



**Economistas
sin Fronteras**

Dossieres EsF
n.º 40, Invierno 2021

HACIA LA REORIENTACIÓN DEL MODELO PRODUCTIVO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA



Jordi Roca Jusmet
Universidad de Barcelona

El *Green New Deal* (GND) o «Nuevo Pacto Verde» es un término de moda. Hacia 2007-2008, en el contexto del estallido de la crisis financiera en los países ricos, se empezó a difundir tanto en Europa (especialmente en Gran Bretaña) como en Estados Unidos. El término evoca el *New Deal* de Roosevelt, quien en los años 1930 planteó un ambicioso programa de obras públicas para combatir la crisis económica y mejorar la calidad de vida de los habitantes de EE. UU. y que se suele asociar con las ideas keynesianas de aumento de la demanda efectiva en épocas de crisis. Sin embargo, los programas de gasto público que siguieron a la crisis financiera se orientaron sobre todo a salvar a la banca y a sectores industriales tradicionales, como el del automóvil, por lo que el componente «verde» fue muy limitado.¹ Además, tras un período de desconcierto ante la crisis financiera, lo que predominó —sobre todo en la Unión Europea— no fue en absoluto ningún tipo de keynesianismo, sino las políticas de austeridad en el gasto público, que se plantearon como prerequisites para volver a una senda de crecimiento económico, pero que en realidad agravaron el desempleo masivo y los costes sociales de la recesión.

El término GND ha adquirido nueva actualidad política. Recientemente fue adoptado programáticamente por el ala izquierda del Partido Demócrata estadounidense, y en particular por Alexandra Ocasio-Cortez y algunos otros congresistas,² ala izquierda del partido minoritaria, pero con una gran capacidad de movilización. Por otro lado, la nueva presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, tenía como primera guía programática el impulso de un «Pacto Verde Europeo»³, lo que llevó a dicha Comisión a presentar

a finales de 2019 una comunicación planteando este Pacto Verde como la respuesta europea a los desafíos del clima y del medio ambiente⁴.

Como muchos otros términos, el GND adopta significados diferentes según quien lo utilice, pero de entrada es de celebrar su difusión, porque en todos ellos se apunta a una inversión masiva —y con un gran papel del sector público— en lo que se han llamado «inversiones verdes», y en especial en energías renovables para satisfacer la transición energética. También es de celebrar que la idea del GND ha ido asociada en general al concepto de transición justa, planteando que el coste de la reestructuración económica no recaiga sobre los más desfavorecidos⁵.

Éstos son los principales puntos de encuentro del GND, aunque las coincidencias no deben esconder las diferencias de enfoques. Así, la citada comunicación de la Comisión Europea, en su segundo párrafo, califica el Pacto Verde Europeo como «una nueva estrategia de crecimiento», de forma que «el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos»; y de nuevo en uno de los puntos finales se habla de situarse en la vanguardia para «establecer un sistema financiero que sustente el crecimiento sostenible a nivel mundial»⁶. Ello resulta muy desafortunado para todos aquellos que desde hace décadas nos cuestionamos la posibilidad —y también la deseabilidad— del crecimiento ilimitado del Producto Interior (¿qué es si no el crecimiento económico?) y que podemos agruparnos en una perspectiva de «poscrecimiento», según la cual somos indiferentes a lo que pase con este indicador macroeconómico. Lo que nos importa es el bienestar

1. Ver el capítulo 7 de Jackson, Tim, *Prosperidad sin crecimiento. Economía para un planeta finito*, 2011, editorial Icaria (edición original 2009).

2. Ver la propuesta de resolución en la Cámara de representantes a favor del GND presentada el 7 de febrero del 2019: <https://ocasio-cortez.house.gov/sites/ocasio-cortez.house.gov/files/Resolution%20on%20a%20Green%20New%20Deal.pdf>

3. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf

4. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0640&from=ES>

5. Transición justa se asocia habitualmente a los impactos sobre el empleo en los países ricos de la transición energética, un tema muy importante, aunque no debe ocultar que la principal injusticia está en el hecho de que los países ricos tienen una responsabilidad actual —y aún más histórica— muy desproporcionada sobre los problemas globales, que sobre todo afectarán a las poblaciones pobres del mundo.

6. Páginas 2 y 26, respectivamente, del documento citado en la nota 4.

humano y los impactos que nuestras formas de vida pueden tener en otras poblaciones y en las generaciones futuras⁷.

