



# Negocios por encima de las personas

Un análisis crítico de la financiación pública ante  
el COVID-19 y las respuestas a la crisis del coste  
de la vida en Francia, España y Bélgica

**Autores:** Sebastian Franco (Gresea), Olivier Petitjean (Observatoire des Multinationales), Nicola Scherer (Observatori del Deute en la Globalització, ODG), Erika González Briz (Observatorio de Multinationales en América Latina - OMAL), David Felix (investigador independiente).

**Coordinación y edición del informe:** Nicola Scherer (ODG)

**Agradecimientos:** Pauline Gensel (Observatoire des multinationales), Júlia Martí (ODG), Bruna Cañada (ODG), Anna Celma (ODG).

**Traducción:** L'Apòstrof, SCCL

**Diseño:** Lucía Armiño

Con el apoyo de:

**Contacto:**

Nicola Scherer  
[nicola.scherer@odg.cat](mailto:nicola.scherer@odg.cat)  
+34 722 533 507

Observatori del Deute en la Globalització  
Carrer Junta de Comerç 20, principal  
08010 Barcelona - ESPAÑA

**Fecha de publicación:** mayo de 2024

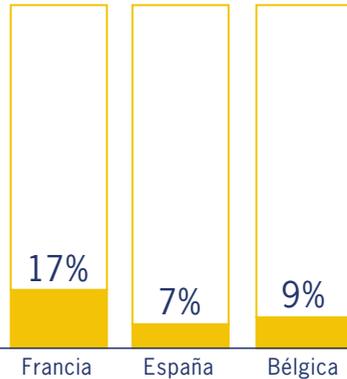


# Resumen ejecutivo

Este informe es un ejercicio de seguimiento ciudadano de la financiación para la recuperación ante el COVID-19 y la crisis del coste de la vida en Francia, España y Bélgica durante 2020, 2021 y 2022.

Los sectores socialmente necesarios como la sanidad, la educación y el transporte público recibieron menos del 17% de la financiación pública para afrontar la crisis durante 2020, 2021 y 2022 en Francia, España y Bélgica.

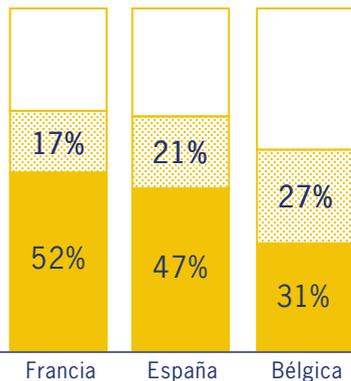
**Sectores socialmente necesarios**  
sanidad, educación y transporte público



Francia, España y Bélgica aplicaron medidas de estímulo muy inferiores al 10% del PIB el 2020, el 2021 y el 2022 (4% en el mejor de los casos). Entre un tercio y la mitad de los fondos públicos se destinó directamente a empresas privadas. Si sumamos las ayudas indirectas, como las medidas de mantenimiento de los puestos de trabajo o los subsidios energéticos por los hogares, en total recibieron un 69% (Francia), 68% (España) y un 58% (Bélgica) de la financiación pública. Prácticamente ninguna medida de financiación de respuesta a la crisis estuvo sujeta a criterios climáticos o de género.

Estímulo corporativo directo  
Estímulo corporativo indirecto  
Otras medidas

**Empresas privadas**



Entre el 24% y 54% de todos los fondos invertidos durante el 2020, 2021 y 2022 en Francia, España y Bélgica se destinó a la protección social. La mayoría se trataban de medidas de protección de los puestos de trabajo que beneficiaban directamente solo una parte de la población, la cual cuenta con condiciones laborales regladas. El resto de la población de Francia, España y Bélgica, incluyendo las mujeres que llevan a cabo trabajos de cuidado no remuneradas, las personas jóvenes, las personas migrantes o las personas marginadas en condiciones laborales no regladas o informales, tuvo acceso a medidas de protección social que sumaban solo el 4% (Francia), 10% (España) y 23% (Bélgica) del financiamiento para afrontar la crisis.

### Protección social



Los bancos han sido los grandes beneficiarios de la financiación pública por la crisis al canalizar y decidir sobre la asignación de fondos públicos en la economía, como los préstamos con garantía del Estado. No se han visibilizado suficientemente sus beneficios económicos y su poder en la toma de decisiones.

### Bancos



El financiamiento público en tiempos de crisis es una opción política y estas políticas pueden incrementar las desigualdades existentes si no se diseñan e implementan adecuadamente. Este informe puede resultar de utilidad a movimientos sociales, medios de comunicación independientes y partes interesadas, puesto que aporta datos y argumentos sólidos para fomentar políticas transformadoras, justas y feministas de respuesta a la crisis que pueden emplearse en el próximo debate político sobre las crisis de la deuda, el clima y los cuidados.

Toda financiación pública ante una crisis debe basarse en una vía ecológica, sostenible y orientada a los derechos colectivos que garantice que se cuenta con un nivel adecuado de financiamiento y que estos fondos se invierten de forma equitativa, eficaz y transparente, principalmente para quienes estén más afectadas por la crisis, a saber, las mujeres, las personas jóvenes y las personas en situación de vulnerabilidad. Es igualmente importante la participación social en el seguimiento de los planes y las políticas de financiación a fin de garantizar que las decisiones de respuesta a la crisis no se toman a puerta cerrada.

En este informe se sigue la línea del proyecto People's Recovery Tracker, concretamente la iniciativa de la Financial Transparency Coalition, el Centre for Budget Governance Accountability (CBGA), la Christian Aid, la Tax Justice Network Africa, la Latindadd, la Fundación SES, el Arab NGO Network for Development (ANNA) y el Asian Peoples' Movement on Debt and Development (APMDD), quienes inspiraron nuestro trabajo con su *Recovery at a Crossroads: How countries spent Covid-19 funds in the Global South* (2022) ('Recuperación en una encrucijada: cómo los países gastaron los fondos COVID-19 de rescate en el Sur Global'), en que reivindicaban que se promoviera una recuperación centrada en las personas en un tiempo de múltiples crisis.

# Índice de contenidos

Políticas de excepcionalidad: medidas  
para la recuperación ante el COVID-19 y  
la crisis de coste de la vida en tiempos de  
múltiples crisis

[PÁG. 1](#)

Hallazgos sobre la financiación para  
afrontar la crisis en Francia, España y  
Bélgica

[PÁG. 5](#)

Análisis crítico: ¿Quién se benefició de  
las medidas de recuperación ante el  
COVID-19 y la crisis del coste de la vida?

[PÁG. 11](#)

¿Quién se quedó atrás en el financiamiento  
para afrontar la crisis?

[PÁG. 17](#)

Recomendación de políticas para una  
financiación más justa, feminista y verde  
ante una crisis

[PÁG. 20](#)

Anexo 1:  
Metodología

[PÁG. 22](#)

Anexo 2:  
Tabla de claves

[PÁG. 24](#)

Referencias

[PÁG. 28](#)



# 1.

## Políticas de excepcionalidad: medidas para la recuperación ante el COVID-19 y la crisis del coste de la vida en tiempos de múltiples crisis

Este informe se centra en los años 2020, 2021 y 2022, tres años en los que dos emergencias mundiales sacudieron la vida de millones de personas. La pandemia de COVID-19 se llevó a casi 16 millones de personas de todo el mundo en 2020 y 2021 y provocó que la esperanza de vida global disminuyera en 1,6 años entre 2019 y 2020,<sup>1</sup> además de paralizar temporalmente la economía mundial durante marzo y abril de 2020. La crisis del coste de la vida en 2022, entendida como el repentino aumento de los precios de los productos esenciales cotidianos, tales como los alimentos y la energía, fue provocada por los impactos climáticos y la interrupción de la producción alimentaria, energética y de fertilizantes debido primero a la pandemia y luego a la invasión rusa de Ucrania.<sup>2</sup> Como consecuencia, en 2022, alrededor de 258 millones de personas de 58 países y territorios se enfrentaron a una grave inseguridad alimentaria,<sup>3</sup> y la inflación (debida al incremento de los precios) condujo al empobrecimiento de los hogares con ingresos especialmente bajos en todo el mundo. En 2022, un total de 712 millones de personas en el mundo vivían en la pobreza extrema, lo que implicó un aumento de 23 millones de personas en comparación con 2019.<sup>4</sup> La crisis afectó de forma muy distinta a las personas, en función de su género, edad, raza, clase social, etc. Por ejemplo, continúa avanzando la feminización de la pobreza: según las cifras de la ONU de 2022, 1 de cada 10 mujeres vive en la pobreza extrema<sup>5</sup> y, al ritmo actual de progreso, la próxima generación de mujeres seguirá dedicando en promedio 2,3 horas más al día que los hombres al cuidado y al trabajo doméstico no remunerado. Asimismo, al impacto de esas emergencias se le añaden los efectos socioambientales de crisis estructurales en curso, como la emergencia climática (inundaciones, sequías, huracanes, etc.), la crisis de los cuidados (falta de infraestructuras públicas del cuidado, falta de cuidadores, invisibilización del trabajo de cuidados no remunerado, etc.), la guerra y los conflictos armados,<sup>6</sup> entre otras.

En la Unión Europea la pandemia de COVID-19 y la crisis del coste de la vida conllevaron numerosos efectos en la vida de las personas. Entre marzo de 2020 y julio de 2021, condujo a un incremento de mortalidad en la UE, con al menos 872 000 muertes por encima de registros anteriores.<sup>7</sup> Aunque las personas mayores fueron las principales víctimas en términos de mortalidad, los jóvenes fueron uno de los colectivos más afectados, puesto que son más propensos que los grupos de mayor edad a verse afectados por la pérdida de empleo, la inseguridad financiera y problemas de salud mental.<sup>8</sup> Además, algunos de sus efectos, como mantener

1 The Lancet (2024).

2 Fondo Monetario Internacional (2023).

3 Naciones Unidas - Red Mundial contra la Crisis Alimentaria (2023).

4 Banco Mundial (2024).

5 ONU Mujeres (2024)

6 En 2022, 56 estados padecieron conflictos armados. Los de Ucrania, Myanmar y Nigeria fueron los conflictos principales. Véase: Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI) (2023).

