

Salud y economía en Europa: la opinión pública frente a la pandemia

MARÍA MIYAR-BUSTO* Y FCO. JAVIER MATO-DÍAZ**

RESUMEN

Este artículo explora el apoyo de la ciudadanía a la Unión Europea durante la crisis de la COVID-19, su evaluación de cómo las instituciones comunitarias han gestionado la crisis y sus prioridades de gasto. Se pone de manifiesto la recuperación de la confianza en la Unión, deteriorada durante la última década. El análisis sugiere que las acciones llevadas a cabo por las instituciones europeas durante la pandemia han podido reforzar su imagen como entidad mutualizadora, sin dejar de atender las preferencias de los Estados más ricos, lo que hace mediante el componente medioambiental del Plan de Recuperación.

1. INTRODUCCIÓN

Resulta difícil encontrar un ámbito fundamental de la vida en el que la pandemia por COVID-19 no haya tenido consecuencias significativas. La salud (física y mental), la economía, la libertad individual, las relaciones sociales, el conocimiento científico y el papel de las instituciones han experimentado una auténtica sacudida tras el inicio de la crisis sanitaria en el final

* Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y Funcas (mmiyar@poli.uned.es).

** Universidad de Oviedo (jmato@uniovi.es).

del invierno de 2020. Se puede esperar que la valoración de las acciones y competencias de las instituciones públicas haya respondido también a tal conmoción social.

Para todos los niveles de gobierno la crisis sanitaria ha supuesto una urgencia sin precedentes en la toma de decisiones con consecuencias potencialmente trascendentales sobre el bienestar de la población. Esta urgencia involucraba que las medidas se tomaron, en muchas ocasiones, en ausencia de información suficiente, tanto sobre sus resultados como sobre la postura de la opinión pública al respecto (Altiparmakis *et al.*, 2021). En este sentido, ha cobrado algún protagonismo el debate que aborda los efectos de la pandemia sobre el apoyo y confianza de los ciudadanos a las instituciones, especialmente a los gobiernos nacionales. Por un lado, el efecto conocido por la expresión en inglés *"rally around the flag"* (Mueller, 1970), que remite a la aparición de un cierto consenso entre las élites y la población, predice un incremento a corto plazo del apoyo a los gobiernos en el caso de un *shock* externo, como una guerra, un ataque terrorista o un desastre natural. Por otro lado, del enorme calado de las consecuencias de la acción política durante la crisis sanitaria se puede esperar unas derivaciones muy sustanciales en términos electorales, fenómeno que podría calificarse como

de *hyper-accountability* (Roberts, 2008) o rendición de cuentas extraordinaria.

Algunos trabajos han puesto ya de relieve cómo, al menos durante los primeros meses de la pandemia, el efecto de *“rally around the flag”* se puede encontrar en varios países occidentales respecto a sus gobiernos nacionales o regionales (Bol *et al.*, 2021; Leininger y Schaub, 2020; Merkley *et al.*, 2020). El análisis de Fraile y Méndez (2021) sobre el caso español detecta este mismo fenómeno al inicio de la pandemia, si bien su carácter fue temporal. Sin embargo, hasta el momento no se ha analizado en qué medida la crisis sanitaria ha podido afectar al apoyo de la ciudadanía a otras instituciones supranacionales, como la Unión Europea (UE), a pesar de su posición central en la toma de algunas decisiones cruciales. En el caso de España, una investigación realizada con datos referidos al inicio de la emergencia sanitaria (durante la semana del 20 al 28 de marzo de 2020) puso de relieve la preferencia de los ciudadanos por una respuesta nacional frente a supranacional, así como por la tecnocracia y el liderazgo fuerte (Amat *et al.*, 2020).

Para la UE la pandemia también ha implicado retos inesperados. Durante las primeras semanas de la emergencia sanitaria fueron varios los países que cerraron sus fronteras con el objetivo de contener la expansión del virus y limitaron de forma casi generalizada, por lo tanto, la libre circulación de personas propia del Acuerdo de Schengen. En la segunda mitad de marzo de 2020 los países de la Unión aceptaron la propuesta de la Comisión Europea de restringir los viajes no esenciales desde terceros países a su territorio. Aunque la libertad de circulación entre los países Schengen se recuperó en junio de 2020, los Estados miembros impusieron en distintos momentos del siguiente año diversas y cambiantes limitaciones de viaje, desde el veto a países o regiones concretas hasta la exigencia de test COVID-19 negativos o cuarentenas.