Es importante que las instituciones europeas pongan en el centro una cuestión como el cambio climático, pero también es sintomático que lo hacen sin romper con la idea del crecimiento ilimitado. Lo que hace compatibles las dos cosas es que el cambio hacia la sostenibilidad se ve como una cuestión casi exclusivamente tecnológica.

Una sociedad sostenible sería básicamente una sociedad con energías renovables al 100 %, lo que mitigaría el cambio climático, y en la que todo el resto de problemas y límites ambientales serían como máximo cuestiones secundarias. En esta visión tecno-optimista no cabe la crítica a la pulsión consumista y a los estilos de vida de la población rica.

Un buen ejemplo de ello es la prioridad que frecuentemente se da a la promoción de los coches eléctricos, caracterizados como «vehículos de cero emisiones». Los coches y otros vehículos del futuro deberán prescindir de combustibles fósiles y alimentarse de electricidad generada con fuentes renovables. Pero el modelo de «una familia un (como mínimo) coche» asociado a los países ricos no es en absoluto sostenible, y mucho menos extensible a más y más países. Es más, la sustitución en unas décadas de las energías fósiles (y de la energía nuclear) como forma dominante de obtener electricidad por las energías renovables será más difícil y problemática si persiste (e incluso

avanza) en el mundo el desplazamiento en coche, una forma extremadamente intensiva en energía de moverse. Las inversiones en desplegar las instalaciones de energías renovables son en sí mismas muy demandantes de energía⁸ y de materiales, algunos de ellos muy escasos.

La misma insuficiencia de planteamientos podemos ver en cómo se concretaron los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. Desde

luego, los ODS plantean cuestiones fundamentales, como el hambre, la violencia, las desigualdades, el acceso al agua potable y la energía limpia, la contaminación de las ciudades, las emisiones de gases de efectos invernadero o la eficiencia en el uso de materiales y de energía. La propuesta de definir los ODS y la búsqueda de indicadores apropiados, una tarea auspiciada por las Naciones Unidas y que están llevando a cabo gran parte de países, es sin duda un avance importante para romper con la tradición de confundir «desarrollo» y «crecimiento» y está en la línea de juzgar la evolución social por un conjunto de indicadores sociales y ambientales, con una perspectiva multicriterial. Sin embargo, es muy decepcionante encontrarse que uno de los ODSs, el objetivo 8, es el de «Promover el crecimiento económico

sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos», que tiene como primer subpunto 8.1 «Mantener el crecimiento económico *per capita* de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos

Es importante que las instituciones europeas pongan en el centro una cuestión como el cambio climático, pero también es sintomático que lo hacen sin romper con la idea del crecimiento ilimitado. Lo que hace compatibles las dos cosas es que el cambio hacia la sostenibilidad se ve como una cuestión casi exclusivamente tecnológica.

Una sociedad sostenible sería básicamente una sociedad con energías renovables al 100 %, lo que mitigaría el cambio climático, y en la que todo el resto de problemas y límites ambientales serían como máximo cuestiones secundarias. En esta visión tecno-optimista no cabe la crítica a la pulsión consumista y a los estilos de vida de la población rica.

7. Ver la crítica a la asociación del GND con el crecimiento en el excelente artículo de Giorgos Kallis, «El *Green New Deal* no debe vincularse al crecimiento económico», *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, n.º 146, 2019: 107-116. <https://www.fuhem.es/wp-content/uploads/2019/09/GreenNewDeal-G.Kallis.pdf>. En el mismo sentido se manifiesta Julia Steinberger en la entrevista: <https://www.climatica.lamarea.com/green-new-deal-decrecimiento-son-compatibles/>

8. Y ello actualmente (y por mucho tiempo) significa demandantes de combustibles fósiles, dado que a nivel mundial las principales formas de obtener electricidad son las centrales térmicas de carbón y de gas natural (38,2 y 23,1 %, respectivamente, en el año 2108) (Agencia Internacional de la Energía, *Key World Energy Statistics* (www.iea.org)).

el 7% anual en los países menos adelantados»⁹, con lo que se apunta al crecimiento como única solución al desempleo y a que, más que sustituir al PIB como indicador de éxito económico, lo que se ha de hacer es complementarlo con otros indicadores. Pero, desde luego, de un documento de este tipo aprobado por las Naciones Unidas difícilmente puede esperarse que rompa claramente con las visiones económicas dominantes y que esté exento de contradicciones, y la elaboración de sus indicadores es una cuestión abierta que genera un debate interesante.