7 Comisión Europea (2024).

8 Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (2021).

el trabajo de cuidados esenciales, recayeron más sobre las mujeres que sobre los hombres. Fueron las mujeres quienes duplicaron sus horas de trabajo para garantizar el cuidado de los niños y niñas cuando los servicios públicos esenciales, como las escuelas, se vieron interrumpidos durante los confinamientos en 2020. De igual manera, según una encuesta del Parlamento Europeo, el 77% de las mujeres de la UE afirmaron que la pandemia de COVID-19 ha causado un incremento de la violencia física y emocional contra las mujeres en su país.<sup>9</sup> Los grupos en situación de vulnerabilidad, como los migrantes, las personas con discapacidad y los niños y niñas, las personas sin hogar y las minorías étnicas como el pueblo gitano se hallan entre los colectivos que más padecieron las consecuencias de la interrupción de los servicios públicos y sociales durante la pandemia, lo que exacerbó las desigualdades ya existentes.<sup>10</sup> Aparte de estos efectos negativos de la pandemia, en 2022 la crisis del coste de la vida empeoró la situación socioeconómica de muchos hogares. En 2022, 95,3 millones de habitantes de la UE (21,6% de la población) se encontraban en riesgo de pobreza o exclusión social; siendo mayor el riesgo para las mujeres que para los hombres (22,7% frente al 20,4%).<sup>11</sup>

En este contexto de múltiples crisis, las medidas adoptadas por la Unión Europea y sus Estados miembros en cuanto a la pandemia de COVID-19 y la crisis del coste de la vida reflejan las decisiones políticas que se tomaron en este contexto. ¿Están orientadas las medidas de emergencia a las necesidades de las personas, teniendo en cuenta los colectivos en situación de vulnerabilidad y la sostenibilidad de la vida? ¿O están orientadas al mercado, para tratar de mantener el crecimiento económico y la estabilidad financiera? Si bien existen también muchas respuestas a la emergencia que funcionaron sin financiación pública, como las redes de apoyo mutuo (sistemas de apoyo alimentario entre vecinos, iniciativas solidarias, grupos informales para los cuidados, etc.), la mayoría de las respuestas a la crisis se financiaron con fondos públicos. Por tanto, examinar el destino y los beneficiarios de los fondos públicos puede conducirnos a las respuestas a esas preguntas.

Como anunció en marzo de 2020 la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, «la principal respuesta fiscal al coronavirus provendrá de los presupuestos nacionales de los Estados miembros».<sup>12</sup> En ese sentido, la principal decisión tomada en Bruselas con respecto al gasto durante la crisis fue la suspensión temporal del Pacto de Estabilidad y Crecimiento el 23 de marzo de 2020, que permitió a los Estados miembros asumir niveles ilimitados de deuda para suavizar el impacto económico de la emergencia sanitaria. De esta forma, durante los últimos años, y hasta que se aprobaron las nuevas normas fiscales el 23 de abril de 2024 en el Parlamento Europeo, los gobiernos de Francia, España y Bélgica contaron con una gran flexibilidad para implementar sus medidas de apoyo económico. No tenían que cumplir así con las normas fiscales de la UE que limitan al 60% la deuda pública del PIB y al 3% del techo del déficit público del PIB.

A pesar de que este informe se centra en las medidas nacionales y los presupuestos estatales de Francia, España y Bélgica,<sup>13</sup> cabe mencionar que en la UE existen dos niveles de toma de decisiones sobre la financiación pública en tiempos de cri-

9 Ipsos European Public Affairs para el Parlamento Europeo (2022).

10 Comisión Europea (2022).

11 Eurostat (2022).

12 Comisión Europea (2020).

13 Véase el «Anexo 1. Metodología».

sis. Mientras que los Estados miembros y sus presupuestos son los principales actores que deciden sobre las garantías sociales en tiempos de crisis, en Bruselas la integridad económica de la UE y la estabilidad financiera del euro son y han sido el foco principal de cualquier respuesta a la crisis en 2020, 2021 y 2022. Por ejemplo, en 2020 la Comisión Europea comenzó a emitir bonos para financiar las políticas de recuperación de la economía de la UE. Se consiguió de esta forma presupuesto para, entre otros, el instrumento temporal NextGenerationEU (NGEU), que es un fondo de apoyo a la recuperación económica de Europa tras la pandemia de coronavirus y para la construcción de una economía más verde y digital. Los bonos han permitido a la Comisión obtener préstamos en los mercados de capitales por valor de 800.000 millones de euros para finales de 2026. De este total, 723.800 millones de euros están disponibles en el marco del Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en forma de subvenciones y préstamos. Asimismo, la Comisión Europea ha emitido 98.400 millones de euros en bonos sociales para financiar el instrumento SURE (Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia). Por medio de este mecanismo, España ha recibido 21.300 millones y Bélgica 8.200 millones, en forma de préstamos de Bruselas, para hacer frente a aumentos repentinos en el gasto público para el mantenimiento del empleo.<sup>14</sup>

Otro grupo de actores extremadamente relevante, que no están incluidos en el análisis del gasto nacional en crisis de este informe, pero que cabe mencionar, son los bancos públicos y privados. En primer lugar, queremos destacar las políticas del Banco Central Europeo (BCE) durante 2020, 2021 y 2022. El BCE lanzó la medida más importante, en términos de cantidad, para afrontar la crisis del COVID-19, con su programa de compras de emergencia frente a la pandemia (PEPP),<sup>15</sup> de 1.850 millones, para comprar la deuda de Estados miembros y empresas (conocida como expansión cuantitativa). El BCE fue especialmente criticado por comprar la deuda corporativa de grandes corporaciones mediante el *corporate sector purchase programme* (CSPP),<sup>16</sup> un programa implementado sin tener en cuenta consideraciones climáticas, ecológicas, sociales o de género y que terminó beneficiando especialmente a las grandes empresas y a los sectores intensivos en emisiones de CO<sub>2</sub>, tales como la construcción, los productos químicos, las empresas de servicios públicos, la energía y el transporte (aviación).<sup>17</sup> Por otro lado, el BCE fue el principal actor en 2022 para contrarrestar la inflación a través de su política monetaria, que fue provocada por la crisis del coste de la vida y el exceso de beneficios corporativos.<sup>18</sup> La decisión de aumentar los tipos de interés en 2022 del 0% al 2,50%<sup>19</sup> para frenar la inflación en la zona euro tuvo un enorme impacto en los Estados, las empresas y los hogares, que vieron reducido su acceso a un crédito asequible. En el caso de los hogares de bajos ingresos vieron su derecho a la vivienda denegado por el elevado crecimiento de los intereses asociados a las hipotecas inmobiliarias. Sin embargo, para los bancos privados el incremento de la tasa de interés significó un auge de las ganancias en 2022. Según Statista, los ingresos anuales de los mayores diez bancos de Europa (Banco Santander, BNP Paribas, HSBC Holdings, Crédit Agricole Group, UBS AG, Barclays PLC, Société Générale, Deutsche Bank, Group BPCE e Intesa Sanpaolo) ascendieron a 351.000 millones de euros en 2022.

14 Comisión Europea (2024) – 2.

15 Banco Central Europeo (2024).

16 Banco Central Europeo (2024) - 2.

17 En 2022, las participaciones del BCE en el sector corporativo (deuda corporativa) ascendieron a 385 000 millones de euros. Véase Banco Central Europeo (2023).

18 Bivens, Josh (2022).

19 Banco Central Europeo (2024) – 3.

La lista está liderada por el Banco Santander, con 52.000 millones de euros, y la segunda posición la ocupa BNP Paribas, con 50.000 millones de euros en beneficios en 2022.

En segundo lugar, los bancos actúan como intermediarios entre las instituciones y la economía productiva y destinan miles de millones de dinero público, principalmente en forma de préstamos y garantías públicas, a sus clientes. Por ejemplo, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) estableció en mayo de 2020 el Fondo de Garantía Paneuropeo, de 24.400 millones de euros, para liberar capital para los bancos promocionales nacionales, bancos locales y otros intermediarios financieros a fin de poner más financiación a disposición de pequeñas y medianas empresas y corporaciones en el contexto de la recuperación después del COVID-19.<sup>20</sup> En el caso de las pequeñas y medianas empresas (pymes), el BEI no las financia directamente, sino que trabaja con bancos nacionales. Se trata de un negocio rentable: los bancos reciben dinero público en condiciones favorables, que prestan a sus clientes, añadiendo una comisión de gestión. De esta manera, la decisión sobre qué cliente recibe los fondos queda también en manos de la banca privada, que se vale de sus propios criterios financieros, y no tiene en cuenta criterios climáticos, ecológicos, sociales o de género. Por ejemplo, en España el Instituto de Crédito Oficial (ICO) se encarga de la distribución de la línea nacional de garantía COVID-19, de 108.000 millones de euros, de los cuales 40.000 millones de euros están reservados para empresas cuya actividad contribuye a la crisis ecológica. Este sería el caso de la aerolínea Iberia (propiedad de la transnacional International Airlines Group - IAG) y la constructora OHL. En Francia, la banca privada también desempeñó un papel clave, especialmente en la primera ola de medidas de emergencia, por medio de la gestión y distribución de préstamos garantizados por el Estado, por un valor de hasta 1.450 millones de euros. En Bélgica, el importe total de la garantía anunciada por los diferentes gobiernos (federal, regional) superó los 110.000 millones de euros, lo que representa más del 20% del PIB nacional. Se trata de un riesgo muy importante que el Gobierno ha asumido para apoyar al sector privado del país.

En términos de gasto público, esos préstamos con garantía pública son muy relevantes para el futuro porque, en caso de que una empresa se declare en bancarrota y no pueda devolver el préstamo, la ciudadanía asume su coste. En otras palabras, si a la corporación le va bien los beneficios permanecen en la empresa, pero, si a la corporación le va mal y quiebra, las pérdidas se socializan y contribuyen a un aumento de la deuda pública. En el caso de Francia, a finales de 2022 más de dos tercios de los préstamos no habían sido reembolsados, y el Tesoro francés había registrado una pérdida de 1.000 millones de euros debido a los impagos de los préstamos garantizados por el Estado. En el caso de España, por ejemplo, si la tasa de impago actual para los clientes del ICO se mantiene en el 1,67%, lo que significa que el 1,67% de los clientes no devolverán su préstamo en 2030, las garantías COVID-19 de 108.000 millones de euros costarán 1.800 millones de euros a los contribuyentes españoles.

