica la biocapacidad, como consecuencia de la dinámica de crecimiento socioeconómico y transformación territorial del conjunto del planeta.

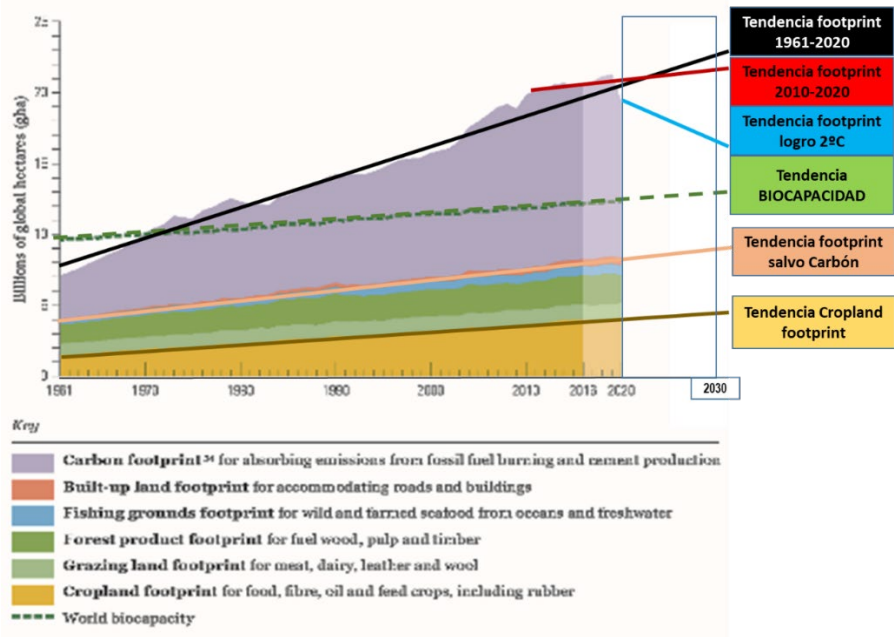
¹⁶ Propuesto por la Comisión para paliar el impacto que el encarecimiento del suministro energético puede tener por los mayores costes en el transporte y por la mayor factura del consumo en los hogares.

¹⁷ La Comisión estima que, en la actualidad, unos 34 millones de europeos están incluidos en el riesgo de pobreza energética.

¹⁸ *National Footprint and Biocapacity Accounts 2021 Edition*. <https://data.footprintnetwork.org/> recoge los indicadores que podemos considerar como aproximación sintética a la sostenibilidad ambiental, al estimar la oferta y la demanda de la biocapacidad de la Tierra con los datos oficiales publicados por Naciones Unidas para el período 1961-2017.

Para 2030, es previsible la inevitable continuación de esta insostenibilidad global, que se mantendría, incluso en el mejor de los casos, asociada a la consecución de una reducción de la huella de carbono mundial del 45% (para avanzar hacia el control del calentamiento global en los 2 °C), tal y como se aprecia en las líneas de tendencia correspondientes a las distintas huellas ecológicas asociadas a los tres escenarios diferenciados, hasta el 2030, que se recogen en la Figura 11.

Figura 11. Tendencias previsibles en la huella ecológica y en la biocapacidad al 2030.



Fuente: Elaboración propia con base en National Footprint and Biocapacity Accounts 2021 Edition.
<https://data.footprintnetwork.org/>

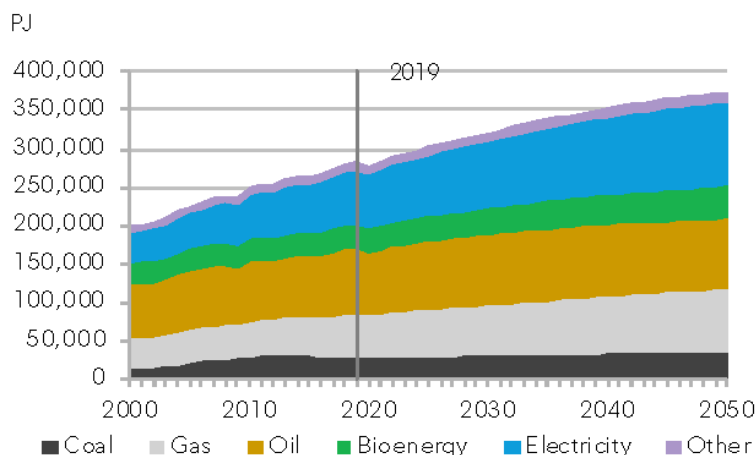
De todos los distintos informes analizados sobre las previsiones de evolución del uso energético mundial, es el de BloombergNEF (2020)¹⁹ el que parece ajustarse (dentro de la fuerte fragilidad de cualquiera de las perspectivas consideradas) a lo que podría ser la evolución más realista de cara al 2030.

Con un enfoque que difiere –y es más realista– del resto de informes en las capacidades de la tecnología, en el grado de aceptación por parte de los consumidores tanto de los vehículos eléctricos, como de la energía fotovoltaica a pequeña escala, de las baterías y de las bombas de calor (elementos fundamentales para la reducción de las emisiones de GEI) y, en particular, con un análisis de cómo la evolución de los costes y la creciente penetración del mercado de estos productos y tecnologías crean efectos de imitación, en la

¹⁹ BloombergNEF (2020), "New Energy Outlook 2020". Figure 2.
https://assets.bbhub.io/professional/sites/24/928908_NEO2020-Executive-Summary.pdf

producción y el consumo (modas), que pueden impulsar su crecimiento exponencial, BloombergNEF define el Escenario de Transición Económica (ETS) para el 2050²⁰ que se aprecia en la Figura 12.

Figura 12. Evolución y prospectiva del uso energético total, por fuente 2000-2050.



Fuente. BloombergNEF (2020) "New Energy Outlook 2020". Figure 2. Pág. 6.
https://assets.bbhub.io/professional/sites/24/928908_NEO2020-Executive-Summary.pdf

En este Escenario de Transición Económica (ETS), las energías renovables pasan de representar el 4% de la energía primaria global, en 2019, al 19% en 2050, mientras que el petróleo pasa del 32% al 25%, y el gas representaría el 22% en 2050, lo que nos conduciría a un calentamiento global del orden de 2,2 °C para este año. También señala que reducir el calentamiento global a 2 °C para el 2100 implicaría inversiones hasta el 2050 que casi duplicarían las recogidas en el Escenario ETS, lo que lo hace muy improbable, aunque es el asumido por muchos otros de los informes provenientes de distintas fuentes.

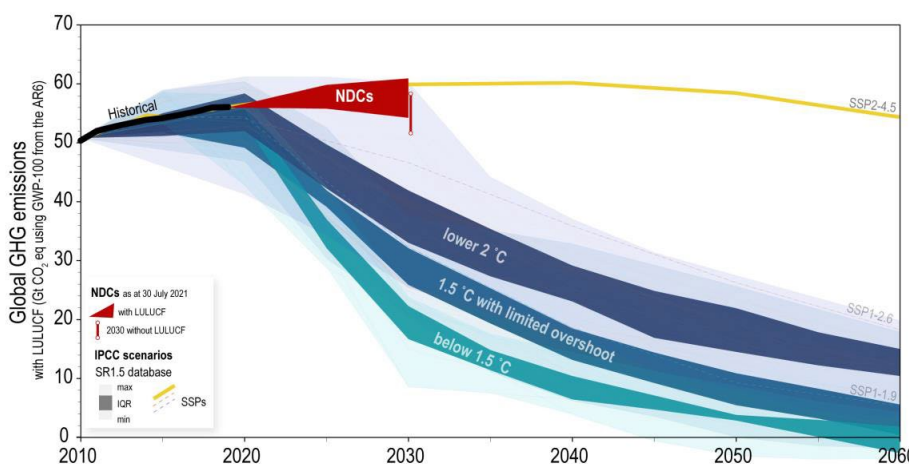
Todos los escenarios propuestos por fuentes alternativas más optimistas gravitan en torno a previsiones de mayores mejoras de la eficiencia energética derivadas de progresos tecnológicos, de la electrificación y de la sustitución de combustibles fósiles por renovables (sustentada en la hipótesis normalmente asumida de la continuada disminución relativa de sus costes), desarrollo de un almacenamiento energético barato, y disminución del consumo y mejoras de la eficiencia energética residencial y de la movilidad por cambios en el comportamiento y nuevas inversiones de los consumidores. En todos ellos se contempla, no obstante, que los combustibles fósiles continuarían desempeñando un papel fundamental en el sistema energético, satisfaciendo más de la mitad de toda la demanda mundial de energía en 2050.

²⁰ Incluyendo datos de proyectos patentados, encuestas de precios de mercado y modelos detallados de costos de proyectos de abajo hacia arriba, componente por componente.

El 17 de septiembre de 2021, se publicaba el Informe provisional de Naciones Unidas sobre las Contribuciones Nacionales Definidas (NDC en sus siglas en inglés) presentadas, actualizadas a 30 de julio de 2021²¹, que deben reflejar los nuevos compromisos asumidos para mitigar el calentamiento global, según lo establecido en el Acuerdo de París, de 2015, correspondiente a la COP21 de cambio climático.

El nuevo Informe muestra que las 164 partes, en representación de los 191 países signatarios del Acuerdo de París, que acumulan del orden del 93% de las emisiones globales de 2019, han actualizado sus NDC. Pero su consideración conjunta llevaría a que las emisiones globales no solo no disminuirían para el 2030, sino que serían un 16,3% superiores a las de 2010; lo que haría imposible conseguir el objetivo de mantener el calentamiento global por debajo de 2 °C para 2100 –y mucho menos por debajo de 1,5 °C–, ya que ello exige que las emisiones se reduzcan, como mínimo, un 25% para el primer caso, y un 45% para el segundo respecto a las emisiones registradas en 2010, tal y como se registra en la Figura 13.

Figura 13. Comparación de la Evolución de las Emisiones Globales y la previsión asociada a los NCD con la sendas derivadas de los últimos Informes del IPCC.



Fuente: United Nations. (2021) "Nationally determined contributions under the Paris Agreement". Framework Convention on Climate Change (FCCC). 17 September 2021. Pág. 29.
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_08_adv_1.pdf

En la figura la senda amarilla correspondiente a SSP2-4,5 es la que establece el citado Grupo de Trabajo I, al 6º Informe del IPCC, que conduciría a un aumento de temperatura, a final de siglo, de entre 2,1º y 3,5 °C, con una media de 2,7 °C. En todo caso, una senda muy lejana de la necesaria para cubrir los objetivos deseados de restringir el calentamiento a los 2 °C, por no citar la inviabilidad de

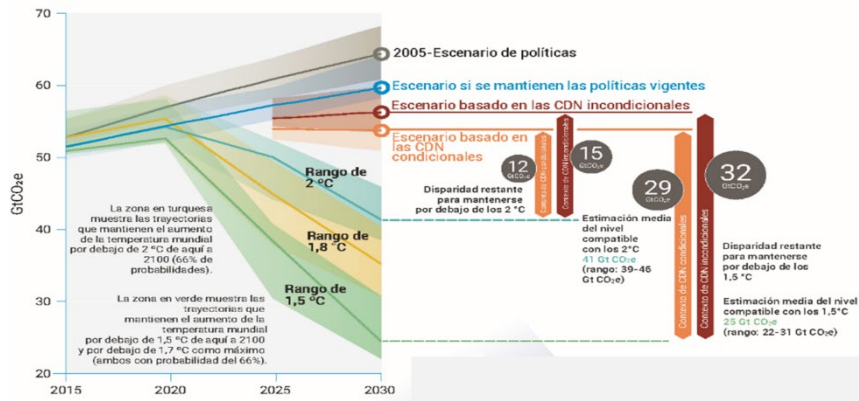
²¹ United Nations. (2021) "Nationally determined contributions under the Paris Agreement". Framework Convention on Climate Change (FCCC). 17 September 2021.
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_08_adv_1.pdf

reducirlo a 1,5 °C como demanda el IPCC para evitar catástrofes de graves consecuencias.

De los nuevos NCD presentados, destaca el caso de la UE, que como hemos señalado ha aumentado su objetivo de reducción de emisiones, para el 2030, del 40 al 55%, y pretende ser neutra en emisiones de gases efecto invernadero en el año 2050; y el caso del Reino Unido, que ha aumentado el objetivo de reducción de emisiones del 53 al 68%, para 2030, para llegar también a la descarbonización en el 2050. En el otro extremo, ni Australia ni Rusia habían aumentado su compromiso de reducción de emisiones, EEUU presenta su descarbonización para el 2050, y China para el 2060²².

La UE+China+EEUU representan más del 50% de las emisiones globales de GEI; pero, aunque éstas desaparecieran en su totalidad para el 2060, el ritmo de crecimiento de las emisiones del resto de países no comprometidos con su reducción, llevaría a un incremento global de la concentración de GEI en la atmósfera muy superior a la actual. No obstante, si EEUU, siguiendo la pauta de la UE, asume y cumple la senda de su nuevo compromiso de descarbonización para el 2050 y China materializa la suya para la descarbonización entre 2030 y 2060, podríamos esperar que el calentamiento global se situara por debajo de los 2 °C para el 2050, según las señaladas previsiones del Grupo Intergubernamental sobre Calentamiento Climático (IPCC).

Figura 14. Exigencias de reducción de GEI para limitación del calentamiento global, según escenarios, para el 2030, de cumplimiento de las Contribuciones Nacionales Definidas (NDC) o de políticas de descarbonización adicionales.



Fuente: UNEP (2021). "Making Peace with Nature: A scientific blueprint to tackle the climate, biodiversity and pollution emergencies.". ES 2. Pág. 31. Versión del Resumen Ejecutivo, en español <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34948/MPN.pdf?sequence=3>

²² Otros países grandes emisores, como Brasil, habían presentado un NCD sin objetivos de reducción de emisiones para 2030 y sin las medidas exigidas desde numerosas instancias para frenar el aumento de la deforestación.

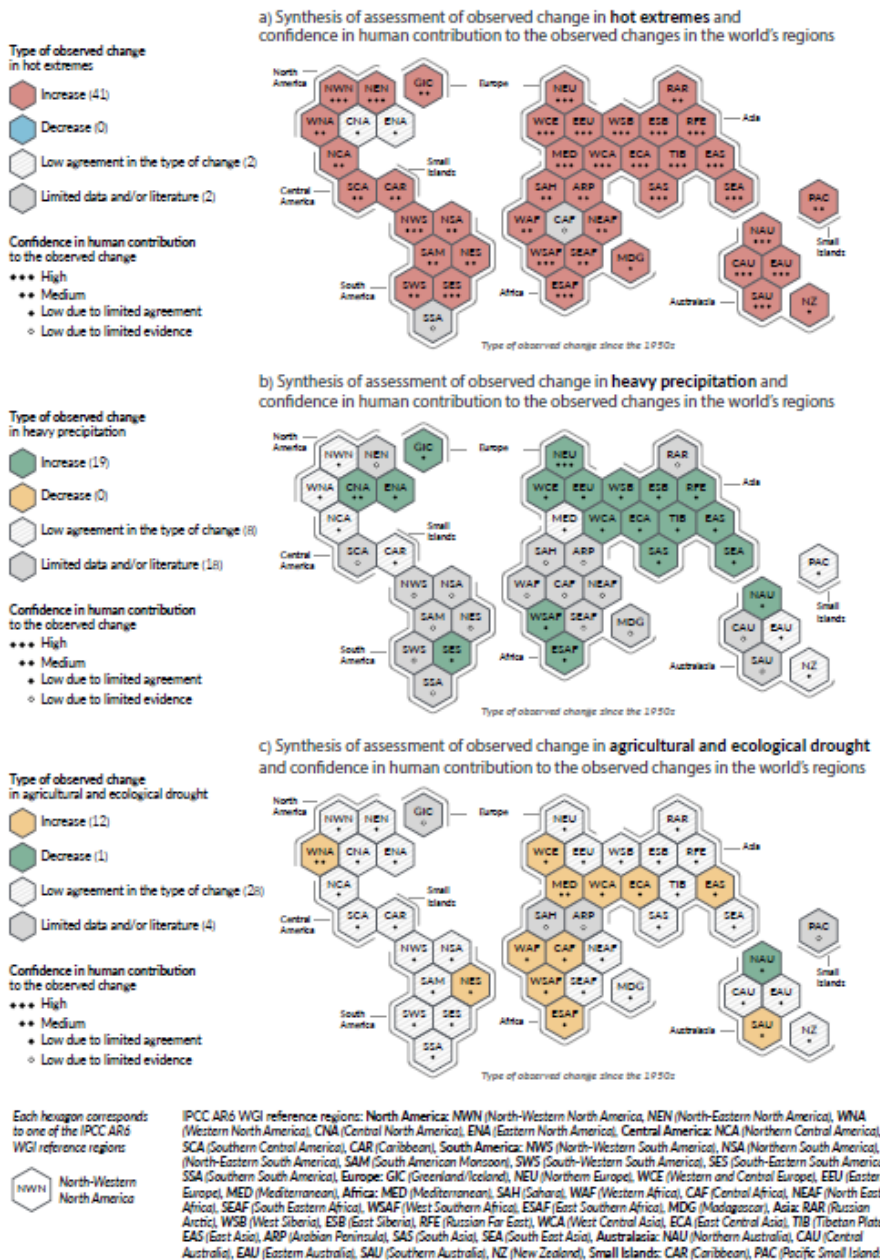
Y lo cierto es que los miembros del G20, que son responsables del 78% de las emisiones mundiales, en los programas puestos en marcha en 2020 para combatir los efectos de la pandemia han invertido en estímulos para los combustibles fósiles más de 190.000 millones de euros; y sólo 124.000 millones de euros en el sector de las renovables o en la mitigación de emisiones.

La conclusión es un horizonte de calentamiento global creciente que, pese a la toma de conciencia de gran parte de la población, se convierte en un riesgo de gran magnitud que, en última instancia, podría llegar a amenazar la supervivencia de una parte significativa de la humanidad sobre el planeta.

El 6º Informe del Grupo de trabajo 1 del IPCC²³, presentado el 9 de agosto de 2021, ratifica los aspectos indicados, tanto respecto a las indudables causas antropogénicas del calentamiento, como a las consecuencias ya registradas en el aumento de temperaturas, precipitaciones o sequías extremas, cuya síntesis se recoge en la Figura 15, y supera lo contemplado en su 5º Informe, al igual que sucede con lo referente a deshielos del ártico (fundamentalmente) y del antártico, de los glaciares y del correspondiente incremento del nivel del mar; o a los progresivos riesgos que se derivan del continuado incremento de temperaturas y cambio climático asociado, aspectos todos ellos ya contemplados en nuestra investigación, con fuentes comunes a las recogidas en el 6º Informe del IPCC.

²³ IPCC, 2021: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [MassonDelmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S. L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M. I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J. B. R. Matthews, T. K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press. In Press.
https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf

Figura 15. Cambios climáticos que afectan a cada ámbito territorial del planeta.

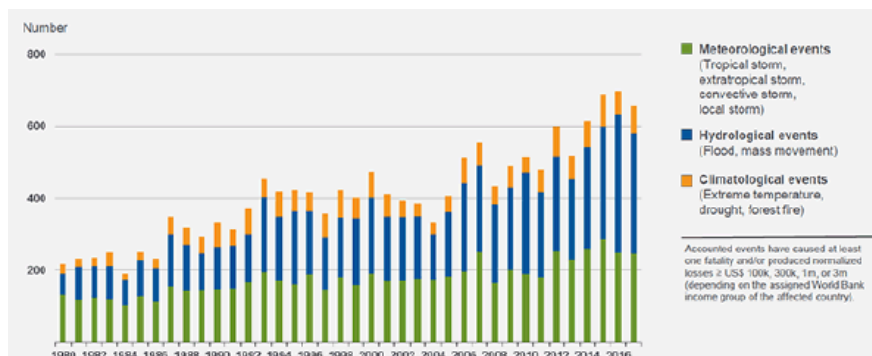


Fuente: IPCC_AR6_WGI (2021). "Summary for Policymakers". Pág. 12.
https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf

4. Fenómenos climáticos extremos y sus consecuencias

Por otro lado, el calentamiento global y el cambio climático asociado están generando graves consecuencias para las vidas humanas y daños patrimoniales y naturales, que tienden a crecer de forma muy significativa a medida que los niveles de calentamiento global se intensifican. Ya no sólo crece el número de los fenómenos meteorológicos extremos registrados, tal y como se recoge en la Figura 16, sino que estos ocasionan un preocupante crecimiento en costes económicos y personales.

Figura 16. Evolución del número global de fenómenos meteorológicos extremos, según tipología.



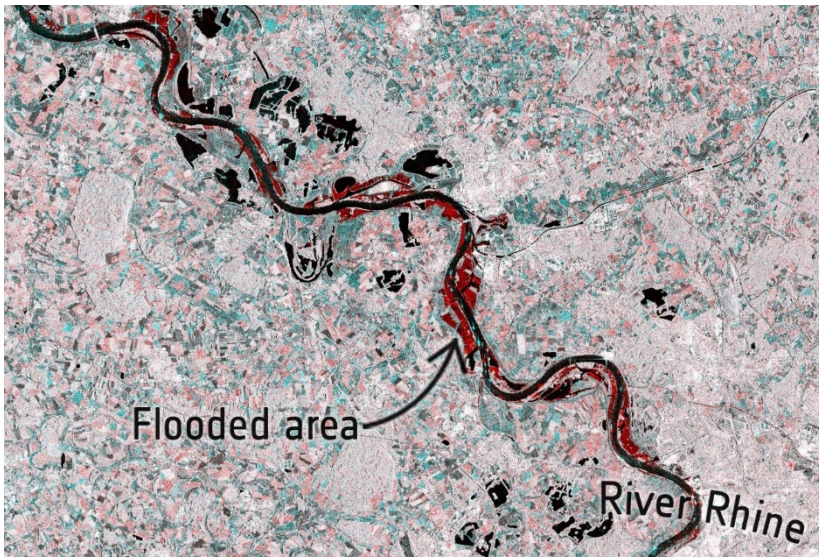
Fuente: WMO (2020). "United in Science 2020". Pág. 16. https://public.wmo.int/en/resources/united_in_science

Si las pérdidas económicas y daños causados por los 690 fenómenos meteorológicos extremos mundiales registrados en 2017 alcanzaron en torno a los 330.000 millones de dólares, para 2018 esas pérdidas económicas mundiales se situaron en torno a los 450.000 millones de dólares, casi un 33% más que en 2017, lo que manifiesta una tendencia que, todavía sin terminar de cuantificar globalmente, se consolida para 2020²⁴.

En 2021, los fenómenos extremos en el mundo se están multiplicando (Filomena, en España, temporales en EEUU y Canadá...) y provocando situaciones extremas en la propia UE, como las fuertes lluvias (julio de 2021) provocadas por una DANA de periodo de retorno superior a los 100 años, que han generado inundaciones en Europa occidental y más de 90 muertes y más de 1.000 personas desaparecidas, o los ya recurrentes incendios anuales de consecuencias desastrosas crecientes como en el caso del este de EEUU (California, Oregón, ...), o en el este mediterráneo (Grecia, Turquía...).

²⁴ Por ejemplo, como consecuencia de los desastres meteorológicos y climáticos, los EEUU sufrieron pérdidas récords de 22.000 millones de dólares en 2020, que fue, para ese país, el quinto año más cálido en los años transcurridos desde que se iniciaron los registros de temperatura.

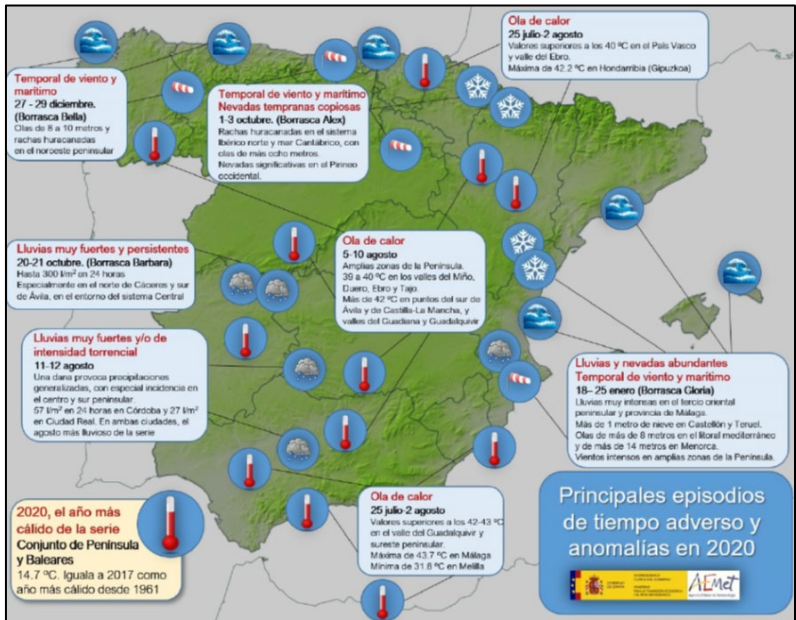
Figura 17. Superficie urbana afectada por las inundaciones en el oeste alemán (13-15 julio 2021).



Fuente: Copernicus Sentinel-1.
https://www.esa.int/ESA_Multimedia/Images/2021/07/Satellitendaten_zeigen_Ueberschwemmungen_in_Westeuropa

En España, las anomalías climáticas en forma de inundaciones, olas de calor singulares, sequías o temporales con graves efectos sobre el litoral, también se multiplican tal y como se aprecia en la Figura 18.

Figura 18. Principales episodios de tiempo adverso en 2020 por lugar de ocurrencia.



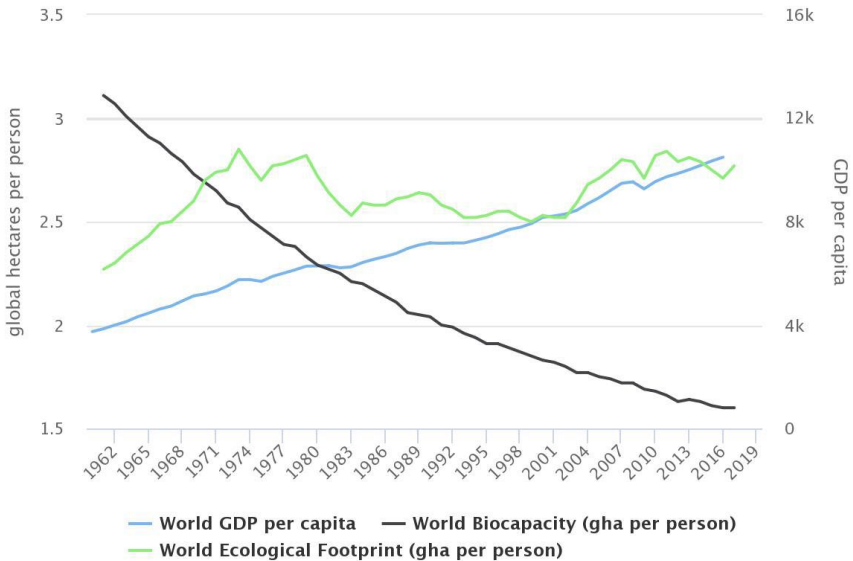
Fuente: AEMET (2021). "Informe sobre el estado del clima de España 2020". Pág. 12.
(http://www.aemet.es/documentos/es/conocermas/recursos_en_linea/publicaciones_y_estudios/publicaciones/Informes_estado_clima/Resumen_ejecutivo_informe_clima_2020.pdf)

5. Superación de límites ecológicos y pérdida de biodiversidad

El crecimiento demográfico previsto, que nos llevará a alcanzar los 8.300 millones de habitantes en 2030, y el incremento del consumo mundial asociado hacen prever un mayor cambio en el uso de la tierra, la superación de los límites biogeoquímicos (nitrógeno y fósforo) y una mayor incidencia sobre la biodiversidad y el deterioro de los ecosistemas, lo que acelerará la materialización de la “sexta gran extinción” en la que estamos inmersos²⁵.

El crecimiento mundial de la riqueza acumulada (capital fijo y financiero) y del consumo per cápita, directamente relacionados con el crecimiento del PIB global, causa un incremento continuo en el uso de recursos y de las emisiones de contaminantes. Este incremento es causa de la mayoría de los impactos ambientales y, unido a la pretensión de igualar estos niveles de consumo de todas las personas del planeta, muestra un devenir claro hacia el desastre ecosistémico, adicional al climático.

Figura 19. Evolución de la huella ecológica per cápita, biocapacidad per cápita y PIB global 1961-2017



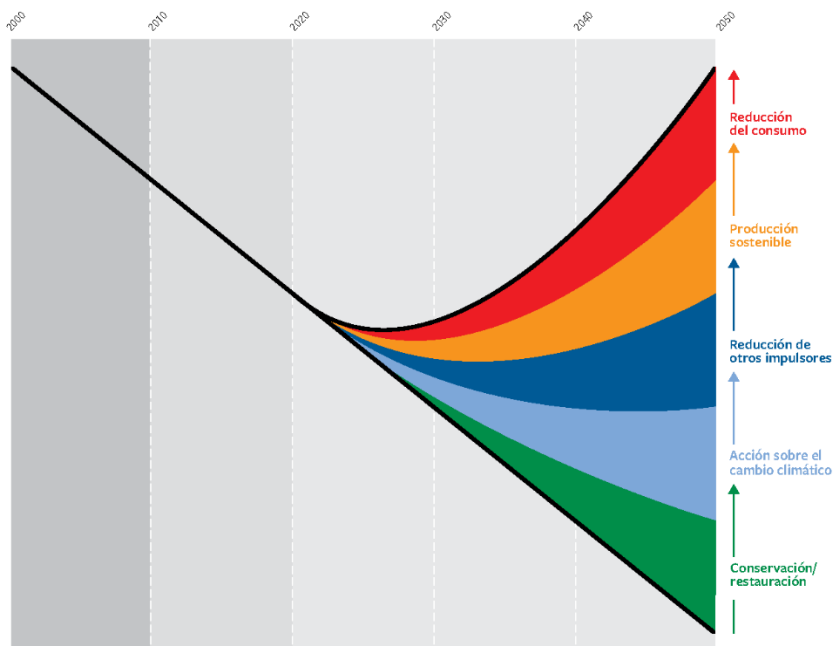
Fuente: National Footprint and Biocapacity Accounts 2021 Edition. <https://data.footprintnetwork.org/>

²⁵ Una “extinción masiva” se define como la pérdida del entorno del 75% de todas las especies del planeta en un intervalo geológicamente corto (menor a los 3 millones de años). Hasta ahora se han detectado cinco grandes extinciones masivas desde el Cámbrico. En la actualidad se está registrando una tasa de pérdida de especies hasta quince veces mayor que en las anteriores. Bradshaw CJA, Ehrlich PR, Beattie A, Ceballos G, Crist E, Diamond J, Dirzo R, Ehrlich AH, Harte J, Harte ME, Pyke G, Raven PH, Ripple WJ, Saltré F, Turnbull C, Wackernagel M and Blumstein DT (2021).- “Underestimating the Challenges of Avoiding a Ghastly Future”. Front. Conserv. Sci. 1:615419. doi: 10.3389/fcsc.2020.615419. <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fcsc.2020.615419/full>,

El último informe de la AEMA (EE nº 10/2020)²⁶ sobre el estado de la naturaleza en la Unión Europea, además de una descripción general del estado de las especies y los hábitats, tanto a nivel nacional como del conjunto de la UE, muestra un grave y continuo deterioro natural puesto que la mayoría de los hábitats y especies protegidos no se encuentran en buen estado de conservación, como consecuencia, fundamentalmente, de una agricultura y silvicultura insostenibles, de la expansión urbana y de la alta contaminación. Además, denuncia que las directivas sobre la naturaleza y otras leyes ambientales de la UE aún carecen de implementación por parte de muchos de los Estados miembros.