Una aproximación reciente mucho más interesante es la planteada por Kate Rawthorn en su *Doughnut Economics* (o Economía Rosquilla)¹⁰, según la cual hay que abandonar totalmente el PIB como indicador de si las cosas van bien o van mal, para centrarse en mantener las sociedades dentro de un «espacio justo y sostenible», de forma que los usos de recursos y generación de residuos sean para todos lo suficientemente elevados para proveer una satisfacción adecuada de las necesidades (se trataría de un «suelo» a garantizar a todos y todas), pero lo suficientemente moderados como para que sea posible su generalización sin sobrepasar los límites ambientales (lo que indicaría un «techo» a respetar por todas y todos). Desde luego, la medida de los límites planetarios es un tema complejo cuando se quiere traducir en indicadores cuantitativos, como aún más compleja es la relación entre uso de recursos y generación de residuos y satisfacción de necesidades, que está mediatizada por la tecnología y las instituciones sociales. Sin embargo, se ha avanzado en obtener indicadores sobre la situación de diferentes países respecto al «espacio justo y sostenible», aunque sea asumiendo muchas simplificaciones.¹¹

La COVID-19 entra en escena

Cuando el debate ambiental estaba centrado en la emergencia climática, el mundo se vio sacudido de golpe por la epidemia de la COVID-19, que no es ajena a la degradación ambiental y que se propagó

muy rápidamente, debido a la fuerte globalización. La reacción política frente a la pandemia en diferentes países llevó (en general, con gran descoordinación) a adoptar medidas que han desencadenado graves crisis económicas y sociales.

Junto a los impactos económicos y sociales, cabe apuntar que, por primera vez en la historia reciente, han disminuido de forma significativa las emisiones mundiales de CO₂, que podrían situarse en 2020 aproximadamente un 7 u 8% por debajo de las de 2019¹². Para comparar, pensemos que el objetivo de emisiones netas nulas a nivel mundial para el 2050, que es el que normalmente se considera necesario para que la temperatura no suba por encima del grado y medio respecto a la época preindustrial, requeriría que *cada año* disminuyesen las emisiones netas mundiales en un porcentaje precisamente del orden del 7% u 8%¹³.

La experiencia de la COVID-19 invita a reflexionar sobre si un problema como el cambio climático, que es de una gravedad potencialmente mucho mayor, puede llevar también a una similar reacción política en el corto plazo. Lamentablemente, la respuesta me parece negativa, porque ambos problemas comparten el carácter global, pero son de características muy diferentes. En el caso de la COVID-19, la relación entre el impacto —el contagio de la población, sus efectos muchas veces mortales sobre parte de la población contagiada y el desbordamiento de los sistemas sanitarios— y la movilidad y contacto entre las personas es clara y perceptible, y las decisiones de los países o regiones individuales tienen efectos a corto plazo, y principalmente entre las poblaciones de cada país o región (a pesar del carácter global de la pandemia, que requeriría una política global). En el caso del cambio climático, las relaciones entre las actividades que generan gases de efecto invernadero y los impactos climáticos son menos claramente

9. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, titulada «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible»: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S. p. 22/40.

10. Rawthorn, K., *La economía rosquilla*, ed. Paidós, 2018 (edición original, 2017).

11. O'Neil, D.W., et al. (2018), «A Good life for all within planetary boundaries», *Nature Sustainability*, vol. 1:88-95.

12. En el contexto de la anterior crisis económico-financiera, las emisiones mundiales tuvieron una mucho menor y muy poco duradera disminución. Para el 2020, un informe de Climate Transparency prevé una disminución en el conjunto de países del G20 del 7,5% [Climate Transparency (2020), *Climate Transparency Report, Comparing G20 Climate Action and Responses to the COVID-19 crisis*, <https://www.climate-transparency.org/g20-climate-performance/the-climate-transparency-report-2020>]. Adviértase que las emisiones totales de gases de efecto invernadero incluyen otros gases (como el metano) y que la deforestación es un factor que actualmente aumenta las emisiones netas, al disminuir la superficie forestal a nivel mundial.