---

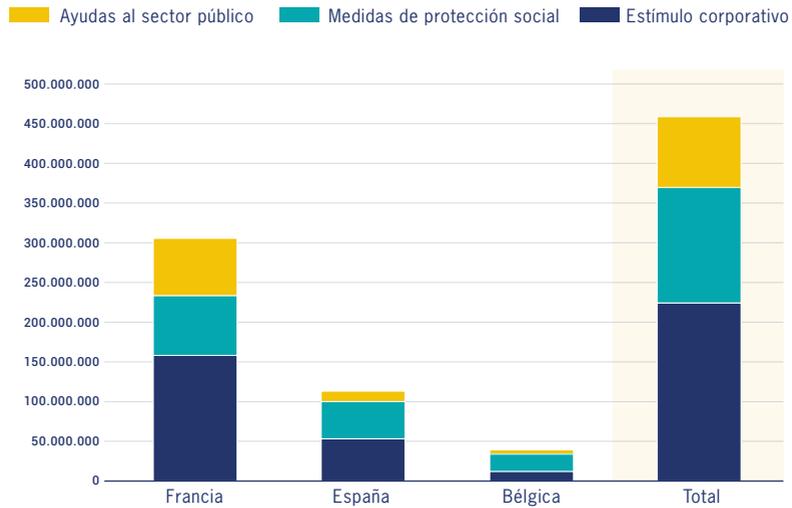
20 Banco Europeo de Inversiones (2022).

## 2.

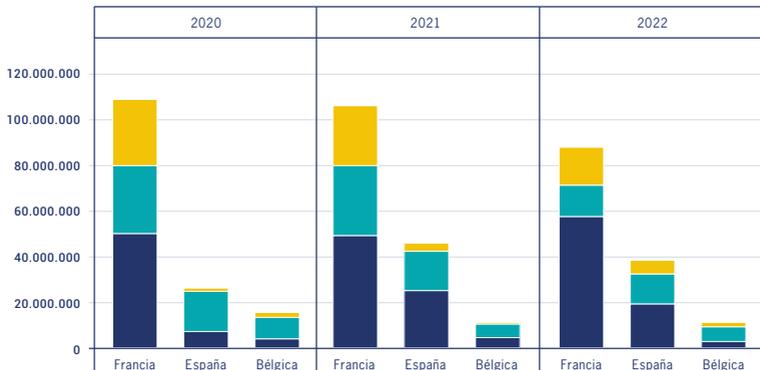
# Hallazgos sobre la financiación para afrontar la crisis en Francia, España y Bélgica

## Desglose de la financiación ante la crisis

**Gráfico 1:**  
DE 2020 A 2022 (EUR, MILES)



**Gráfico 2:**  
POR AÑO (EUR, MILES)



## Financiación ante la crisis sobre el PIB

Gráfico 3: DE 2020 A 2022

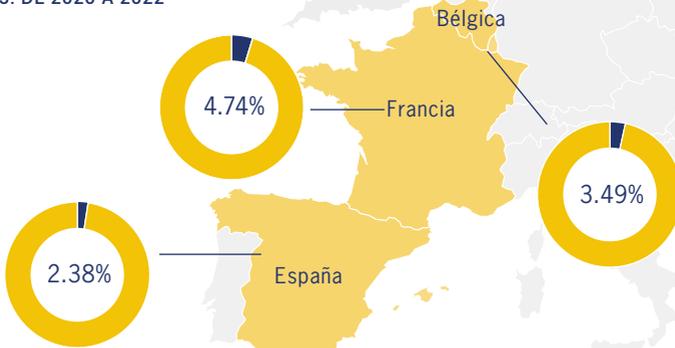
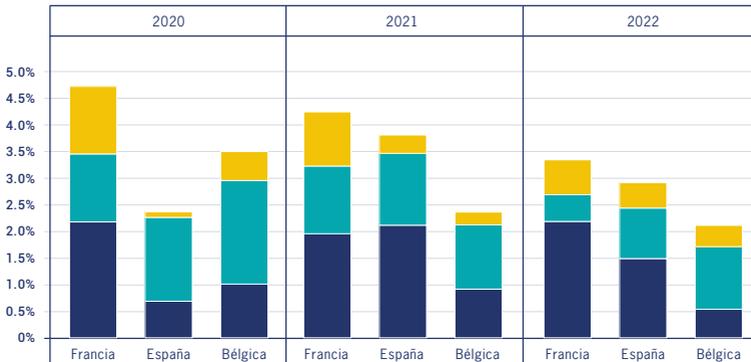
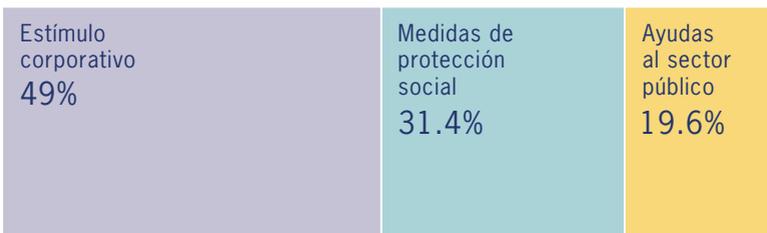


Gráfico 4: POR AÑO

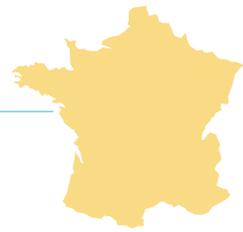


## Financiación ante la crisis por categoría

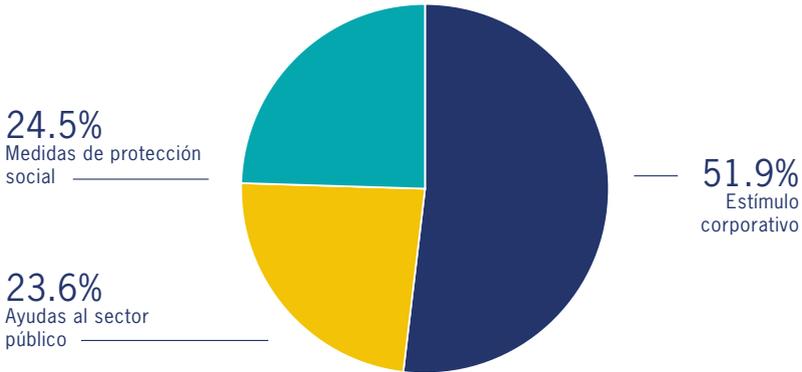
Gráfico 5:  
PORCENTAJE DEL TOTAL, DE 2020 A 2022. TRES PAÍSES.



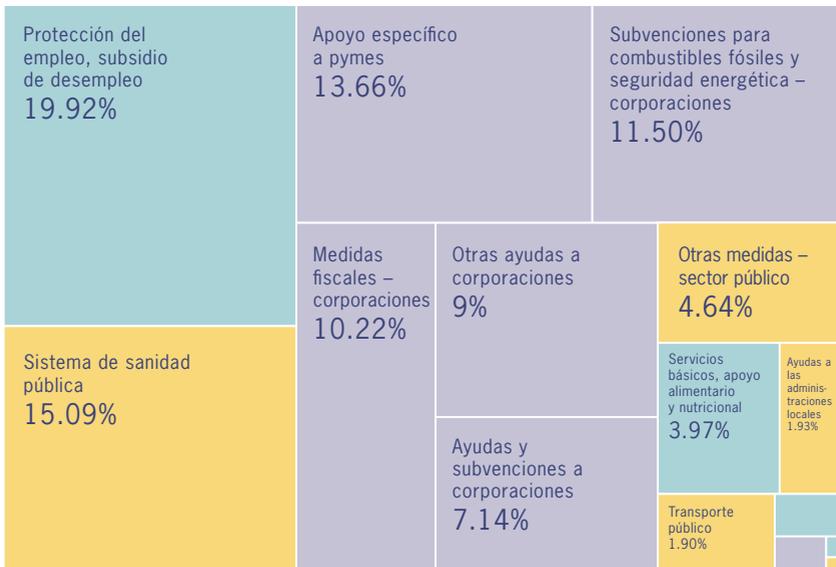
# FRANCIA



**Gráfico 6:**  
FINANCIACIÓN ANTE LA CRISIS POR CATEGORÍA,  
PORCENTAJE DEL TOTAL, DE 2020 A 2022.



**Gráfico 7:**  
FINANCIACIÓN ANTE LA CRISIS POR SUBCATEGORÍA, PORCENTAJE DEL TOTAL, DE 2020 A 2022.



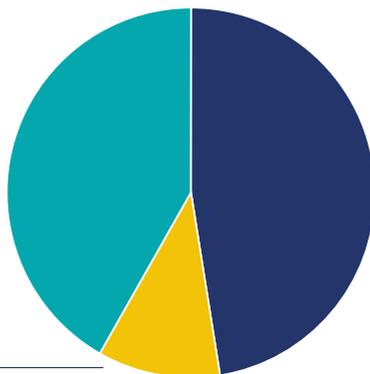
Subvenciones para la seguridad energética - hogares 0.56%  
 Préstamos a corporaciones 0.37%  
 Protección social para grupos vulnerables 0.06%  
 Gasto militar 0.04%



**Gráfico 8:**  
FINANCIACIÓN ANTE LA CRISIS POR CATEGORÍA,  
PORCENTAJE DEL TOTAL, DE 2020 A 2022.

**41.79%**  
Medidas de protección social

**10.75%**  
Ayudas al sector público



**47.46%**  
Estímulo corporativo

**Gráfico 9:**  
FINANCIACIÓN ANTE LA CRISIS POR SUBCATEGORÍA, PORCENTAJE DEL TOTAL, DE 2020 A 2022.



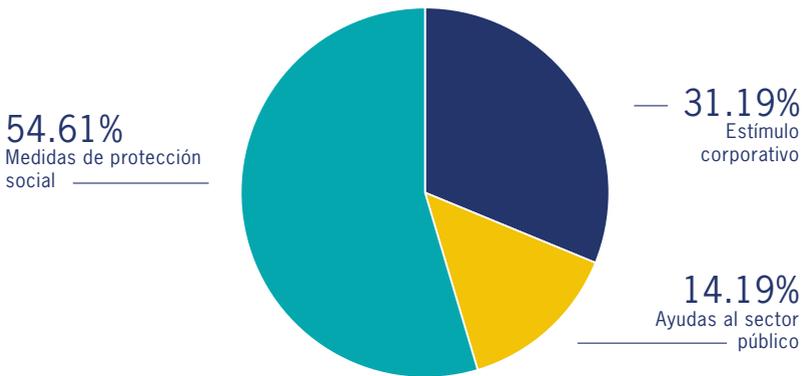
Ayudas a las administraciones locales 0.64%