Por otra parte, el Informe “Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica 5”²⁷ establece que, para 2050, el estado de la biodiversidad y de los servicios de los ecosistemas va a estar condicionado por las políticas que se terminen desarrollando, según la dinámica que se recoge en la Figura 20. Para el mundo científico, sin embargo, son escasas las posibilidades de lograr revertir la desastrosa y peligrosa tendencia que representa la línea negra en dicha Figura.

Figura 20. Evolución de la diversidad biológica y previsiones al 2050 en función del logro de las acciones precisas.



Fuente: ONU. Medio Ambiente (2020). “Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica 5” <https://www.cbd.int/gbo/gbo5/publication/gbo-5-es.pdf>. Pág. 19

²⁶ <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020>

²⁷ ONU. Medio Ambiente (2020). “Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica 5” <https://www.cbd.int/gbo/gbo5/publication/gbo-5-es.pdf>. En el documento se aprecia la evaluación de los avances realizados para lograr las 20 Metas de Aichi para la diversidad biológica, con un resumen de los avances logrados, en su caso, y se establece la perspectiva esperable para el 2050.

El informe del IPBES²⁸, por su parte, señala que existen entre 631.000 y 827.000 virus desconocidos en la naturaleza que podrían producir pandemias más frecuentes, mortales y costosas, como consecuencia, principalmente, de los cambios ambientales antropogénicos, tanto por la degradación ambiental y el cambio climático, como por la pérdida de biodiversidad y el incremento de interacción con animales y especies que favorecen los procesos de zoonosis.

6. Los condicionantes globales a la difícil transición ecosocial

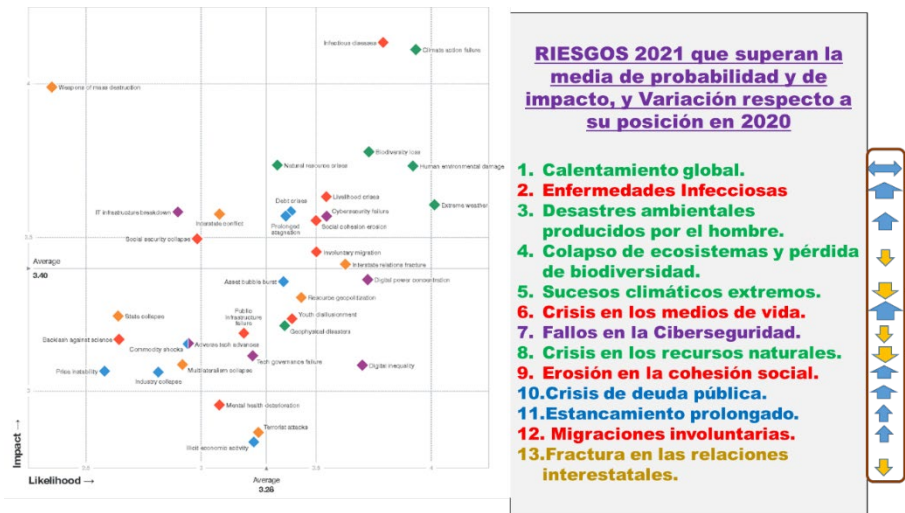
Antes de la pandemia, la escena mundial estaba dominada por dinámicas de globalización, fragilidad y crisis socioeconómicas, aumento de la desigualdad, revolución científico-técnica con una creciente capacidad de disrupción, constante aceleración de la capacidad de la especie humana para tratar su entorno de forma insostenible, crecimiento demográfico y expansión de la sociedad de consumo capitalista.

La reacción ante el Covid-19 ha generado, en 2020, un derrumbe económico con una magnitud y una velocidad inusitadas; ha paralizado amplios segmentos de la economía y acelerado cambios preexistentes en el poder socioeconómico, relegando a las grandes multinacionales de la industria, la energía y el automóvil, y alzando a las multinacionales tecnológicas, con mayor capacidad de innovación, digitalización y adaptación a las nuevas necesidades surgidas durante la pandemia.

La distribución del poder y de las plusvalías derivadas han favorecido a las multinacionales tecnológicas y a las ligadas a los servicios digitales, con un fuerte incremento de su capacidad de control (capitalismo de vigilancia). En esta nueva dinámica mundial no hay capacidad, por ahora, de enfrentar las crecientes contradicciones sociales derivadas de los cambios en las relaciones de producción, ni de resolver la creciente fragilidad e inestabilidad de los conflictos geoestratégicos, ni de enfrentar sus efectos destructivos sobre la sostenibilidad del planeta que, año tras año, aparece como uno de los principales factores de riesgo en los correspondientes informes sobre riesgos globales del Foro de Davos.

²⁸ Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES).- "IPBES Workshop on Biodiversity and Pandemics". https://ipbes.net/sites/default/files/2020-11/20201028%20IPBES%20Pandemics%20Workshop%20Report%20Plain%20Text%20Final_0.pdf

Figura 21. Principales riesgos 2021-2030 y su evolución respecto a los de 2020.



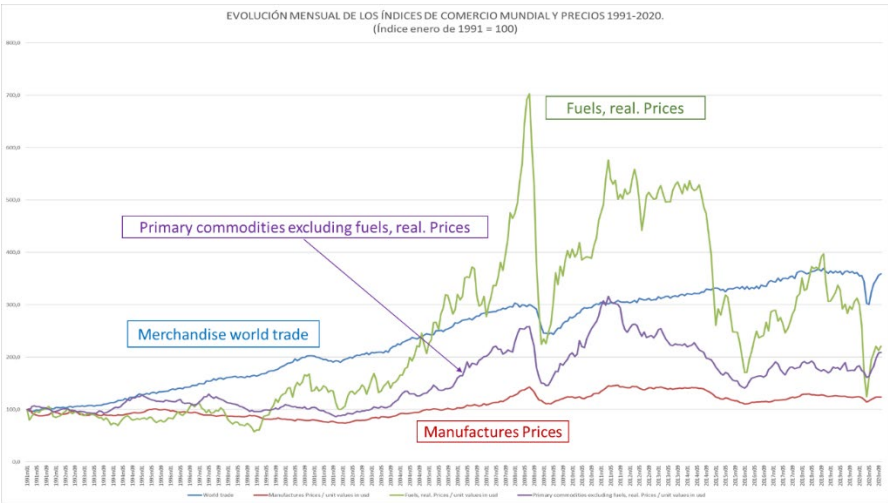
Fuente: Elaboración propia con base en The Global Risk 2021 ²⁹

Los riesgos ambientales (cinco de los 13 principales riesgos por impacto previsto y probabilidad de ocurrencia) siguen considerándose principales en el horizonte del 2030, seguidos de los de índole social (la pervivencia o aparición de nuevas pandemias, la crisis en medios de vida, la erosión en la cohesión social y la generación de grandes migraciones forzadas), de los riesgos económicos, con clara incidencia social (crisis de deuda pública y estancamiento prolongado), y de un riesgo reforzado en los ciberdelitos.

Desde el punto de vista socioeconómico, la pandemia ha afectado a las cadenas globales de producción, tanto por el cierre de fábricas y de fronteras como por la interrupción de los flujos de transporte de mercancías, con una magnitud e intensidad nunca registrada. Esto vino a constatar los riesgos preexistentes de una globalización (según se aprecia en la Figura 22) en una dinámica de estancamiento, registrada ya desde 2018, fundamentalmente en lo que atañe al comercio mundial de mercancías, con una aceleración del proceso de vuelta de muchas actividades productivas a los países matrices de las multinacionales.

²⁹ http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2021.pdf

Figura 22. Evolución mensual de los índices de comercio mundial y de los precios del petróleo y de materias primas.

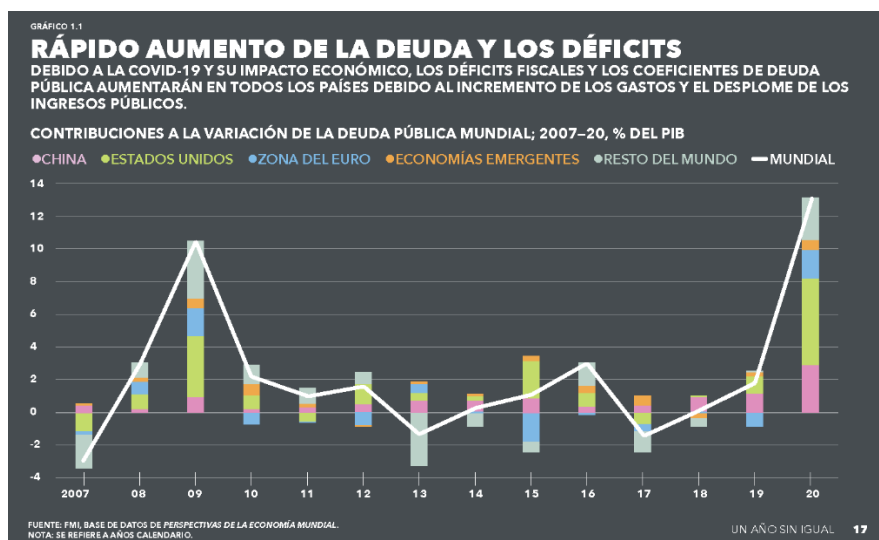


Fuente: Elaboración propia con datos del CPB World Trade Monitor, a 22/12/2020. (<https://www.cpb.nl/en/worldtrademonitor>)

Este proceso de vuelta se inicia, en aquellos casos en que es relevante la proximidad al mercado de consumo final, a medida que se desarrollan nuevas posibilidades de automatización y capacidad de control y desarrollo de las actividades productivas con las nuevas herramientas científico-tecnológicas, así como la caída del diferencial de costes laborales entre países en determinadas actividades, ligada a procesos de desregulación laboral, al uso de mano de obra inmigrante y al debilitamiento de los sindicatos en los países desarrollados.

No obstante, el orden mundial actual difícilmente va a aceptar cambios radicales en una globalización que implica redes planetarias de producción y reproducción social al servicio de multinacionales y de la economía financiero-especulativa, con una gobernanza guiada por una ideología neoliberal dirigida a construir y mantener el orden global capitalista, cada vez más frágil e inestable y, en la actual crisis del Covid-19, necesitado de ayudas estatales, que han alcanzado cifras descomunales que se cubrirán con impuestos futuros.

Figura 23. Variación de la Contribución Regional a la Deuda Pública Mundial 2007-2020.



Fuente: IMF 2020 Annual Report Spanish. Pág. 17.

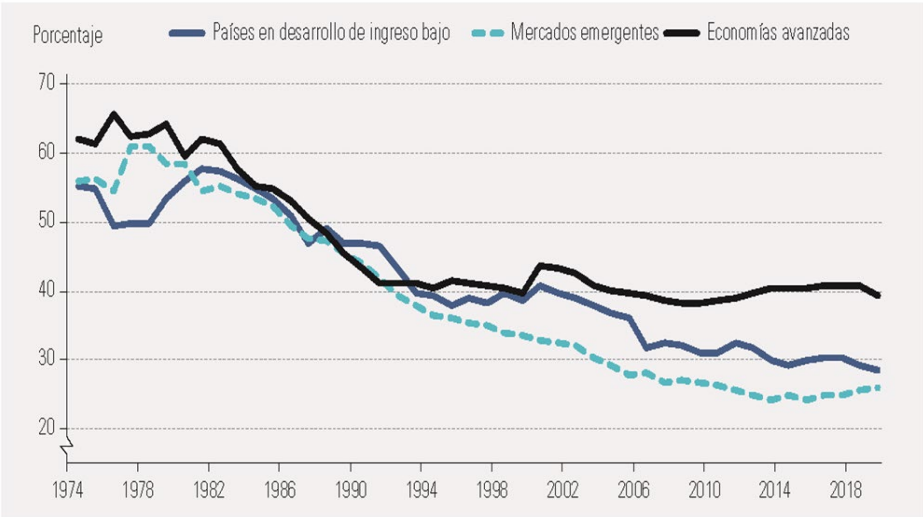
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2020/eng/downloads/imf-annual-report-2020-es.pdf>

Este fortísimo incremento de déficits y deudas públicas, junto con la inundación monetaria de los mercados por las acciones de los bancos centrales mundiales, asociada a las medidas adoptadas por la pandemia, han aumentado considerablemente los riesgos financieros ante una situación en la que las monedas pueden ver reducido su poder de compra en los próximos años, si se materializa y consolida el incremento de la inflación por encima de cifras muy superiores al 2%, como consecuencia tanto de la hiperliquidez existente, como de las tensiones en los mercados de materias primas ligadas a una recuperación más rápida de la demanda que las capacidades actuales de la oferta mundial, situación tradicionalmente utilizada por los mercados especulativos de futuros para generar burbujas de precios. Esta situación llevaría a una subida de los tipos de interés, al incremento de la carga de la deuda y al cuestionamiento de la supervivencia de muchas empresas y del propio sistema financiero indirectamente afectado por sus quiebras.

Sin embargo, incluso en el marco de la inestabilidad y riesgos señalados, ningún país ha efectuado voluntariamente ajustes para reducir profundamente los intereses de las elites beneficiadas (1% de rentas y patrimonios más elevados), ya sea porque el Estado está compuesto por miembros de esta misma elite, o porque no pueden actuar contra los intereses de dicha elite sin verse amenazados con una catástrofe económica. Pero si el capital y sus gestores no sufren mayoritariamente las consecuencias, éstas se proyectan necesariamente sobre el mundo del trabajo y sobre el debilitamiento de la sociedad del bienestar, como ya ha sucedido en todas las crisis del capitalismo anteriores.

Crisis que no han sido óbice para que el tipo marginal máximo del impuesto sobre la renta personal haya descendido en todo el mundo entre 1974 y 2019, tal y como se aprecia en la Figura 24.

Figura 24. Evolución del tipo marginal máximo del Impuesto Personal sobre la Renta (IRPF) por tipo de regiones 1974-2019.



Fuente: Base de datos sobre reformas de políticas tributarias del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI. <https://www.imf.org/es/>



Foro Transiciones

Conectando ciudadanía
para un cambio ecosocial

La excesiva fe en una transición científico-técnica con demasiados claroscuros

1. Revolución científico-técnica (RCT) y transición digital. Potencialidades y riesgos.
2. Una transición digital acrítica en el Plan “España Puede”.

TERCERA PARTE



Foro Transiciones

Conectando ciudadanía
para un cambio ecosocial

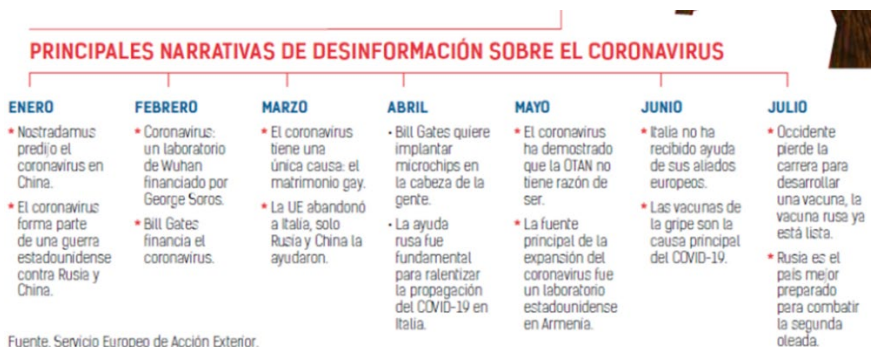
La excesiva fe en una transición científico-técnica con demasiados claroscuros

1. Revolución científico-técnica (RCT) y transición digital. Potencialidades y riesgos

Aunque los efectos positivos para el bienestar personal de los desarrollos impulsados por la RCT parecen evidentes: disposición de “artilugios” tecnológicos personales, acceso a infraestructuras y servicios inteligentes, acceso ilimitado a información y formas de comunicación, etc., son muchas las consecuencias negativas de dicha revolución, como la potenciación del consumismo, la dependencia y alienación culturales, y, principalmente, la desigual distribución de los perjuicios y de los beneficios derivados, ante una dinámica pensada, desarrollada y aplicada fundamentalmente para la promoción del beneficio privado y de la acumulación del capital.

Este desarrollo tecnológico, además de incentivar el consumo, potencia operaciones al margen de registros oficiales (criptomonedas y blockchain) y hace posible un mayor control socioeconómico (capitalismo de la vigilancia) y político (firma/huella digital, “fake news” y manipulación sociopolítica).

Figura 25. Principales narrativas de desinformación sobre el coronavirus



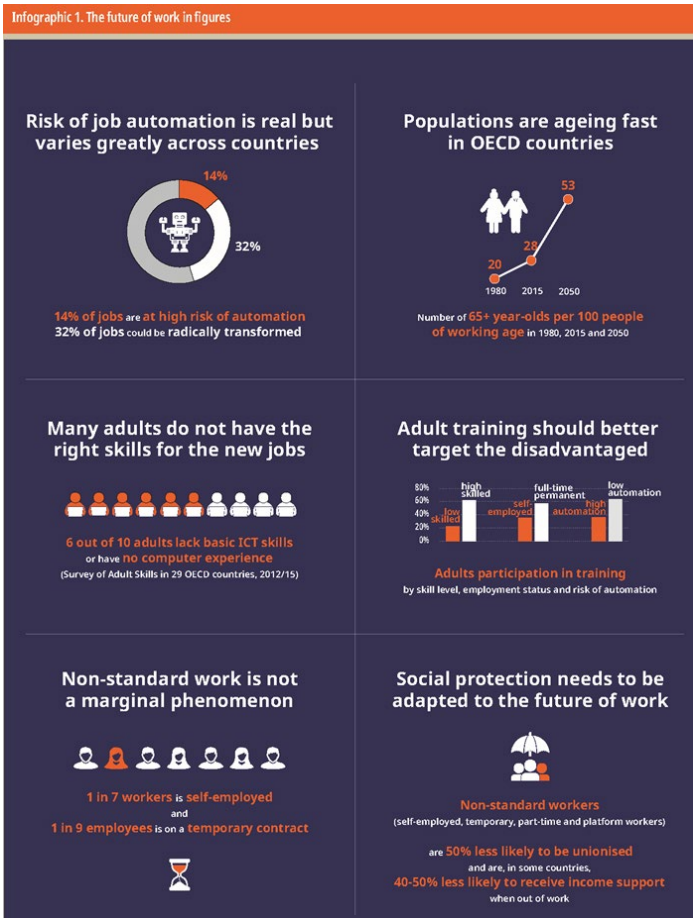
Fuente: Rouco, F. (2020). “Las estrategias de propaganda mutan durante la pandemia”. TELOS 114. Sept 2020. Pág. 20.

La potencialidad que la tecnología ofrecía para lograr una democracia directa más participativa y un auge de los procomunes que pudiesen llegar a cuestionar el capitalismo ha perdido peso en favor de un nuevo proceso de acumulación capitalista con “nuevos” actores dominantes, que mantienen su carácter globalizado y financiero, y cierta connivencia con el surgimiento de gobiernos autoritarios o fascistas para controlar las crecientes desigualdades y

contradicciones sociales. En este contexto, la fuertísima potenciación de la inteligencia artificial, del “machine learning” y de la automatización sobre el mercado de trabajo pueden tener, además, implicaciones muy graves para muchos países.

La OCDE, en su Informe de 2020³⁰, señalaba que el 14% de los trabajos a nivel mundial están en riesgo de automatización en las próximas dos décadas, mientras que un 32% adicional podría cambiar radicalmente en sus demandas de cualificación para el empleo. Los trabajos con bajos salarios y el trabajo de autónomos (1 de cada 7 trabajos) son los que tienen un mayor riesgo de automatización, así como el trabajo precario (1 de cada 9 empleos).

Figura 26. El futuro del trabajo en cifras.



Fuente: OECD (2020). “THE FUTURE OF WORK OECD Employment Outlook 2019”. Pág. 9. <https://www.oecd.org/employment/employment-outlook-2019-highlight-en.pdf>

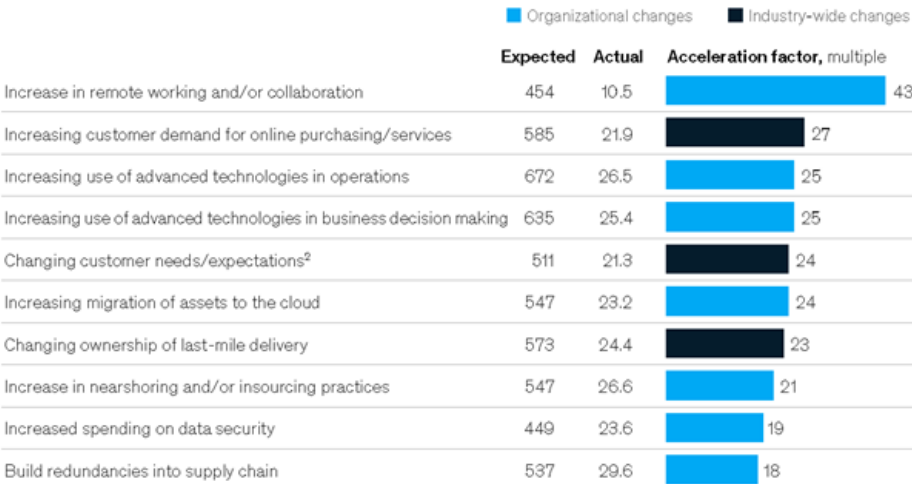
³⁰ OECD (2020). “THE FUTURE OF WORK OECD Employment Outlook 2019”. <https://www.oecd.org/employment/employment-outlook-2019-highlight-en.pdf>

La pandemia del Covid-19 ha acelerado el ritmo de transformación de las relaciones sociales en las empresas, con cambios tanto en la organización como en la producción, gracias a la digitalización y a la irrupción de nuevas tecnologías, tal y como se sintetiza en la Figura 27, derivada de las encuestas empresariales efectuadas por McKinsey (2020)³¹.

Figura 27. Factores de aceleración en el tiempo previsto antes y después del Covid-19 en la adopción de cambios empresariales.

Executives say their companies responded to a range of COVID-19-related changes much more quickly than they thought possible before the crisis.

Time required to respond to or implement changes,¹ expected vs actual, number of days



¹Respondents who answered “entry of new competitors in company’s market/value chain” or “exit of major competitors from company’s market/value chain” are not shown; compared with the other 10 changes, respondents are much more likely to say their companies have not been able to respond.
²For instance, increased focus on health/hygiene.

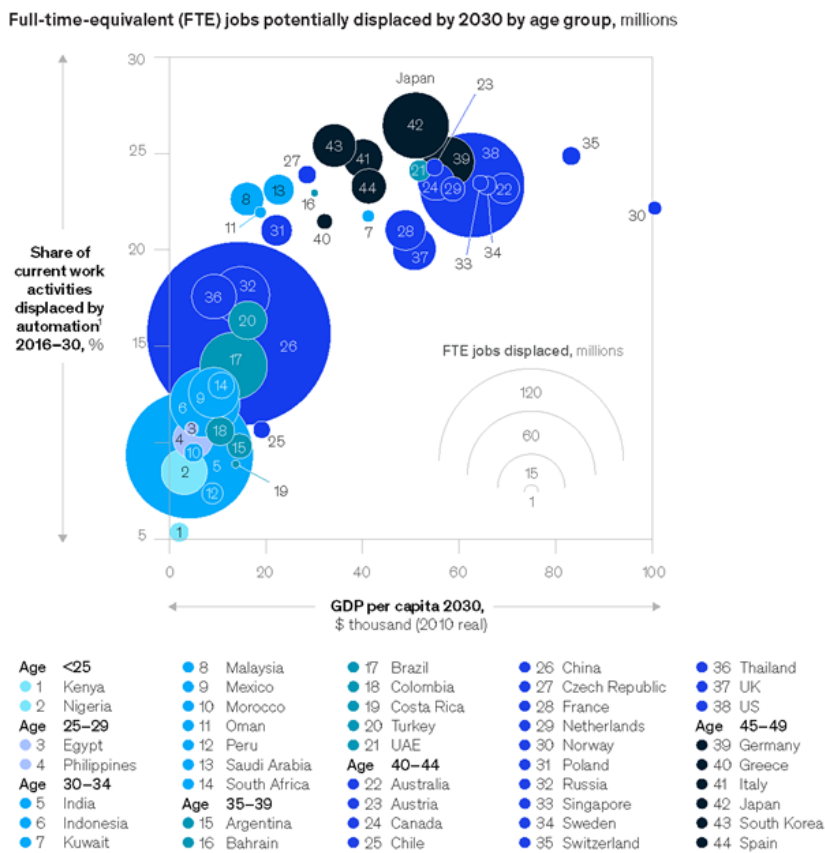
Fuente: McKinsey (2020), “How COVID-19 has pushed companies over the technology tipping point and transformed business forever”. October 2020. Pág. 4. <https://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/how-covid-19-has-pushed-companies-over-the-technology-tipping-point-and-transformed-business-forever>

Aunque históricamente la innovación ha creado nuevos tipos de trabajo que iban sustituyendo a los que quedaban obsoletos, este proceso creativo se ha interrumpido en la actualidad, dando lugar a una reducción global en la oferta de trabajo convencional, con la consiguiente pérdida de cohesión social y de la legitimidad de la política (crecimiento de las posiciones anti-establishment) por su incapacidad para dar respuestas satisfactorias para la mayoría.

³¹ McKinsey (2020), “How COVID-19 has pushed companies over the technology tipping point and transformed business forever”. October 2020. <https://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/how-covid-19-has-pushed-companies-over-the-technology-tipping-point-and-transformed-business-forever>

En todo caso, la incidencia de los cambios asociados a procesos de automatización se prevé desigual por países, con España en una posición intermedia, tal y como se aprecia en la Figura 28 extraída de McKinsey (2021)³².

Figura 28. Horas equivalentes de trabajo potencialmente desplazadas desde 2016 a 2030 por grupo de edad y nivel de renta esperado para los distintos países.



¹Midpoint-adoption scenario.
Sources: Oxford Economics; World Bank; McKinsey Global Institute analysis

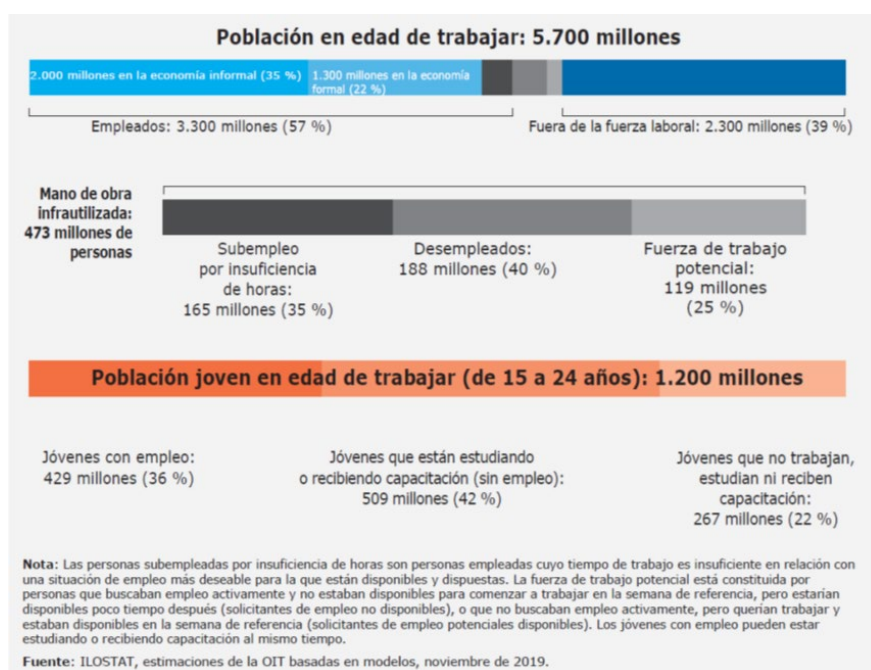
Fuente: WEF (2020) "The Future of Jobs. Report 2020". October 2020. Pág. 4.
http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2020.pdf

Si tenemos en cuenta que esta incidencia de las previsiones sobre el mercado futuro se inserta en un marco laboral mundial no precisamente equilibrado, tal y como se aprecia en la Figura 29, la incidencia conjunta de la RCT y de la

³² McKinsey (2021), "The future of work in Japan: Accelerating automation after Covid-19". June 2020.
<https://www.mckinsey.com/featured-insights/asia-pacific/the-future-of-work-in-japan-accelerating-automation-after-covid-19>

pandemia se vuelve particularmente preocupante, en especial en lo que hace referencia a la población joven.

Figura 29. Indicadores del mercado laboral mundial antes del Covid-19.