13. Ver Jochen Markard & Daniel Rosenbloom (2020), «A tale of two crises: COVID-19 and climate», *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 16:1, 53-60.

perceptibles, de largo plazo y mucho más globales. Ello hace ser poco optimista sobre si las reacciones políticas estarán a la altura de lo requerido. Hasta ahora, la experiencia parece confirmar el pesimismo: se puede estar de acuerdo en que el Acuerdo de París representa un avance respecto a la situación previa, pero es claro que las comprometidas contribuciones nacionales para la limitación de emisiones son aún muy insuficientes para doblegar la curva de emisiones en la medida y con la rapidez necesarias¹⁴.

Más allá de esta comparación entre las dos crisis —la de la COVID-19 y la climática—, podemos preguntarnos en qué medida la respuesta frente a la recesión económica provocada por la COVID-19 y la respuesta frente a la emergencia climática se pueden entrelazar, reforzándose mutuamente¹⁵. En primer lugar, existe una tensión entre los esfuerzos necesarios para evitar el colapso económico y los proyectos de más largo plazo para reestructurar la economía, transitando hacia una sociedad más sostenible (y en particular, baja en carbono). La tensión existe porque lo que puede percibirse como más fácil, rápido y menos arriesgado para «recuperar» la economía es apoyar a los sectores, tecnologías y prácticas ya asentadas y de las cuales hay dificultades para salir (es lo que los economistas llamamos el *lock in* o bloqueo del cambio). Sin embargo, también puede plantearse que una crisis tan disruptiva como la provocada por la COVID-19 —en la que hemos vivido ni más ni menos situaciones como la práctica paralización de muchos aeropuertos y una frenada que parecía

... una crisis tan disruptiva como la provocada por la COVID-19 —en la que hemos vivido ni más ni menos situaciones como la práctica paralización de muchos aeropuertos y una frenada que parecía inimaginable al turismo a larga distancia— es el momento más apropiado para impulsar cambios radicales de los actuales modelos de producción y consumo. Según esta visión, las dos crisis deberían enfocarse conjuntamente, y a favor de ella es importante tener en cuenta que la crisis climática y otros problemas de degradación ambiental requieren también respuestas urgentes, que los recursos son limitados y que lo que hoy se decida en inversión en infraestructuras y, en general, en bienes duraderos comprometerá en gran medida el futuro de las próximas décadas.

inimaginable al turismo a larga distancia— es el momento más apropiado para impulsar cambios radicales de los actuales modelos de producción y consumo. Según esta visión, las dos crisis deberían enfocarse conjuntamente, y a favor de ella es importante tener en cuenta que la crisis climática y otros

problemas de degradación ambiental requieren también respuestas urgentes, que los recursos son limitados y que lo que hoy se decida en inversión en infraestructuras y, en general, en bienes duraderos comprometerá en gran medida el futuro de las próximas décadas. Con ello no me refiero sólo a la transición energética, sino también a muchos otros aspectos, tales como el cambio del modelo alimentario (dietas y tecnologías) y del modelo de transporte y el cambio en los países ricos hacia una mayor moderación en el consumo.

En la Unión Europea, el debate sobre la respuesta a los daños económicos y sociales de la COVID-19 ciertamente se ha relacionado con el objetivo a largo plazo de transición energética, por lo que, de entrada,

la música suena bastante bien (aunque algunos pensamos, como ya he señalado, que es un gran error plantearlo como una estrategia de crecimiento económico). Ello se concreta, sobre todo, en el instrumento conocido como *Next Generation EU*, financiado de forma novedosa con bonos europeos y que pretende movilizar en unos años una cantidad tan importante como 750.000 millones de euros. Los dos conceptos que más aparecen en Europa en estos últimos meses como prioridades de inversión son los de transición energética y climática y la transición digital (aunque no está claro que los dos conceptos apunten en la misma dirección, puesto que la digitalización permite aplicaciones para aumentar la eficiencia energética, pero también implica una enorme demanda de electricidad para mantener los centros de datos

14. Ver el informe del UNEP (2019), *Emissions gap report 2019*: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30797/EGR2019.pdf>

15. Ver el excelente artículo de Markard & Rosenbloom (2020), *op. cit.*

y el funcionamiento de las redes)¹⁶. Ya veremos cómo evoluciona este instrumento de financiación, el *Next Generation EU*, ya que actualmente está bloqueado, pendiente de la unanimidad, porque los gobiernos derechistas de Hungría y Polonia no aceptan la condicionalidad política sobre el respeto de las reglas del Estado de derecho¹⁷. Además, pasada la aceptación de todos los gobiernos, habría de superar la aprobación de los Parlamentos de todos los Estados miembros. Por lo tanto, en cualquier caso, el esperado flujo de dinero no será rápido.