Ayuda a la vivienda 0.53%

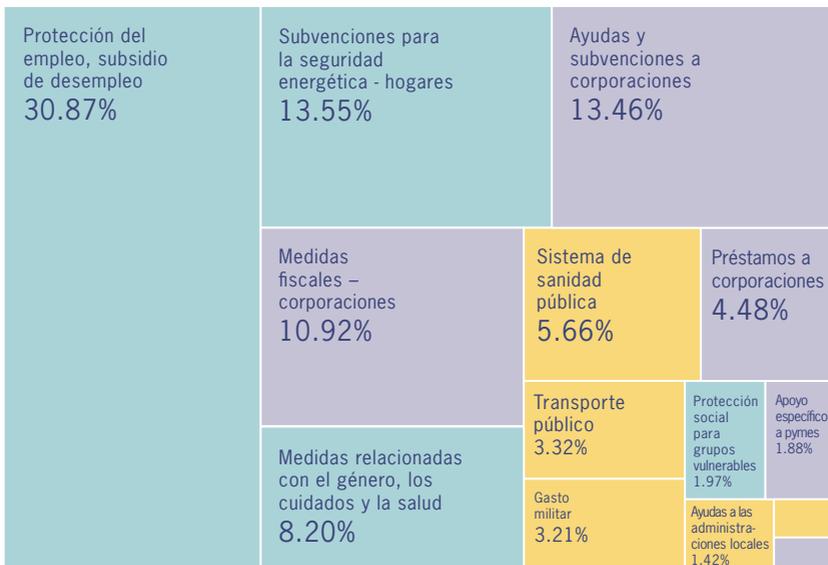
Medidas relacionadas con el género, los cuidados y la salud 0.07%



**Gráfico 10:**  
FINANCIACIÓN ANTE LA CRISIS POR CATEGORÍA,  
PORCENTAJE DEL TOTAL, DE 2020 A 2022.



**Gráfico 11:**  
FINANCIACIÓN ANTE LA CRISIS POR SUBCATEGORÍA, PORCENTAJE DEL TOTAL, DE 2020 A 2022.



Otras medidas – sector público 0.55%  
 Subvenciones para combustibles fósiles y seguridad energética – corporaciones 0.43%  
 Educación pública 1.58%  
 Ayuda a la vivienda 0.02%



~~2020~~

~~2021~~

~~2022~~

### 3.

## Análisis crítico: ¿Quién se benefició de las medidas de recuperación ante el COVID-19 y la crisis del coste de la vida?

### Estímulo corporativo



# 48,99%



El 48,99% de todos los fondos empleados durante 2020, 2021 y 2022 en Francia, España y Bélgica se destinó al estímulo corporativo. Esto incluye ayudas y subvenciones a empresas (medidas estatales, NextGenerationEU, otras), préstamos a empresas (medidas estatales, NextGenerationEU, otras), apoyo específico a pymes (préstamos, ayudas, subvenciones), subvenciones a combustibles fósiles destinadas al sector privado formal, medidas fiscales (exenciones fiscales, amnistías, modificaciones de los tipos impositivos, aplazamientos fiscales, traslado de pérdidas) y otras ayudas al sector privado formal.

España se valió principalmente de ayudas y subvenciones, el 20,01% del gasto total en crisis, para apoyar a las empresas. La mayoría de este dinero, en concreto 14.600 millones de euros, procedía de los fondos de recuperación de NextGeneration EU. En cambio, Francia (10,22%) y Bélgica (13,52%) utilizaron especialmente medidas fiscales, como exenciones fiscales, amnistías fiscales, modificaciones de los tipos impositivos, etc., para apoyar a sus empresas. Entre 2020 y 2022, eso representó para Bélgica una pérdida de ingresos de más de 5.000 millones de euros (del mismo orden de magnitud que las ayudas y subvenciones). Respecto a la crisis sanitaria, podemos señalar la reducción del impuesto sobre el valor añadido (IVA), del 21% al 6%, para el sector de la restauración, las reducciones de las cotizaciones a la seguridad social para los autónomos y los sectores cerrados por decreto ministerial, y las deducciones fiscales para inversiones. En cuanto a la crisis energética, impactaron especialmente en las finanzas públicas la bajada del IVA, del 21% al 6%, y la reducción del impuesto especial sobre la energía. En Francia, las medidas fiscales para el sector privado llevaron a una pérdida de 31.000 millones de euros para el Estado. A finales de 2022, las medidas fiscales incluidas en el plan de recuperación francés se convirtieron en permanentes, lo que significa que el coste para el Tesoro francés es aún mayor. En el caso de España, aunque las medidas fiscales para las empresas solo representaron el 5,08% del gasto total para afrontar la crisis, el Estado español perdió 5.700 millones por aplicar esta medida ante la crisis. Además, el 11,5% en Francia, el 2,37% en España y el 0,45% en Bélgica se destinaron a subvenciones a los combustibles fósiles y a la seguridad energética del sector privado.

Una elección política bastante singular para apoyar al sector privado fue el programa francés que suponía la transferencia de 20.000 millones de euros a la agencia pública

de participaciones para comprar capital a grandes empresas Francesas, como Électricité de France (EDF) y SNCF, Air France y Renault Group. En Francia, el programa de ayudas a la compra de automóviles benefició a las grandes empresas (fabricantes de automóviles) y a los consumidores de clase media y alta.

En cuanto a las ayudas dirigidas al sector privado, a menudo resultaba imposible diferenciar entre la financiación destinada a las grandes corporaciones y la que iba a parar a las pequeñas y medianas empresas (las pymes, que se caracterizan por contar con menos de 250 empleados). Dado que las pymes representan el 99% de todas las empresas de la UE<sup>21</sup> y dan empleo a casi 85 millones de personas,<sup>22</sup> es evidente que las medidas de emergencia para la economía productiva deberían tenerlas a ellas como beneficiarias. En el caso de Francia, solo podemos afirmar con razonable certeza que las pymes se beneficiaron de 41.600 millones de euros, de los que 16.000 millones formaron parte de las medidas de emergencia durante las primeras oleadas de COVID y el resto se emplearon en programas dirigidos específicamente a las pymes en el plan de recuperación francés. No tenemos información precisa sobre qué tipo de pymes son, pero se puede sospechar que estos últimos programas se han dirigido principalmente a start-ups y otras pymes orientadas a la tecnología.

En Bélgica, en términos de ayudas y subvenciones, únicamente 748 millones de euros se reservaron específicamente a las pymes. Los demás 4.500 millones de euros de ayudas se destinaron a empresas de todos los tamaños, pymes incluidas. Cabe decir que los planes de apoyo a las empresas de Bélgica se dirigían particularmente a los autónomos y a las pequeñas y medianas empresas; de hecho, las bonificaciones que se otorgaron en 2020 —por ejemplo, sumas de pago único que iban de los 3.000 € a los 5.000 € por empresa— resultaron de escaso interés para las grandes empresas. Sin embargo, las medidas para las empresas cuyas ventas habían caído más de un 60% contemplaban una bonificación del 10% de sus ventas (con límite); por tanto, algunas empresas recibieron más de 120.000 €, lo que es una cantidad interesante tanto para pymes como para grandes empresas. De entre los tres países, España presentó el mayor porcentaje (14,07%) de gasto para afrontar la crisis que se pudo identificar para apoyar específicamente a las pyme. Concretamente se reservaron 15.800 millones de euros a las pymes (13.930 millones de euros fueron préstamos del BEI gestionados por el ICO español, 1.200 millones de euros fueron préstamos NextGenerationEU de KitDigital y 714 millones de euros fueron del fondo de recapitalización para empresas afectadas por el COVID-19).

Si bien las pymes son un elemento clave para el empleo, su actividad no es necesariamente transformadora. Por ejemplo, en España un sector en el que las pymes son mayoritarias es el de la hostelería y la restauración, que está caracterizado por la precariedad laboral y se sitúan especialmente en zonas turísticas donde la gentrificación y el deterioro de los ecosistemas son la norma. Por el contrario, la economía social y solidaria,<sup>23</sup> que opera bajo parámetros más sociales y sostenibles, no apareció como beneficiaria especial en las respuestas a la crisis hasta la creación del Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) de la economía social. Aunque este proyecto se puso en marcha en 2022 con un presupuesto de 33.000 euros, ese año no se invirtió ni el 1%.

---

21 Comisión Europea (2024) – 3.

22 Statista (2024).

23 La economía social y solidaria es un conjunto de iniciativas socioeconómicas que defienden un sistema económico respetuoso con las personas, el medio ambiente y los territorios y que opera bajo valores y criterios democráticos, horizontales, de transparencia, equidad y participación.

# 31,4%



Se constata que un total del 31,4% de todos los fondos gastados durante 2020, 2021 y 2022 en Francia, España y Bélgica se destinaron a medidas de protección social. Eso incluye medidas de protección/garantía de empleo, el subsidio por desempleo, ayudas a la vivienda (subvención, subsidio, paralización temporal de los desahucios), género (por ejemplo, prevención de las violencias machistas), los cuidados (subvención, subsidio, medidas políticas) y medidas relacionadas con la salud (por ejemplo, subsidio por enfermedad por COVID-19, cuarentena voluntaria), medidas de protección social centradas en grupos en situación de vulnerabilidad (niños y niñas, personas mayores, migrantes), apoyo a los servicios básicos (subvención, aplazamiento, sin cortes de servicios), alimentos/nutrición (subvención, subsidio, regulación de precios), subvenciones para la seguridad energética de los hogares.