Fuente: Naciones Unidas. OIT (2020). "Documento de políticas: El mundo del trabajo y la COVID-19". Junio de 2020. Pág. 5. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_world_of_work_and_covid_19_spanish.do

La OIT³³ ha señalado que la situación pandémica ha tenido una fuerte repercusión en el mercado laboral, tanto por sus efectos sobre la salud de las personas como por los derivados de la crisis económica asociada, con graves consecuencias en relación a las desigualdades sociales, en tres aspectos fundamentales:

1. **Incremento de los niveles de desempleo a escala mundial.** El sector terciario, en particular las actividades turísticas, los viajes y el comercio minorista, son especialmente vulnerables.
2. **Incremento de los niveles de subempleo y de empleos "autónomos" a escala mundial.** Pasan a constituir una alternativa "por defecto" para sobrevivir o mantener el nivel de ingresos, con frecuencia en la economía informal.
3. **Disminución de los ingresos por el trabajo.** Las cuarentenas y la reducción de la actividad económica han llevado a pérdidas de horas de

³³ https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_739398/lang-es/index.htm

trabajo, con la consiguiente pérdida de ingresos, parcial o total, en el caso de las personas que trabajan sin protección laboral.

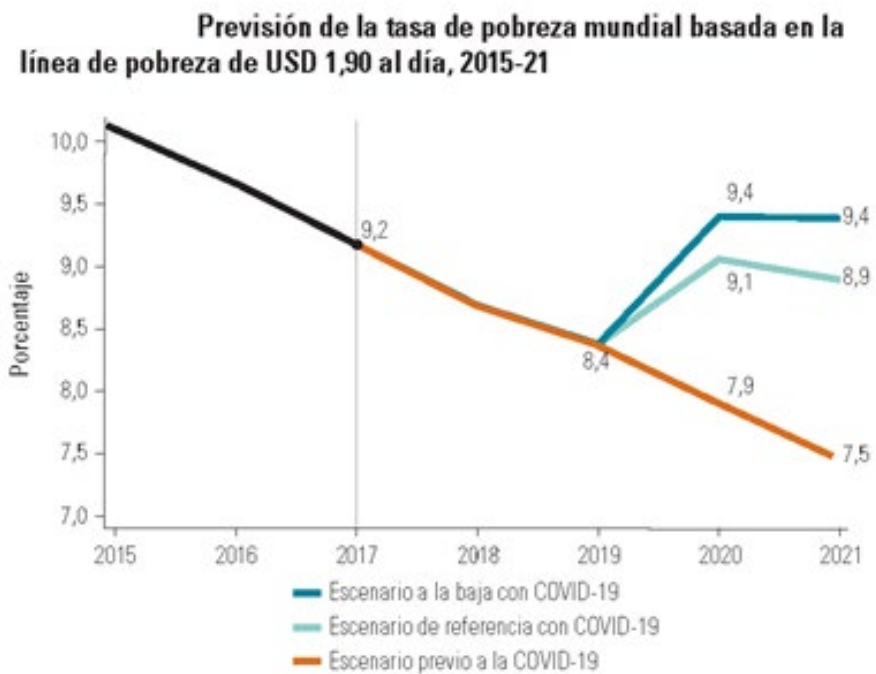
4. **Incremento del número de personas trabajadoras en situación de pobreza.** Como consecuencia de los aspectos anteriores, en todo el mundo el número de personas trabajadoras en situación de pobreza habría aumentado entre 8,8 y 35 millones respecto a los previstos con anterioridad a la pandemia por Covid-19.

La prevista destrucción de puestos de trabajo incidirá especialmente entre los empleos menos cualificados y en los países y regiones más pobres; y el retraso temporal en la generación de nuevos puestos compensatorios creará contradicciones que exigirán respuestas y ayudas políticas públicas para que el proceso sea pacífico.

El creciente peso del trabajo autónomo en la red económica global, con peores condiciones de trabajo (menor remuneración y precariedad e inseguridad laboral), de adquirir suficiente relevancia, puede significar un cambio en las relaciones de producción, y el inicio de una transición a una nueva formación social. En todo caso, es un reto para quienes regulan las relaciones laborales, que deberán atender a quienes trabajan en condiciones de mayor indefensión y tienen menor capacidad de negociación en ese mercado cada vez más global y exigente, si se desea evitar el aumento de los niveles de malestar social. Pero no hay que olvidar que, a mayor complejidad tecnológica, menor resiliencia porque la propia complejidad incide en una disminución de las posibilidades de respuesta y adaptación a cambios en algunos de sus elementos.

Esta dinámica ya ha alterado la tendencia histórica hasta 2020 de reducción de la pobreza extrema (menos de 1,9 dólares/día) y de mejora de la situación de las rentas bajas en países en desarrollo, y está devolviendo a la pobreza extrema a un importante porcentaje de población. De hecho, la evolución registrada hasta junio de 2021 hace previsible que el escenario que se produzca sea el más desfavorable de los recogidos en la Figura 30.

Figura 30. Previsiones: tendencial 2015-2021 y con dos escenarios de efectos del Covid-19 2020-2021, de las tasas de pobreza mundial (1,9 dólares al día)



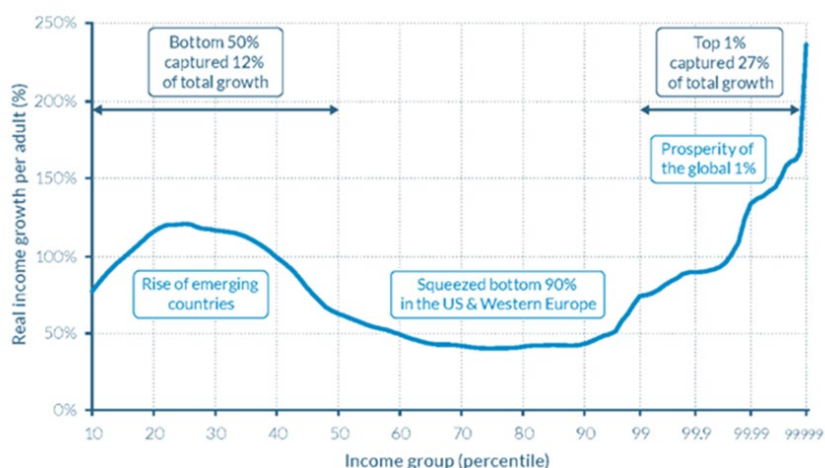
Fuente: Estimaciones actualizadas basadas en Lakner y otros (2020), PovcalNet (herramienta de análisis en línea), Banco Mundial, Washington, DC, <http://research.worldbank.org/PovcalNet/>, y *Perspectivas económicas mundiales*.

Nota: Se consideran tres escenarios de crecimiento. En el escenario previo a la COVID-19, se utilizan las proyecciones de la tasa de crecimiento de *Perspectivas económicas mundiales* de enero de 2020, anteriores a la crisis provocada por la COVID-19; en el escenario a la baja con COVID-19 y en el escenario de referencia con COVID-19, se utilizan las tasas de crecimiento de *Perspectivas económicas mundiales* de junio de 2020, donde se prevé una contracción del crecimiento mundial del 8 % y del 5 %, respectivamente, para 2020.

Fuente: Banco Mundial (2020). “La pobreza y la prosperidad compartida 2020. Un cambio de suerte”. Pág. 6. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34496/211602ovSP.pdf?sequence=21&isAllowed=y>

Además, la situación pandémica ha acelerado, en paralelo, el empeoramiento relativo de las clases medias en los países desarrollados, para concentrar de forma creciente la riqueza en el 1% más rico, que ya era la dinámica detectada en el período prepandemia (véase la Figura 31).

Figura 31. Evolución del crecimiento real mundial de la renta media por adulto según percentil de nivel de renta 1980-2016.



Source: WID.world (2017). See wir2018.wid.world for more details.

On the horizontal axis, the world population is divided into a hundred groups of equal population size and sorted in ascending order from left to right, according to each group's income level. The Top 1% group is divided into ten groups, the richest of these groups is also divided into ten groups, and the very top group is again divided into ten groups of equal population size. The vertical axis shows the total income growth of an average individual in each group between 1980 and 2016. For percentile group p99p99.1 (the poorest 10% among the world's richest 1%), growth was 74% between 1980 and 2016. The Top 1% captured 27% of total growth over this period. Income estimates account for differences in the cost of living between countries. Values are net of inflation.

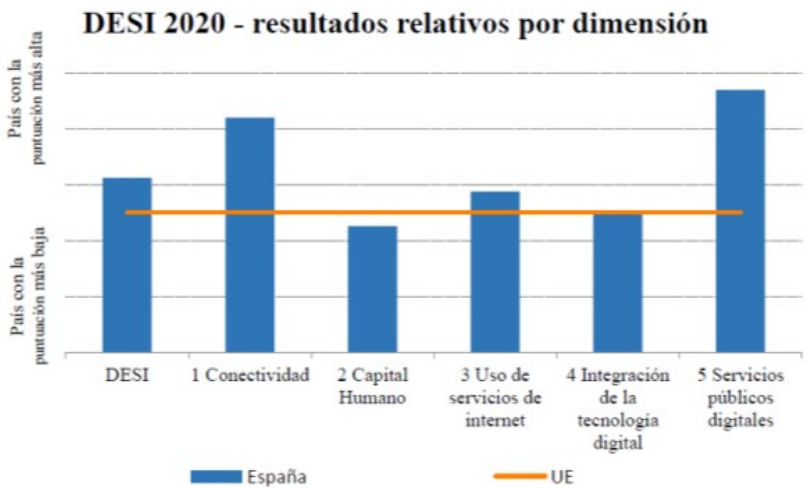
Fuente: "World Inequality Report 2018". Pág. 13. <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>

2. Una transición digital acrítica en el Plan "España Puede"

La CE hace una valoración positiva sobre la transición digital contemplada en el Plan "España Puede" (apartados 36 a 38 de la propuesta al Consejo)³⁴, destacando que 22 de las 30 componentes del Plan inciden sobre la transición digital y considerando fundamentalmente su impacto positivo sobre productividad, competitividad, eficiencia y "modernidad", así como la aceptable posición de España en el Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI 2020).

³⁴ COM(2021) 322 final. Págs. 12 y 13. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_322_1_es.pdf

Figura 32. Situación relativa de España respecto a la UE-28 en las dimensiones contempladas en el DESI 2020.



Fuente: COM(2021) 322 final. Pág. 24. https://ec.europa.eu/info/files/commission-staff-working-document-analysis-recovery-and-resilience-plan-spain_es

La Comisión destaca la inclusión en el plan de medidas de transformación digital del país con un impacto duradero, con inversiones que representan el 28,2% del total para infraestructuras digitales (incluidas la conectividad, la ciberseguridad y la red 5G), el proceso de digitalización y modernización de los sectores productivos, incluidas las Pymes, la digitalización de la Administración Pública, incluidos los sistemas de justicia y salud, y la adquisición de capacidades digitales (que abarcan la educación reglada, la educación y formación profesionales y el aprendizaje permanente).

La Comisión valora positivamente el desarrollo contemplado en el Plan “España Puede” de siete planes estratégicos en el marco de la Agenda Digital para España 2025, coherentes con las medidas y objetivos de la UE: el Plan para la Conectividad, la Estrategia de impulso a la tecnología 5G, la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, el Plan Nacional de Competencias Digitales, el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas, el Plan de Digitalización de Pymes y el Plan «España, Hub Audiovisual de Europa».

Con ellos, durante los próximos 5 años se impulsará la transformación digital del país, lo que, de acuerdo a la estrategia digital de la UE, se desarrollará a través de la colaboración público-privada, en teoría contando con la participación de todos los agentes económicos y sociales del país. En el periodo 2020-2023, se pretende llevar a cabo un conjunto de reformas estructurales que movilizarán unos 70.000 millones de euros de inversión, de los cuales serán públicos unos 20.000 millones (de los que tres cuartas partes utilizarían fondos del MRR), a los que añadir fondos privados en el entorno de los 50.000 millones de euros. Las metas y asignaciones previstas para la transición digital serán:

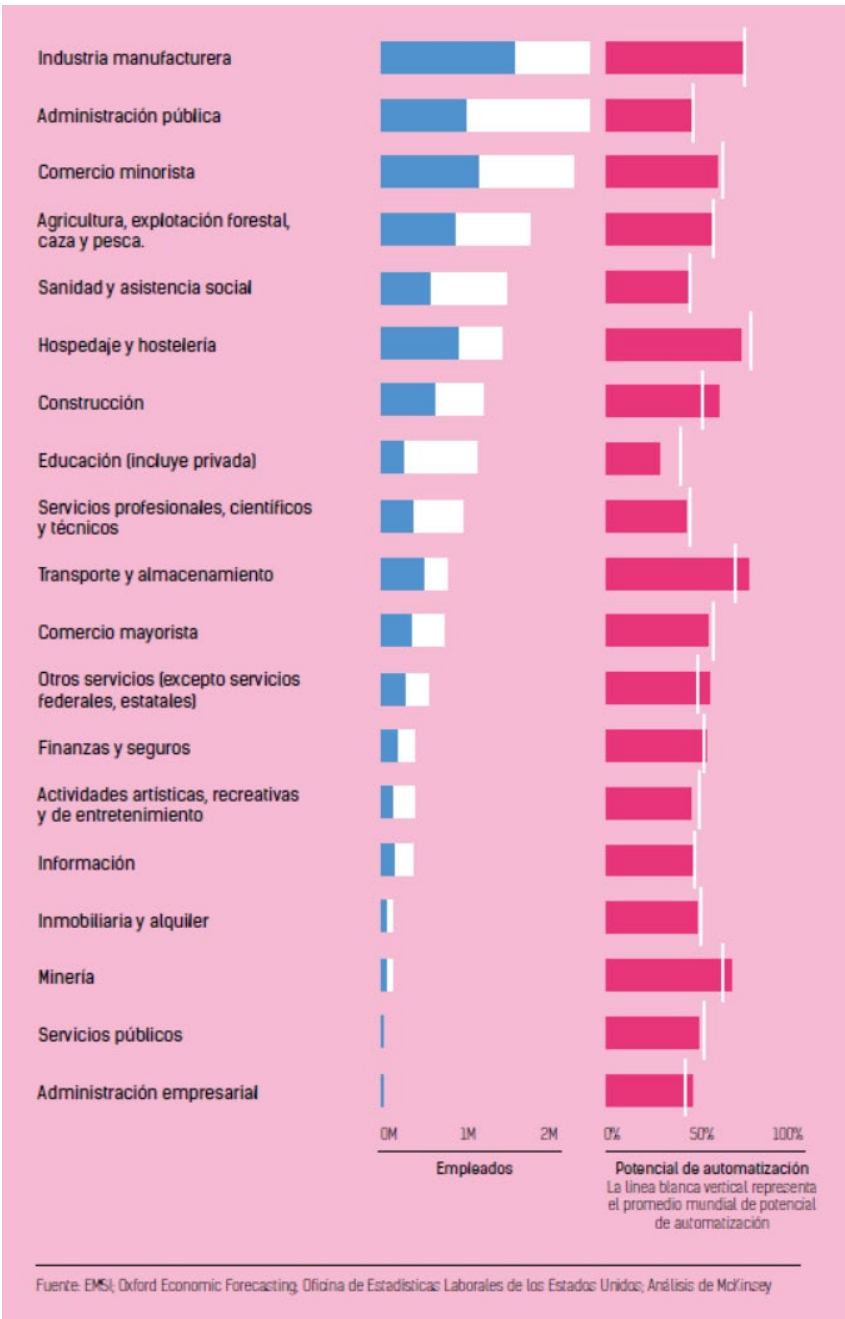
1. Conectividad digital para el 100% de la población con más de 100 Mbps (banda ancha fija), a través del Plan para la Conectividad y las Infraestructuras Digitales de la sociedad, la economía y los territorios.
2. Estrategia de impulso de la tecnología 5G con un 100% del espectro radioeléctrico preparado para 5G.
3. Ciberseguridad potenciada con el aumento en 20.000 especialistas en ciberseguridad.
De estas tres líneas de actuación (que suponen un 20% del total), se aprobaron las dos primeras en diciembre de 2020 con un presupuesto, hasta 2025, de 4.320 millones de euros.
4. Competencias digitales para el 80% de las personas.
5. Transformación digital del sector público con un 50% de los servicios públicos disponibles en app móvil.
6. Potenciación de seis macroproyectos tractores para avanzar en la digitalización sectorial (agricultura, movilidad, turismo, salud, comercio e industria).
7. Transformación digital de la empresa y emprendimiento digital, con un 25% de contribución al comercio electrónico en las PYMEs.
8. Potenciar la Economía del Dato y la Inteligencia Artificial, con el horizonte de un 25% de empresas que usen IA y Big Data.
9. Convertir a España en polo de atracción de inversiones y talento en el sector audiovisual, con un 30% de aumento de la producción audiovisual en España.
10. Establecimiento de una Carta nacional de derechos digitales.

Un aspecto significativo en esta “transición digital” es el apoyo a iniciativas “de riesgo”, puestas en marcha por personas autónomas con perfil de emprendedoras, cuyo eventual fracaso, inevitablemente, conllevaría la socialización de pérdidas si acumulasen exceso de financiación y deuda en un proceso como el previsto para el período 2021-2023, en el que la urgencia para asignar y ejecutar los fondos podría no garantizar la seriedad y eficiencia de los proyectos.

En todo caso, la digitalización plantea graves problemas por su huella ecológica, la potencial destrucción de empleo y el incremento del control social. Además, su desarrollo se liga, indisolublemente, a la explotación minera de materiales “raros” (aunque en la estrategia de digitalización se pretende reducir la dependencia de materiales críticos) necesarios en las infraestructuras y equipos digitales y con un elevado impacto socioambiental a nivel mundial.

La automatización y pérdida de empleo asociada afecta, de hecho, al conjunto de actividades del país, tal y como se aprecia en la Figura 33.

Figura 33. Variación del potencial de automatización por sectores en afeccción al número de empleados en España. (Del blanco al azul, evolución previsible por aplicación del potencial de automatización: en rojo)



Fuente: Partovi, H. (2020). "Las escuelas deben enseñar el currículo del futuro, no el del pasado". TELOS 114. Sept. 2020. Pág. 65.

Esta afección a las relaciones técnicas y sociales de producción ha sido tradicional en todas las que se han venido a denominar Revoluciones Científico Técnicas (RCT) producidas a lo largo de la historia del capitalismo, asociadas a avances tecnológicos propiciados desde la inversión del capital, que fortalecen procesos de acumulación cambiantes en el tiempo y que benefician a estratos diferentes del capital, que, en síntesis, podemos situar en:

Cuadro 33. Principales cambios científico-tecnológicos y su imagen productiva.
(el asterisco refleja la década en que se pueden estimar los cambios más significativos)

INNOVACIÓN	NACIMIENTO	MÁXIMA INFLUENCIA	DECLIVE
Máquina de vapor/ Industria textil.	1760's	1830's	1860's
Ferrocarril/ Industria metalúrgica.	1830's	1870's	1910's
Automóvil/ Fordismo/ Producción y consumo de masas.	1880's	1950's	1970's
Tecnologías digitales/ TIC	1960's	2020	
Capitalización global/ Dominio Financiero	1970's	2010's	
Automatización/ Inteligencia artificial/ Revolución industrial 4.0	2010's		

Fuente: Elaboración propia.

De hecho, no se debería olvidar que, en los años transcurridos desde el inicio de la nueva RCT –y, en particular, de las TIC y la automatización– hasta la actualidad, se han reforzado los temores sobre algunas de sus consecuencias negativas más evidentes, que han demostrado que, efectivamente, se trata de un salto cualitativo en el desarrollo de las fuerzas productivas, con unos potenciales extraordinarios para el progreso de la sociedad, pero también con grandes riesgos para ésta, porque ese progreso está mayoritariamente al servicio del interés privado y del beneficio empresarial, no siempre concordante con el interés general.

La pandemia ha incentivado la revolución tecnológica y digital acelerando los cambios en empresas (con, por ejemplo, la denominada Cuarta Revolución Industrial: Industria 4.0) y en las relaciones sociales y de producción. La digitalización forzada por la pandemia ha transformado las interacciones sociales y laborales en poco más de dos meses, con cambios que previsiblemente establecerán modificaciones estables –físicas, económicas y sociales– que todavía tienen mucho recorrido por los nuevos avances y tendencias actuales en las aplicaciones de la inteligencia artificial, computación y TIC.

Así, la fuerte expansión de la digitalización y de los servicios en red mantienen al alza la globalización con una cierta merma del transporte e intercambio de mercancías, compensada por la explosión del telecomercio y de los teleservicios, en general, que están fomentando de manera creciente las plataformas digitales, el incremento de los falsos autónomos y una nueva precarización del trabajo.

Complementariamente, se está produciendo una distribución desigual del impacto entre sectores productivos, con un peso creciente de las

multinacionales tecnológicas y de las avanzadas en la aplicación de la IA y la ML a la automatización y la robotización.

Un sector particularmente afectado por la RCT es el financiero, con el surgimiento de las *fintech* y la progresiva sustitución de la institución bancaria tradicional por la concentración monopolística de funciones integradas (pagos digitales, servicios financieros, acuerdos grupales, redes sociales, juegos, mensajería instantánea, videos de formato corto o transmisiones en directo). La IA está favoreciendo la generalización de patrones culturales impuestos por el mercado, la homogeneización del comportamiento de muchas personas y el control del comportamiento individual y colectivo por parte de empresas, agencias y gobiernos, lo que incidirá negativamente en la calidad de la democracia.

Además, el crecimiento de las actividades a distancia (teletrabajo, telecomercio, teleeducación, teleocio ...) está teniendo implicaciones –y las tendrá en mucha mayor medida hacia el futuro– en la estructura y funcionamiento de las infraestructuras, construcciones, ciudades y territorios, no contempladas específicamente en el Plan “España Puede” ni evaluadas en su magnitud.

Sin alternativas a la tendencia global previsible, que la UE y España contribuyen a consolidar con sus políticas, no hay sociedad que resista sin agudizar fuertemente sus contradicciones que una parte muy significativa de su población sea precarizada o sustituida por robots o por ordenadores que utilicen la IA. En este marco, las regulaciones existentes en la actualidad no abarcan las potencialidades de la IA o de la ML, con los registros internacionales del *blockchain*, que pueden violar las leyes financieras nacionales vigentes, o con los problemas de privacidad (capitalismo de vigilancia y control político-social) asociados a los *Big data*, drones o al Internet de las cosas (IoT), entre otros aspectos.

Los efectos de la RCT y de los nuevos desarrollos de las TIC van a depender del papel que desarrolle el Estado –y la UE– en la regulación de estos sectores y actividades y en el retorno a la sociedad de las fuertes ayudas y subvenciones aportadas a la I+D+i, que será muy distinto, por ejemplo, si las políticas priorizan el apoyo a las innovaciones “abiertas” o a las innovaciones de empresa y/o con uso soportado por patentes.

Las innovaciones “abiertas” –como la vacuna contra la malaria, las patentes abiertas de uso común, las de Linux, Arduino, Open Science, Wikipedia, etc.– están disponibles para todas las personas; se comparten, adaptan, y son a su vez el soporte de nuevas innovaciones abiertas adicionales; sus efectos son muy diferentes de innovaciones de empresas que patentan sus hallazgos y controlan su desarrollo y aplicación, apropiándose de sus beneficios de forma excluyente y exclusiva.

Es el caso de las vacunas para el Covid-19, cuya financiación pública para su rápida puesta en funcionamiento, aunque basadas en una estructura empresarial previa que ha posibilitado esa rapidez, finalmente está beneficiando a los intereses privados y haciendo depender su acceso de la capacidad de pago de los países y no del interés general de la población del planeta en riesgo.

Hasta la actualidad, el sesgo mundial de las ayudas estatales favorece, fundamentalmente, a empresas multinacionales asociadas al campo militar, que subcontratan y comparten innovaciones en el campo de la RCT con otras empresas, haciendo de las innovaciones abiertas la excepción y no la norma. Esto, junto al elevado porcentaje de recursos públicos empleados en los centros de investigación y universitarios públicos, que se han convertido en centros dependientes del capital privado para la investigación, contribuye de manera muy eficiente a la apropiación empresarial de las ayudas públicas totales a la I+D+i. Todo lo cual nos lleva a una sociedad que financia en una parte muy significativa con sus impuestos una I+D+i que repercute fundamentalmente en el beneficio y capacidad de control social de empresas privadas.

Como reflexión final, la cuestión de fondo es si esta transición digital supondrá un salto cualitativo y cuantitativo en el bienestar y el cambio de relaciones sociales hacia una sociedad más justa y democrática, o si perpetuará el incremento del control social y fortalecerá la sociedad capitalista de consumo en la que se inserta, que nos conduce al abismo por sus efectos insostenibles sobre el planeta.

La transformación socioeconómica de España en un marco de cambio global frágil e inestable

1. Transformación socioeconómica en España. Una preocupante situación de partida.
2. El reto demográfico y la falta de cohesión territorial en España.
3. Una oportunidad para la inversión pública y su potencial efecto multiplicador sobre la situación socioeconómica del país.
4. El empleo en España como problema estructural.
5. Componentes y efectos productivos sobre el crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo, del Plan “España Puede”.
6. Rehabilitación energética de edificios privados (Componente 2), públicos (Componente 11) y deportivos (Componente 26). Unos objetivos de difícil gestión.
7. Una política industrial escasamente transformadora del modelo histórico de crecimiento español y de sus relaciones de producción (Componente 12).
8. El papel del comercio exterior en la economía española y la difícil gestión de la componente 13: impulso a la Pyme.
9. Una especialización turística y de servicios asociados, a modificar sustancialmente, que no se manifiesta en el Plan de impulso al sector turístico (Componente 4).
10. Ciencia, tecnología e innovación como dinámica para un incremento de la productividad no registrado hasta la actualidad (Componente 17).
11. Educación, capacitación y avances sociales en el Plan “España Puede”.
12. Las desigualdades como problema sociopolítico aumentado por la pandemia.
13. Déficit y deuda pública, y el problema de mantenimiento de la inversión en España tras 2022.
14. Conflictos, cambio climático y necesidad de supervivencia como riesgos de grandes migraciones globales.
15. Desequilibrios globales, conflictos geoestratégicos y la inoperancia de una gobernanza global correctora,
16. Reflexiones finales ante una pandemia hoy por hoy persistente.

Transformación socioeconómica de España en un marco de cambio global frágil e inestable

1. Transformación socioeconómica en España. Una preocupante situación de partida

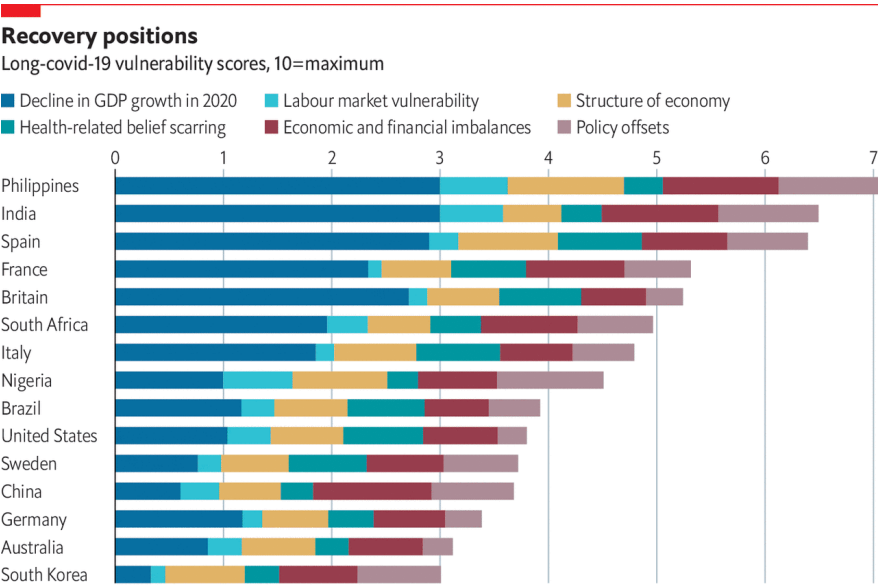
La pandemia y las medidas adoptadas para combatir la emergencia sanitaria han agravado algunos de los importantes desequilibrios que vienen lastrando la economía española en el mundo global de la sociedad capitalista de consumo:

- Una población activa en riesgo de descenso por una dinámica negativa en la tasa vegetativa (nacimientos menos muertes respecto a la población media) y un progresivo envejecimiento de la población total, con una elevada esperanza de vida.
- Un alto desempleo de carácter estructural y una marcada precariedad laboral, con especial incidencia sobre los jóvenes, que ahonda las fuertes y crecientes desigualdades sociales.
- Un sector industrial y de servicios maduro y poco adaptado a las nuevas tecnologías, con limitada integración de los riesgos y oportunidades de la descarbonización en sus estrategias empresariales.
- Una estructura empresarial de tamaño pequeño o medio, con dificultad para crecer y aprovechar todas las ventajas de la integración europea.
- Una baja productividad de los factores productivos con una reducción del valor añadido asignado al trabajo en el valor añadido global (extracción de plusvalía creciente).
- Un bajo nivel de inversión en innovación y formación continuada.
- Un nivel muy alto de deuda pública y, en menor medida, privada, unido a un problema estructural de déficit público, que dificultan el desarrollo de políticas sociales y de bienestar.
- Una escasa atención a los efectos y la repercusión medioambientales de la actividad económica.
- Grandes desigualdades interterritoriales y sociales.

Las proyecciones que se realizan sobre estas desigualdades solo tienen una utilidad comparativa. Así, las estimaciones de la consultora Oxford Economics³⁵ mostraba que los efectos del Covid-19 pueden ser particularmente negativos para España en el balance global de la situación de los distintos países, tal y como se aprecia en la síntesis reflejada en el siguiente gráfico de *The Economist*:

³⁵ <http://resources.oxfordeconomics.com/world-economic-prospects-executive-summary>

Figura 34. Índices de vulnerabilidad por países a largo plazo tras el Covid-19.



Sources: Oxford Economics; Haver; IMF

The Economist

Fuente: (<https://www.economist.com/graphic-detail/2020/12/15/which-economies-are-most-vulnerable-to-covid-19s-long-term-effects>)

En todo caso, hay que señalar que, tal y como hemos citado, la CE realiza una evaluación positiva del Plan “España Puede” también en sus efectos socioeconómicos, ya que considera que incluye medidas de reforma e inversión que contribuyen a abordar de manera eficaz la problemática socioeconómica de este país, con las matizaciones o peculiaridades que se comentan en los epígrafes siguientes.

2. El reto demográfico y la falta de cohesión territorial en España

Antes de la pandemia, las proyecciones demográficas para 2030 de Naciones Unidas³⁶ presentaban una situación muy negativa para España frente al resto del mundo (pérdida de población y rápido envejecimiento) y en menor medida frente a la Europa occidental, con la única ventaja para España de la elevada esperanza de vida relativa.