El segundo de los retos que ha afrontado la Unión Europea en la gestión de la pandemia es el de la política económica. La magnitud de los problemas derivados de la pandemia dio lugar a una rápida respuesta tanto en política monetaria como fiscal, ya en marzo de 2020. El Banco Central Europeo (BCE) impulsó, entre otras medidas, un ambicioso Programa de Compras de Emer-

gencia frente a la Pandemia. Los límites fiscales impuestos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento fueron suspendidos temporalmente. Además, a lo largo de 2020 se pusieron en marcha diversos mecanismos de financiación a los Estados. A finales del mismo año, la UE aprobó su presupuesto plurianual 2021-2027 y, muy especialmente, el Plan Europeo de Recuperación, bajo el nombre de *Next Generation EU*, una medida fiscal expansiva sin precedentes en el proceso de integración europeo.

Por último, y aunque las competencias de la UE en materia sanitaria son tan solo subsidiarias, con el fin de evitar una guerra comercial para conseguir las vacunas, los países miembros acordaron la centralización de su abastecimiento a través de la Comisión Europea. Esta operación no estuvo exenta de problemas en sus primeros meses puesto que las vacunas llegaron a una velocidad inferior a la prevista, de modo que los países comunitarios quedaron rezagados en el ritmo de vacunación respecto a Estados Unidos y Reino Unido.

El objetivo de este artículo es explorar cómo ha evolucionado la opinión pública de los ciudadanos comunitarios sobre la UE y analizar algunas pautas agregadas sobre sus prioridades de gasto. Este análisis, además de insertarse en el debate sobre el dilema entre economía y salud, hace referencia también a la percepción que los ciudadanos tienen sobre las competencias que la UE tiene o debería tener.

Para ello, en el primer apartado se explora la evolución de la opinión pública sobre la UE durante la pandemia, en cuanto a la imagen que tienen de ella y a la confianza que les suscita. En el segundo apartado se presentan algunos rasgos característicos de la evaluación que los ciudadanos hacen de la gestión de la pandemia por parte de la UE en cuanto a la satisfacción con las medidas tomadas, el deseo de que la UE asuma más competencias al respecto y la satisfacción con la solidaridad entre los Estados miembros. A continuación, se analizan las prioridades que los europeos declaran sobre el presupuesto comunitario durante la pandemia, poniendo de relieve la relación de estas prioridades con la renta per cápita y con el peso de los fondos de recuperación. Por último, se presentan las conclusiones.