El hallazgo más sorprendente es que el 76,06% de todos los fondos para protección social se invirtieron en medidas de protección de empleo y el subsidio por desempleo, concretamente 108.000 millones de euros de un total de 143.000 millones de euros de esta categoría. Las medidas de emergencia que van destinadas a que las personas puedan mantener sus puestos de trabajo en tiempos de crisis son grandes medidas de protección social, ya que garantizan un ingreso a los hogares en caso de que los trabajadores se enfrenten al desempleo temporal. Sin embargo, muchas medidas de garantía relacionadas con la protección del empleo pueden verse como un estímulo corporativo indirecto, puesto que esta ayuda también tenía como objetivo mantener los ingresos de las empresas al implicar que las autoridades asumieran los costes, en particular los costes salariales. Esta es la lógica del desempleo temporal durante la crisis sanitaria, así como la lógica de las subvenciones durante la crisis energética: dinero público que termina en las arcas de las empresas a través de particulares. Por ejemplo, se estima que las empresas españolas ganaron 723 millones de euros durante 2022 gracias a la subvención establecida por el Gobierno de 20 céntimos por litro de combustible.<sup>24</sup>

Un ejemplo de ayuda empresarial indirecta a través de medidas de empleo son los expedientes de regulación temporal del empleo (ERTE) españoles, que funcionaron como salarios alternativos pagados por el Estado a una parte importante de la población con empleo. Eso, a su vez, condujo a un ahorro salarial por parte de las empresas. En otras palabras, las empresas no pagaron ni un día por el mantenimiento de la plantilla. Asimismo, en Bélgica incluso se han descubierto muchos casos de abuso del desempleo temporal. Entre marzo de 2020 y septiembre de 2021, la Offi-

24 Jiménez, Juan Luis (2023).

ce National de l'Emploi (ONEM) inspeccionó 71.656 empresas y encontró 30.351 infracciones, una tasa del 41%.<sup>25</sup> En Francia hubo muy poco control respecto a los planes de protección del empleo y el salario, sobre todo en los primeros meses de la pandemia, y los sindicatos han denunciado numerosos casos de fraude, incluso en filiales de grandes grupos.

En cuanto a las ayudas a los hogares para contrarrestar la crisis energética, en Francia ascendieron a 1.700 millones de euros, en España a 3.900 millones de euros y en Bélgica a 4.400 millones de euros. Sin embargo, algunas de esas medidas también pueden leerse como un apoyo indirecto a las empresas energéticas para mantener sus beneficios. Por ejemplo, en Francia, los «cupones» fueron distribuidos por el Gobierno a los hogares para pagar sus facturas de energía, una medida que benefició directamente a los hogares pero que indirectamente aseguró los beneficios de las grandes empresas energéticas, ya que, por ejemplo, no tuvieron que reducir las facturas de energía para colectivos en situaciones de vulnerabilidad. En cuanto a otras medidas importantes de protección social, cabe destacar que en Francia el segundo gasto más importante fue el apoyo a los servicios básicos (12.100 millones de euros), que procedió de un subsidio único por el coste de la vida para millones de personas, y de aumentos excepcionales de otros subsidios.

En general, solamente hubo programas limitados dirigidos a grupos en situación de vulnerabilidad, por ejemplo, el plan de empleo subvencionado de Francia para las empresas que contratasen a personas con discapacidad. En este país, en cambio, no fue posible identificar ninguna medida centrada en el género en ninguno de los flujos financieros que se han estudiado. Si bien afloraron algunas críticas, cuando se diseñó el plan de recuperación francés,<sup>26</sup> que beneficiaría principalmente a los sectores dominados por los hombres (como la tecnología, la energía, la construcción), no se evaluó el impacto de los planes desde una perspectiva de género (o, de hecho, desde ninguna perspectiva). España fue el único país donde se encontró una inversión ante la crisis relacionada específicamente con el género. El plan «España te protege contra la violencia machista» ha sido identificado entre los programas financiados por los fondos del NGEU. Otra medida positiva fue la implementación del ingreso mínimo vital en España, que beneficia a las personas sin ingresos y evita su empobrecimiento. No obstante, cabe decir que, en febrero de 2024, únicamente el 47% de los hogares que cumplen este requisito se han estado beneficiando de la medida hasta el momento, debido a obstáculos burocráticos y a la falta de información disponible para los usuarios, entre otros motivos.<sup>27</sup> En cuanto a las medidas relacionadas con la enfermedad, en España la única ayuda que se aprobó para facilitar la conciliación en el caso de tener que cuidar a un familiar inyectado fue la aprobación de un permiso especial no remunerado, de forma que se dejaba a las familias expuestas a la pérdida de ingresos si decidían aprovecharlo. El Gobierno belga decidió proporcionar apoyo financiero adicional a las personas que reciben prestaciones por discapacidad o pensiones complementarias (786 millones de euros en tres años). Si bien ha habido debates públicos en Bélgica sobre las ayudas específicas de género (violencia, pobreza, teletrabajo), no se dispone de un inventario de las medidas, de las cantidades comprometidas o del impacto que estas medidas pueden haber tenido.

**25** Esta cifra tan alta es también el resultado de un enfoque dirigido a archivos previamente seleccionados en función de criterios de riesgo. Véase Office National de l'Emploi (2021).

**26** Un plan de recuperación de 100.000 millones de euros como parte del esfuerzo NextGenerationEU. 40.000 millones de euros provinieron del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia; el resto, de Francia.

**27** Tercera Información.es (2024).

## Apoyo al sector público



Un total del 19,61% de todos los fondos gastados durante 2020, 2021 y 2022 en Francia, España y Bélgica se destinaron a apoyar al sector público. Eso incluye fondos para el sistema sanitario público, la educación, el transporte público, los gastos militares, ayudas, subvenciones y préstamos a los gobiernos y administraciones locales, y otras medidas de crisis que beneficiaron a los ciudadanos.

Aunque en los primeros meses de la pandemia de COVID-19 se debatió sobre la necesidad de financiar y reforzar el sector público, y en particular el sistema de sanidad pública, en realidad este recibió una fracción relativamente pequeña de los fondos públicos, por ejemplo, en comparación con el estímulo corporativo. De toda la inversión por la crisis durante los tres años analizados, el sistema sanitario público recibió solo el 11,71% de los fondos públicos totales, y Francia fue el país que más gastó en salud (el 15,09% de todos los fondos). En Francia algunos fondos se asignaron al sistema de hospitales públicos, pero han sido significativamente infrutilizados. No hay prácticamente nada para los cuidadores de fuera del sistema de sanidad formal. Se ha producido un fuerte aumento en los costes de la Seguridad Social, lo cual es natural debido a los efectos de las pandemias en la salud. Eso incluye los reembolsos por pruebas, la compra de vacunas y/o la vacunación, que en algunos casos también han beneficiado a grandes corporaciones, por ejemplo, fabricantes de vacunas y empresas de pruebas, como Eurofins. En España el Gobierno casi triplicó su presupuesto entre 2020 y 2022 para determinadas líneas presupuestarias, como el servicio hospitalario, la farmacia y la sanidad primaria y el servicio público sanitario. No obstante, las ayudas a la salud pública solo ascendieron al 4,71% de todos los fondos. En Bélgica la asistencia médica recibió la mayor atención política y financiera durante los meses de la pandemia, mediante el apoyo a hospitales (2.250 millones de euros) y otros centros asistenciales (sobre todo residencias de la tercera edad). Los reembolsos de la Seguridad Social por cuidados y pruebas también fueron significativos (más de 3.000 millones de euros) y se incluyen en la categoría de Seguridad Social. Sin embargo, el gasto total en salud pública fue solo del 5,66% de todos los fondos de crisis de Bélgica.

Los fondos destinados al transporte público fueron especialmente altos en Bélgica (3,32% del total) que se gastó 1.300 millones de euros. Por su parte, España empleó 770 millones de euros y Francia 5.700 millones de euros en transporte público como respuesta a la crisis. En el caso de Francia, sin embargo, la SNCF permanece en un estado de grave estrés financiero que ha tenido como consecuencia condiciones dramáticas para los trabajadores. En España, las subvenciones al transporte público pueden destacarse como una medida positiva, puesto que hicieron que este servicio público fuera más accesible para los usuarios, especialmente para las personas jóvenes y los hogares de bajos ingresos, además de ayudar a reducir la contaminación atmosférica y acústica en las zonas urbanas.

Además de analizar los sectores públicos socialmente necesarios, como la salud, la educación, el transporte público y los fondos democráticamente importantes que se destinan a los gobiernos y las administraciones locales, se ha descubierto que los sectores públicos socialmente dañinos, como el gasto militar público, también han aumentado durante la época de crisis. España fue el país con mayor porcentaje de gasto militar (3,14% del total de la financiación para afrontar la crisis). En 2022, el gasto militar aumentó en 3.530 millones de euros en comparación con 2021. Según el Centre Delàs, este crecimiento está relacionado con las inversiones en armamento.<sup>28</sup>

Por último, en el caso de Bélgica hay que mencionar la fragmentación de los servicios públicos entre regiones, así como la fuerte presencia de asociaciones sin ánimo de lucro. Esta peculiaridad generó una respuesta diferenciada respecto a la crisis; por ejemplo, el acceso a los servicios públicos no estaba garantizado por igual a los ciudadanos belgas, y ciertos sectores de la población, en particular los beneficiarios del salario mínimo o del subsidio por desempleo, no siempre han podido cobrar sus prestaciones.

## 4.

### ¿Quién se quedó atrás en el financiamiento para afrontar la crisis?

Como se ha mencionado en el primer apartado, los efectos del COVID-19 y la crisis del coste de la vida en la vida de las personas han sido numerosos y el impacto se ha diferenciado según factores como el género, la edad, la raza, la clase social, etc. La crisis afectó de forma desproporcionada a quienes se hacen cargo de los cuidados (en su mayoría mujeres), a las personas jóvenes, a los hogares con ingresos bajos, a los colectivos en situación de vulnerabilidad, como los migrantes, las personas con discapacidad, los niños y niñas, las personas sin hogar y las minorías étnicas como el pueblo gitano, y por tanto exacerbó las desigualdades ya existentes.

Desafortunadamente, las decisiones políticas generalmente consistieron en priorizar el crecimiento económico y la estabilidad financiera en época de crisis por encima de las necesidades de las personas. Casi ninguna de las medidas públicas para afrontar la crisis durante 2020, 2021 y 2022 en Francia, España y Bélgica dedicaron una proporción significativamente alta de sus fondos a esos grupos específicos en situación de vulnerabilidad para contrarrestar el impacto de la crisis. En general no se realizaron evaluaciones de la desigualdad antes de tomar decisiones, los gobiernos no establecieron criterios sociales o de género vinculantes para las inversiones ante la crisis, las administraciones no recopilaban datos desglosados ni se exigieron indicadores interseccionales para la financiación pública a fin de demostrar algún impacto positivo de la reducción de las desigualdades.