Las proyecciones del INE para 2030 –de septiembre de 2020³⁷– sin embargo arrojan estimaciones superiores a las de NU, con 47,75 millones de personas, al prever un incremento de las personas extranjeras residentes en España, entre 2018 y 2030, de cerca de 2,9 millones³⁸.

La pandemia ha provocado una mortalidad singular en España con lo que la población, según los datos provisionales del INE³⁹, a 23 de junio de 2021, se situó en 47.394.223 habitantes, con un saldo vegetativo negativo de 153.167 personas (338.435 nacimientos, frente a 491.602 defunciones), compensado por un saldo migratorio positivo de 216.244 personas.

La población total, en cuanto demanda, y la activa y su productividad, en cuanto oferta, son la base del desarrollo socioeconómico de un territorio. La población potencialmente activa, entre 15 y 65 años, era de 21,7 millones en 2020 (45,8% del total), y pasaría a ser, según esas proyecciones del INE, en 2030 del 41,9% (20 millones de personas), con una reducción de 1,7 millones de población potencialmente activa, pese al incremento de unas 678.000 personas en el saldo migratorio. Esta merma supondría una rémora para el potencial desarrollo sostenible en España frente a un mundo en fuerte expansión demográfica.

El 1 de enero de 2021, el 30% de la población superaba los 65 años y el INE prevé que sea el 38% en 2030. El envejecimiento de la población española está asociado a una mejora de la esperanza de vida y a una tasa de natalidad muy reducida y afecta de forma desigual al territorio, con mucha mayor tasa en los municipios de menor tamaño en las zonas rurales.

La CE en la evaluación del plan señala: “El Plan se propone también abordar el reto del rápido envejecimiento demográfico, que dará lugar a una creciente demanda de prestaciones sanitarias y cuidados de larga duración. El componente 18 presenta planes para la introducción de la reforma de la atención primaria, pero España no ha incluido en el Plan las inversiones

³⁶ NNUU (<https://population.un.org/>)

³⁷ https://www.ine.es/prensa/pp_2020_2070.pdf

³⁸ De hecho, ha sido el saldo migratorio positivo, que compensa el crecimiento vegetativo negativo español, el que ha llevado a que el porcentaje de extranjeros, tras su caída por la crisis de 2008, volviera a representar casi el 11% de los 47 millones de personas de 2019. Extranjeros que han sido los principales responsables de que vuelva a crecer la población activa desde 2018, con del orden de 290.000 activos más en 2019, de los cuales un 69% eran de nacionalidad extranjera.

³⁹ https://www.ine.es/prensa/cp_e2021_p.pdf

correspondientes en este ámbito [...] El Plan satisface en cierta medida el aumento de la demanda de asistencia sanitaria y cuidados de larga duración y puede contribuir a aliviar los problemas de sostenibilidad fiscal en el futuro”⁴⁰.

El reto demográfico no sólo debe abordar el mantener o ampliar la población potencialmente activa y su productividad, sino que, desde la perspectiva de la cohesión socioeconómica y del equilibrio territorial, debe asegurar una igualdad de oportunidades y potenciales de desarrollo al margen de donde se resida.

Este reto dista mucho de la dinámica de transformación territorial y socioeconómica que ha presidido la historia de España hasta la actualidad, caracterizada por la concentración y polarización territorial de la población, de la actividad productiva y del poder socioeconómico y político, y que responde a un modelo de crecimiento capitalista de consumo, en el que la generación de economías de escala (asociadas al tamaño de las empresas), aprovechadas en base a las economías de aglomeración (asociadas al tamaño de las ciudades) y a las economías de urbanización (asociadas a la existencia de suelo urbanizado y solares) han dado lugar a una industrialización y tercerización económica, con procesos de urbanización que han llevado a un incremento continuo de la concentración y polarización espacial de la edificación y de la residencia.

Las administraciones públicas han corregido este modelo solo en parte, generando nuevas ventajas comparativas mediante inversiones diferenciales, en gran parte favorecidas por el Estado de las autonomías y por los Fondos Estructurales europeos asignados a las regiones españolas desde 1986. El Plan “España Puede” pretende corregirlo destinando más de 20.000 millones de euros, directa o indirectamente, a la política de cohesión territorial, valorada positivamente por la CE aunque: “El presupuesto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia no está desglosado por dotaciones autonómicas, y las disparidades existentes entre las distintas Comunidades Autónomas en España no se mencionan de forma explícita. El Plan gira más bien en torno a la cohesión territorial, partiendo de la base de que la distribución de la población por el territorio nacional es desigual. De hecho, las inversiones pretenden reducir las disparidades y las desigualdades de oportunidades que existen entre las zonas urbanas más pobladas y las zonas rurales en declive demográfico, el llamado ‘reto demográfico’”⁴¹.

⁴⁰ COM(2021) 322 final. Pág. 53. https://ec.europa.eu/info/files/commission-staff-working-document-analysis-recovery-and-resilience-plan-spain_es

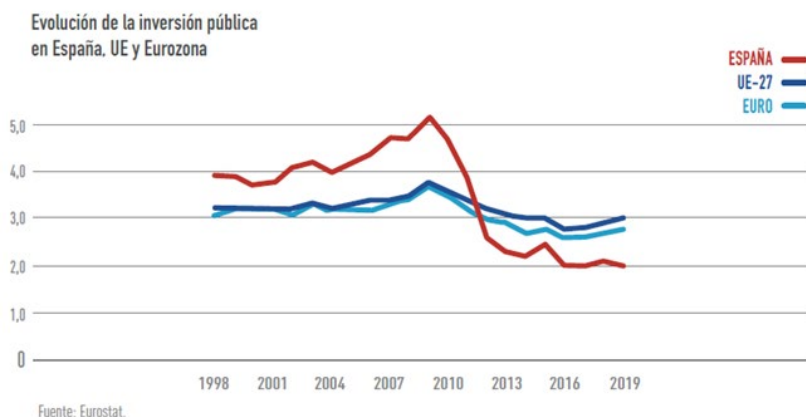
⁴¹ El Plan se ajusta a la Estrategia nacional contra el reto demográfico, que incluye 130 medidas de apoyo a las zonas rurales y los pequeños municipios. COM(2021) 322 final. Págs. 79 y 80. https://ec.europa.eu/info/files/commission-staff-working-document-analysis-recovery-and-resilience-plan-spain_es

3. Una oportunidad para la inversión pública y su potencial efecto multiplicador sobre la situación socioeconómica del país

Las medidas adoptadas para combatir los efectos del Covid-19 han implicado fuertes caídas en la actividad productiva (reducción de un 10,8% en el PIB español), en proceso de recuperación tras el primer trimestre de 2021, aunque con diferencias sectoriales muy marcadas, tanto en la producción como en el empleo.

Desde el punto de vista de la transformación socioeconómica, hay que valorar el incremento macroeconómico de la inversión pública que supone el Plan “España Puede”, cuyos costes estimados para sus 30 componentes, como ya se ha citado, es de 69.528 millones de euros, previstos como ayuda financiera no reembolsable del MRR, para el período 2021-2023. Inversión con un gran potencial para recuperar la pérdida de dotaciones públicas, producida por no haberse llegado a cubrir la necesaria inversión de reposición, desde 2011, y para posibilitar actuaciones en campos imprescindibles para mejorar la situación socioeconómica del país.

Figura 35. Evolución de la inversión pública en España, UE y Eurozona (% PIB 1998-2019).



Fuente: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. 30 de abril de 2021. Pág. 287. https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf

En total, con una visión muy optimista, el Gobierno estima que las inversiones públicas podrían ascender a más de 39.300 millones de euros ya en el año 2021 (del orden del 3% del PIB), con un esfuerzo inversor previsto que duplica o más la máxima cantidad anual invertida desde 2010.

Es previsible que la inversión pública más la inversión privada, así como la recuperación de la demanda interior y exterior, incidan sobre la dinámica económica española, según prevé la propia CE (en su estimación prospectiva

para la UE, de primavera de 2021⁴²), y que el PIB real crezca un 5,9 % en 2021 y un 6,8 % en 2022, con sus correspondientes efectos positivos sobre el conjunto de la economía.

Cuestiones aparte son que todas las inversiones se hayan definido y se vayan a materializar cumpliendo el criterio de no generar daño ambiental significativo; que vayan en una dirección compatible con la transición ecosocial aquí defendida; o que no tengan mejor alternativa para el logro de los objetivos perseguidos.

Pues, en concreto, hay que señalar que, dentro de las inversiones reales del Gobierno de coalición incluidas en los Presupuestos aprobados para 2021, 3.064 millones (37% del total) se destinan a inversiones militares y 1.949 millones (24% del total) son inversiones de reposición; y sólo 1.053 millones (13% del total) son inversión en nueva infraestructura y bienes destinados al uso general. Lo que hace que no parezca muy coherente que, en la actual situación socioeconómica y ambiental, el 37% de las inversiones reales previstas de la AGE sean militares, y sólo el 13% sean inversiones en nueva infraestructura y bienes destinados al uso general.

4. El empleo en España como problema estructural

Las medidas adoptadas para combatir los efectos del Covid-19 han llevado a la destrucción de casi un millón de empleos, especialmente entre el 12 de marzo y el 30 de abril de 2020, y a batir récords en cuanto a la intensidad y velocidad del hundimiento económico de numerosos subsectores productivos, especialmente en el ámbito de los servicios turísticos y de restauración. Y ello pese a la rápida reacción del Gobierno de coalición con, por un lado, la activación de los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), que permitió mantener 3,4 millones de puestos de trabajo; y, por otro, la regulación del teletrabajo o el establecimiento de ayudas y acceso al crédito a personas empleadas por cuenta propia y empresas con dificultades de liquidez, a lo que habría que añadir las medidas para combatir el incremento de la pobreza con el establecimiento del Salario Mínimo Vital.

Hasta ahora el Gobierno de coalición ha actuado con inteligencia y en defensa del interés general, frente a los efectos del Covid-19. En marzo de 2020 puso en marcha un Plan de Choque y en junio, con el mínimo del primer ciclo de incidencia de la pandemia en España, un Plan de Reactivación.

⁴² COM(2021) 322 final. Pág. 11. https://ec.europa.eu/info/files/commission-staff-working-document-analysis-recovery-and-resilience-plan-spain_es

Gracias a estos planes, los ERTE han permitido mantener muchos puestos de trabajo⁴³ y se ha asegurado la financiación de empresas y personas empleadas por cuenta propia⁴⁴ en un marco en el que la caída de la actividad económica en España ha alcanzado dimensiones no conocidas desde la Guerra civil.

Aunque con sucesivas olas de contagios en el Covid-19 y las correspondientes intermitencias en las políticas públicas para proteger la salud de la ciudadanía, el desempleo en España ha evolucionado desde los 3,02 millones de parados, en junio de 2019, a 3,86 millones en junio de 2020, subiendo hasta un máximo de 4,01 millones en febrero de 2021, para ir bajando desde entonces hasta los 3,61 millones de junio de 2021.

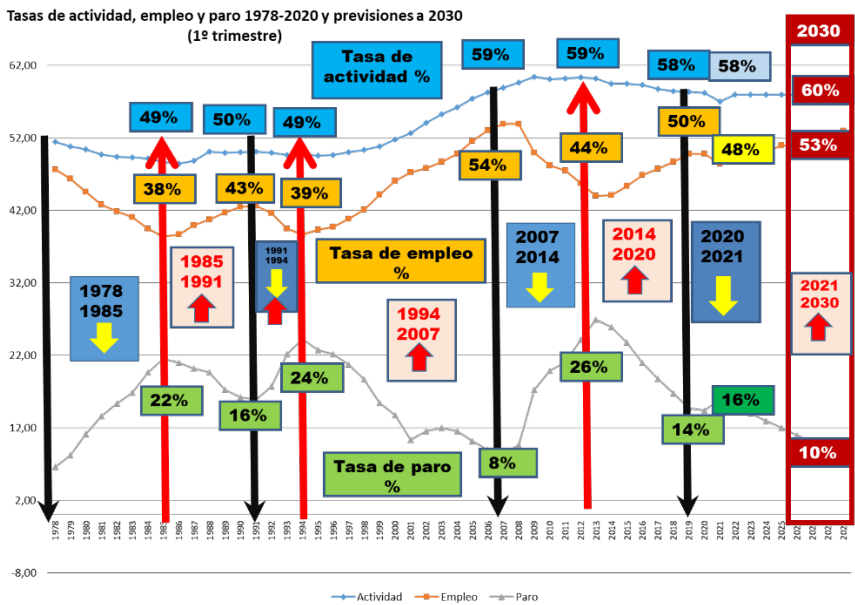
Esta dinámica se inserta en una tradición histórica de evolución del paro, empleo y tasas de actividad en España que registra perfectamente la altísima sensibilidad del trabajo a los ciclos económicos en este país, tal y como se aprecia en la Figura 36. Las previsiones mostradas se basan en la extrapolación de las recogidas por la CE⁴⁵, que señala que, a pesar de las medidas adoptadas por el Gobierno de coalición, la caída del empleo hizo que la tasa de desempleo aumentara del 14,1%, en 2019, al 15,5%, en 2020; prevé que éste volverá a aumentar ligeramente en 2021 (hasta el 15,7%) antes de disminuir en 2022, año en que se espera que la creación de empleo lo reduzca hasta una tasa cercana a 14,4%.

⁴³ Los ERTE han afectado a casi 3,4 millones de trabajadores y más de 500.000 empresas, que, a principios de octubre de 2020, se habían reducido a 0,7 millones de trabajadores, con una reincorporación prácticamente completa a su puesto de trabajo de los restantes (más del 94%). A 1 de julio de 2021 permanecían 447.800 trabajadores en ERTE, con una prórroga del plazo de mantenimiento de esta situación hasta el 30 de septiembre de 2021. A 1 de octubre 239.230 asalariados aún están inmersos en un expediente de regulación temporal de empleo (ERTE) aunque un tercio de ellos sí trabajan aunque sea parcialmente. La nueva prórroga de las ayudas se ha condicionado a procesos formativos.

⁴⁴ Se han superado los 103.000 millones de euros en créditos a través de más de 830.000 operaciones, de las cuales un 98% afectan a PYMEs y autónomos.

⁴⁵ COM(2021) 322 final. Pág. 11. https://ec.europa.eu/info/files/commission-staff-working-document-analysis-recovery-and-resilience-plan-spain_es

Figura 36. Evolución de las tasas de actividad, empleo y paro 1978-2020 y previsiones al 2030 (datos al final del primer trimestre).



Fuente: Elaboración propia con datos del INE, salvo para las previsiones que se usan datos del FMI.

Pero el problema no es sólo la alta sensibilidad del mercado del trabajo a las crisis, sino que ésta está ligada al alto grado de temporalidad de los trabajadores del sector privado (cifras del orden del 22-26%, donde, además, el 30% de los contratos tiene una duración inferior a la semana⁴⁶) y también en la Administración (28-30%). La personas trabajadoras temporales son quienes sufren los ajustes más inmediatos en las crisis, además de tener menores sueldos y peores condiciones de trabajo o de acceso a mejoras en su cualificación y productividad.

Otro grave problema del trabajo en España es la alta tasa histórica de desempleo juvenil que ha empeorado con la pandemia, convirtiendo a España en el país de la UE con el mayor paro entre menores de 25 años (llegó al 43,9% en agosto de 2020), casi triplicando la media de la UE (17,6%). Y también tiene la mayor tasa europea de paro entre los personas menores de 29 años con estudios universitarios (16,7%).

La componente 23 del Plan “España Puede”, centrada en el mercado de trabajo, incorpora un presupuesto de 2.363 millones de euros para potenciar nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo,

⁴⁶ En España se registra también el mayor porcentaje de trabajadores de la UE en plataformas o que han usado éstas en alguna ocasión.

con medidas que se consideran muy positivas de manera permanente: mecanismos de ajuste interno de las empresas ante crisis (ERTES); reforma profunda de las políticas activas de empleo; e impulso a las políticas de inserción laboral. Con ello, se pretende acabar con las debilidades estructurales que combinan alta tasa de paro estructural y segmentación entre personas trabajadoras temporales e indefinidas, y entre empleadas a tiempo completo y tiempo parcial involuntariamente.

La CE considera positivas las medidas propuestas tanto para reducir la segmentación del mercado laboral, como para mejorar las políticas activas del mercado de trabajo. No obstante, no se deberían olvidar los riesgos de pérdida de puestos de trabajo ligados a los efectos de la RCT y las TIC, recogidos en un epígrafe anterior, ni la necesidad de nuevas cualificaciones.

La CE se muestra más reticente –siguiendo la filosofía neoliberal imperante en la derecha y en los lobbies empresariales– respecto a algunas de las reformas laborales previstas y su difícil adecuación a sus recomendaciones desreguladoras, si bien considera muy positivo el que las reformas estén siendo el resultado de acuerdos con los agentes sociales.

5. Componentes y efectos productivos sobre el crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo del Plan “España Puede”

La estructura productiva y el modelo de desarrollo de la economía española, con una alta especialización funcional productiva en turismo y servicios, han hecho que el Covid-19 y las medidas requeridas para combatir sus efectos hayan tenido consecuencias particularmente negativas, tanto en términos económicos como sociales, en especial en sectores como los de restauración, ocio, hostelería, cultura, turismo y transporte de pasajeros, muchos de ellos asociados a micro y pequeñas empresas (menos de 50 empleados) y a una alta temporalidad en el empleo.

En su conjunto, más de siete de cada diez empresas, profesionales y personas empleadas por cuenta propia han tenido (y siguen teniendo en los sectores más afectados) graves problemas de funcionamiento (amortización de gastos fijos, liquidez para cubrir los gastos corrientes con actividad sólo temporal...) a causa de la pandemia y las medidas políticas adoptadas, que han obligado a muchas de ellas a elegir entre endeudarse hasta niveles cercanos a la insolvencia técnica (pasivos superiores a los activos) o a cerrar su actividad⁴⁷. Obviamente, las empresas no viables (empresas zombis) no deberían mantenerse artificialmente con ayudas de las administraciones, que no resolverían su problema sino que evitarían su canalización hacia otras actividades viables. Sin

⁴⁷. La organización Hostelería de España calcula que de los aproximadamente 300.000 establecimientos que existen en España, entre 85.000 y 100.000 están en riesgo de desaparición y con ellos unos 400.000 puestos de trabajo, si no se habilita una línea directa de ayudas.

embargo, medidas radicales de supresión de ayudas darían lugar a grandes cierres en los sectores más afectados, a un peligroso incremento de la morosidad bancaria y a un incremento del paro que debería cubrir la seguridad social.

En los presupuesto de 2021 se señala que el coste total de las medidas para paliar los efectos de la pandemia en la economía se cifran en 210.910 millones, de los cuales se han desembolsado 65.588 millones ligados a: la transferencia a las comunidades autónomas de 16.000 millones; la cobertura de los ERTE ligados a la Covid-19; la prestación de cese de actividad para personas empleadas por cuenta propia; y las medidas de alivio fiscal y financiero dirigidas a empresas, personas trabajadoras, familias y colectivos vulnerables, a las que añadir la concesión de 144.400 millones de euros en avales públicos del ICO para facilitar el acceso a crédito⁴⁸.

En el Plan “España Puede”, las 30 componentes de las políticas palanca inciden⁴⁹ en el tercer pilar del MRR “Crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo” incorporando medidas que simultáneamente inciden en alguno de los otros cinco pilares, con una fuerte interrelación entre la transición digital y este tercer pilar. La CE señala una relación intensa de este pilar tercero con las componentes: 2 (Rehabilitación), 11 (Administraciones públicas), 12 (Política industrial), 13 (Impulso a las Pymes), 14 (Turismo), 15 (Conectividad digital), 16 (Inteligencia artificial), 17 (Ciencia, tecnología e innovación), 24 (Sector cultural) y 25 (Sector audiovisual).

La componente 11 pretende promover una administración para el siglo XXI, con 4.240 millones de euros de inversión, que contempla, entre otros objetivos: a) la modernización de las administraciones públicas, que incluye la digitalización de la administración o la reforma integral y modernización del sistema de justicia; b) acciones para la mejora de la eficiencia energética, que incluimos en el epígrafe siguiente; y c) eliminación de los cuellos de botella y trabas administrativas, modificando la Ley de Contratos del Sector Público, la Ley General de Subvenciones y la Ley del Régimen Jurídico del Sector Público. Estas medidas, en su conjunto, tienen una valoración positiva por parte de la Comisión⁵⁰.

La palanca para el impulso de la Cultura y el Deporte también recibe una valorización positiva por parte de la Comisión, aunque ésta insta a velar por los objetivos medioambientales en las actuaciones. Esta palanca recibe el 1,2% de

⁴⁸ Estas medidas y garantías desarrolladas, o incluidas en el Plan presupuestario 2021, se prevé que tengan un impacto presupuestario total (Págs. 21 a 32 del Plan) de 56.510 millones para 2020 y 2.512 millones para 2021; más otros 159.470 millones en pasivos asociados a las garantías aportadas, siendo todas ellas aportaciones dirigidas a que la economía recupere gran parte de la actividad y el empleo perdidos.

⁴⁹ Aunque la CE matiza en su análisis dicho efecto a 10 que inciden significativamente y a 8 que lo hacen parcialmente a dicho pilar. COM(2021) 322 final. Cuadro 4.1; Págs. 41 y 42. https://ec.europa.eu/info/files/commission-staff-working-document-analysis-recovery-and-resilience-plan-spain_es

⁵⁰ Las componentes 15 y 16 ya se han contemplado de forma genérica en la transición digital, así como su valoración positiva por parte de la Comisión.

los fondos (más de 970 millones de euros) para proyectos de Revalorización de la industria Cultural (Componente 24, con 325 millones, apoyando la digitalización de las empresas que operan en este sector y la del patrimonio cultural), la creación del Spain Audiovisual Hub (Componente 25, con 200 millones) y el fomento del deporte (Componente 26, con 300 millones), incluida la rehabilitación de instalaciones deportivas.

A cada una del resto de componentes fundamentales para el logro de los objetivos de este tercer pilar nos referimos brevemente en los próximos epígrafes.

6. Rehabilitación energética de edificios privados (Componente 2), públicos (Componente 11) y deportivos (Componente 26). Unos objetivos de difícil gestión

La construcción y el uso de edificios representan el 25% del total de emisiones de GEI en España. Las actuaciones sobre este sector deberían orientarse hacia la reducción media de la demanda de energía primaria en España, lo que exige que cada actuación debe implicar, al menos, una reducción del 30% en comparación con la situación anterior a la renovación. A la vez, se prevé que estas actuaciones impulsen la economía y el empleo a corto plazo, y ayuden a disminuir, tanto el consumo, como la pobreza energéticos.

En total, se van a destinar 6.820 millones de euros de inversión directa específica a la rehabilitación energética y a la construcción de edificios de viviendas de alquiler social y a la regeneración urbana, que, realmente, ascenderán a unos 7 800 millones, al agregar la rehabilitación de edificios públicos (Componente 11. Administraciones públicas), y la de instalaciones deportivas (Componente 26. Sector del deporte).

En el PNIEC 2021-2030, se ha previsto una serie de acciones específicas en materia de eficiencia energética para edificios, entre las que se incluye la renovación de 1.200.000 edificios residenciales hasta 2030, así como la mejora en la eficiencia de los sistemas de calefacción y refrigeración de 300.000 edificios residenciales por término medio al año.

Con las inversiones del Plan “España Puede” se debería conseguir la rehabilitación/regeneración urbana de:

- Al menos 355.000 viviendas individuales como parte del mínimo de 510.000 acciones a rehabilitar hasta el 2030.
- Al menos 600 hectáreas de zonas urbanas regeneradas.
- Un equivalente de, al menos, 40.000 edificios residenciales y 690.000 m² de edificios no residenciales.
- Al menos 26.000 edificios residenciales en municipios y zonas urbanas con menos de 5.000 habitantes.
- Al menos 1.230.000 m² de edificios públicos, para 2026.

Las medidas previstas son consecuentes con la estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España, aunque la inversión prevista es insuficiente para el logro de los objetivos establecidos, por lo que la Comisión advierte que se necesitará financiación pública adicional para alcanzar los objetivos de ahorro energético del PNIEC 2021-2030, y apunta la necesidad de garantizar una inversión privada complementaria, por un volumen equivalente al triple del de los fondos públicos. Para ello considera imprescindible una reforma de la regulación que permita a las comunidades de propietarios la obtención de préstamos, y proporcione a los bancos garantías del Instituto de Crédito Oficial (ICO) para conceder préstamos con este fin.

Con un índice de renovación anual medio del 2,6% a un nivel óptimo de costes, el potencial de ahorro de energía primaria en España sería de aproximadamente 108 TWh para el período 2021-2050; también se generarían 7 millones de puestos de trabajo a tiempo completo. No obstante, las dificultades para el logro de los objetivos previstos, en el marco de lo que ha sido el desarrollo de la rehabilitación en España hasta la actualidad, parece tremendamente complicado.

Es importante reiterar que en el citado Plan “Fit to 55”, presentado por la Comisión el 14 de julio de 2021, se establece tanto la intención de incrementar los porcentajes de mejora de la eficiencia prevista como la inclusión del sector en un mercado de emisiones de CO₂, para asegurar el cumplimiento de la reducción del 55% de emisiones de la UE para el 2030.

7. Una política industrial poco transformadora del modelo histórico de crecimiento español y de sus relaciones de producción (Componente 12)

Con una inversión de 3.780 millones de euros, esta componente incluye proyectos constitutivos de la Política Industrial España 2030, y se inserta en el conjunto de medidas dirigidas a la modernización y digitalización del tejido industrial y de la Pyme, la recuperación del turismo, y el impulso de España como nación emprendedora, conjunto de medidas al que va dirigido el 23% de los fondos (más de 16.000 millones de euros) para proyectos estratégicos que afecten a toda la cadena de valor en determinados sectores; y, en particular, a primeros desarrollos industriales en campos como, por ejemplo, las baterías para automoción.

En paralelo con la nueva política industrial, la Comisión considera clave mejorar el clima de negocios, con un sistema judicial más eficiente, el fomento de la inversión y el impulso de la creación y el crecimiento del tamaño empresarial.

En el marco de esta directriz podemos situar las medidas del Plan “España Puede” que impulsarían la participación de empresas españolas en los proyectos transfronterizos o plurinacionales planificados, entre los que se incluyen los Proyectos Importantes de Interés Común Europeo (PIICE), como son los proyectos sobre hidrógeno renovable (300-750 millones de euros de la

componente 9, hidrógeno verde, a la que nos hemos referido en el epígrafe sobre transición ecológica), o los establecidos para potenciar cadenas de valor industrial, incluida la destinada a la producción de vehículos eléctricos (2.500 millones de euros).

También se incorporan en esta componente 12, de Política industrial, 850 millones de euros para la gestión de residuos y potenciar la economía circular en la política industrial.

Y, dentro de la componente 17, que se refiere a la innovación, el Plan “España Puede” también trata de reforzar las asociaciones público-privadas en la investigación y en la transformación industrial, tal y como más adelante se precisa.

Merece una mención especial el Plan de impulso de la industria automovilística (que representa del orden del 10% del PIB español y emplea a unas 650.000 personas de manera directa y a unos dos millones de forma indirecta) al que, a través de distintas componentes, se dirige una inversión de 3.750 millones de euros, para avanzar en la renovación del parque de vehículos, la realización de inversiones y reformas normativas para impulsar la competitividad del sector, y la potenciación de la capacidad de innovar ante los nuevos retos generados por la descarbonización. Todo ello, simultáneamente, al objetivo de promover una movilidad sostenible y conectada, contemplada en la componente 6 del Plan “España Puede”.

En concreto, el Plan de impulso de la industria automovilística incluye 20 medidas, algunas ya en vigor desde 2020, de tipo económico, fiscal, normativo, logístico, de competitividad, de formación y cualificación profesional, de compra pública sostenible y de planificación estratégica, que dan cobertura a toda la cadena de valor de la industria. Con el total de medidas previstas con incidencia en el sector, el Gobierno pretende movilizar del orden de 10.000 millones de euros en tres años, para reactivar la industria de automoción y apoyar su descarbonización, así como impulsar la conectividad, la tecnología 5G, la infraestructura de recarga y los vehículos alternativos, como palancas para la recuperación económica y social, en el marco de “un ecosistema de movilidad sostenible, inteligente, segura y conectada”.

Tienen particular interés en esta componente 12, de Política industrial, los Proyectos Estratégicos para Recuperación y Transformación Económica (PERTE)⁵¹ para avanzar tanto en la transiciones ecológicas y digitales a lo largo

⁵¹ Como recoge el RDL 36/2020, de 30 de diciembre de 2020, los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) son “proyectos de carácter estratégico con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad”. Tratan de agilizar trámites para canalizar las ayudas europeas y se pueden articular mediante contratos, subvenciones, consorcios o agrupaciones con el sector privado, que ha de participar en su financiación total. Podrían llegar a existir hasta siete PERTE: automoción; hidrógeno verde; diseño de chips; economía circular y reciclaje de baterías, agroalimentación, salud y aeronáutica, aunque, por ahora sólo se ha aprobado el referido al vehículo eléctrico-baterías.

de toda la cadena de valor de un sector determinado, como para mejorar, al mismo tiempo, la cohesión social y territorial en cada proyecto.

En ese sentido, el primer PERTE aprobado por el Gobierno, el martes 13 de julio de 2021, se dirige a impulsar la transformación del sector de la automoción hacia el modelo eléctrico y conectado⁵², con una inversión pública de 4.295 millones de euros. Incorpora la fabricación de baterías y el impulso del automóvil eléctrico, buscando atraer otros 19.700 millones de fuentes privadas, para avanzar, tanto en la transformación de la cadena de valor industrial (que supone más de 3.000 millones centrados en la construcción de una fábrica de celdas de baterías en España, para la que se creará un consorcio con participación pública), como para impulsar el acceso a los vehículos eléctricos, con ayudas a su compra, la creación de los imprescindibles puntos de recarga, o un plan de formación para dotar de profesionales cualificados al sector en las distintas actividades implicadas.

Cuadro 4. Ámbitos de intervención, medidas asociadas e inversión pública y privada prevista para el PERTE de transformación del sector de la automoción.