Lo que se puede apreciar ya son algunas de las medidas que los Estados están aplicando o anunciando en sus programas de estímulo, que en los países de la Unión Europea se ven facilitados por la suspensión temporal de las reglas fiscales de limitación del déficit y de la deuda pública y por la laxa política monetaria del Banco Central Europeo¹⁸. Lo aconsejable ante la grave recesión económica actual y la necesaria «reestructuración» económica (que no tendría que ser una «recuperación» del ritmo de destrucción anterior) sería un fuerte programa de mantenimiento de rentas y de aumento del gasto social, por un lado, y de apoyo a inversiones «verdes», resistiéndose a salvar las actividades ligadas a los combustibles fósiles, aunque se han de hacer todos los esfuerzos para «salvar» a los trabajadores de estas actividades y a las regiones que dependen fuertemente de ellas.

En un muy reciente informe de Climate Transparency¹⁹ sobre las políticas de recuperación en los

países del G20 se presenta una valoración muy negativa sobre dichas políticas desde el punto de vista climático. Hay inversiones bien orientadas respecto a la emergencia climática, pero se concluye también lo siguiente: diez países están dando apoyo al sector doméstico del carbón, diez países dan apoyo al sector del gas, nueve países han dado apoyo al sector petrolero, mientras catorce países han rescatado —sin ninguna condición— a compañías aéreas nacionales y siete países dan apoyo incondicional a la industria del automóvil. Por lo que se refiere a España, se ha aprobado un apoyo público incondicional de 450 millones de euros a la compañía Air Europa²⁰. Se han anunciado, además, cuantiosos programas públicos de nada menos que 3.750 y 10.000 millones de euros de apoyo a la industria del automóvil²¹. Estos programas se publicitan como inversiones «verdes» para la electrificación del transporte e incluyen el necesario despliegue de infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos, pero también ayudas directas para la renovación del parque automovilístico, y está por ver cómo se repartirán los fondos entre ayudas a los coches convencionales y a los coches eléctricos; no hay que olvidar —como antes señalábamos— que moverse en coche es siempre una opción de movilidad muy intensiva energéticamente y en materiales ni tampoco olvidar que las ayudas directas a la compra de vehículos eléctricos son, desde el punto de vista social, una política socialmente regresiva, al dar dinero a familias relativamente ricas. ■

16. En un informe de la IEA sobre el tema de la digitalización se concluye que hay una gran incertidumbre sobre el futuro: «El uso de energía en el largo plazo continuará siendo una batalla entre el crecimiento de la demanda de datos y la continuación de la mejora en la eficiencia» (*Digitalization and Energy*, 2017, p.18: <https://www.iea.org/reports/digitalisation-and-energy>).

17. El artículo fue entregado por el autor el 4 de diciembre de 2020 (nota del editor).

18. La política monetaria del BCE ha sido laxa, aunque no ha incluido lo que a mi entender sería aconsejable en una situación tan extraordinaria como la de la pandemia: monetizar una parte del déficit público creado por la caída de ingresos y el aumento de las necesidades de gasto social. Por otro lado, nada garantiza que la actual suspensión de las reglas fiscales no se convierta en poco tiempo en nuevas exigencias de austeridad pública fiscal cuando pase lo peor de la crisis económica y se constaten elevados niveles de endeudamiento en algunos países de la UE.

19. Ver Climate Transparency (2020), *op. cit.* p.4. El G20 incluye a 20 grandes potencias económicas, algunas países de muy elevada renta per cápita y otros países «emergentes» como China, India, Indonesia, Brasil y Sudáfrica.

20. https://www.eldiario.es/catalunya/rescate-air-europa-oportunidad-desaprovechada_129_6411917.html

21. La segunda de estas cantidades cuenta con los fondos europeos. Ver las noticias <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/150620-sanchez-automocion.aspx> y [Maroto asigna 10.000 millones de los fondos europeos a la automoción \(lavanguardia.com\)](https://www.lavanguardia.com)