Las principales medidas políticas que podrían corregir el incremento de las desigualdades fueron las medidas de protección social. Estas políticas pueden diseñarse de modo que se dirijan a sectores y áreas en que las mujeres, las personas jóvenes o los grupos en situación de vulnerabilidad participen en la economía, o pueden diseñarse en términos de la selección de destinatarios individualmente o como representantes de los hogares. Sin embargo, casi todos los fondos de protección social se destinaron a trabajadores remunerados, que representaban solo el 41% de la población francesa, el 42% de la española y el 42% de la belga en 2022. La decisión dejó especialmente en situación de vulnerabilidad a las personas que trabajan en condiciones contractuales no reguladas o informales, así como a todas las personas, principalmente mujeres, que realizan trabajos de cuidado no remunerados, a niños y niñas y personas mayores, sin fondos públicos de ayuda significativos durante la crisis.

En otras palabras, el 58% restante de la población de Francia, España y Bélgica, que no gozaba de unas condiciones de trabajo reguladas, tuvo acceso a solo el 7,6% de todos los fondos públicos destinados a la protección social en 2020, 2021 y 2022. Asimismo, durante la crisis se evidenció que los puestos de trabajo esenciales en el sector agroalimentario y de cuidados son los más precarios, pero a pesar de ello no hubo suficientes fondos públicos para mejorar sus condiciones laborales. Un ejemplo son las jornaleras y jornaleros migrantes en el sur de España, quienes recolectaron alimentos para la población consumidora europea en condiciones inhumanas durante y después de la pandemia.

En Francia solo una pequeña proporción de las medidas para afrontar la crisis beneficiaron directamente a los hogares en forma de pagos de servicios básicos. Si bien los cupones para las facturas de electricidad favorecieron sobre todo a las personas que viven en la pobreza, también se pusieron en marcha otras formas de apoyo al consumidor, en particular las ayudas para la compra de automóviles eléctricos o la reforma de viviendas, que sin duda beneficiaron principalmente a los sectores más acomodados de la sociedad. Se podría afirmar, por supuesto, que el incremento general de las ayudas a los servicios públicos (Seguridad Social, etc.) favorece prioritariamente a quienes más dependen de ellos, pero ha habido muy pocos programas dirigidos a quienes tienen más necesidades sociales.

En España se han identificado pocas medidas, además de las mencionadas en el tercer apartado, para abordar la emergencia social en relación con los cuidados, las ayudas sociales por enfermedad, la alimentación o la reestructuración del crédito para personas con bajos ingresos. Desde 2020 hasta junio de 2024, está en vigor el «escudo social», que prohíbe los cortes de electricidad y agua a las personas con ingresos bajos, lo que puede resultar una medida útil para la población con menos ingresos; sin embargo, no se han encontrado fondos públicos destinados a ello en el presupuesto general. Igualmente, cabe mencionar la imposibilidad de garantizar el derecho a la vivienda, lo que no se trata tanto de un problema agravado por la crisis como por el propio modelo económico español. Entre las medidas anticrisis no se ha identificado la vivienda como un área a transformar y se han invertido apenas 600 millones de euros en proyectos de vivienda social.

Con respecto al derecho a la vivienda, como medida sustancial contra la crisis, Bélgica ha hecho muy poco para apoyar a los y las inquilinas. En la región de Bruselas-Capital, no obstante, cabe mencionar la prohibición de los desahucios de personas que viven de alquiler (pero solamente durante los meses de mayo-agosto de 2020 y noviembre de 2020 - abril de 2021), así como el abono de una bonificación única de 214 € en el pago del alquiler de población con ingresos modestos.



En general, las opciones políticas fueron priorizar el crecimiento económico sobre el freno a la crisis ecológica. Casi ninguna de las medidas públicas para afrontar la crisis en 2020, 2021 y 2022 en Francia, España y Bélgica contaba con objetivos o criterios climáticos obligatorios, ni resultaron transformadoras desde el punto de vista ecológico, sino que contribuyeron a reforzar el statu quo. Se aplicaron una serie de medidas de apoyo a gran escala y recortes de impuestos en los rescates, además de planes tanto de emergencia como de recuperación, a todas las empresas independientemente de su impacto climático, por lo que se contribuyó a favorecer a las empresas de combustibles fósiles y otras industrias contaminantes. La única excepción relevante fue la respuesta a la crisis de los fondos NextGenerationEU, que incorpora el principio de «no hacer daño significativo». Sin embargo, además de su aplicación laxa, este principio verde se ha debilitado aún más después de la guerra en Ucrania y la estrategia REPowerEU, cuando la Comisión Europea permitió la financiación pública temporal de los combustibles fósiles a fin de superar la crisis energética.

Por ejemplo, en Francia se suponía que la dimensión climática era una característica clave del plan de recuperación francés, con una parte mínima del plan dedicada específicamente a fomentar la transición verde y el principio general de que el resto del plan no dañaría el medio ambiente. Este criterio, sin embargo, se ha eludido con el supuesto de que solo se aplicaba a la parte del plan financiada con fondos de la UE. En efecto, la mayoría de las medidas centradas en la ecología en Francia, y también en el plan de recuperación de España, se han infrautilizado —por ejemplo, respecto a la biodiversidad— o se han dirigido a tecnologías cuyas credenciales ecológicas son sumamente problemáticas, como los coches eléctricos. La falta de criterios ambientales también fue visible en las medidas introducidas para hacer frente a la crisis de los costes energéticos. Por ejemplo, en España se creó una medida para el pago de combustible para el transporte privado, que se presupuestó en 2.300 millones de euros, y 375 millones de euros para apoyar a las empresas con un alto consumo de gas. Estas medidas son totalmente contrarias a cualquier objetivo climático. En general, los gobiernos de Francia, España y Bélgica han perdido una oportunidad de abordar la crisis climática y ecológica en curso al no implementar criterios ecológicos obligatorios para la financiación pública ante la crisis.



## 5.

# Recomendación de políticas para una financiación más justa, feminista y verde ante una crisis

Necesitamos respuestas transformadoras, justas y feministas a la crisis que pongan en el centro el bienestar de las personas y del planeta. Eso significa que las partes interesadas no deben priorizar las empresas y el crecimiento económico por encima de los principios y valores de justicia social, de género y ecológica. Si analizamos la financiación para afrontar la crisis por parte de Francia, España y Bélgica en 2020, 2021 y 2022, podemos extraer una serie de conocimientos. Las partes interesadas deben asegurar que se disponga de un nivel adecuado de financiación y que estos fondos se gasten de forma equitativa, eficaz y transparente, principalmente para quienes estén más afectados por la crisis, a saber, las mujeres, las personas jóvenes y los grupos en situación de vulnerabilidad. Estos aprendizajes de la financiación ante la crisis para contrarrestar el COVID-19 y la crisis del coste de la vida podrían mejorar las políticas públicas relativas a la actual y creciente crisis climática y de los cuidados, pero también respecto a la próxima crisis de deuda pública y el horizonte de austeridad en la UE. Además, se debería evitar un enfoque a corto plazo y, en cambio, deberían formar parte de cualquier financiación ante una crisis los objetivos a largo plazo para una transformación ecosocial y la democratización de la economía.

Los siguientes principios son recomendaciones que pueden guiar la financiación ante la crisis:

### Garantizar los derechos colectivos.



Garantizar condiciones de vida dignas y la satisfacción de las necesidades de las personas. Eso significa asegurar un acceso equitativo a los servicios públicos, como la sanidad, la educación, el transporte público y los cuidados. Y una financiación directa ante la crisis para garantizar el acceso al agua, la energía, la salud, la alimentación, la vivienda e internet.

### Revalorizar los trabajos esenciales y socialmente necesarios.



El mantenimiento del empleo o el subsidio por desempleo durante una crisis es importante a fin de asegurar los ingresos de los hogares. Estas políticas, no obstante, deben estar dirigidas a fomentar una transición ecosocial en el modelo laboral, promoviendo el empleo de calidad, la mejora de las condiciones de trabajo, la reducción de la jornada laboral y la regularización de las situaciones administrativas para los trabajadores que sostienen la vida y el trabajo en sectores esenciales (como la sanidad, los cuidados o el sector agroalimentario), y vinculando las ayudas públicas a la reconversión de los sectores más contaminantes.



**Excluir de cualquier programa de apoyo financiero público y de financiación para afrontar la crisis a empresas que realicen actividades incompatibles con los objetivos del Acuerdo de París**, que tengan antecedentes de incumplimiento de la legislación internacional de derechos humanos (ya sea directamente o mediante cadenas de suministro), que hayan sido condenadas por corrupción o delitos económicos graves, que tengan filiales en paraísos fiscales, que realicen actividades en países que hayan sido condenados por las Naciones Unidas por ocupación ilegal de un territorio o que tengan más del 50% por ciento de sus acciones controladas por fondos de capital de riesgo o empresas de inversión.



**Aplicar impuestos extraordinarios sobre el exceso de beneficios empresariales e impuestos sobre el patrimonio**, y distribuir el producto de estos impuestos a quienes estén más afectados por la crisis, especialmente las mujeres, las personas jóvenes y las personas en situación de marginalidad, a fin de que puedan recuperarse de la crisis, puesto que para ellos es más larga y profunda.



**A largo plazo, centrarse en reformas fiscales progresivas, en lugar de aumentar la deuda pública**, que podrían destinarse a reconstruir servicios públicos y un contrato social más amplio para alcanzar al menos el objetivo del 10% del PIB para financiar la recuperación de la crisis, y asegurar altos niveles de financiación pública durante un período más largo para la adaptación al clima y una transición verde y justa que respete los límites biofísicos del planeta.

### Centrarse en la idea de resiliencia.



Las medidas económicas siempre deben tener un objetivo a largo plazo para generar comunidades profundamente arraigadas capaces de adaptarse a los cambios y las nuevas circunstancias. Por tanto, los flujos financieros para la economía productiva deben destinarse especialmente a empresas comunitarias, socialmente necesarias, ecológicamente sostenibles y transformadoras, como, por ejemplo, la economía social y solidaria. Igualmente, las políticas públicas deben promover la salud desde una perspectiva integral, que incluya la salud de los ecosistemas y la calidad del aire, y la disponibilidad de espacios públicos que fortalezcan las relaciones sociales.