ÁMBITO	MEDIDA	INVERSIÓN PÚBLICA	INVERSIÓN PRIVADA
Impulso del proyecto transformador de la cadena de valor del VEC	Línea de actuación integral para el desarrollo y la fabricación del VEC	2.975M€	11.900M€
	Plan Tecnológico De Automoción Sostenible	40M€	40M€
	Programa espacios de datos sectoriales	100M€	100M€
	Programa para integrar la Inteligencia Artificial (IA) en las cadenas de valor para transformar el tejido económico	45M€	45M€
SUBTOTAL		3.160M€	12.085M€
Medidas facilitadoras	Plan de incentivos a la instalación de puntos de recarga, a la adquisición de vehículos eléctricos y de pila de combustible y a la innovación en electromovilidad, recarga e hidrógeno verde : MOVES III y MOVES Singulares	1.100M€	7.608M€
	Despliegue del 5G: redes, cambio tecnológico e innovación	14M€	21M€
	Planes de formación profesional del sector	21M€	nd
SUBTOTAL		1.135M€	7.629M€
TOTAL PERTE_VEC		4.295M€	19.714M€
TOTAL		24.009 M€	

Fuente: MINCOTUR (2021).PERTE. Resumen ejecutivo. Pág. 14. https://www.mincotur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2021/documents/120721_resumen_ejecutivo_perte_mincotur_digital.pdf

⁵² <https://www.mincotur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2021/documents/memoria%20descriptiva%20perte%20vec.pdf>

Los requisitos para poner en marcha un PERTE exigen que las candidaturas las conformen, en el conjunto de la cadena de valor, al menos cinco empresas de dos comunidades autónomas, con un 40% de Pymes en el conjunto, y una entidad proveedora de conocimiento (I+D+i).

El objetivo es que, en 2023, cuando se complete el periodo de aplicación del PERTE, haya 250.000 vehículos eléctricos matriculados, entre 80.000 y 110.000 puntos de recarga eléctrica, se hayan creado hasta 140.000 empleos⁵³ y se produzca una aportación económica equivalente a entre un 1% y un 1,7% del PIB, buscando impulsar la transformación de la cadena de valor de la industria de la automoción, para que pueda crecer hasta alcanzar el 15% del PIB en 2030.

Figura 37. Cronograma previsto para el desarrollo de las medidas incluidas en el PERTE de transformación del sector de la automoción.



Fuente: MINCOTUR (2021). PERTE. Presentación. Pág. 20. <https://www.mincotur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2021/documents/20210710%20perte%20automocion%20definitivo%20%28003%29.pdf>

Parte de los recursos incluidos en el plan por el Ejecutivo ya están en marcha, como es el caso del plan MOVES III para la adquisición de vehículos eléctricos y la implantación de puntos de recarga (800 millones), que vendrá acompañado del plan MOVES Proyectos Singulares (300 millones) para el desarrollo de la movilidad sostenible.

La primera consideración sobre este proyecto de industrialización de España es el excesivo peso que se adjudica (15% del PIB, en el conjunto de la actividad económica española) a un sector dominado y dependiente de multinacionales extranjeras, cuyas decisiones –como se ha constatado en numerosas ocasiones– se adoptan en función de objetivos e intereses multinacionales, con un muy reducido grado de influencia por parte de España.

⁵³ Estiman que, por cada empleo que se genere en la automoción, se crearán cuatro en la industria auxiliar y seis o siete adicionales en empresas de servicios.

En base a la actualización de la UE del modelo de industria para Europa⁵⁴, la evaluación de la Comisión⁵⁵ para esta dimensión industrial del Plan “España Puede” es positiva: “tras su plena aplicación, el Plan de España puede tener repercusiones duraderas, ya que desencadenará cambios estructurales... que podrán derivarse de medidas dirigidas a mejorar el clima de negocios, en particular mediante la reducción de la fragmentación del mercado y la mejora de la regulación. Las medidas del Plan también pueden potenciar de forma duradera la productividad y la competitividad de España mediante una adaptación más rápida de su industria, su energía y su sistema de transporte a la transición ecológica y digital”.

También la CE prevé que la inversión asociada a esta componente 12 ayude a movilizar la inversión privada de modo que la propuesta combinada de inversiones y reformas presentada por España estimule el crecimiento por múltiples vías, incluidos el aumento de la productividad total de los factores, la ampliación de la capacidad comercial y el aumento de la eficiencia del mercado laboral paralelo a la reducción de su fragmentación.

Y sobre el espinoso tema de los impactos ambientales negativos de las medidas incluidas en esta componente 12 de Política industrial, la Comisión señala que España ha aportado pruebas “que son suficientes para concluir que no se espera que ninguna medida del Plan suponga un perjuicio significativo para los objetivos medioambientales”⁵⁶. Y ello pese a que, en el componente 12, de Política industrial, se prevé ayuda financiera a proyectos estratégicos entre los que pueden incluirse las instalaciones contempladas en el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, necesariamente emisoras de GEI y sobre las que no queda claro si, efectivamente, se va a producir una mejora de la eficiencia y eficacia en el funcionamiento que justifique que no haya perjuicio en los objetivos medioambientales.

La CE realiza esta valoración en base a que en la Guía técnica para establecer la existencia de daño ambiental significativo (DNSH) se señala que, para aquellas actividades económicas sin una alternativa viable desde el punto de vista tecnológico y económico con un bajo impacto ambiental, los Estados miembros pueden demostrar que la medida no causa un perjuicio significativo si adoptan los mejores niveles disponibles de desempeño ambiental en el sector. Se asume que España ha intentado garantizar el cumplimiento del principio de la DNSH supeditando la selección de proyectos, entre otras condiciones, a la consecución de emisiones de GEI que sean como mínimo inferiores a los parámetros de referencia pertinentes establecidos para la asignación gratuita de dichas emisiones. Además, cuando éstas no sean

⁵⁴ Comisión Europea, Actualización del nuevo modelo de industria de 2020, COM(2021) 350 final, 5.5.2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52021DC0350&rid=3>

⁵⁵ COM(2021) 322 final. Pág. 7. https://ec.europa.eu/info/files/commission-staff-working-document-analysis-recovery-and-resilience-plan-spain_es

⁵⁶ COM(2021) 322 final. Págs. 80 a 84, con particular referencia a la Componente 12 en las Págs. 81 y 82. https://ec.europa.eu/info/files/commission-staff-working-document-analysis-recovery-and-resilience-plan-spain_es

inferiores, España se ha comprometido a ofrecer una explicación de los motivos que impiden alcanzar ese nivel y, adicionalmente, ha excluido actividades específicas como las relacionadas con los combustibles fósiles, la compensación indirecta de los costes del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE), la eliminación de residuos en vertederos, o las plantas de tratamiento mecánico-biológico o incineradoras, entre otras.

Con estos condicionantes, la Comisión espera que se asegure que los proyectos de la componente 12 cofinanciados por el MRR se ajusten a la Guía técnica DNSH y no acarren perjuicios significativos para ninguno de los seis objetivos medioambientales del artículo 17 del Reglamento por el que se establece una taxonomía. Esto es, atendiendo a la naturaleza de los proyectos previstos, cuanto menos, discutible.

8. El papel del comercio exterior en la economía española y la difícil gestión de la componente 13: impulso a la Pyme

En el marco general de globalización de la economía, España se sitúa como un país intermedio, que ha ido creciendo a lo largo de las últimas décadas, con exportaciones e importaciones en aumento (que suponen en torno al 35% del PIB, en 2019), así como con un mayor número de empresas exportadoras regulares en todos los tramos de exportación. Esta evolución e incidencia del sector exterior en el PIB y en el empleo interior (estimado por encima del 27% del empleo total actual) incluso se manifiesta en un superávit en la balanza por cuenta corriente con el exterior, consecuencia tanto del incremento sostenido de las exportaciones, con la ampliación del superávit en la de servicios, gracias, fundamentalmente al turismo, como de la reducción de las importaciones de productos, principalmente energéticos ante la expansión de las energías renovables, tal y como apreciábamos en la Figura 8.

El Plan “España Puede” asume el objetivo de “modernizar la economía española, la recuperación del crecimiento económico y la creación de empleo, para la reconstrucción económica sólida, inclusiva y resiliente tras la crisis de la Covid-19, y para responder a los retos de la próxima década”, incorporando el impulso a la internacionalización dentro de la palanca “Modernización y digitalización del tejido industrial y de la Pyme, recuperación del turismo e impulso a una España Nación Emprendedora”.

Dentro de esta palanca se encuentra la componente 13 “Impulso a la Pyme”, con una inversión estimada de 4.894 millones de euros y medidas para la internacionalización, digitalización y sostenibilidad como estrategias para lograr superar uno de los problemas estructurales de la economía española, el minifundismo empresarial. El 98,8% del tejido productivo de nuestro país lo constituyen pequeñas y micropequeñas empresas y agrupan dos terceras partes del empleo, muchas de ellas en el sector servicios, ligadas a la restauración, al turismo y a la construcción y gestión inmobiliaria (sobre todo

en las periódicas fases de alta especulación en el mercado del suelo y la vivienda, reiniciadas de nuevo en 2021).

El Plan “España Puede” pretende dedicar un 7% de las inversiones a potenciar un tamaño óptimo para las pymes, que aumente la competitividad del tejido productivo y se reduzca su vulnerabilidad, a la vez que se incrementa su productividad y se desarrolla adecuadamente el sector de la economía colaborativa. Sin embargo, por ahora, no hay datos detallados de cómo se va a materializar este objetivo, en gran parte dependiente de modificaciones regulatorias; ni sobre si su gestión va a asegurar la estabilidad y capacidad de subsistencia de las pymes, los autónomos y profesionales ante los efectos prolongados de la lucha contra la Covid-19⁵⁷ y los nuevos retos de la disrupción tecnológica y digital⁵⁸.

El crecimiento de las pymes se pretende promover, por un lado, a través de reformas que afectan a su regulación, con particular incidencia en reducir la morosidad, especialmente cuando afecte a las pymes, personas empleadas por cuenta propia y profesionales, a las transacciones comerciales⁵⁹, a facilitar su financiación y a corregir las prácticas desleales en las transacciones entre empresas.

De una forma general, la Comisión considera positivas⁶⁰ las reformas ligadas a la mejora del clima de negocios, ya que contribuirán a eliminar trabas administrativas innecesarias –o desproporcionadas– que dificultan la creación de empresas o su expansión. También prevé que la reforma del marco concursal facilite los procesos de reestructuración empresarial, que la nueva Ley de Creación y Crecimiento Empresarial permita modificar la Ley de Unidad de Mercado Vigente para corregir sus dificultades de aplicación a fin de proteger en mayor medida a las pymes frente a los cambios en las medidas reguladoras, armonizando –a través de la nueva Conferencia Sectorial de Clima

⁵⁷ El ascenso de la presión financiera por los efectos asociados a la pandemia, en 2020, fue mucho mayor en el caso de las pymes (40% de las empresas) que en el de las grandes empresas (32% de las empresas), afectando, en especial, a los sectores de la restauración (72% de las empresas), motor (65% de las empresas), comercio (42% de las empresas) y construcción/inmobiliario (40% de las empresas).

⁵⁸ En Europa se han aplicado ayudas directas a las pymes (50.000 millones en Alemania; 13.500 millones en Francia; o 7.500 millones en Italia; etc.) mientras que en España las ayudas directas, por importe de 7.000 millones, para empresas y personas empleadas por cuenta propia con caídas superiores al 30% en su facturación respecto a 2019, en los sectores más afectados por la pandemia, que deben tramitar las CCAA, en el primer semestre de 2021 no habían llegado a las empresas, pese a que se aprobaron en marzo de 2021. El dinero debe aplicarse a pagar facturas y deudas de suministros, proveedores y nóminas. El Gobierno había actuado, hasta esa fecha, avalando préstamos concedidos por el ICO. Y ha estudiado la viabilidad de aplicar quitas (perdonar parte de la deuda) a las empresas, pymes y personas empleadas por cuenta propia que solicitaron préstamos avalados por el ICO (79% avalados de los 115.000 millones de euros concedidos). Otra posibilidad es la creación de un fondo público, con participación bancaria, para establecer préstamos participativos, que se conviertan en capital, pudiendo convertirse directamente los citados avales ICO en créditos participativos. Finalmente, ha aprobado dos fondos: uno de 3.000 millones para abordar una reestructuración de deuda, en particular con los fondos ICO aunque la ayuda se extiende a otras deudas que tienen las empresas con los bancos. Y el fondo de Cofides, de 1.000 millones, que va a permitir recapitalizar empresas, dirigido a la pequeña y mediana empresa.

⁵⁹ En 2020, la ratio de morosidad de las entidades españolas se situó en el 4,6%, sin grandes variaciones respecto al año anterior, pese a la pandemia, gracias a que no aumentaron los impagos por el incremento de los créditos a empresas, pymes y autónomos, especialmente a través de los avales ICO.

⁶⁰ COM(2021) 322 final. Pág. 34. https://ec.europa.eu/info/files/commission-staff-working-document-analysis-recovery-and-resilience-plan-spain_es

de Negocios y Mejora Regulatoria– la aplicación de las normas por parte de todas las Administraciones públicas en sus respectivos ámbitos competenciales y territoriales.

Son valoradas igualmente de forma positiva las inversiones dirigidas a mejorar las competencias empresariales, el desarrollo de capacidades de las pymes –con una inversión para la digitalización de las pymes de 3.500 millones de euros, y el apoyo a la incorporación de tecnologías avanzadas– y el apoyo financiero específico, con acciones dirigidas particularmente al comercio minorista, que se ha visto gravemente afectado por la pandemia.

El Plan “España Puede” impulsa, además, la creación y la expansión de empresas emergentes e innovadoras a través de la Ley de Start-ups, presentada en julio de 2021, y del establecimiento de un fondo público-privado -NEXT-TECH- para la ampliación de las empresas emergentes con tecnologías disruptivas. Por último, están previstas acciones para sostener el comercio y la internacionalización de las empresas y para atraer inversión extranjera.

La Comisión también considera fundamental la incorporación relevante de las pymes en la colaboración público-privada y la coordinación de los apoyos a estas empresas, autónomos y profesionales, con otras políticas –fundamentalmente la industrial, de emprendimiento y de transformación digital– cuyos objetivos prioritarios son la internacionalización y potenciar las exportaciones⁶¹. La Comisión liga la recuperación de España, a medio y largo plazo, a las inversiones para aumentar la productividad y la innovación, particularmente en las pymes, y superar el marco de débil crecimiento de la productividad observado ya antes de la crisis en España.

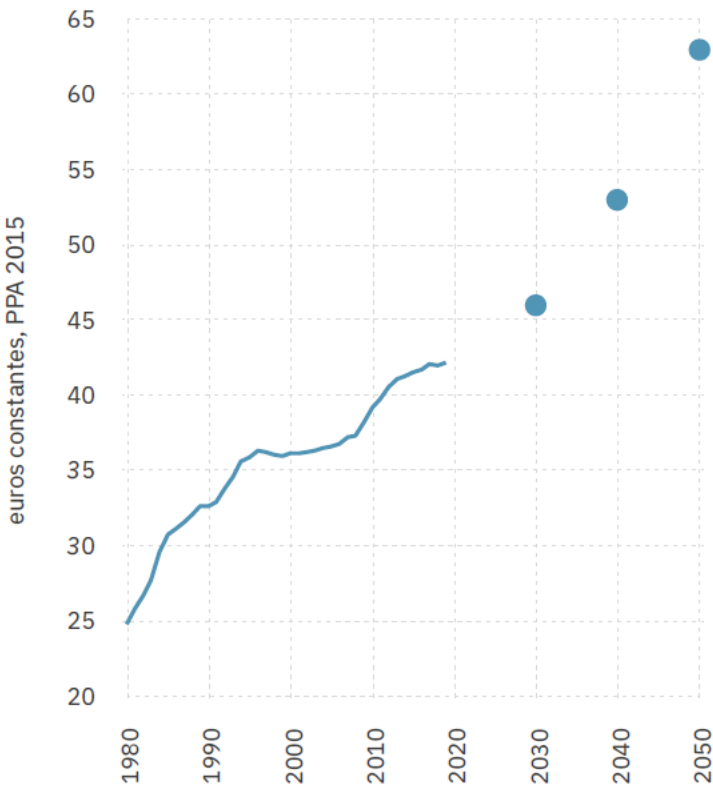
El Plan “España Puede” permitirá avanzar, según la Comisión, en un crecimiento de la productividad del trabajo que el documento “España 2050”, de la Oficina de Prospectiva y Estrategia (2021)⁶², prorroga hasta el año 2050, con las pautas que se recogen en la Figura 38, con bases no exentas de una cierta inconsistencia, ante la dinámica seguida por la productividad en las últimas décadas del capitalismo, tanto mundialmente como en España.

⁶¹ Las Pymes, autónomos y profesionales, así como la economía colaborativa constituyen la estructura productiva fundamental de este país, si bien con una especialización productiva fuertemente dependiente de un sector servicios ligado en gran parte al turismo masivo de sol y playa, y a su interrelación con el comercio, construcción y servicios de ocio.

⁶² Oficina de Prospectiva y Estrategia (2021). “España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo”. https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf

Figura 38. Previsiones de la evolución de la productividad del trabajo en España hasta el 2050.

Fig. 3. Productividad laboral de España



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat y la OCDE.⁸

Fuente: Oficina de Prospectiva y Estrategia (2021). "España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo". Pág. 386. https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf

Como conclusión añadiríamos que pese a que las pymes, personas empleadas por cuenta propia y profesionales, así como las entidades de la economía colaborativa constituyen la estructura productiva fundamental de este país, sin embargo, como se ha visto al considerar la Política industrial (componente 12), las grandes inversiones podrían concentrarse en grandes multinacionales limitando a una posición marginal a estas empresas, lo que contradice e incapacita este plan en los objetivos expuestos de potenciar y recuperar el tejido productivo y el empleo y corregir los fuertes efectos de la crisis derivada de la pandemia facilitando su transición hacia objetivos ecosociales.

Mucho mayor es la duda sobre si la economía colaborativa recibirá ayudas suficientes para crecer significativamente en el conjunto de la economía española, lo que contribuiría, realmente, a esa necesaria transición ecosocial.

9. Una especialización turística y de servicios asociados, a modificar sustancialmente, que no se manifiesta en el Plan de impulso al sector turístico (Componente 14)

El turismo, en España, representaba, antes de la pandemia, un 12% del PIB y empleaba al 13,6% de los afiliados a la Seguridad Social. Tras las primeras oleadas de la pandemia, el turismo global de masas sufrió una fuerte recesión y pasó a representar poco más del 4% en 2020, con una llegada de turistas internacionales de menos de la cuarta parte que en 2019, y una caída en los ingresos que el sector estima en más del 75%. Esta crisis incide particularmente en los flujos de transporte marítimos (cruceros) y aéreos (también muy afectados por la merma de viajes culturales y de negocios, sustituidos por videoconferencias).

El turismo y sus actividades asociadas son muy dependientes de factores externos económicos (fases de expansión o de crisis), políticos (cierre de fronteras o limitaciones de relación entre países) o, en la actualidad, también sanitarios (pandemia y riesgos de contagios).

Pese a que se preveía, por mor de las vacunas y del control del virus, la recuperación del sector en 2021 con cifras que superaran en un 40% las cifras de 2020, las sucesivas oleadas y variantes del virus, acaecidas en la primera mitad de 2021, han alterado estas previsiones en lo que se refiere al turismo extranjero. No obstante, el ingreso del sector por el turismo nacional en esta primera mitad del 2021 (fundamentalmente al acabar el estado de alarma el 9 de mayo) se estima que ha superado al de 2020, sin llegar a paliar el desplome del turismo internacional, con unos ingresos un 20% por debajo de los registrados en el mismo período de 2019.

Según las variables estimaciones del Banco de España y del Ministerio de Economía, al compás de la crisis de los contagios, en 2021, los ingresos provenientes del turismo supondrán la mitad del de 2019, superarán el 80% de éste en 2022 y recuperará el 100% en 2023, cuando España prevé que reciba a 83 millones de visitantes extranjeros.

En la esperanza de alcanzar estas previsiones, implícitamente parece considerarse que la evolución adecuada para el sector sea recuperar la situación y tendencias de 2019, olvidando los graves problemas que este sector acarrea, tanto por su carga ambiental directa (huella de carbono, huella ecológica, afección al patrimonio territorial) por su impacto en ciertos territorios costeros y algunas ciudades (con Barcelona como paradigma), e indirecta (vuelos, presión automovilística...); como por la proliferación de un tipo de turismo que deja muy poco valor añadido en España (paquetes de turismo de fiesta o de

borrachera) frente a un turismo más ligado a fenómenos científicos (ferias, congresos...) o cultural (patrimonio, gastronomía...), siempre más ligado a una oferta de experiencias más personalizadas.

No debería ser recomendable apoyar ni un turismo masivo de sol y playa, muy barato y con muy elevada carga ambiental, incompatible con los objetivos de descarbonización de la economía, realizado en gran parte mediante paquetes pagados en origen, donde se materializa la mayor parte del excedente del servicio; ni un turismo de crucero con impactos poco sostenibles a partir de una determinada dimensión en los puertos-ciudades que los soportan; como tampoco la proliferación de apartamentos turísticos urbanos, que conllevan una carga socio-ambiental que ya ha superado su límite razonable en un número creciente de ciudades.

En este sector, además, gran parte de la oferta laboral es temporal, de mala calidad y con bajos salarios, con escasa aportación al valor añadido y solo viable en un país con graves problemas estructurales, como ya hemos señalado, en su mercado de trabajo general.

El Estado debería promover la actualización y renovación de la estructura empresarial del sector, aprovechando la actual crisis para dar un salto cualitativo que prime la calidad a través de la formación, conocimiento y habilidades, en tecnología y gestión, con el apoyo y la promoción de políticas de turismo sostenibles, que involucren a todos los agentes sociales y generen unas dotaciones y servicios públicos acordes con ese turismo de mayor calidad y exigencia, donde la “cantidad” de visitantes debe adecuarse a la “capacidad de carga de los destinos” con medidas público-privadas que lo hagan viable.

Dada, además, la extraordinaria relación entre movilidad y turismo, sobre todo la aérea, en el caso de España, es conveniente la diversificación de mercados de origen, que ponga en valor la relación ingresos/sostenibilidad, priorizando los orígenes más rentables social, económica y medioambientalmente.

El Plan “España Puede” se asocia con el Plan de impulso al sector turístico, asignándole 4.262 millones de euros⁶³, con una inversión pública de unos 3.400 millones de euros en el período 2021-2023; y con un impacto estimado en el sector turismo del orden de 44.000 millones. Los objetivos del Plan son, en algunos casos, difícilmente compatibles entre sí y con lo que deberían ser las pautas básicas señaladas, incidiendo, nuevamente, en la recuperación de cifras de visitantes y reiteración de las dinámicas pre-pandemia, aunque mediante el uso de tecnologías digitales y de marketing más modernas, pese a que en sus enunciados se señala:

- la recuperación de la confianza en el destino (un destino totalmente seguro);

⁶³ Las ayudas al sector, tanto para trabajadores como para empresas, llegarían a unos 20.000 millones de euros desde el inicio de la pandemia.

- la puesta en marcha de medidas para reactivar el sector, avanzando hacia un modelo de crecimiento sostenido y sostenible, que permita a España mantener su posición mundial;
- la mejora de la competitividad del destino turístico y la rentabilidad de la industria, potenciando los valores naturales y culturales diferenciales de los destinos y distribuyendo de manera equitativa los beneficios y las cargas del turismo por todo el territorio nacional;
- la mejora del modelo de conocimiento e inteligencia turística;
- desarrollar campañas de marketing y promoción turística.

El Plan detalla 28 medidas que se articulan en cinco ámbitos estratégicos de actuación en cuya descripción se hace un uso profuso, como sucede también en el campo agroalimentario, del término sostenibilidad, aun sin articular mecanismos para garantizar su logro y sin tener adecuadamente en cuenta los procesos de adaptación al calentamiento global y sus efectos sobre los territorios españoles. Los ámbitos y su dotación son:

- a) Aumentar los niveles de productividad, rentabilidad, empleo y competitividad (incluida la rehabilitación de 50 sitios históricos de aquí a 2023) mediante el impulso a la digitalización, la inteligencia artificial y nuevas tecnologías habilitadoras en empresas y destinos: 355 millones de euros, que —señala el Plan— mantenga el sector turístico más competitivo del mundo, según el World Economic Forum.
- b) Actuaciones especiales en el ámbito de la competitividad: 1.905 millones de euros.
- c) Transformación del modelo turístico hacia la sostenibilidad, con los Planes de Sostenibilidad Turística en 165 destinos turísticos como principal intervención: 1.840 millones.
- d) Desarrollo de producto turístico y modernización del ecosistema turístico, a fin de combatir el alto grado de estacionalidad en el país: 99,7 millones de euros.

A ello se añaden unas Estrategias de resiliencia turística para territorios extrapeninsulares (en los archipiélagos canarios y balear el turismo representa el 35% del PIB regional).

En teoría, el Plan pretende “impulsar en destinos turísticos clave procesos de transición hacia un nuevo paradigma turístico basado en un reposicionamiento integral a partir de proyectos tractores que tomen como referencias:

- La excelencia de su adaptación energética, climática, territorial y ecológica.
- La economía circular y el sistema alimentario de proximidad.
- Un atractivo renovado y un marco digital adaptado a las demandas de un nuevo y menor número de clientes, de mayor temporada, exigencia e impacto económico.
- Una menor dependencia del transporte aéreo y una movilidad local basada en criterios de proximidad y sistemas renovables.

- Una positiva incidencia sobre la calidad del empleo y la vida de la población local.
- La adecuación de la fuerza laboral a los desafíos que supone trabajar en este sector desde una perspectiva sostenible recogida en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.
- La incorporación de nuevos indicadores biofísicos que se vean afectados por el turismo: generación de CO₂, producción de RSU, consumo de energía y recursos naturales, intensidad energética de la economía turística, capital natural consumido (territorio, fauna marina, etc.).”

La Comisión efectúa una valoración positiva integrada de esta componente 14 aplicando criterios semejantes –y sin las salvaguardias que serían recomendables– a las aplicadas al componente 12, de Política industrial. En todo caso, habría que valorar, por un lado, hasta qué punto la recepción de más de 80 millones de visitantes y los procesos de transformación territorial y ambiental asociados a esta dinámica son coherentes y arrojan balance positivo global para el bienestar; y, por otro, si la vuelta a la dinámica registrada en la década anterior es la recomendable o, por el contrario, habría que empezar a interiorizar urgentemente todos los efectos externos negativos que esta dinámica genera.

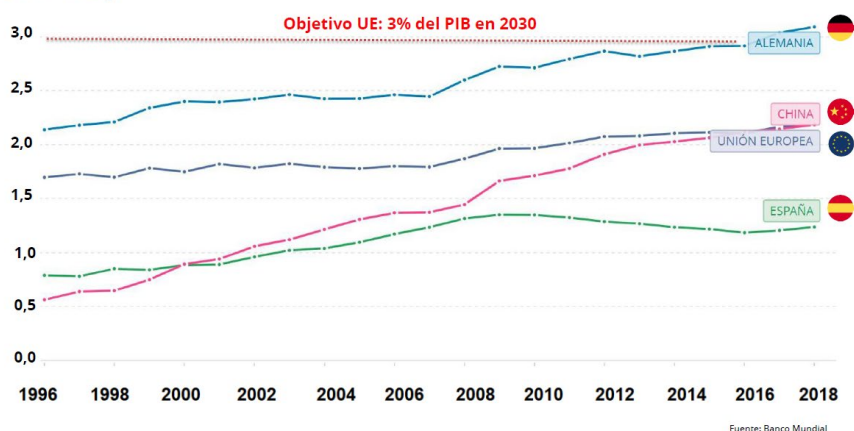
Hay que reiterar la necesidad de incorporar –desde ya– en nuestras previsiones y en las políticas correspondientes, elementos, como la incidencia directa e indirecta del turismo en el calentamiento global, que es uno de los riesgos más evidentes y graves (con consecuencias que se estiman mucho particularmente más negativas, durables y gestionables que las de la pandemia) a los que nos enfrentamos a medio y largo plazo..

10. Ciencia, tecnología e innovación como dinámica para un incremento de la productividad no registrado hasta la actualidad (Componente 17)

En gran parte, la valoración de esta componente sería complementaria a la efectuada para las medidas de la transición digital, con la que tiene puntos en común, aunque el diagnóstico de la situación inicial es más negativo del referido al mundo digital, ya que el sistema español de ciencia e innovación adolece, en primer lugar, de una reducida inversión relativa respecto a la UE y al resto de economías desarrolladas, muy distante del objetivo del 2% del PIB, para 2020, y del camino para conseguir el 3% del PIB para 2030.

Tras el crecimiento continuado de la inversión en el sistema, respecto al PIB, desde 1996 a 2010, en 2011 se inicia un declive, que va a continuar hasta 2016, tal y como apreciamos en la Figura 39, por los efectos sobre la inversión pública de las políticas de consolidación fiscal derivadas de la crisis financiero-especulativa iniciada en 2008.

Figura 39. Evolución de la Inversión Pública y Privada en I+D+i, 1996-2018, en % del PIB.



Fuente: Ministerio de Ciencia e Innovación. Componente 17. Presentación. Pág. 2. <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/11052021-Componente17.pdf>

La disminución del peso de la I+D+i en el PIB, desde 2011, también vino caracterizada por una organización y gobernanza inadecuada y débil, con importantes ineficiencias, que aún persisten, tanto de los mecanismos de financiación de los Organismos Públicos de Investigación (OPI), como de las universidades, cuyas interrelaciones mutuas y con las empresas no responden con eficacia a la necesidad de aplicar los avances en investigación o innovación, lastrando la competitividad científica y su contribución al desarrollo de la economía española.

En este marco, el Plan “España Puede”, en su componente 17, sobre Ciencia, Tecnología e Innovación, prevé una inversión de 3.457 millones de euros, que suma las inversiones en Reforma Institucional y fortalecimiento de las capacidades. La componente 17 incluye tres medidas de reforma⁶⁴ y nueve iniciativas de inversión, por importe de 3.380 millones de euros, y se inserta en la sexta política palanca. Con ella se pretende avanzar en un Pacto por la Ciencia y la Innovación que las potencie en su conjunto, con particular incidencia en algunos sectores estratégicos. Esta componente complementa la 16 (Inteligencia artificial, con 500 millones de euros) y la 18 (Reforma del sistema de salud), con el objetivo de aumentar la resiliencia del Sistema Nacional de Salud y resolver sus deficiencias, puestas de manifiesto tras la pandemia, así como desarrollar la Estrategia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Plan Estratégico del CDTI, que constituyen las guías de acción en este terreno. A estos aspectos habría que añadir las actuaciones complementarias de la componente 21 (Educación, con 1.600 millones EUR).