2. LA REFORZADA IMAGEN DE LA UE DURANTE LA PANDEMIA

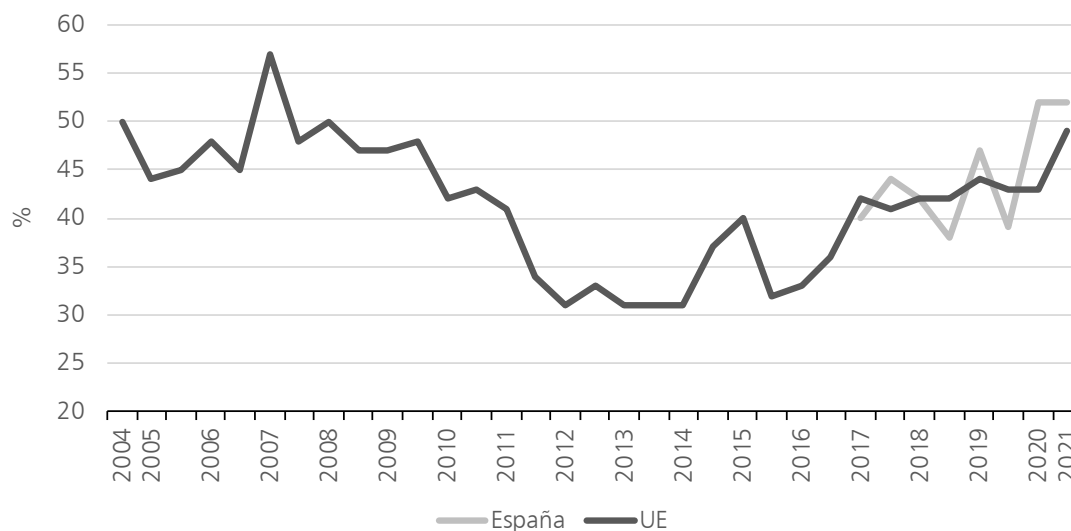
Gracias a los datos de los Eurobarómetros están disponibles largas series con información sobre cómo perciben los europeos distintas instituciones, entre ellas, la UE. En general, la confianza que los europeos declaran hacia la UE suele ser superior a la que expresan hacia los gobiernos de sus países. En el primer trimestre de 2021 el 49 por ciento de los europeos decían que “tendían a confiar” en la UE, pero esta cifra se reducía al 36 por ciento en el caso de los gobiernos nacionales y al 35 por ciento respecto a los parlamentos nacionales. En todo caso, las diferencias en función del país de residencia son muy notables (gráfico 1). Mientras que el 78 por ciento de los portugueses, el 74 por ciento de los irlandeses y el 70 por ciento de los lituanos expresan su confianza en la UE, menos del 40 por ciento de los franceses, chipriotas o griegos lo hacen. La cifra correspondiente a España (52 por ciento) se sitúa en una posición intermedia en el contexto europeo, pero ligeramente por encima de la media del 49 por ciento.

Además, cabe destacar que esta confianza no parece haberse visto dañada a raíz de la crisis sanitaria de la COVID-19. Los datos de opinión sugieren que durante la pandemia la confianza de los ciudadanos comunitarios en la UE ha recuperado gran parte, sino la totalidad, del daño sufrido durante la Gran Recesión. Tal y como se desprende del gráfico 1, mientras que entre 2004 y 2009 el porcentaje de población europea que declaraba que tendía a confiar en la UE se situaba por encima del 45 por ciento, 2010 marca el inicio de una pronunciada caída de este indicador, que descendió hasta el entorno del 31 por ciento entre 2012 y 2014. En coincidencia con la salida de la crisis económica, la confianza se recupera intensamente a partir de la segunda mitad de 2014, pero la mejora se ve truncada a finales de 2015, durante los peores momentos de la crisis de los refugiados. A partir de 2016 la confianza de los europeos en la UE retoma una senda ascendente, pero no es hasta 2021 cuando alcanza los niveles anteriores a la Gran Recesión, en los que casi la mitad de la población declara que “tiende a confiar en la UE”.

En España, desde 2017 el nivel de confianza de los ciudadanos en la UE ha sido muy similar a la media europea, aunque el incre-

GRÁFICO 1

CONFIANZA EN LA UE, MEDIA EUROPEA Y ESPAÑOLA, 2004-2021



Fuente: Elaboración propia con datos de *Standard Eurobarometer*, 2004-2021, Parlamento Europeo.

mento registrado para el conjunto de Europa en 2021 se adelanta en España a la segunda mitad de 2020. Durante la segunda parte de la pandemia, es decir, el invierno 2020-21, la confianza de los españoles en la UE se mantiene estable mientras que la media europea continúa creciendo. En todo caso, en el último dato disponible, el primer trimestre de 2021, el porcentaje de población que declara sentir confianza en la UE se sitúa en España ligeramente por encima del conjunto de la Unión.

Además de los datos del *Eurobarómetro*, se dispone de otras fuentes de información adicionales sobre opinión pública durante la pandemia que resultan de utilidad. Entre otras, destaca la llevada a cabo por el Parlamento Europeo, *Public opinion in the EU in time of coronavirus crisis*, de la que se realizaron tres olas: finales de abril, junio y octubre de 2020. Las olas dos y tres cuentan con muestras representativas de todos los países de la UE¹. Además, el *Eurobarómetro Especial 95.1* de la primavera de 2021, encargado asimismo por el Parlamento Europeo, incluyó algunas de las preguntas que habían formado parte de las encuestas previas relativas al coronavirus². Estos datos permiten profundizar sobre algunos aspectos detallados de la evolución de la opinión pública durante la pandemia.