### Promover una transformación ecosocial y la democratización de la economía.



La financiación para afrontar la crisis debe estar alineada con objetivos a largo plazo para una transición ecosocial a fin de impulsar una transformación de la economía basada en la relocalización de la producción, la reducción del consumo (por ejemplo, mediante el aislamiento de edificios residenciales), la conversión ecológica de la producción de alimentos y otros bienes necesarios (ropa, vivienda, energía) y una reorganización del tiempo para conseguir que el trabajo sea compatible con la reproducción de la vida (reduciendo las horas de trabajo o transformando los modelos de ciudad, por ejemplo).

## Anexo 1: Metodología

Para esta investigación, se han cuantificado y presentado en categorías seleccionadas las respuestas fiscales públicas al COVID-19 y las medidas para afrontar la crisis del coste de la vida para posibilitar una comparación entre países; también, para comparar el apoyo financiero brindado a las empresas, separado del apoyo a la protección social y las medidas de salvaguardia dirigidos a las personas y los hogares, y el apoyo al sector público. El objetivo era ilustrar cómo los fondos proporcionados a las empresas, especialmente a las grandes corporaciones, incluso por medio de bajadas de impuestos, préstamos y ayudas, podrían haberse utilizado de forma alternativa para dar una respuesta más centrada en las personas y más sostenible y ecológica, por ejemplo aplicando medidas dirigidas a lograr la justicia social, de género y climática.

Se han usado datos de tres países, a saber, Francia, España y Bélgica. Los datos recopilados se refieren al período de las políticas dirigidas a la recuperación ante el COVID-19 y la crisis del coste de la vida. El periodo de referencia es del 1 de enero de 2020 al 31 de diciembre de 2022.

Los datos se diseñaron para cuantificar y comparar todos los nuevos ajustes del gasto (ya fueran medidas novedosas o la ampliación de medidas existentes), siempre que abordaran explícitamente el impacto de la pandemia y la crisis del coste de la vida y se aplicaran en el período de referencia. Los presupuestos nacionales de 2020, 2021 y 2022 fueron la principal fuente primaria para determinar los gastos públicos ante la crisis, así como los informes de tesorería de las instituciones de contabilidad fiscal para las medidas fiscales, complementados por fuentes secundarias oficiales como el Tribunal de Cuentas e informes oficiales sobre la implementación de los planes nacionales de recuperación. En cuanto a los préstamos y garantías públicas a las empresas, se han empleado informes financieros anuales de las instituciones adicionales que proporcionan apoyo financiero a las empresas (como el ICO). En lo que a los datos de protección social y el apoyo al sector público se refiere, se ha calculado el dinero extra gastado específicamente para la crisis (y no los gastos estructurales sociales como las pensiones). Este dinero extra (en el caso de la sanidad, la educación, el transporte público y el gasto militar) se ha calculado como una diferencia respecto a los niveles de 2019 (en los presupuestos nacionales). Hemos complementado y comparado esta cifra con datos secundarios oficiales, teniendo en cuenta programas públicos específicos ante la crisis dirigidos a individuos, hogares, grupos vulnerables o destinados a las administraciones locales para contrarrestar los impactos de la crisis.

Existen limitaciones asociadas con los métodos y los informes utilizados.

En primer lugar, la categorización no es exhaustiva. A fin de abarcar las respuestas políticas más relevantes, el grupo de investigación acordó las siguientes subcategorías, que nutren las tres categorías principales.

- Categoría 1) **El estímulo corporativo** incluye ayudas y subvenciones a las empresas (medidas estatales, NextGenerationEU, otras), préstamos a las empresas (medidas estatales, NextGenerationEU, otros), apoyo específico a las pymes (préstamos, ayudas, subvenciones), subvenciones a los combustibles fósiles destinadas al sector privado formal, medidas fiscales (exenciones fiscales, amnistías, cambios en los tipos impositivos, aplazamientos fiscales, traslado de pérdidas), otras ayudas al sector privado formal.
- Categoría 2) **Las medidas de protección social** incluyen medidas de protección/garantía de empleo, subsidio por desempleo, ayudas a la vivienda (subvención, subsidio, paralización temporal de los desahucios), género (por ejemplo, prevención de las violencias machistas), los cuidados (subvención, subsidio, medidas políticas) y medidas relacionadas con la enfermedad (por ejemplo, subsidio por enfermedad por COVID-19, cuarentena voluntaria), medidas de protección social centradas en grupos en situación de vulnerabilidad (niños y niñas, personas mayores, migrantes), apoyo a los servicios básicos (subvención, aplazamiento, sin cortes de servicios), alimentos/nutrición (subvención, subsidio, regulación de precios), subvenciones para la seguridad energética de los hogares.
- Categoría 3) **El apoyo al sector público** incluye fondos para el sistema de sanidad pública, educación, transporte público, gasto militar, subvenciones, subsidios y préstamos a los gobiernos y las administraciones locales, y otras medidas de crisis que beneficiaron a los ciudadanos. A pesar de los desafíos y limitaciones, nos pareció que esta categorización abarca suficientemente la mayoría de las respuestas gubernamentales a la pandemia de COVID-19 y la crisis del coste de la vida, y proporcionó la base para la comparación.

En segundo lugar, se ha constatado un gran problema de transparencia y acceso a los datos. Ha resultado sumamente difícil realizar un seguimiento de los distintos programas e instrumentos de financiación empleados para distribuir los fondos para la crisis del COVID-19 y el coste de la vida. Eso se debe a la gran complejidad de las medidas que se han introducido, organizadas a través de numerosas líneas presupuestarias y múltiples organismos, a los importantes solapamientos entre programas y a los cambios que se han ido produciendo a lo largo del camino. En los tres países encontramos diferencias sustanciales entre lo que se anunció públicamente, lo que se tradujo en mecanismos de financiación y lo que realmente se gastó.

En tercer lugar, la intención era presentar, asimismo, hallazgos cuantitativos desglosados por género. Sin embargo, solamente ha sido posible realizar un análisis comparativo en términos cualitativos. Ha habido muy pocas evaluaciones oficiales de los impactos de las medidas para afrontar la crisis. La mayoría de las administraciones analizan las cifras del PIB y el empleo a un nivel muy amplio, pero casi ninguna incluye datos desglosados ni estudia los impactos climáticos o sociales, como la reducción de las desigualdades.

## Anexo 2: Tabla de claves (EUR, miles)

### A. Estímulo corporativo

	FRANCIA			ESPAÑA			BÉLGICA		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Ayudas y subvenciones (medidas estatales)	0	5615907	16125590	82212	7108546	772837	2334932	1426000	794000
Ayudas y subvenciones (ayudas NextGenerationEU, otras, otras instituciones de la UE)	0	0	0	0	8676000	5909011	37000	770114	0
Préstamos a empresas (medidas estatales)	0	600000	540000	907000	1014000	2539000	333000	724000	701000
Préstamos a empresas (ayudas NextGenerationEU, otras, otras instituciones de la UE)	0	0	0	200000	1823000	203500	29000	0	0
Préstamos a pymes (medidas estatales)	0	0	0	0	4100	710800	0	0	0
Préstamos a pymes (ayudas NextGenerationEU, otras, otras instituciones de la UE)	0	0	0	4195000	7250000	3685000	0	0	0
Ayudas y subvenciones a pymes	16000000	24145800	1430000	0	0	9469,03	747579	0	0
FISCALIDAD: exenciones, amnistías, cambios en los tipos impositivos (reducciones o incrementos), aplazamientos de impuestos, aplazamientos de pérdidas	9800000	17400000	3900000	2213000	0	3507190	1158351	1794000	1400800
Subvenciones a combustibles fósiles y seguridad energética – empresas	0	400000	34600000	0	0	2667639	0	0	173000
Otras ayudas al sector privado formal	24700000	1309000	1402700	1377	0	0	8077,37	0	0
<b>Total</b>	<b>50500000</b>	<b>49470707</b>	<b>57998290</b>	<b>7598589</b>	<b>25875646</b>	<b>20004446</b>	<b>4647939</b>	<b>4714114</b>	<b>3068800</b>

## B. Ayudas al sector público

	FRANCIA			ESPAÑA			BÉLGICA		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Ayudas al sistema sanitario público	14000000	19101364	12833900	1288883	2467509	1548515	1559000	552000	144000
Ayudas a la educación pública	0	0	0	0	1300560	481989	12285	0	0
Ayudas a la educación pública	5200000	302200	283300	0	405326	365951,3	569000	480000	275000
Gasto militar público	0	3861	106345	0	0	3534666	0	0	1279000
Ayudas, subvenciones, préstamos a gobiernos y administraciones locales	4100000	723979	1048890	42658	22208	651562	151200	144300	271600
Otras medidas	6400000	5368221	2359138	0	0	0	83588	0	135000
<b>Total</b>	<b>29700000</b>	<b>25499625</b>	<b>16631573</b>	<b>1331541</b>	<b>4195603</b>	<b>6582683</b>	<b>2375073</b>	<b>1176300</b>	<b>2104600</b>

## C. Medidas de protección social

	FRANCIA			ESPAÑA			BÉLGICA		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Protección/garantía de empleo	25300000	21808876	4248696	14120000	5180000	534000	3374000	2069000	113000
Subsidio por desempleo	3900000	5100000	300000	3118220	8453090	4391820	4248000	1979000	519000
Ayudas a la vivienda (subvención, subsidio, paralización temporal de los desahucios)	0	0	0	0	100388	500000	6007	0	0
Medidas relacionadas con el género (por ejemplo, prevención de la violencia...), medidas relacionadas con los cuidados (subvención, subsidio, medidas políticas)	0	0	0	0	0	79529	809000	1512000	730000
Medidas de protección social centradas en grupos vulnerables específicos (niños y niñas, personas mayores, migrantes)	0	103582	80255	431490	3016910	3225951	224715	179900	381800

Medidas relacionadas con la enfermedad (por ejemplo, subsidio por enfermedad por COVID-19, cuarentena voluntaria)	0	0	0	0	0	0	217444	0	0
Apoyo a los servicios básicos (subvención, aplazamiento, sin cortes de servicios)	500000	3800000	7800000	0	0	0	0	0	0
Alimentos/nutrición (subvención, subsidio, regulación de precios)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Subvenciones a la seguridad energética – hogares	0	500000	1200000	0	0	3943232	179000	414000	4808200
<b>Total</b>	<b>29700000</b>	<b>31312458</b>	<b>13628951</b>	<b>17669710</b>	<b>16750388</b>	<b>12674532</b>	<b>9058166</b>	<b>6153900</b>	<b>6552000</b>