⁶⁴ Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación; Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027 y desarrollo del Sistema de Información de Ciencia, Tecnología e Innovación; y Reorganización de los Organismos Públicos de Investigación y mejora de su rendición de cuentas.

En particular, hay que destacar:

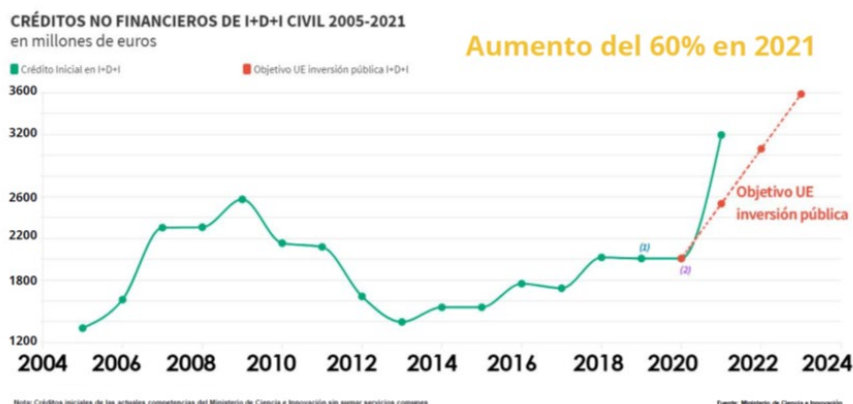
- Un Plan de choque para la Ciencia y la Innovación (9 de julio de 2020), con inversiones de 1.056 millones de euros⁶⁵, de los cuales 396 millones se estaban gestionando ya en 2020, y el resto se aplicará en 2021. Su pretensión es convertir la ciencia, la I+D+i y el talento en pilares de la recuperación, tras una década de recortes y retroceso en este ámbito, explorando su implicación en la creación de industrias y empresas competitivas de alto valor añadido y de empleos cualificados. El Plan incluye 17 medidas que giran en torno a tres ejes: la investigación y la innovación en salud, previendo respuestas a posibles crisis futuras como la del Covid-19; la transformación del sistema de ciencia y la atracción de talento; y el impulso a la I+D+I empresarial y a la industria de la ciencia.
- El Plan de Incentivación para la participación española en el Programa Horizonte Europa⁶⁶, puesto en marcha con el objetivo de incrementar las tasas de éxito de las propuestas españolas, ya elevadas en el Programa Horizonte 2020, donde España: a) ha obtenido una buena posición con entidades de investigación en ámbitos como Bioeconomía y Ciencia con y para la sociedad; b) ha ocupado la primera posición en el ranking de países en Innovación en las pymes; c) ha sido líder en las áreas de Ciudades y comunidades inteligentes y Eficiencia energética; y d) ha ocupado la segunda posición en nanociencias, materiales, biotecnología y fabricación avanzada, así como en el Reto social de Energía, y Medio ambiente y materias primas, entre otras.

El Pacto por la Ciencia e Innovación estaría sujeto a unos presupuestos crecientes, con un 2% del PIB en 2024 y al 3% en 2030, con la intención de que el aumento del 60% de la inversión en I+D+i contribuya a resolver los problemas que la reducción relativa de la inversión pública en el sector ha generado.

⁶⁵A esta inversión hay que añadir 508 millones de euros en préstamos a empresas innovadoras, como concursos de promoción de la I+D+I privada.

⁶⁶El nuevo programa de investigación de la UE Horizonte Europa (Programa Marco de Investigación e Innovación de la UE para el periodo 2021-2027) es continuación del anterior Horizonte 2020 y se apoya en tres pilares: Ciencia Excelente, Desafíos Mundiales y Competitividad Industrial Europea, con una estructura en clústeres diseñada para facilitar un enfoque multidisciplinar, que busca maximizar sinergias. Europa Innovadora, gestionada por el Consejo Europeo de Innovación (EIC) centralizará las convocatorias de temática abierta. Horizonte Europa pretende potenciar las asociaciones europeas (colaboraciones entre países), y la implementación de I+D+i con un impacto social y económico en áreas de interés para la UE y sus ciudadanos.

Figura 40. Evolución y previsiones, al 2030, del Presupuesto en ciencia e innovación.



Fuente: Ministerio de Ciencia e Innovación. Componente 17. Presentación. Pág. 3.
<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/11052021-Componente17.pdf>

Como en otros Programas, Planes y Estrategias, las previsiones para el período post-2023 son demasiado optimistas si se tiene en cuenta que para entonces serán obligatorias las restricciones de déficit y deuda, como marca el Pacto Europeo.

Y puesto que los problemas de este sector no son solo de inversión, el Pacto por la Ciencia contempla: a) en el establecimiento de una carrera científico-técnica predecible, con medios adecuados; b) el uso de evaluaciones sistemáticas para promover la excelencia y la calidad de la investigación; c) el establecimiento de incentivos para que las organizaciones de investigación cooperen con el sector privado; d) la imprescindible coordinación y la mayor autonomía de las agencias financiadoras; y e) la mejora de la cooperación entre los OPI, universidades y empresas prevista en el Plan “España Puede”, encaminada a aumentar la eficacia de las políticas de investigación e innovación así como la difusión de la innovación que impulse la recuperación basada en un nuevo modelo de desarrollo sostenible.

En este marco, se confía en que el Plan “España Puede” atraiga nuevas inversiones para iniciativas conjuntas público-privadas de transferencias tecnológicas, entre el sector privado, las OPI —con particular referencia al Centro de Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI)— y las universidades. Los nuevos presupuestos para la I+D+i, sin embargo, no recogen explícitamente la necesidad de adecuar los procesos productivos a una verdadera transición ecosocial, sino que se centran exclusivamente en la innovación incremental, el aumento de la competitividad y de los activos inmateriales de la economía con el único objetivo del beneficio privado y del crecimiento económico.

Sería imprescindible, pero no fácil, avanzar en aspectos como la definición de presupuestos plurianuales por objetivos, la fiscalización de los gastos “ex post”

y su evaluación en relación a resultados, la mayor autonomía de los distintos organismos en la gestión y definición de sus objetivos y medios en función de sus capacidades, la potenciación de sistemas de financiación compartida entre centros y empresas, o facilitar todos los mecanismos que potencien la colaboración entre centros de investigación. Aspectos imprescindibles para potenciar una transformación de la I+D+i en España, porque ésta está lejos de una situación óptima y requiere cambios estructurales significativos sobre la base de una definición más clara de las prioridades y políticas administrativas asociadas a las potencialidades existentes y a las nuevas líneas que se pretenden crear.

Igualmente, se debería incentivar que las empresas y los investigadores españoles participen más activamente en un sistema de investigación global –o al menos paneuropeo– más eficiente. El objetivo sería facilitar, tanto procesos de investigación e innovación pública puras, de base, como promover líneas de investigación público-privadas con horizonte a largo plazo, liderados por empresas tractoras, e insertas en los procesos de descarbonización de la economía y en el logro de una transición ecosocial justa.

Otro grave problema para este sector es la deficiente coordinación y colaboración interadministrativa, que dificulta la mayor parte de las iniciativas previstas conjuntamente por el Estado y las CCAA, puesto que el Plan no contempla, más que de una forma genérica, cómo se organizará la coordinación de los objetivos, políticas, estrategias y mecanismos de gestión entre estas administraciones.

11. Educación, capacitación y avances sociales en el Plan “España Puede”

Desde el punto de vista de la cohesión social, España se encuentra por debajo de los indicadores medios básicos de la UE, pese a la positiva evolución registrada con el inicio de la recuperación en 2014 tras la crisis financiero-especulativa de 2008. Los datos más desfavorables apuntan a altas tasas de desigualdad y riesgo de pobreza, que analizaremos en el epígrafe siguiente, siendo el deficiente acceso a la educación y la desigual calidad en formación factores muy determinantes para perpetuar esta situación.

En España, el porcentaje de abandono escolar prematuro es del 16% frente a una media del 10,1% en la UE, pese a que la participación en la educación infantil (de 0 a 3 años) aumentó del 97,1% en 2014 al 97,8 % en 2019, y se sitúa por encima de la media de la UE.

En relación a la igualdad de género, se han conseguido algunos avances, como, por ejemplo, la reducción en 3 puntos de la brecha salarial entre 2014 y 2020, pero estamos lejos aún, no obstante, de una igualdad real y completa.

Entre las medidas incluidas en el Plan “España Puede” destacan el refuerzo de las políticas de igualdad, con la aprobación de inversiones compartidas por

varios ministerios, hasta un total de 2.363 millones de euros y la aplicación de reformas ya llevadas a cabo como:

- Real Decreto 902/2020 para la igualdad retributiva entre hombres y mujeres.
- Real Decreto 901/2020 sobre planes de igualdad y su registro.
- Herramienta Española de Igualdad Retributiva IRI, para facilitar la elaboración, por las empresas de su obligación de tener un Registro Retributivo.

El Plan “España Puede” realiza un esfuerzo muy significativo para incidir en el ámbito educativo, en la capacitación profesional, en la igualdad de género, en la problemática de los jóvenes, en la inserción social, o en los denominados procesos de transición justa (Componente 10, con un presupuesto de 300 millones de euros, al que ya nos hemos referido), pero no presta la atención que requeriría desde el ámbito público un cambio radical en la situación de las personas dependientes y en riesgo de pobreza no incluíbles en el SMI, ni en la de la población envejecida, en progresivo incremento, ni en los cuidados.

Y pese a que se contemplan en el plan mecanismos y evaluaciones que velan tanto por la igualdad de oportunidades (destacando la necesidad de una recogida de datos que permita tener una información correcta para guiar de forma eficiente las políticas previstas), como por la igualdad de género en la contratación pública, las licitaciones públicas o las consultas, no se consideran los riesgos, como se ha señalado en epígrafes anteriores, ni las medidas y presupuestos necesarios para contrarrestar los efectos de la transición digital y la concentración empresarial, que probablemente incrementarán el desempleo y la precarización del empleo en los próximos años, con manifestaciones ya patentes en el sector bancario o en algunas actividades industriales.

En todo caso, se incorpora el objetivo de promover la educación y el conocimiento, la formación continua y el desarrollo de capacidades, a lo que, en conjunto, se destinará un 18% de los fondos con medidas como:

- El desarrollo del Plan nacional de capacidades digitales (*digital skills*) y el Plan Educa en Digital (Componente 19, con 1.469 millones de euros).
- La garantía de conectividad de la red universitaria y la adaptación de los programas y sistemas a las nuevas tecnologías y al aprendizaje combinado a distancia/presencial mediante el Plan de digitalización de la universidad.
- El Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional (Componente 20); y la Modernización y digitalización del sistema educativo, con un fuerte impulso de la educación de 0 a 3 años (Componente 21, con 1.115 millones de euros).

En particular, hay que destacar la componente 20, dedicada a la Formación Profesional, con un presupuesto de 2.076 millones de euros⁶⁷, para el desarrollo del Plan de Modernización de la Formación Profesional, que pretende garantizar, a través de la colaboración público-privada, una formación y cualificación profesional que facilite la incorporación y la permanencia de la población en el mercado laboral, dando cobertura a las necesidades del sector productivo. El plan define once ámbitos estratégicos, con un presupuesto de 1.500 millones de euros en cuatro años.

Se avanza en la definición de la palanca octava, de Nueva economía de los cuidados (Plan de choque para la economía de los cuidados) y en las políticas de empleo, incluido el refuerzo del Sistema Nacional de Dependencia y la modernización de las políticas activas de empleo, siguiendo las recomendaciones de la CE, con la aplicación del 7% de los fondos (4.855 millones de euros).

Desde el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones se participa en el Plan “España Puede” con una inversión de 917 millones de euros, con los objetivos, compartidos con otros Ministerios, de:

- Modernizar el sistema de pensiones, trasladando las recomendaciones del Pacto de Toledo.
- Desarrollar el esquema de itinerarios de inclusión del Ingreso Mínimo Vital, y convertirlo en la piedra angular del nuevo sistema integral de prestaciones no contributivas.
- Fortalecer el funcionamiento del mercado de trabajo, mejorando la calidad del empleo, desincentivando los contratos de corta duración y articulando mecanismos de flexibilidad interna en las empresas.
- Apostar por la digitalización de la administración para mejorar los procedimientos y dar una respuesta más individualizada a la ciudadanía

Entre los proyectos que se incluyen, se encuentran los relativos a la componente 22 (Mejora del sistema de prestaciones no contributivas, dentro del marco del Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión) y la componente 23 (Fomento del crecimiento inclusivo mediante la vinculación de las políticas de inclusión al Ingreso Mínimo Vital-IMV, dentro del marco de las Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo).

La Comisión valora positivamente que el plan incluya medidas destinadas a afrontar los retos de cohesión social y contribuyan a la aplicación del Plan de acción del pilar europeo de derechos sociales, refrendado en la Cumbre de Oporto, también que contenga medidas para mejorar los resultados educativos y las capacidades a todos los niveles; que se impulsen las políticas sociales

⁶⁷ Cualificación y recualificación de la población activa, con 1.220 millones de euros; Transformación digital de la FP, con 256 millones de euros; Innovación e internacionalización de la FP, con 599 millones de euros.

(Economía de los cuidados, igualdad e inclusión), con reformas e inversiones diseñadas para reforzar los cuidados de larga duración en respuesta a los efectos del envejecimiento de la población y al aumento de la demanda de ese tipo de asistencia.

No obstante, la Comisión señala que existe un desequilibrio relativo en el gasto social a favor de la protección de las generaciones de mayor edad frente a las nuevas generaciones, que parten de una elevada tasa de pobreza infantil que lastra la igualdad de oportunidades, por lo que solicita un enfoque más tendente a la solidaridad intergeneracional en favor de las generaciones más jóvenes. También señala que se ha dejado abierta, en espera del proceso de diálogo social, la reforma del mercado de pensiones que es, junto a la reforma del mercado laboral, uno de los aspectos que más pueden distanciar las políticas del Gobierno de las de los neoliberales del Consejo Europeo. En el primer aspecto, por su incidencia sobre el déficit público; y, en el segundo, por las políticas neoliberales de defensa de la empresa frente a las personas trabajadoras.

12. Las desigualdades como problema sociopolítico aumentado por la pandemia

En España, con los últimos datos disponibles del INE⁶⁸, residían en 2020 unos 47,4 millones de habitantes en unos 18,8 millones de hogares, con un incremento de unos 129.100 hogares con respecto a 2019, con una media de unas 2,5 personas por hogar; aunque unos 2,1 millones correspondían a personas solas de más de 65 años (4,4% del total de habitantes) y otros 2,7 millones a personas solas menores de 65 años (5,7% del total), aspecto de importante significación desde la perspectiva de la vulnerabilidad, también en temas de salud.

Aunque la proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (tasa AROPE calculada por el INE⁶⁹) disminuyó entre 2014 y 2019, pasando del 29,2% al 25,3%, esta tasa se situaba bastante por encima de la media de la UE (20,9%), con una de cada cuatro personas en España dentro del umbral de riesgo de pobreza o exclusión social. En 2020 se rompe esa tendencia descendente, elevándose la tasa AROPE al 26,4%, con un incremento del 4,3% (1,1 puntos porcentuales) sobre 2019, duplicándose para las personas desempleadas (54,7%), incrementándose casi en un 50% para las inactivas por otros motivos (38,6%), mientras se reducía entre las personas jubiladas (16,7%) y las ocupadas (15,0%) quedando por debajo de dicha media. Estos datos avalan el

⁶⁸https://www.ine.es/buscar/searchResults.do?Menu_botonBuscador=&searchType=DEF_SEARCH&startat=0&L=0&searchString=%22Encuesta%20Continua%20de%20Hogares%22

⁶⁹ La tasa Arope diseñada por la CE se construye a partir de los individuos cuyos ingresos se sitúan por debajo del 60% de la mediana, ajustada según: la composición del hogar (riesgo de pobreza); las familias que padecen carencias materiales; y aquellas cuyos miembros trabajan pocas horas (baja intensidad en el empleo). https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608

diagnóstico de que las personas jubiladas poseen una mayor protección media en España que las inactivas, paradas o jóvenes.

También son las personas extranjeras extracomunitarias (58,0% de ello) o las comunitarias (43,4%) quienes presentan una tasa superior de riesgo de pobreza o exclusión social, respecto a la media total del 26,4%, en 2020, frente a un 22,6% (3,8 puntos porcentuales por debajo de la media) para quienes tienen nacionalidad española.

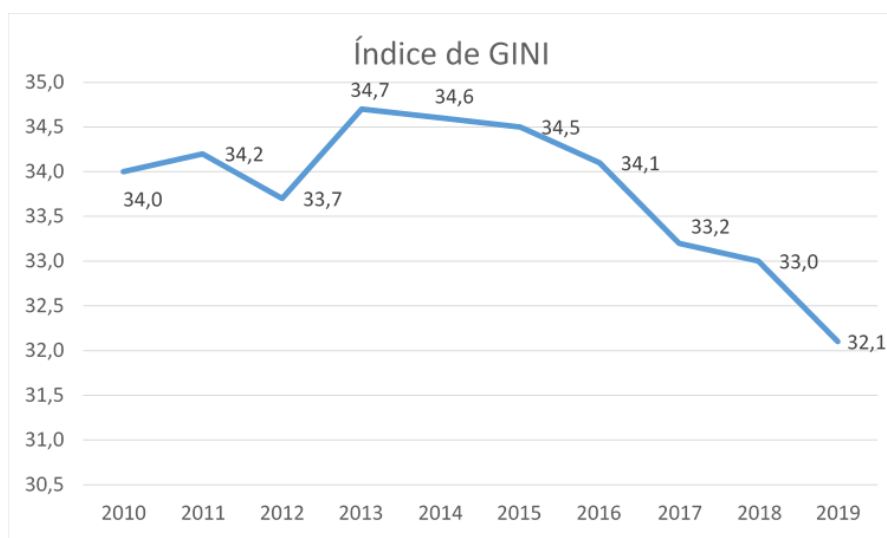
Igualmente, la población en situación de carencia material severa, primera componente del AROPE, pasaba del 4,7%, de 2019, al 7,0%, de 2020, con un incremento del 49% en un año (2,3 puntos porcentuales), que pone de manifiesto la gravedad de los efectos de la pandemia, sobre todo sobre las personas en peores condiciones materiales. La segunda componente del AROPE, la población en riesgo de pobreza, pasaba del 20,7%, en 2019, al 21,0%, en 2020, si bien los datos de esta variable se refieren al año anterior a la entrevista (realizada en el cuarto trimestre de 2020) por lo que, realmente, miden la evolución de 2018 a 2019 y no incorporan los efectos de la pandemia, previsiblemente de mucha mayor magnitud.

También destaca el INE que el 10,0% de la población manifestó llegar a fin de mes con “muchísima dificultad” en 2020, 2,2 puntos por encima del valor de 2019⁷⁰; el 35,4% no tuvo capacidad para afrontar gastos imprevistos, frente al 33,9% del año 2019; y el 34,4% de la población no se pudo permitir ir de vacaciones fuera de casa al menos una semana al año, porcentaje un punto superior al registrado en 2019.

El Índice de Gini calculado por el INE sólo abarca hasta 2019, pero permite constatar la reducción de las desigualdades hasta ese año, desde 2014, según se aprecia en la Figura 41.

⁷⁰ Las CCAA con mayor porcentaje de personas que declaró en la fecha de la encuesta (cuarto trimestre de 2020) que llegaba a fin de mes con “muchísima dificultad” fueron Canarias (15,6%), Andalucía (14,8%) y Extremadura (12,7%), frente a Aragón (5,5%), País Vasco (5,6%) y Navarra (5,9%), con la mejor situación. Madrid se encontraba en una situación intermedia, con el 8,5%, por debajo del 10,0% estatal.

Figura 41. Evolución del Índice de Gini de desigualdad en España. 2010-2019.



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608

En síntesis, España ha reducido su desigualdad de renta más deprisa que la media de la UE (aunque, en 2019, esa desigualdad permanecía por encima de la media de la UE) por el descenso de la proporción de personas que vivían en hogares de intensidad laboral nula o muy baja (por incremento del empleo), aunque esa cifra también se mantenía considerablemente por encima de la media de la UE, tal y como hemos visto en epígrafes anteriores. Estos datos son consistentes con el alto porcentaje de trabajo precario en España, y el menor acceso a la protección social y menores sueldos que conlleva, lo que aumenta el riesgo de pobreza frente a los jubilados o los ocupados, por lo que el desempleo y el trabajo precario resultan una de las principales causas de la desigualdad.

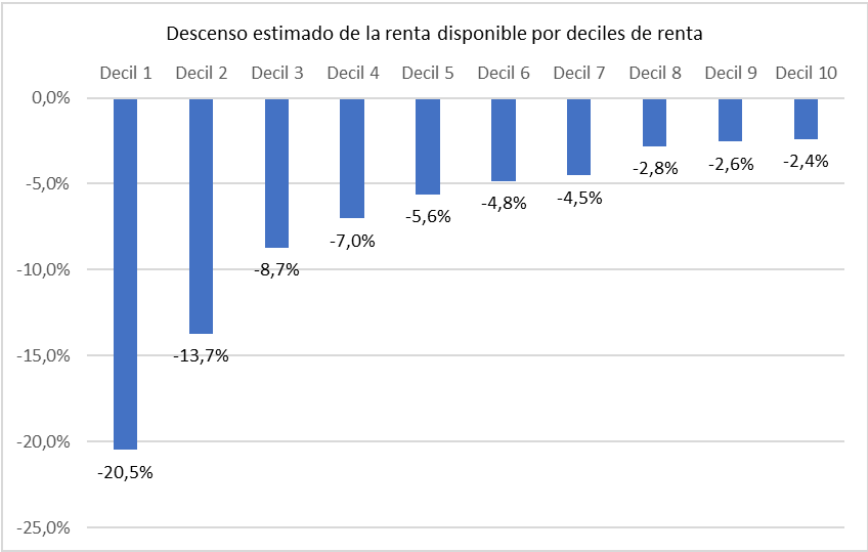
OXFAM (2021)⁷¹ ha publicado su estimación sobre los efectos del Covid-19 para el aumento de la pobreza y la desigualdad, bajo unos supuestos⁷² que se han visto superados negativamente hasta el segundo trimestre de 2021, por una persistencia de los efectos del Covid-19. Según esta estimación, el número de personas en situación de pobreza podría incrementarse en 1,1 millones y el Índice de Gini incrementarse hasta alcanzar un valor de 34,24, como consecuencia de los efectos diferenciales estimados del Covid-19 sobre cada

⁷¹ OXFAM (2021) "Estimación del efecto del Covid-19 en la pobreza y la distribución de la renta en España". <https://oxfam.app.box.com/s/ewkxpwf6amaux3rq2fb3hri5zxqj6s8l>

⁷² Caída del PIB y del PIB per cápita del 9%, incremento del desempleo en 2020 hasta el 19%, sin considerar posibles ajustes salariales.

nivel de renta (del decil 1, más reducido, al 10 más elevado) que, en síntesis, se recogen en la Figura 42.

Figura 42. Descenso estimado de la renta disponible por deciles de renta, en España por la Covid-19.



Fuente: OXFAM (2021). “Estimación del efecto del Covid-19 en la pobreza y la distribución de la renta en España”. Pág. 7. <https://oxfam.app.box.com/s/ewkxpwf6amaux3rq2fb3hri5zxqj6s8l>

Es importante señalar que el trabajo de OXFAM (Pág. 16) también contempla que las medidas puestas en marcha por el Gobierno de coalición para proteger a la población en peores condiciones económicas y con riesgo o precariedad en su empleo (los ERTE y las ayudas familiares) han supuesto un importante esfuerzo que ha evitado efectos peores sobre las cifras de desigualdad.

Así, señala que la asignación de 6.400 millones de euros para el Ingreso Mínimo Vital (IMV), que extendió las ayudas que ya daban las CCAA, ha podido suponer un descenso de la desigualdad de 2,96 puntos en el Índice de Gini; y que la reducción de la precariedad laboral, con la disminución de hasta un 50% de población que está sometida a empleos parciales, ha supuesto un descenso adicional de 0,10 puntos en este índice, lo que sitúa a España con un Índice de Gini del 31, frente al valor de 32,1 de la situación pre-pandemia. Estas medidas no han evitado que las “colas del hambre” durante la pandemia se alargaran con personas que trabajan en la economía sumergida, contratos temporales sin protección social e, incluso, personas autónomas con sus actividades en quiebra.

Aunque es probable que la introducción del IMV, en 2020, haya aliviado el inevitable incremento del nivel de pobreza y exclusión social derivado de los efectos asociados a la pandemia, este no cubre a todas las familias con reducidos niveles de ingresos y con menores a su cargo, ni a la población desempleada de larga duración ni a quienes no pueden optar a los regímenes contributivos.

El aumento del desempleo y la disminución de los ingresos provocados por la crisis terminarán traduciéndose en mayores niveles de pobreza y de desempleo de larga duración, si las medidas para controlar la pandemia se han de prolongar por las sucesivas oleadas pese al efecto de las vacunas, pues las personas que tenían ya dificultades para encontrar empleo antes de la pandemia, como las de baja cualificación y las jóvenes, sobre todo si no han nacido en la UE, probablemente sigan experimentando un mayor deterioro de su posición en el mercado laboral en comparación con la situación pre-pandemia, incrementando su riesgo futuro de exclusión social y pobreza.

Como conclusión, el alto número de personas con trabajo precario, la alta tasa de desempleo y de desempleo juvenil, la elevada proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan, las elevadas tasas de pobreza entre la población activa ocupada y el hecho de ser uno de los ocho Estados miembros cuyos personas trabajadoras por cuenta propia no tienen acceso a la protección por desempleo justifican el incremento exponencial de la inseguridad y la insatisfacción social; porque, a menores ingresos, también peores condiciones de salud y de medios para afrontar la pandemia o los confinamientos sin graves repercusiones laborales o sociales.

13. Déficit y deuda pública, y el problema de mantenimiento de la inversión en España tras 2022

La disminución del PIB por la recesión económica generada y de los ingresos fiscales asociados a dicha caída, junto al incremento de los gastos públicos por las medidas para paliar el impacto económico y social de la pandemia, explican el fuerte incremento del déficit de la UE que aumentó en más de 15 veces la media de los tres años anteriores, situándose en el -6,9% en 2020. De todos los países miembros el valor más elevado correspondió a España: -11,0%, que ya desde la crisis iniciada en 2008 tenía dificultades para mantener valores que no incumplieran el límite del -3%⁷³.

Como se aprecia en el Cuadro 5, la relación deuda/PIB aumentó en los 27 Estados miembros de la UE, con máximos en Grecia (25 puntos porcentuales) y España (24 puntos porcentuales), y una media de la UE inferior a la mitad de este incremento.

En todo caso, a inicios de 2021, 14 de los 27 Estados miembros de la UE tenían una relación deuda/PIB superior al valor de referencia del 60% del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aunque España alcanzaba la cifra del 120%, siendo el cuarto país con deuda más elevada respecto a su PIB, tras Grecia, Italia y Portugal⁷⁴.

⁷³ En los últimos años solo fue inferior al 3% del PIB en 2018-2019.

⁷⁴ La ratio deuda/PIB de España fue máximo en 2014, alcanzando el 100,7% del PIB, descendiendo desde entonces al 95,5% del PIB en 2019.

Cuadro 5. Saldo público y deuda de las administraciones públicas, 2017-2020 (% del PIB)

	Public balance (net borrowing / lending of consolidated general government sector)				General government debt (general government consolidated gross debt)			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
	(% of GDP)	(% of GDP)	(% of GDP)	(% of GDP)	(% of GDP)	(% of GDP)	(% of GDP)	(% of GDP)
EU	-0.8	-0.4	-0.5	-6.9	81.5	79.5	77.5	90.7
Euro area	-0.9	-0.5	-0.6	-7.2	87.7	85.7	83.9	98.0
Belgium	-0.7	-0.8	-1.9	-9.4	102.0	99.8	98.1	114.1
Bulgaria	1.2	2.0	2.1	-3.4	25.3	22.3	20.2	25.0
Czechia	1.5	0.9	0.3	-6.2	34.2	32.1	30.3	38.1
Denmark	1.8	0.7	3.8	-1.1	35.9	34.0	33.3	42.2
Germany	1.4	1.8	1.5	-4.2	65.1	61.8	59.7	69.8
Estonia	-0.7	-0.6	0.1	-4.9	9.1	8.2	8.4	18.2
Ireland	-0.3	0.1	0.5	-5.0	67.0	63.0	57.4	59.5
Greece	0.6	0.9	1.1	-9.7	179.2	186.2	180.5	205.6
Spain	-3.0	-2.5	-2.9	-11.0	98.6	97.4	95.5	120.0
France	-3.0	-2.3	-3.1	-9.2	98.3	98.0	97.6	115.7
Croatia	0.8	0.2	0.3	-7.4	77.6	74.3	72.8	88.7
Italy	-2.4	-2.2	-1.6	-9.5	134.1	134.4	134.6	155.8
Cyprus	1.9	-3.5	1.5	-5.7	93.5	99.2	94.0	118.2
Latvia	-0.8	-0.8	-0.6	-4.5	39.0	37.1	37.0	43.5
Lithuania	0.5	0.6	0.5	-7.4	39.1	33.7	35.9	47.3
Luxembourg	1.3	3.0	2.4	-4.1	22.3	21.0	22.0	24.9
Hungary	-2.4	-2.1	-2.1	-8.1	72.2	69.1	65.5	80.4
Malta	3.2	1.9	0.4	-10.1	48.5	44.8	42.0	54.3
Netherlands	1.3	1.4	1.8	-4.3	56.9	52.4	48.7	54.5
Austria	-0.8	0.2	0.6	-8.9	78.5	74.0	70.5	83.9
Poland	-1.5	-0.2	-0.7	-7.0	50.6	48.8	45.6	57.5
Portugal	-3.0	-0.3	0.1	-5.7	126.1	121.5	116.8	133.6
Romania	-2.6	-2.9	-4.4	-9.2	35.1	34.7	35.3	47.3
Slovenia	-0.1	0.7	0.4	-8.4	74.1	70.3	65.6	80.8
Slovakia	-1.0	-1.0	-1.3	-6.2	51.5	49.6	48.2	60.6
Finland	-0.7	-0.9	-0.9	-5.4	61.2	59.7	59.5	69.2
Sweden	1.4	0.8	0.6	-3.1	40.7	38.9	35.0	39.9

Fuente: Eurostat (2021) [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Public_balance_and_general_government_debt_2017-2020_\(%C2%B9\)_\(%25_of_GDP\).png#file](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Public_balance_and_general_government_debt_2017-2020_(%C2%B9)_(%25_of_GDP).png#file)

Hay que valorar que nos encontramos en una situación de políticas monetarias de los Bancos centrales que ha permitido una reducción de la carga de la deuda progresiva y una ampliación de los plazos medios de su vencimiento en toda la UE, y en particular en España, donde, entre 2014 y 2019, los gastos en concepto de intereses disminuyeron 1,1 puntos porcentuales hasta situarse en el 2,3 % del PIB en 2019.