Por ejemplo, la información recogida en las encuestas sugiere que la imagen que los ciudadanos tienen de la UE ha mejorado sustancialmente durante la crisis sanitaria, especialmente en los datos referidos a la primavera de

¹ Chipre, Estonia, Latvia, Lituania, Luxemburgo y Malta no figuraban en la primera ola, de modo que esa encuesta se ha excluido de este análisis.

El trabajo de campo de la segunda ola fue realizado en línea y por teléfono (en Malta y Chipre) entre el 11 y el 29 de junio 2020, a una muestra representativa de 24.798 personas de los 27 Estados miembros de la UE. La población objeto de la encuesta fue la comprendida entre las edades de 16 a 64, excepto en Bulgaria, República Checa, Croacia, Grecia, Hungría, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovenia y Eslovaquia (16 a 54).

El trabajo de campo de la tercera ola fue realizado en línea y por teléfono (en Malta) entre el 25 de septiembre y el 7 de octubre 2021, a una muestra representativa de 24.812 personas de los 27 Estados miembros de la UE. La población objeto de la encuesta fue la comprendida entre las edades de 16 a 64, excepto en Bulgaria, República Checa, Croacia, Grecia, Hungría, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovenia y Eslovaquia (16 a 54) y Malta (mayores de 15 años).

² El trabajo de campo se llevó a cabo entre el 16 de marzo y el 12 de abril de 2021 en los 27 Estados miembros de la UE. La muestra (26.669 encuestados) es representativa de la población general de más de 15 años. Las entrevistas se realizaron en persona en la mayoría de los países.

2021, una vez iniciada la campaña de vacunación y aprobados los fondos de recuperación. En todo caso, la diversidad de opiniones entre los países comunitarios respecto a la imagen que sus ciudadanos tienen de la UE es considerable (gráfico 2). Mientras que el 84 por ciento de los portugueses y el 79 por ciento de los irlandeses declaran tener una imagen de la UE muy o bastante positiva en la primavera de 2021, esta cifra se reduce sustancialmente en países como Italia (41 por ciento), Grecia (40 por ciento), Francia (40 por ciento) y Austria (34 por ciento). A grandes rasgos, puede afirmarse que los países del Sur de Europa, a excepción de Portugal, se encuentran entre aquellos con una peor percepción de la UE. Por su parte, España se encuentra a este respecto en una situación intermedia (46 por ciento), aunque llama la atención que la imagen positiva no alcanza a la mitad de la población.

A pesar de esta diversidad, hay un rasgo compartido por prácticamente todos los países (con la excepción de Rumanía): la sustancial mejoría de este indicador entre octubre de 2020 y marzo de 2021. Para el conjunto de la UE-27 el porcentaje de entrevistados que afirman tener una imagen positiva de la UE era del 39 por ciento en junio de 2020, del 42 por ciento en octubre de ese mismo año y del 48 por ciento en marzo de 2021 (gráfico 2). Aunque en todos los países la imagen de la UE ya había mejorado entre junio y octubre, en la mayor parte de los casos esa mejora fue modesta. Sin embargo, entre el otoño de 2020 y la primavera de 2021 el aumento es muy destacado en algunos países como Portugal, Irlanda, Hungría, Alemania, Holanda, Bulgaria, Eslovenia, Italia, República Checa y Bélgica. A pesar de este aumento sustancial en el porcentaje de ciudadanos comunitarios que declaran tener una imagen positiva de la UE, resulta llamativo que solo el 9 por ciento afirman que esa imagen ha mejorado para ellos a lo largo de la pandemia, mientras que el 34 por ciento dicen que ha empeorado.