#### D. Total medidas fiscales y PIB

	FRANCIA			ESPAÑA			BÉLGICA		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Total medidas fiscales	1099000000	106282790	88258814	26599840	46821637	39261661	16081178	12044314	11725400
PIB	2317832000	2502118000	2639092000	1119010000	1222290000	1346377000	460747700	507929600	554044300
<b>Gasto total ante la crisis en % del PIB</b>	<b>4,74%</b>	<b>4,25%</b>	<b>3,34%</b>	<b>2,38%</b>	<b>3,83%</b>	<b>2,92%</b>	<b>3,49%</b>	<b>2,37%</b>	<b>2,12%</b>

#### E. Total medidas tomadas

	TOTAL FRANCIA	TOTAL ESPAÑA	TOTAL BÉLGICA	Total, todos
<b>Estímulo corporativo</b>	<b>157968997</b>	<b>53478681</b>	<b>12430853</b>	<b>223878531</b>
Ayudas y subvenciones (medidas estatales)	21741497	7963595	4554932	34260024
Ayudas y subvenciones (ayudas NextGenerationEU, otras, otras instituciones de la UE)	0	14585011	807114	15392125
Préstamos a empresas (medidas estatales)	1140000	4460000	1758000	7358000
Préstamos a empresas (ayudas NextGenerationEU, otras, otras instituciones de la UE)	0	2226500	29000	2255500
Préstamos a pymes (medidas estatales)	0	714900	0	714900
Préstamos a pymes (ayudas NextGenerationEU, otras, otras instituciones de la UE)	0	15130000	0	15130000
Ayudas y subvenciones a pymes	41575800	9469	747579	42332848,03
FISCALIDAD: exenciones, amnistías, cambios en los tipos impositivos (reducciones o incrementos), aplazamientos de impuestos, aplazamientos de pérdidas	31100000	5720190	4353151	41173341
Subvenciones a combustibles fósiles y seguridad energética – empresas	35000000	2667639	173000	37840639

Otras ayudas al sector privado formal	27411700	1377	8077	27421154,37
<b>Ayudas al sector público, total</b>	<b>71831198</b>	<b>12109827</b>	<b>5655973</b>	<b>89596998</b>
Ayudas al sistema sanitario público	45935264	5304907	2255000	53495171
Ayudas a la educación pública	0	1782549	12285	1794834
Ayudas al transporte público	5785500	771277	1324000	7880777
Gasto militar público	110206	3534666	1279000	4923872
Ayudas, subvenciones, préstamos a gobiernos y administraciones locales	5872869	716428	567100	7156397
Otras medidas	14127359	0	218588	14345947
<b>Medidas de protección social, total</b>	<b>74641409</b>	<b>47094630</b>	<b>21764066</b>	<b>143500105</b>
Protección/garantía de empleo	51357572	19834000	5556000	76747572
Subsidio por desempleo	9300000	15963130	6746000	32009130
Ayudas a la vivienda (subvención, subsidio, paralización temporal de los desahucios)	0	600388	6007	606395
Medidas relacionadas con el género (por ejemplo, prevención de la violencia...), medidas relacionadas con los cuidados (subvención, subsidio, medidas políticas)	0	79529	3051000	3130529
Medidas de protección social centradas en grupos vulnerables específicos (niños y niñas, personas mayores, migrantes)	183837	6674351	786415	7644603
Medidas relacionadas con la enfermedad (por ejemplo, subsidio por enfermedad por COVID-19, cuarentena voluntaria)	0	0	217444	217444
Apoyo a los servicios básicos (subvención, aplazamiento, sin cortes de servicios)	12100000	0	0	12100000
Alimentos/nutrición (subvención, subsidio, regulación de precios)	0	0	0	0
Subvenciones a la seguridad energética – hogares	1700000	3943232	5401200	11044432
<b>Total medidas fiscales</b>	<b>304441604</b>	<b>112683138</b>	<b>39850892</b>	<b>456975634,7</b>

## Referencias

Banco Central Europeo (2023). *Climate-related financial disclosures of the Eurosystem's corporate sector holdings for monetary policy purposes*. [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.climate\\_related\\_financial\\_disclosures\\_eurosystem\\_corporate\\_sector\\_holdings\\_monetary\\_policy\\_purposes2023~9eae8df8d9.en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.climate_related_financial_disclosures_eurosystem_corporate_sector_holdings_monetary_policy_purposes2023~9eae8df8d9.en.pdf)

Banco Central Europeo (2024). *Pandemic emergency purchase programme (PEPP)*. <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html>

Banco Central Europeo (2024) - 2. *Corporate sector purchase programme*. <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/app/html/index.en.html#cspp>

Banco Central Europeo (2024) – 3. *Key ECB interest rates*. [https://www.ecb.europa.eu/stats/policy\\_and\\_exchange\\_rates/key\\_ecb\\_interest\\_rates/html/index.en.html](https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/key_ecb_interest_rates/html/index.en.html)

Banco Europeo de Inversiones (2022). *European Guarantee Fund at a glance*. [https://www.eib.org/attachments/publications/european\\_guarantee\\_fund\\_at\\_a\\_glance\\_en.pdf](https://www.eib.org/attachments/publications/european_guarantee_fund_at_a_glance_en.pdf)

Banco Mundial, el (2024). *Understanding Poverty*. <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview>

Bivens, Josh (2022). *Corporate profits have contributed disproportionately to inflation. How should policymakers respond?* Economic Policy Institute. <https://www.epi.org/blog/corporate-profits-have-contributed-disproportionately-to-inflation-how-should-policymakers-respond/>

Bohigas, Xavier; Ortega, Pere; Sánchez Ochoa, Quique (2022). *El gasto militar real del Estado español para 2022. Las inversiones en armas disparan el presupuesto en defensa en plena pandemia*. Centre Delàs. [https://centredelas.org/wp-content/uploads/2021/12/informe50\\_GastoMilitarReal2022\\_CAST\\_DEF.pdf](https://centredelas.org/wp-content/uploads/2021/12/informe50_GastoMilitarReal2022_CAST_DEF.pdf)

Comisión Europea (2020). *COVID-19: Commission sets out European coordinated response to counter the economic impact of the Coronavirus*. Comunicado de prensa. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_459](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_459)

Comisión Europea (2022). *The impact of the COVID-19 crisis on vulnerable groups in the EU. People experiencing homelessness, migrants, Roma, people with disabilities and vulnerable children*. [https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/301ef053-b0d5-11ed-8912-01aa75ed71a1?pk\\_campaign=EUP&pk\\_source=EUP&pk\\_medium=FB](https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/301ef053-b0d5-11ed-8912-01aa75ed71a1?pk_campaign=EUP&pk_source=EUP&pk_medium=FB)

Comisión Europea (2024). *Ninth report on economic, social and territorial cohesion*. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/reports/cohesion9/9CR\\_Report\\_FINAL.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion9/9CR_Report_FINAL.pdf)

Comisión Europea (2024) – 2. *SURE. The European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*. [https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure\\_en#what-is-sure](https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure_en#what-is-sure)

Comisión Europea (2024) – 3. *Small and medium-sized enterprises (SMEs) definition*. [https://single-market-economy.ec.europa.eu/smes/sme-definition\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/smes/sme-definition_en)

Eurostat (2022). *People at risk of poverty or social exclusion in 2022*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/DDN-20230614-1>

Fondo Monetario Internacional (2023). *Cost of Living Crisis. Countries contend with high inflation and commodity prices, many with IMF support. Informe anual del FMI 2023. In Focus*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2023/in-focus/cost-of-living-crisis/>

Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (2021). *Impact of COVID-19 on young people in the EU*. <https://www.eurofound.europa.eu/system/files/2021-11/ef20036en.pdf>

Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI) (2023). *SIPRI yearbook 2023. Armaments, disarmament and international security*. <https://www.sipri.org/yearbook/2023/02>

Ipsos European Public Affairs para el Parlamento Europeo (2022). *Flash Eurobarometer 2022. Women in times of Covid-19*. <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=80615>

Jiménez, Juan Luis (2023). *¿Cuánto dinero perdieron los españoles por culpa del subsidio de 20 céntimos a los combustibles?* <https://nadaesgratis.es/juan-luis-jimenez/cuanto-dinero-perdieron-los-espanoles-por-culpa-del-subsidio-de-20-centimos-a-los-combustibles>

Lancet, the (2024). *Global age-sex-specific mortality, life expectancy, and population estimates in 204 countries and territories and 811 subnational locations, 1950–2021, and the impact of the COVID-19 pandemic: a comprehensive demographic analysis for the Global Burden of Disease Study 2021*. [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(24\)00476-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(24)00476-8/fulltext)

Naciones Unidas – Red Mundial Contra las Crisis Alimentarias (2023). *Global Report on Food Crises 2023*. <https://digitallibrary.un.org/record/4010710/files/GRFC2023.pdf?ln=es>

Office National de l'Emploi (2021). *Résultats intermédiaires des contrôles du chômage temporaire corona*. <https://www.onem.be/actualites/2021/09/17/resultats-intermediaires-des-controles-du-chomage-temporaire-corona>

ONU Mujeres (2024). *1 in every 10 women in the world lives in extreme poverty. Comunicado de prensa*. <https://www.unwomen.org/en/news-stories/press-release/2024/03/1-in-every-10-women-in-the-world-lives-in-extreme-poverty>

Statista (2024). *Number of small and medium-sized enterprises (SMEs) in the European Union from 2008 to 2023, by number of enterprises*. <https://www.statista.com/statistics/878412/number-of-smes-in-europe-by-size/>

Tercera Información.es (2024). *Urge la reforma del Ingreso Mínimo Vital: 30 medidas para su mejora*. <https://www.tercerainformacion.es/articulo/actualidad/08/04/2024/urge-la-reforma-del-ingreso-minimo-vital-30-medidas-para-su-mejora>





Imágenes: Andrea Natali (Unsplash), Mitchell Luo (Unsplash), Louise Lyshoj + Ibrahim Boran (Unsplash), Behnam Norouzi (Unsplash), Freepik, Aleksandar Littlewolf (Freepik), National Cancer Institute (Unsplash), Joaquín Carfagna (Pexels), Priscilla Du Prez (Unsplash).