En este marco, el Plan “España Puede” pretende una modernización del sistema fiscal para compaginarlo con un crecimiento inclusivo y sostenible, incrementando su progresividad, su equidad, la fiscalidad medioambiental y la redistribución de los recursos. Su objetivo es posibilitar las inversiones incluidas en el Plan “España Puede” y recuperar la sostenibilidad fiscal, ya que no se puede olvidar que, ante el señalado aumento del gasto público, del déficit y de la deuda pública, inevitables para responder a los efectos asociados a la pandemia, y aceptados por la UE y el Parlamento Español para 2020 y 2021 (con aceptación ampliada al 2022 por la UE), la sostenibilidad financiera a medio plazo requerirá, cuando se recupere el crecimiento del PIB, retomar la senda de reducción de los desequilibrios fiscales exigidos por la UE, sin poner con ello en riesgo –si es posible– la continuidad de las inversiones necesarias para que dicho crecimiento del PIB sea sostenido.

En todo caso, tanto los ingresos como los gastos públicos en España se situaron, en la última década (2011-2020), por debajo de la media de la zona euro de la UE. Los ingresos alcanzaron el 38,7% del PIB, frente a una media de la zona euro del 46,4%, superiores solo a los de Malta, Letonia, Bulgaria Lituania, Rumanía e Irlanda. Y los gastos públicos ascendieron al 44,9%, frente a una media del 49,0% de la zona euro de la UE. Por otro lado, como ya hemos recogido en epígrafes anteriores, los impuestos medioambientales, en 2019, representaron el 1,77% del PIB, frente a una media del 2,35% en la zona euro y con sólo dos países –Luxemburgo e Irlanda– con un porcentaje inferior.

Por ello, la décima política palanca del Plan “España Puede” prevé una reforma general del sistema tributario con vistas a aumentar los ingresos y reducir los gastos derivados de la existencia de deducciones fiscales socialmente discutibles. Las componentes ligadas a esta política palanca son la componente 27, Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal; la componente 28, de Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI; y la componente 29, de Mejora de la Eficacia del gasto público, a las que hay que añadir la incidencia de la componente 30, de Reforma del sistema de pensiones, ya comentada en anteriores epígrafes.

La componente 27, de Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal, tiene tres grandes metas: mayor eficacia recaudatoria; reducción del fraude, la economía sumergida y la litigiosidad; y la justicia tributaria, que incorpora cinco grandes bloques de reforma.

La componente 28, de Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI, persigue lograr un sistema fiscal más equitativo, sostenible, progresivo y justo, procurando acercar paulatinamente la recaudación a la media europea y utilizar los gastos públicos para facilitar las transformaciones sociales necesarias al proceso de transición deseado. Incorpora nueve bloques de reformas.

Por último, la componente 29, de Mejora de la Eficacia del gasto público, implica tres grandes reformas: revisión y evaluación del gasto público, con AIReF como la encargada de acometerla; alineamiento de los PGE con los Objetivos de Desarrollo Sostenible; y desarrollo de una metodología para el alineamiento de los PGE con la transición ecológica.

Con estas medidas, se prevé que el déficit se reducirá en torno al 7,6 % del PIB en 2021, y hasta el 5,2 % del PIB en 2022, a medida que la mitigación esperada de la pandemia por la vacunación generalizada y la repercusión de la aplicación del Plan “España Puede” favorezca el repunte de la actividad económica. En paralelo, se espera que la ratio de deuda respecto al PIB también disminuya progresivamente, hasta situarse en torno al 116,9 % del PIB a finales de 2022, muy lejos del 60 % objetivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En este marco, hay que señalar las posibles graves consecuencias negativas para España del mantenimiento de los condicionantes del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en 2023. En su evaluación, la Comisión destaca que España se enfrenta a altos riesgos de sostenibilidad fiscal a medio plazo, en primer lugar, porque el análisis de la sostenibilidad de la deuda indica que, según el escenario de referencia, con un retorno gradual del saldo estructural al nivel anterior a la crisis, la deuda pública de España se estabilizará e incluso disminuirá ligeramente durante la segunda mitad del período, si bien se mantendrá en un nivel elevado, alcanzando aproximadamente el 117,4 % del PIB en 2031. En segundo lugar, porque su indicador de la brecha de sostenibilidad señala que, para que la ratio deuda/PIB llegue al valor de referencia del 60% de aquí a 2042, el saldo primario estructural de España tendría que mejorar, a lo largo del período que va hasta 2027, en un 4,9 % del PIB en términos acumulados, en relación con el escenario de referencia, un objetivo difícilmente alcanzable.

La Comisión asocia esta situación a la existencia de un déficit primario estructural fiscal, que puede ser asumible mientras la tasa de crecimiento de la economía sea superior al tipo de interés de la deuda. Sin embargo el incremento de la inflación, proceso que como hemos analizado presenta riesgos crecientes, puede presionar el tipo de interés al alza y revertir la situación, lo que haría más probable, según la Comisión, que la ratio de deuda fuese más elevada en 2025 que en 2020.

Por lo tanto, deuda pública y carga de la deuda pueden ser uno de los principales problemas de este país para el período 2023-2030 si la UE no cambia su Pacto de Crecimiento y Estabilidad Fiscal, y los socios neoliberales obligan, en el Consejo Europeo, a políticas de reforma similares a las impuestas, tras la crisis del 2008, y que generarían nueva recesión, desempleo e incremento del riesgo de pobreza en países como España, aunque no sólo en este.

Como conclusión, un problema importante para la continuidad del proceso de “recuperación, transformación y resiliencia” para España tiene que ver con la escasa posibilidad de que en 2023 se pueda mantener el volumen de inversión de los dos años anteriores si, como está previsto por ahora, hay que cumplir para ese año el Pacto de Crecimiento y Estabilidad Fiscal, e iniciar la imposible (más que a muy largo plazo) reducción de deuda hasta el 60%, y llevar el déficit público por debajo del 3% del PIB, para ese año y sucesivos.

Aunque las transferencias directas del MRR no computan en el déficit, ni aumentan la deuda, los préstamos potenciales de unos 70.000 millones adicionales de dicho MRR sí lo hacen. Y si no se obtienen antes de 2023, es posible que su acceso no sea viable, y que la necesidad de cofinanciar inversiones de los Fondos europeos de cohesión que se adjudiquen, deje al capítulo de inversiones del Presupuesto anual español para poco más que esa cofinanciación de las posibilidades de nuevas inversiones.

Ello conlleva una preocupante situación para la siguiente legislatura española en el capítulo de las inversiones, salvo que cambien radicalmente las regulaciones europeas al respecto, situación que podría agravarse si la inflación creciente obliga al cambio de políticas en el BCE y a incrementos en la carga de la deuda españolas, escenario no deseable.

14. Conflictos, cambio climático y necesidad de supervivencia como riesgos de grandes migraciones globales

La evolución económica ha sido desigual en las distintas regiones del planeta y ha afectado de forma distinta a la dualidad huella ecológica/índice de desarrollo humano de los distintos países. Como resultado, 1.300 millones de personas viven en la pobreza, con gran incidencia en países africanos y asiáticos, con niveles educativos y perspectivas de esperanza de vida reducidos. La huella ecológica de los países desarrollados no ha dejado de crecer, llevando al planeta a índices de insostenibilidad preocupantes tal y como se aprecia en la Figura 43, que muestra que los países en la zona con un aceptable índice de desarrollo humano y huella ecológica por debajo de su biocapacidad son prácticamente inexistentes.

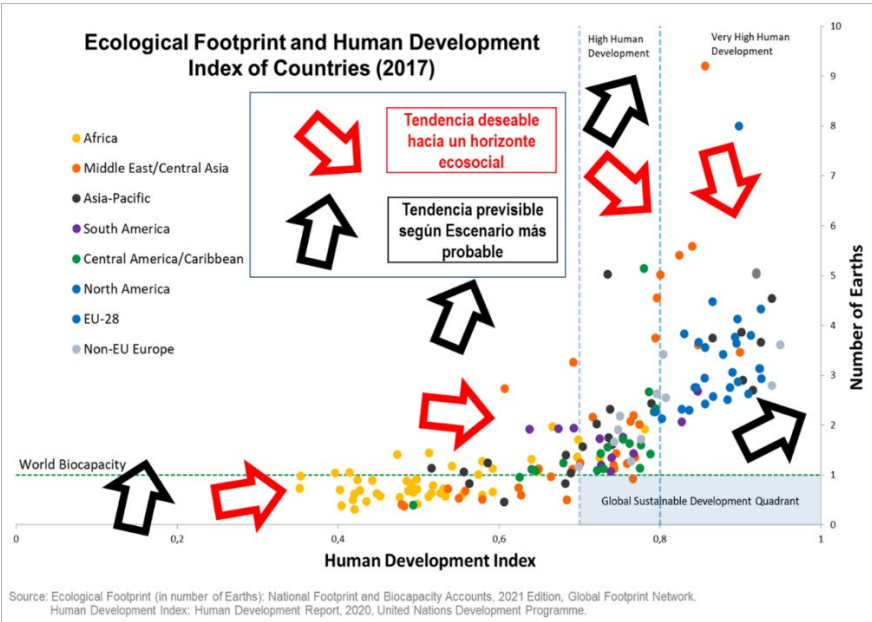
Si aceptamos ambos indicadores para estimar lo que debería ser un desarrollo ecosocial, éste exigiría la dinámica reflejada en las flechas en rojo:

- Una mejora del índice de desarrollo humano en las personas más desfavorecidas sin incremento sensible en su huella ecológica (aunque inevitablemente éste se produciría como consecuencia del imprescindible crecimiento de actividades para asegurar su acceso a medios de vida dignos).
- Una evolución descendente de la huella ecológica en los países que ya han superado su biocapacidad pero mantienen su índice de desarrollo humano por debajo de 0,8, que debería aumentar de forma equilibrada y graduada, promoviendo actividades bajas en carbono para evitar incrementos en su huella ecológica.
- Un descenso robusto de la huella ecológica en los países de mayor índice de desarrollo humano, sustituyendo crecimiento por redistribución de renta, propiciando una disminución del consumo per cápita y una traslación de este consumo a productos de menor huella ecológica, energética y en carbono.

Sin embargo, las tendencias presentes, si atendemos a los escenarios definidos en la investigación, son las que se muestran en las flechas en negro, sólo mitigadas parcialmente, en la actualidad, por efecto de la pandemia. Pero que ya la evolución del consumo energético en energías fósiles y la reproducción y ampliación del consumo de productos intensivos en energía y en carbono, están marcando la pauta hacia un incremento de la insostenibilidad matizado por cuadrante, aunque generalizado, y una evolución en el índice de desarrollo humano que tiende a incrementar las desigualdades.

Esta situación muestra de manera fehaciente lo imprescindible de un cambio de rumbo en la gobernanza mundial y la necesidad de una respuesta democrática generalizada que cambie las pautas de gobierno de los distintos países del planeta, donde las excepciones a las tendencias mostradas en negro son mínimas.

Figura 43. Huella ecológica, biocapacidad e índice de desarrollo humano por países y regiones mundiales. 2017 y tendencias potenciales.



Fuente: Tendencias de elaboración propia bajo datos del National Footprint and Biocapacity Accounts 2021 Edition. <https://data.footprintnetwork.org/>

Estas tendencias hacen prever un incremento de las migraciones desde los países en desarrollo⁷⁵ o en conflicto (guerras, problemas alimentarios o de supervivencia, discriminación o persecución de minorías, etc.) para buscar mejores condiciones de vida y de trabajo, o huir ante riesgos físicos o condiciones de vida inasumibles.

Como recoge la International Organization for Migration (IOM, 2020)⁷⁶ en los últimos años, hasta 2020, se ha estado produciendo un aumento en las personas implicadas en migraciones internacionales; fueron casi 272 millones en 2019, de los que casi dos tercios eran migrantes laborales⁷⁷, y el 74 % tenían entre 20 y 64 años. No obstante, estas personas representan un porcentaje muy pequeño, aunque levemente creciente, frente a la población mundial (3,5 %),

⁷⁵ Entendemos por países en desarrollo los países integrados en lo que Naciones Unidas denomina Países Menos Desarrollados (www.unohrrls.org).

⁷⁶ IOM (2020).- “World Migration Report 2020”. <https://worldmigrationreport.iom.int/>

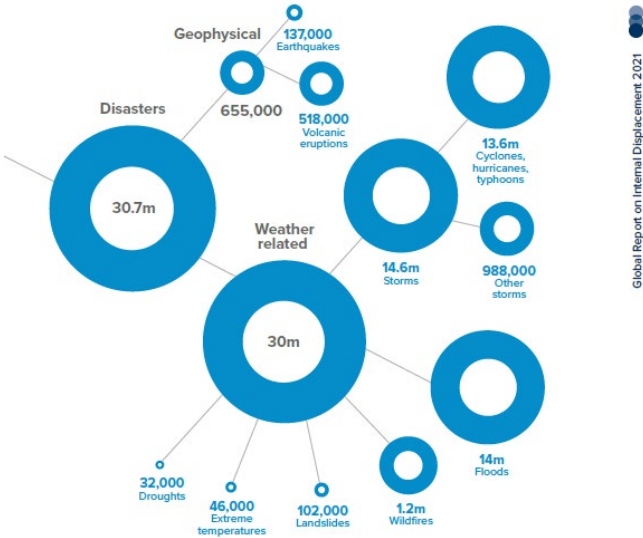
⁷⁷ Del total anterior, el número de desplazados internos debido a la violencia y los conflictos alcanzó los 41,3 millones. Y la población mundial de refugiados fue de 25,9 millones, en 2018, con el 52% de la población mundial de refugiados con menos de 18 años.

por lo que la gran mayoría de las personas en todo el mundo residen en el país en el que nacieron.

El desplazamiento de millones de estas personas se han debido a conflictos (Siria, Yemen, República Centroafricana, República Democrática del Congo y Sudán del Sur), expulsiones violentas (como la de los rohingya a Bangladesh) o por una grave inestabilidad económica y política (Centroamérica, Venezuela, Libia, países subsaharianos...). También ha habido una creciente incidencia de los impactos por fenómenos meteorológicos extremos, el cambio climático o la degradación alimentaria y ambiental (Mozambique, Filipinas, China, India o EEUU). De hecho, se estima que, en 2019, se produjeron unos 24,9 millones de nuevos desplazamientos, de los que el 75% del total estuvieron relacionados con desastres.

En 2020, como se señala en IDMC (2021)⁷⁸, a pesar de la pandemia de Covid-19, cuando las restricciones de movimiento obstruyeron la recopilación de datos y el miedo a la infección disuadió a las personas de buscar refugio de emergencia, se registraron alrededor de 40,5 millones de nuevos desplazamientos, la cifra más alta en diez años, de los cuales los desastres (30,7 millones de desplazados) seguían provocando más de tres veces más desplazamientos que los conflictos y la violencia (9,8 millones de desplazados), con especial preponderancia de las personas desplazadas por desastres relacionados con condiciones climáticas, tal y como se aprecia en la Figura 44.

Figura 44. Personas desplazadas por motivos de desastres asociados a su tipología. 2020.

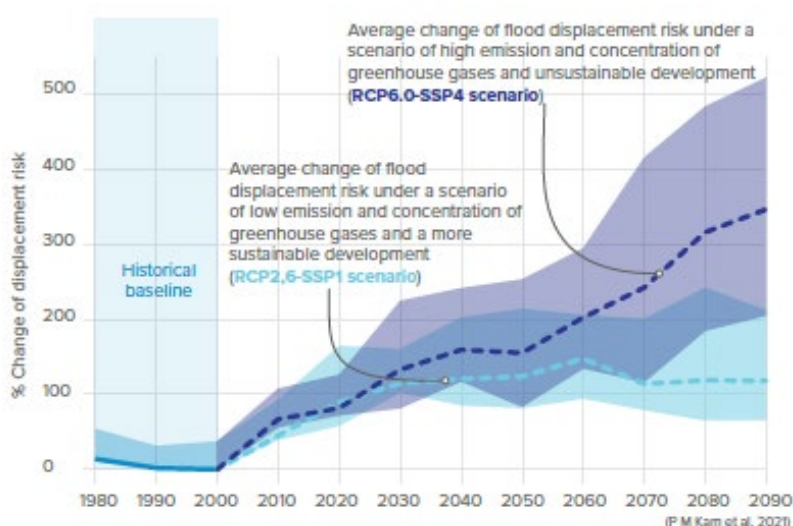


Fuente: IDMC (2021). "Internal displacement in a changing climate". https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/grid2021_idmc.pdf

⁷⁸ IDMC (2021).- "Internal displacement in a changing climate". https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/grid2021_idmc.pdf

En todo caso, este informe señala que el 95% de los conflictos y los nuevos desplazamientos, en 2020, sucedieron en países con alta o muy alta vulnerabilidad al cambio climático, y eleva el coste global anual de las personas desplazadas internas (dentro de los Estados) a unos 20.500 millones de dólares, incluidos los costes derivados de las necesidades de vivienda, educación, salud y seguridad de las personas desplazadas internas, y de la ausencia de ingresos asociada a la pérdida de trabajo. Esta situación previsiblemente tiende a incrementarse por todos los factores antes contemplados, entre los que destaca la, ya muy elevada, incidencia de las inundaciones, tal y como se aprecia en la Figura 45.

Figura 45. Estimación del cambio en el número de personas desplazadas por inundaciones según distintos escenarios de cambio climático 1980-2090.

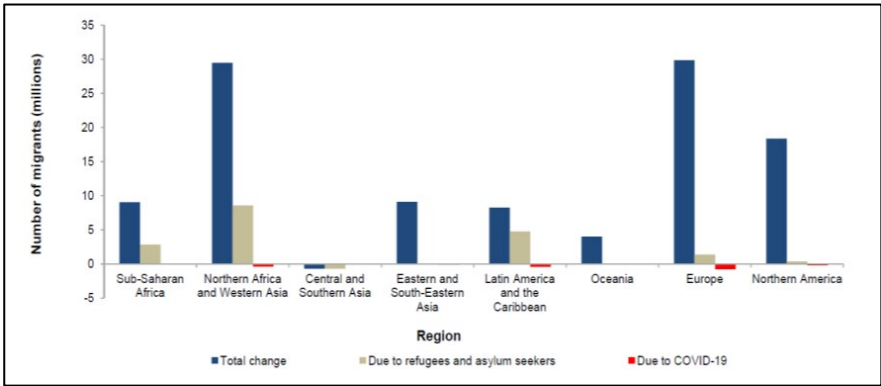


Fuente: IDMC (2021). "Internal displacement in a changing climate". Pág. 89. https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/grid2021_idmc.pdf

UNDESA (2020)⁷⁹, aunque su informe es demasiado precoz para valorar el impacto total de la pandemia en las tendencias migratorias, señala que todo indica que la pandemia Covid-19 podía haber reducido el número de migrantes internacionales en alrededor de 2 millones a nivel mundial, hasta mediados de 2020, lo que corresponde a una disminución de alrededor del 27% en el crecimiento esperado de julio de 2019 a junio de 2020. Esta situación alteraba la tendencia de incremento en el número de migrantes internacionales de las pasadas dos décadas, cuya evolución geográfica general entre 2000 y 2020 se aprecia en la Figura 46.

⁷⁹ UNDESA (2020). "International Migration 2020 Highlights". https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_2020_international_migration_highlights.pdf

Figura 46. Cambio en el número de migrantes internacionales por región de destino 2000-2020.

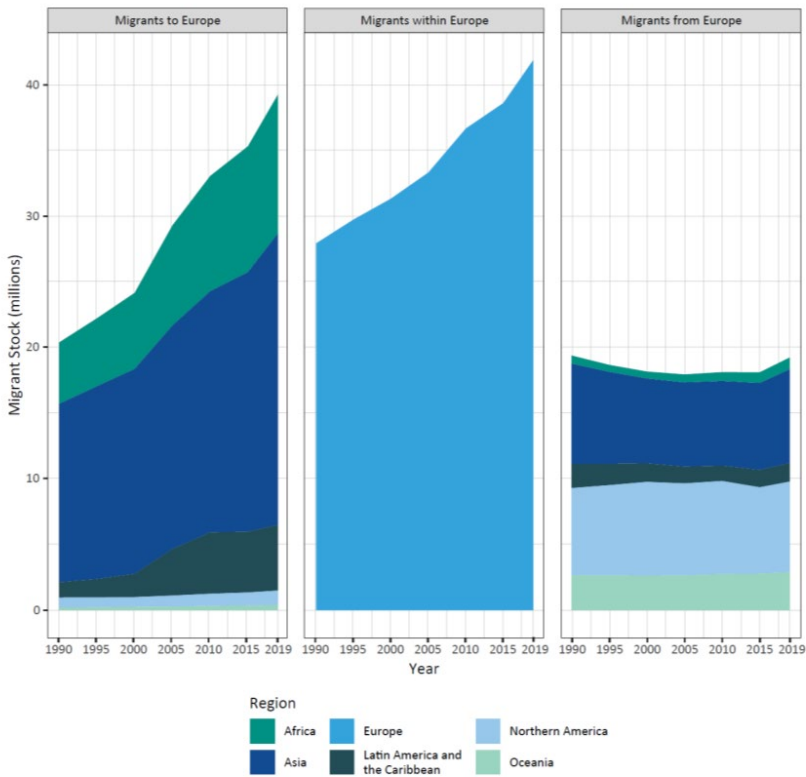


Fuente: UNDESA (2020). "International Migration 2020 Highlights". Pág. 9.
https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_2020_international_migration_highlights.pdf

Atendiendo a estos datos, Europa es la región con el mayor número de migrantes internacionales, en 2020, con un saldo total de 87 millones, con una dinámica directamente relacionada con los ciclos económicos. Así, los flujos más numerosos de inmigrantes se producen en las fases de expansión económica, cuando el paro interior decae (1998-2007 y 2013-2019), y decrecen en las fases de recesión, cuando el paro interior aumenta (2008-2013).

La dinámica migratoria en Europa se aprecia en la Figura 47, que destaca el peso de las migraciones interiores y de la inmigración desde Asia, así como el saldo netamente negativo del saldo migratorio con Norteamérica.

Figura 47. Evolución de la inmigración europea, de las migraciones internas y de la emigración europea a distintas regiones del mundo 1990-2019.



Source: UN DESA, 2019a.

Note: "Migrants to Europe" refers to migrants residing in the region (i.e. Europe) who were born in one of the other regions (e.g. Africa or Asia). "Migrants within Europe" refers to migrants born in the region (i.e. Europe) and residing outside their country of birth, but still within the European region. "Migrants from Europe" refers to people born in Europe who were residing outside the region (e.g. in Latin America and the Caribbean or Northern America).

Fuente: UNDESA (2020). "International Migration 2020 Highlights". Pág. 86.
https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_2020_international_migration_highlights.pdf

Como se ha apreciado, los desplazamientos asociados a fenómenos meteorológicos tienen un peso muy significativo en el total, aunque el porcentaje de personas migradas a Europa tienen una correlación muy elevada con los ciclos económicos. Esta dinámica es relativamente aceptable socialmente –y no excesivamente traumática– cuando los desplazamientos siguen siendo un porcentaje reducido de la población total, aunque la extrema derecha tiende a utilizar de forma creciente la incidencia de estas inmigraciones en los respectivos países.

A pesar de la disminución temporal de las emisiones a causa de la pandemia por el cese de muchas actividades económicas y sociales, la temperatura global del planeta aumenta peligrosamente, incluso a medio plazo, incidiendo en una degradación ambiental que está dificultando –adicionalmente a los factores socioeconómicos y políticos– avanzar hacia la erradicación de la pobreza y el hambre, la reducción de las desigualdades y la promoción de un verdadero desarrollo sostenible, incluso bajo los sencillos, pero relevantes, indicadores del índice de desarrollo humano, o los más discutibles parámetros e indicadores de los ODS de la Agenda 2030.

Los países del Norte global han “solucionado” muchos de sus problemas medioambientales locales importando parte de su consumo e *inputs* productivos (incluidos los migrantes como mano de obra barata para tareas no deseadas por la población local) y exportando sus residuos al tercer mundo. No obstante, es muy previsible que el calentamiento global, y el cambio climático y las catástrofes asociadas, generen graves tensiones alimentarias y de supervivencia en países con condiciones de partida muy desfavorables, y dejen a una parte significativa de su población pocas alternativas a la de la emigración, lo que podría provocar la mayor ola de migración global que haya visto el mundo.

La investigación de Chi Xu, T. A. *et al.* (2021)⁸⁰ señala que, durante milenios, las poblaciones humanas han residido en la misma parte estrecha de la envoltura climática disponible en el mundo, caracterizada por unas temperaturas medias anuales de entre 11 °C y 15 °C. Las consecuencias del cambio climático hacen que la franja de este nicho de temperatura probablemente cambie más durante los próximos 50 años de lo que se ha movido en los últimos 8.000 años. Si no hubiera migraciones, un tercio de la población mundial soportaría una temperatura media anual mayor de 29 °C, lo que sucede ahora solo en el 0,8% de la superficie terrestre, principalmente concentrada en el Sahara.

Según la citada investigación, para 2070, las zonas extremadamente calientes, como en la actualidad lo es el Sahara, podrían cubrir casi una quinta parte de la tierra, lo que colocaría a una de cada tres personas fuera del nicho climático donde los humanos han prosperado durante miles de años. Y, dado que las regiones potencialmente más afectadas se encuentran entre las más pobres del mundo, donde la capacidad de adaptación es baja, es muy probable que los impactos aumenten abruptamente con el grado de calentamiento, exponiendo a los riesgos relacionados con el clima y la pobreza a varios cientos de millones de personas para 2050.

A diferencia de lo que sucede con la pandemia, que se ha extendido rápidamente por todo el planeta, la interacción del calentamiento global con los ciclos meteorológicos y el cambio climático es compleja, con impactos que

⁸⁰ Chi Xu, T.A., Kohler, Lenton T. M., Svenning J-C., and Scheffer, M. (2020). “Future of the human climate niche”. PNAS May 26, 2020 117 (21) 11350-11355. <https://doi.org/10.1073/pnas.1910114117>

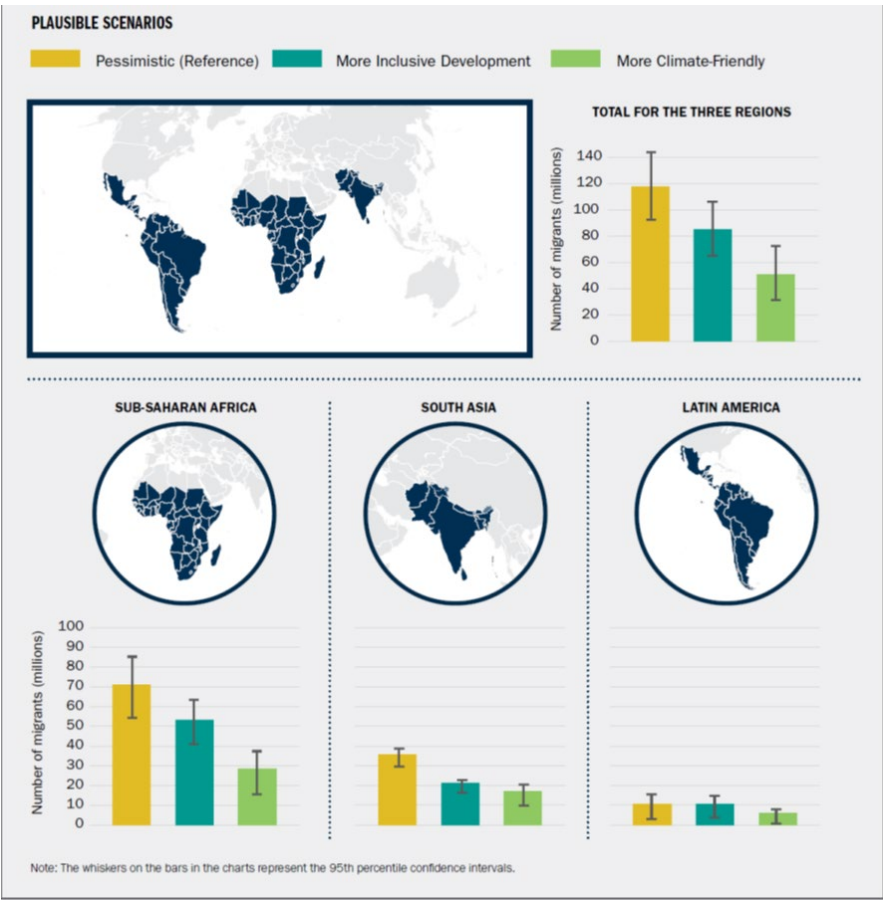
afectan de forma desigual, en el tiempo y en la intensidad, a las distintas regiones y clases sociales. Son los países en desarrollo los que sufren mayores consecuencias ante fenómenos meteorológicos extremos, ya que están menos capacitados para hacerles frente y recuperarse de su impacto, y otras regiones situadas en el hemisferio norte no ven afectadas por estos fenómenos sus condiciones de habitabilidad y productividad alimentaria. A pesar de las formidables barreras psicológicas, sociales y políticas que causan los movimientos migratorios, un cambio en la distribución geográfica de las poblaciones humanas y en la producción agrícola es difícilmente evitable, y solo políticas adecuadas podrían ayudar a mitigar sus efectos.

Ya en 2018, el informe del Banco Mundial⁸¹ señalaba que el cambio climático se había convertido en un potente impulsor de la migración interna, llevando a un número cada vez mayor de personas a pasar de zonas vulnerables de sus países, a zonas más viables para llevar adelante sus vidas. Preveía que para 2050 el cambio climático empujaría a decenas de millones de personas a migrar dentro de sus países y que, sin una acción de freno del calentamiento global y de desarrollo local concreta, poco más de 143 millones de personas, o alrededor del 2,8 % de la población del África Subsahariana, sur de Asia y América Latina, según se recoge en la Figura 48, podrían verse obligadas a trasladarse. Estos movimientos migratorios se producirían, primero, dentro de sus propios países, o de los países vecinos⁸², para escapar de los efectos del cambio climático; pero, posteriormente, más hacia el norte buscando áreas de mejores condiciones para sobrevivir. Esta situación se revertiría solo con recortes significativos en las emisiones de gases de efecto invernadero, poniendo freno el calentamiento global y con acciones de desarrollo humano sólidas en sus propios países.

⁸¹ Banco Mundial (2018). "Groundswell. Preparing for internal climate migration". <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461>. El Informe señalaba que más de ocho millones de personas se han trasladado ya a Oriente Medio, Europa y América del Norte. En el Sahel africano, millones de personas de las zonas rurales se han dirigido hacia las costas y las ciudades en medio de la sequía y las malas cosechas generalizadas.

⁸² Hasta ahora, la inmensa mayoría de quienes se desplazan proceden de países empobrecidos, no suelen cruzar fronteras internacionales, y si lo hacen, en un 84% se quedan en países cercanos.

Figura 48. Proyección del número de migrantes climáticos esperables para 2050, bajo distintos escenarios para el África Subsahariana, el sur de Asia y América Latina.



Fuente: Banco Mundial (2018). "Groundswell. Preparing for internal climate migration". <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461>

15. Desequilibrios globales, conflictos geoestratégicos y la inoperancia de una gobernanza global correctora

Todas las dinámicas globales que se han ido analizando muestran que, en lugar de una transición ecosocial necesaria, previsiblemente se van a producir un aumento del desempleo; una vuelta a la pobreza de millones de personas en el mundo que habían logrado salir de ella, sumándose a las muchas que no lo habían logrado; una mayor desigualdad y mayores flujos migratorios generadas por la pandemia y las medidas adoptadas para su erradicación; así como un incremento de los efectos crecientes de un calentamiento global. Y que todo ello probablemente potenciará el malestar social, desencadenará golpes de estado autoritarios en los países en desarrollo, así como el deslizamiento de la población al apoyo democrático a partidos xenófobos, racistas y autoritarios en los países desarrollados.

Toda este panorama descrito, unido a actuaciones diplomáticas y acuerdos internacionales cada vez más centrados en el interés propio, es muy probable que terminen incrementando los conflictos geoestratégicos y los fenómenos autoritarios –que han sido una vía de salida histórica ante las graves crisis socioeconómicas, culturales– y dejen sin atender ni remediar aspectos fundamentales para la sostenibilidad del planeta y para la supervivencia de la humanidad.

Previamente a la pandemia ya se habían producido y se estaban intensificando cambios geoestratégicos de gran calado en el planeta, caracterizados por el ascenso del poder chino, los conflictos con EEUU, Rusia, China, UE, Israel, India, Arabia Saudí, Brasil..., por la supremacía geoestratégica en sus áreas de dominio; el populismo autoritario (afortunadamente frenado en EEUU por el cambio democrático tras las elecciones), la inestabilización local de países (los últimos casos paradigmáticos, Túnez, Nicaragua y Afganistán), la polarización nacionalista, el peso de regímenes autoritarios, o la conciencia cada vez mayor de la emergencia por el calentamiento global y de la globalización ambiental.

Esta mayor conciencia, sin embargo, no había conducido –hasta este año 2021– a que los principales responsables de las emisiones globales de GEI (Estados Unidos y China) cooperaran realmente en su freno, anteponiendo sus intereses económicos; ni a que, ni siquiera, en la lucha contra la pandemia hayan predominado los acuerdos globales, siendo los intereses nacionales los que han marcado las pautas de competencia global.

El cambio de presidencia en EEUU ha modificado positivamente las políticas sobre cuestiones relacionadas con la globalización (impuesto mínimo a ciertas multinacionales, políticas para combatir el cambio climático, aumento de las ayudas a países empobrecidos para la vacunación contra la Covid-19, promesa de nuevos préstamos del FMI a los países en desarrollo, etc.), la mayoría de las cuales ni son nuevas, ni habían avanzado en su aplicación, pese a los trabajos continuados, pero inoperantes en la práctica, por parte de la OCDE. El grueso de las ayudas y de las medidas adoptadas sobre estos países sigue favoreciendo de forma destacada a las grandes multinacionales y empresas locales sobre la población del país⁸³.

La traslación y aprobación por el G6 y el G20 de las propuestas de imposición mínima a los beneficios de las multinacionales, la ayuda a los países en desarrollo, también en vacunas, o la exigencia de mayores actuaciones para paliar el calentamiento –no sin las reticencias de muchos países, incluso de la UE–, son un paso adelante, pero manifiestamente insuficiente para iniciar un cambio –que en ningún momento se pretende– hacia una verdadera transición

⁸³ Véase a este respecto el artículo de Watkins, S. (2021).- “Cambios de paradigma”. *New Left Review* 128. Mayo-junio 2021. Págs. 7 - 27. Muy especialmente su apartado 5. Págs. 14-16.

ecosocial, aunque supongan una relativa mejora respecto a las tendencias globales actuales.

La UE, como hemos apreciado en los epígrafes correspondientes, es la única que se desmarca parcialmente de una dinámica diplomática global de apariencia y no real, sobre todo por su posición a la vanguardia en la lucha contra el calentamiento global o sus nuevas políticas fiscales; aunque sus esfuerzos sean prácticamente irrelevantes en el conjunto del planeta, como se ha tenido ocasión de apreciar en epígrafes anteriores. Es evidente que la nueva Presidencia de EEUU está generando cambios trascendentales para su propio país con consecuencias, tanto internas como globales, no siempre alineadas con los intereses del conjunto de la humanidad.

Si la huida forzada de población desde las zonas cálidas alcanza la escala que muestran las proyecciones, se produciría una gran reasignación de las poblaciones del mundo, una parte de la cuál –si se logra la inteligencia global suficiente– podría ser acogida positivamente, como fuerza de trabajo, por los países de acogida, caracterizados por un declive demográfico creciente y una población potencialmente activa proporcionalmente decreciente.

Pero, sin preparación y planificación, estos intensos e inevitables flujos migratorios podrían resultar tremendamente desestabilizadores, agravando las tensiones que las actuales migraciones desde el Medio Oriente y el Norte de África a Europa, o de América Central a los Estados Unidos y Canadá, han generado en estos territorios, con fuertes reacciones contra las personas migrantes y, en algunos casos, la elección de gobiernos nacionalistas y autoritarios.

Todos los países europeos se enfrentan, en mayor o menor medida, a una gran presión anti-inmigratoria por parte de su ciudadanía, por la creencia –no ajustada a la realidad– de que los inmigrantes generan paro y precariedad laboral y salarial, por aceptar peores condiciones laborales, cuando esta circunstancia se da, según estadísticas, mínimamente, ya que las personas inmigrantes ocupan, fundamentalmente, trabajos no deseados ni aceptados por las personas autóctonas; y el resultado real de la evaluación socioeconómica del fenómeno inmigratorio es claramente positiva para los países receptores.

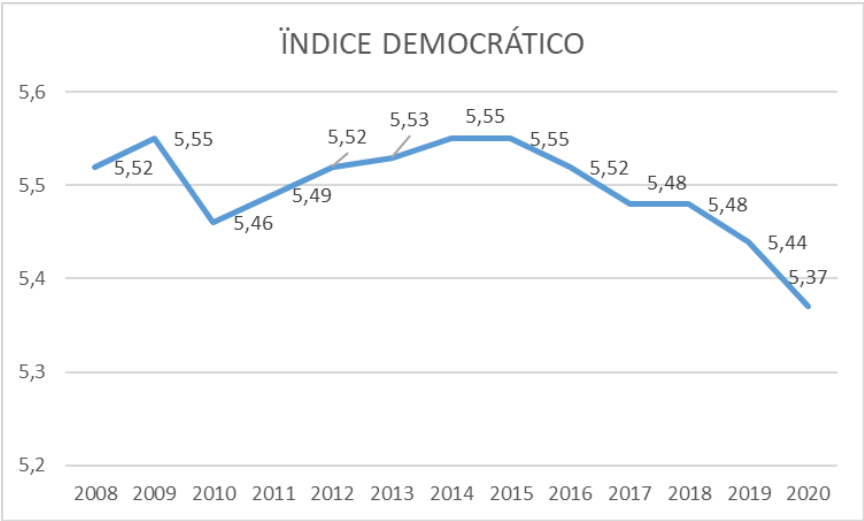
Esta presión anti-inmigratoria la ejercen quienes promueven el nacionalismo cultural, que mantienen –nuevamente sin ajustarse a la realidad de los datos– que la conflictividad social y la inseguridad aumenta con la inmigración, lo que alienta posturas extremistas y autoritarias, que ponen en cuestión la Carta de Derechos Humanos de la ONU, asumida, teóricamente, por todas las naciones.

Una muestra de las tendencias señaladas se aprecia en la evolución del Índice Democrático Global elaborado por The Economist Intelligence Unit (2021)⁸⁴,

⁸⁴ The Economist Intelligence Unit (2021). "Índice de Democracia 2020". <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020-download-success>

para los años en que se dispone de datos (2006-2020), recogido en la Figura 49, donde se aprecia el deterioro registrado en 2020, en línea con la tendencia desde 2015.

Figura 49. El deterioro en la democracia global.



Fuente: Elaboración propia a partir de The Economist Intelligence Unit (2021). "Índice de Democracia 2020". Pág. 28. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020-download-success>

Este informe señala que la libertad global ha ido disminuyendo desde poco antes de la crisis financiero-especulativa de 2007-08 y que la pandemia ha acelerado esta tendencia por los controles, restricciones y otras medidas de control impuestas por los gobiernos, y que han significado un enorme retroceso para las libertades civiles en 2020. Muchos gobiernos han prohibido las protestas con el argumento de que podrían propagar el virus, y han aprovechado esa prohibición para silenciar la crítica y utilizar medidas de emergencia contra quienes disienten, "con la seguridad de saber que el resto del mundo apenas lo notará, y mucho menos lo objetará".

Hasta qué punto podremos mantener formas democráticas y justas que prioricen la sostenibilidad de la vida frente a intereses privados de las élites minoritarias, y que aseguren condiciones básicas de trabajo y de existencia a la humanidad actual y futura, en un marco de preservación de los equilibrios biofísicos del planeta, dependerá, fundamentalmente, de la capacidad de reacción de las mayorías perjudicadas a corto, medio y largo plazo, capacidad sólo previsible en una población bien informada, concienciada sobre las causas de los problemas, acorde con los objetivos de transformación, y corresponsabilizada en su logro, tanto por las vías democráticas como por las de defensa activa de sus intereses.

Figura 50. Protestas civiles antigubernamentales, por región del mundo

Street politics

Civilian anti-government protests, by region



Source: "The Age of Mass Protests: Understanding an Escalating Global Trend", by S.J. Brannen, C.S. Haig and K. Schmidt, 2020 *Q4 estimate

The Economist

Fuente: The Economist. <https://www.economist.com/graphic-detail/2020/03/10/political-protests-have-become-more-widespread-and-more-frequent>

16. Reflexiones finales ante una pandemia hoy por hoy persistente

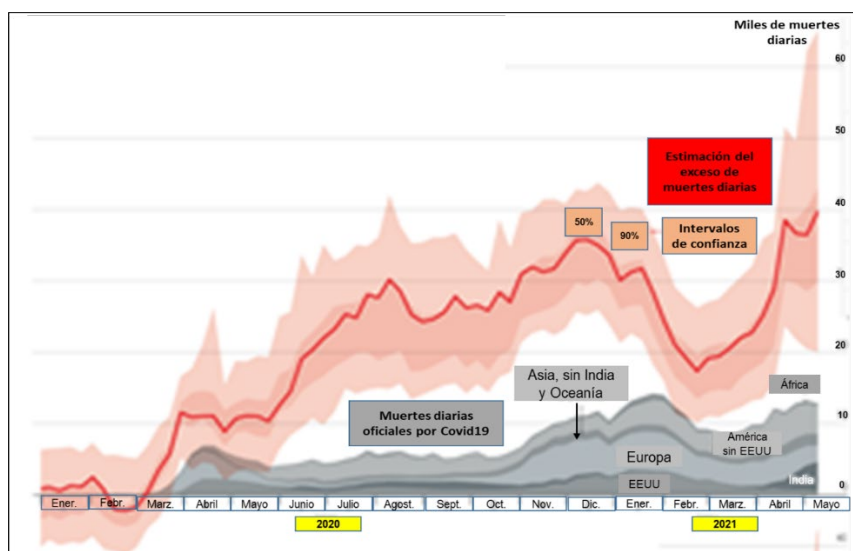
La pandemia ya ha tenido unos efectos demoledores para la mayoría de la población, pero está lejos de ser erradicada, ni lo será previsiblemente en muchos años, si es que llega algún día a serlo; o bien permanecerá como una "nueva gripe" de tratamiento anual obligatorio para la población que se considere en riesgo y tendrá efectos mucho más negativos y persistentes en los países en desarrollo.

Sus efectos futuros son difíciles de prever, en un marco en el que el número de variantes y posibles mutaciones del virus van en aumento, y se desconoce cuál será el efecto de las vacunas ante estas variantes, el grado de inmunización que se irá alcanzando en personas asintomáticas, etc. Y tampoco lo son las consecuencias, de evolución desconocida, sobre las formas de vida de la población mundial, las relaciones sociales de producción, la distribución de la pobreza, etc., ni el malestar, fundamentalmente entre jóvenes y clases medias de los países desarrollados, que va en aumento⁸⁵.

Diariamente el número de defunciones asociadas directa o indirectamente a la Covid-19 aumenta, siendo este número de muertes indirectas (o no atribuidas a la Covid-19) particularmente crecientes en el mundo en desarrollo, tal y como se aprecia en la Figura 51, con los datos disponibles hasta mayo de 2021.

⁸⁵ Las crecientes protestas por las exigencias de la vacunación para acceder a locales o a ciertos trabajos son una muestra actual de ese descontento que, en muchos casos se relaciona con el incremento del control sociopolítico.

Figura 51. Estimación de los excesos (media e intervalos del 50 y 95% de confianza) de muertes diarias totales y muertes diarias confirmadas por Covid-19, en miles.



Fuente: *The Economist*. May 15th 2021. "There have been 7m-13m excess deaths worldwide during the pandemic". https://www.economist.com/briefing/2021/05/15/there-have-been-7m-13m-excess-deaths-worldwide-during-the-pandemic?utm_campaign=coronavirus-special-edition&utm_medium=newsletter&utm_source=salesforce-marketing-cloud&utm_term=2021-05-15&utm_content=article-link-1&tear=nl_special_1

Como era de esperar, las muertes causadas por el Covid-19, pero no atribuidas a él, se disparan en los países de ingresos bajos y medios. El resultado es, según *The Economist* en la fuente citada en la Figura 51, que la tasa de mortalidad para los países que pertenecen a la OCDE es de 1,17 veces la cifra oficial de muertes atribuidas a la Covid-19; en Rusia es 5,1 veces mayor; en América latina y el Caribe, más de 2,5 veces; en Asia, unas 11 veces superior; en Oceanía, hasta 12 veces superior, y en África subsahariana, hasta 14 veces la cifra oficial.

En todo caso, este modelo muestra que la evolución creciente de las cifras de mortalidad de la pandemia se concentra cada vez más en las economías en desarrollo; y sigue creciendo, siendo India quien muestra una dinámica más preocupante (en mayo de 2021), aunque son los países desarrollados los que siguen manteniendo una mayor proporción de muertos por población total. La causa sea tal vez el mayor envejecimiento de su población y el hecho de que las personas jóvenes, mayoritarias en los países en desarrollo, suelen padecer la enfermedad sin llegar a morir, por ahora, en cifras comparables a las del resto. Esto podría implicar un grave problema, porque un "Covid-19 prolongado" favorecería la proliferación de más mutaciones en esos países, con peores consecuencias a medio y largo plazo, no sólo para ellos, sino para el conjunto del mundo, por el eventual fracaso de las vacunas sobre estas variantes.

Por otro lado, la respuesta a la pandemia ha generado, en 2020, una crisis de dimensiones desconocidas en los países europeos desde la segunda guerra mundial, o desde la guerra civil, en el caso de España, y se mantienen elementos de fragilidad e inestabilidad potencialmente coadyuvantes a que la crisis pueda transformarse en una crisis financiera de alcance mundial, si el repunte de la inflación da lugar al alza de los tipos de interés y a la reacción especulativa en los mercados financieros contra países y monedas con tasas récord de déficit y endeudamiento público y privado.

En todas las crisis históricas del capitalismo, los poderes públicos y del entramado económico financiero dominante han reaccionado para reproducir y mantener el sistema, la sociedad de consumo capitalista, promoviendo políticas públicas dirigidas a “recuperar” la dinámica de dicho sistema. En la crisis actual, la respuesta pública en ayuda financiera a empresas e individuos ha triplicado, o más, las intervenciones producidas en la crisis financiero-especulativa iniciada en 2008. Pero este apoyo, junto a la contracción económica que genera una menor recaudación fiscal, ha provocado un aumento de los déficits y del endeudamiento público, que nos lleva al riesgo de inestabilidad citado.

Los principales beneficiarios de las ayudas públicas han sido las grandes multinacionales, el capital riesgo y la especulación financiera, y la extraordinaria liquidez generada por los Bancos centrales, con muy bajos tipos de interés, ha potenciado una dinámica de alzas en los mercados bursátiles que, pese a que la relación cotización/beneficio esperado no ha dejado de caer en muchas de las empresas cotizadas, ha llevado a que las principales bolsas mundiales, salvo las europeas, hayan acabado 2020 con muy fuertes plusvalías para los especuladores y los accionistas, lo que incrementa las desigualdades capital/trabajo.

El crecimiento poblacional, el incremento de la ocupación y transformación de tierras con la destrucción de ecosistemas y biodiversidad, la promoción de una sociedad de consumo capitalista globalizada con un sector financiero-especulativo dominante, el grave aumento de las desigualdades territoriales y sociales, una revolución científico-técnica puesta al servicio del beneficio de multinacionales (con la incidencia expansiva del capitalismo de vigilancia), y un crecimiento continuo del malestar en las clases medias y más desfavorecidas (que la pandemia ha exacerbado y puede llegar a exacerbar en mayor medida), unidos a los efectos negativos crecientes del calentamiento global (en particular su incidencia sobre la potenciación de migraciones ambientales), no deja margen para ser optimista sobre la evolución de la sociedad y del planeta, si no se reacciona mucho más radicalmente en todo él.

Una primera conclusión de la investigación realizada es que cualquier transición hacia la sostenibilidad sólo es viable si se producen grandes cambios en el consumo y en el estilo de vida occidental, que complementen los potenciales avances tecnológicos en descarbonización y desmaterialización (ingeniería/economía circular y eficiencia en el uso de recursos).

Este apremio es contradictorio con el hecho de que la sociedad de consumo capitalista regida por intereses centrados en el beneficio individual y en la especulación financiera solo promueve una economía y una cultura que inciten a la expansión del consumo y al crecimiento del PIB en el seno de economías de mercado competitivas, inhibe el cambio social necesario y hace insuficiente cualquier ganancia en la eficiencia de los recursos, en la protección ambiental o en el uso de nuevas tecnologías.

El último informe, ya citado, del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), presentado en Nairobi en febrero de 2021, reconoce la tremenda gravedad de la insostenibilidad del modelo de crecimiento actual, ligado a las crisis del clima, de la biodiversidad y de la contaminación. Además destaca la tremenda desigualdad del crecimiento económico en una población mundial en rápida expansión, que ha llevado a que, al menos, 1.300 millones de personas vivan en la pobreza absoluta (y del orden de otro tanto en riesgo de grave pobreza relativa), a que la extracción de recursos naturales se haya triplicado, a que más de 1 millón de los aproximadamente 8 millones de especies de plantas y animales corran un riesgo de extinción sustancialmente elevado; a que las enfermedades causadas por la contaminación maten cada año a unos 9 millones de personas, y a que el calentamiento global se esté convirtiendo en un riesgo que puede poner en peligro a una gran parte de la población del planeta.

En el caso de España, algunos de los riesgos están siendo mitigados razonablemente en lo que atañe a minimizar los efectos socioeconómicos más inmediatos de las medidas adoptadas para proteger la salud frente a la pandemia. El Plan “España Puede” prioriza continuar con esa protección, tratando de asegurar el empleo y la actividad económica, en una gran parte recuperando procesos productivos previos, no precisamente óptimos, pero enmarcados, en todo caso, en las grandes líneas de las políticas y objetivos europeos. De hecho, la CE⁸⁶ ha valorado muy positivamente el Plan “España Puede” presentado, lo que no quiere decir que la recepción de las ayudas europeas esté asegurada si no se van cumpliendo los hitos y objetivos establecidos, para lo cual el Gobierno de coalición cuenta con la oposición de la derecha española, que irá creciendo según se acerquen las elecciones de 2023, en connivencia con los neoliberales de los países europeos.

Dentro de los objetivos y límites que marcan las ayudas europeas, el Plan “España Puede” fomenta una transición ecológica insuficiente en muchos aspectos, pero claramente positiva desde el punto de vista de la descarbonización y del avance en la protección del patrimonio natural español. De hecho, de ejecutarse una parte significativa de las líneas de intervención previstas para la transición ecológica, conjuntamente con la materialización del Pacto Verde Europeo, en la UE y en España, asistiríamos a cambios muy

⁸⁶ COM(2021) 322 final. Pág. 27. https://ec.europa.eu/info/files/commission-staff-working-document-analysis-recovery-and-resilience-plan-spain_es


significativos en el escenario de desarrollo europeo y español. Pero estos cambios, como hemos podido apreciar, no impedirán que la degradación ambiental, las desigualdades sociales y el calentamiento sigan avanzando significativamente hasta 2030, aunque ayuden a su mitigación, y, en todo caso, obligarán a que las medidas de adaptación y de resiliencia socioeconómica y ambiental tengan que absorber cada vez más recursos, con una participación mucho más activa de comunidades autónomas y ayuntamientos en este proceso.

Y la cuestión es que ni España ni el conjunto de las políticas de la UE pueden alterar unas dinámicas globales sobre las que tienen escasa, o incluso decreciente, influencia, como es el caso de la lucha contra el calentamiento global y el cambio climático asociado, por mucho que incida notablemente en este y otros países, con episodios de sequía, gotas frías (DANAS) con efectos catastróficos, y temporales marítimos con alturas de ola generadoras de fuertes daños en el patrimonio litoral. El malestar social que provocan todos estos fenómenos unidos a los efectos –todavía no totalmente corregidos– de la crisis financiero-especulativa iniciada en 2008, y a los derivados de la pandemia, va en aumento, particularmente entre las personas jóvenes, y se materializa en el incremento del peso político de la extrema derecha.

Otra conclusión es que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Español (Plan “España Puede”) es una oportunidad única para la necesaria transformación del modelo de desarrollo español, y para que se oriente, aunque sea de forma insuficiente, hacia la transición ecológica y socioeconómica imprescindible para España. El Plan Presupuestario 2021 es complementario del Plan “España Puede”, pero depende, en su materialización, de una adecuada evaluación y selección de actuaciones que sean coherentes con los objetivos deseados, de la disponibilidad de los Fondos Europeos del MRR, y de una gestión y organización administrativa que, hasta ahora, no se ha cuidado ni se ha evaluado en su eficacia y eficiencia lo suficiente⁸⁷. Sin las medidas que aseguren su funcionamiento eficaz y eficiente, los objetivos e hitos previstos difícilmente serán realidad y la recepción de fondos no estará asegurada. Y, por supuesto, si las actuaciones seleccionadas no son coherentes con la transición ecosocial, los resultados difícilmente podrán avanzar en la cada vez más imprescindible dirección exigible.

En la investigación realizada se proponen las medidas consideradas prioritarias del Plan “España Puede” o, en su caso, las posibles alternativas a las contempladas en él para avanzar en una auténtica transición ecosocial para

⁸⁷ La gestión de los Fondos Europeos 2014-2020 todavía están sin justificar en algo más del 50%. Hasta julio de 2021, se ha ejecutado una parte insignificante de los fondos previstos en el Presupuesto de este año. Y aunque se han lanzado convocatorias por importe aproximado de un 2% de los fondos previstos para 2021, y se ha aprobado la transferencia del orden de un 28% adicional a CCAA y Ayuntamientos, las dificultades para materializar las previsiones de los Presupuestos de 2021 en este año son evidentes. El Banco de España prevé que este año solo se gastará la mitad o menos de lo que preveía el Gobierno. Y, aunque los créditos son plurianuales, la materialización del gasto debe producirse antes de 2024, cumpliendo en el intermedio los objetivos e hitos semestrales comprometidos para la recepción de los fondos del MRR, lo que no va a ser fácil.



España. Y ello, frente a la excesiva confianza (o falta de análisis crítico), existente en las políticas de la UE, en el Plan “España Puede”, o en el ejercicio de prospectiva “España 2050” citados, en que los avances científicos y la capacidad de desarrollar nuevas políticas y actuaciones (Agendas 2030) vayan a permitir avanzar hacia unos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) –ahora convertidos en paradigma de bienestar y sostenibilidad, pese a sus contradicciones internas– y lograr un mundo neutro en carbono para 2050, en el que se haya detenido la pérdida de biodiversidad y la contaminación y generación de residuos, entre otros aspectos.

Tras cada crisis, el capitalismo, en sus distintas variantes, se ha mantenido como el sistema dominante, a pesar de su inestabilidad, su fragilidad, su insostenibilidad y el cuestionamiento social de las relaciones sociales de producción y de la distribución de la renta crecientes. Esta permanencia nuevamente es objetivo ineludible de los poderes fácticos globales, y probablemente suceda, tras la actual crisis asociada a la Covid-19, si no hay una respuesta social que ponga en cuestión el alcance y magnitud del resto de efectos ambientales y sociales asociados a este sistema para la tercera década del siglo XXI.

Como conclusión final, destacamos la inviabilidad de una transición ecosocial en la actual sociedad capitalista global de consumo, reforzada tras la crisis del Covid-19, con claras inercias y resistencias (sobre todo de las élites) al cambio necesario. Pese a las claras potencialidades de la revolución científico-técnica (RCT) para afrontar y ayudar a solucionar muchas de las necesidades y problemas de la sociedad actual, son mayores los riesgos, por ahora dominantes, que la RCT puede causar.

En la junta de octubre de 2020 del Foro de Transiciones, *Think Tank* independiente, plural y transdisciplinar impulsado en 2013 por las Fundaciones CONAMA Y FUHEM, conscientes de la importancia de las políticas puestas en marcha por la Unión Europea, tanto a través de los Presupuestos 2021-2027, como con las actuaciones para revertir los efectos de la Covid-19 y, en particular, con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, cuya incidencia en el caso de España se va a materializar, fundamentalmente, a través del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia Español Plan “España Puede”, encomendó a Antonio Serrano, miembro del mismo, la realización de una investigación sobre la incidencia de estas políticas y de las medidas y reformas asociadas, cuya síntesis actualiza se presenta ahora con el título *En el filo de la navaja. ¿Reconstrucción ecosocial en España?* En él se recogen las líneas básicas del Plan “España Puede” y se sintetizan las conclusiones de la investigación extractadas en 27 epígrafes y agrupadas en tres grandes apartados: transición ecológica, transformación socioeconómica y transición digital, que engloban los análisis, desde la perspectiva de la señalada transición ecosocial, de las medidas de reforma e inversión propuestas en el citado Plan “España Puede”.

Se destaca que, en España, los efectos de la Covid-19 han sido mitigados razonablemente en lo que atañe a minimizar los efectos socioeconómicos más negativos e inmediatos de las medidas adoptadas para proteger la salud frente a la pandemia. El Plan “España Puede” viabiliza y prioriza continuar con esa protección, tratando de asegurar el empleo y la actividad económica, en una gran parte recuperando procesos productivos previos, no precisamente óptimos ecosocialmente, pero enmarcados, en todo caso, en las grandes líneas de las políticas y objetivos europeos. De hecho, la Comisión Europea ha valorado muy positivamente el Plan “España Puede”, lo que no quiere decir que la recepción de las ayudas europeas esté asegurada si no se van cumpliendo los hitos y objetivos establecidos, sobre cuyo logro el Gobierno de coalición cuenta con la oposición de la derecha española, que irá creciendo según se acerquen las elecciones de 2023, en connivencia con los neoliberales y la extrema derecha de los países europeos.

En todo caso, el libro muestra la inviabilidad de una transición ecosocial en la actual sociedad capitalista global de consumo, reforzada tras la crisis del Covid-19, con claras inercias y resistencias (sobre todo de las élites) al cambio necesario. Pese a las claras potencialidades de la revolución científico-técnica (RCT) para afrontar y ayudar a solucionar muchas de las necesidades y problemas de la sociedad actual, su uso actual hace mayores los riesgos ecosociales de la transición en marcha.

No obstante, dentro de los objetivos y límites que marcan las ayudas europeas, el Plan “España Puede” fomenta una transición ecológica insuficiente en muchos aspectos, pero claramente positiva desde el punto de vista de la descarbonización y del avance en la protección del patrimonio natural español. De hecho, de ejecutarse una parte significativa de las líneas de intervención previstas para la transición ecológica, conjuntamente con la materialización del Pacto Verde Europeo, en la UE y en España, asistiríamos a cambios muy significativos en el escenario de desarrollo europeo y español. Pero estos cambios, no impedirán que la degradación ambiental, las desigualdades sociales y el calentamiento sigan avanzando significativamente hasta 2030, aunque ayuden a la mitigación de sus efectos más negativos, obligando, en todo caso, a que las medidas de adaptación y de resiliencia socioeconómica y ambiental tengan que absorber cada vez más recursos, con una participación mucho más activa de comunidades autónomas y ayuntamientos en este proceso.