Una hipótesis plausible para explicar la mejoría de la percepción sobre la UE sería justificar este avance en razón a la campaña de vacunación, que ha podido, pese a las dificultades y a su accidentado arranque, reforzar la opinión de la UE como institución solidaria. Sin embargo, es más probable que la progresión en la imagen de la Unión se deba a la rapidez de la reacción en política económica, a la contundente-

cia de las medidas adoptadas y a la orientación de las mismas. La rapidez se manifiesta en que, como queda dicho anteriormente, fue en marzo de 2020 cuando el BCE y la UE adoptaron medidas de choque. La contundencia de las acciones es evidente por el amplio abanico de medidas y por su volumen total, que en la vertiente fiscal se acerca al 5 por ciento del PIB de la Eurozona (Giovannini *et al.*, 2020). La orientación de las políticas europeas es claramente mutualizadora y ha conseguido que el riesgo derivado de la pandemia sea compartido (Giovannini *et al.*, 2021). En estos tres aspectos cabe señalar importantes diferencias respecto a las políticas de la Gran Recesión de 2008-2013, y numerosos análisis han señalado que la UE se enfrentaba a una prueba de fuego que, al menos desde la perspectiva de la opinión pública, parece estar en vías de superación.

las encuestas del Eurobarómetro arrojan luz sobre cómo perciben su papel durante la pandemia. En general puede afirmarse que son los países nórdicos y los pertenecientes a las últimas ampliaciones los que valoran de forma más positiva las medidas adoptadas por la UE para luchar contra la pandemia (gráfico 3). En cambio, son los países de la Europa continental (Francia y Alemania) y los del Sur de Europa (a excepción de Portugal) los que se muestran menos satisfechos. Mientras que en Francia y Alemania poco más de una de cada tres personas declaran estar muy o bastante satisfechas con estas medidas, en Suecia, Holanda y Dinamarca estas cifras alcanzan el 71, 74 y 81 por ciento.

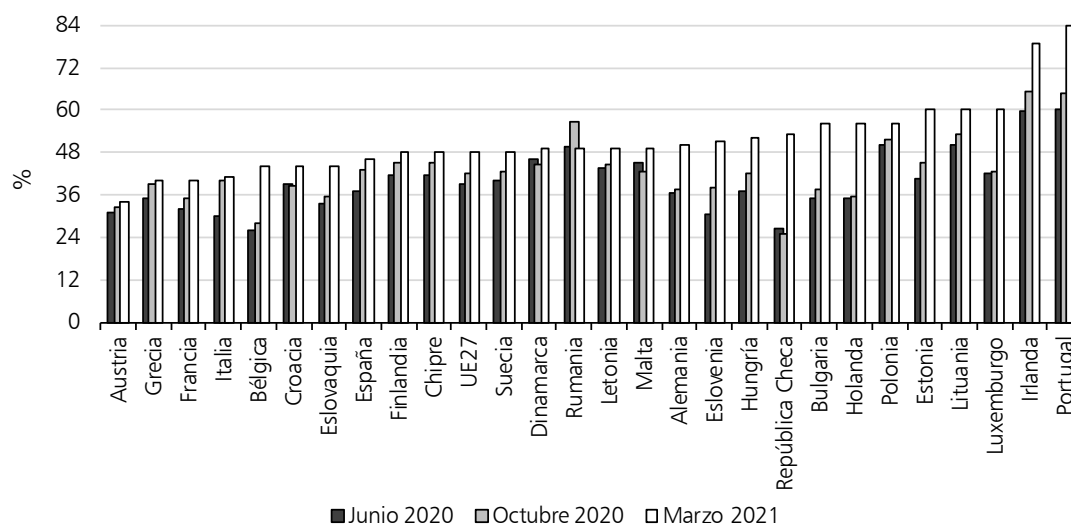
A la luz de los datos sobre satisfacción con las medidas relacionadas con la pandemia, sorprende el amplio acuerdo existente en los países del Sur de Europa sobre la conveniencia de otorgar más competencias a la UE para hacer frente a la pandemia. Más de tres de cada cuatro personas en Italia (76 por ciento), Grecia (77 por ciento) y España (78 por ciento) así lo afirman (gráfico 4). Estas cifras están algo por encima de la media europea, pero sobre todo

3. LA VALORACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA PANDEMIA

Además de la información sobre cómo los ciudadanos valoran a la UE en su conjunto,

GRÁFICO 2

IMAGEN MUY O BASTANTE POSITIVA DE LA UE POR PAÍS EUROPEO, JUNIO Y OCTUBRE DE 2020 Y MARZO DE 2021

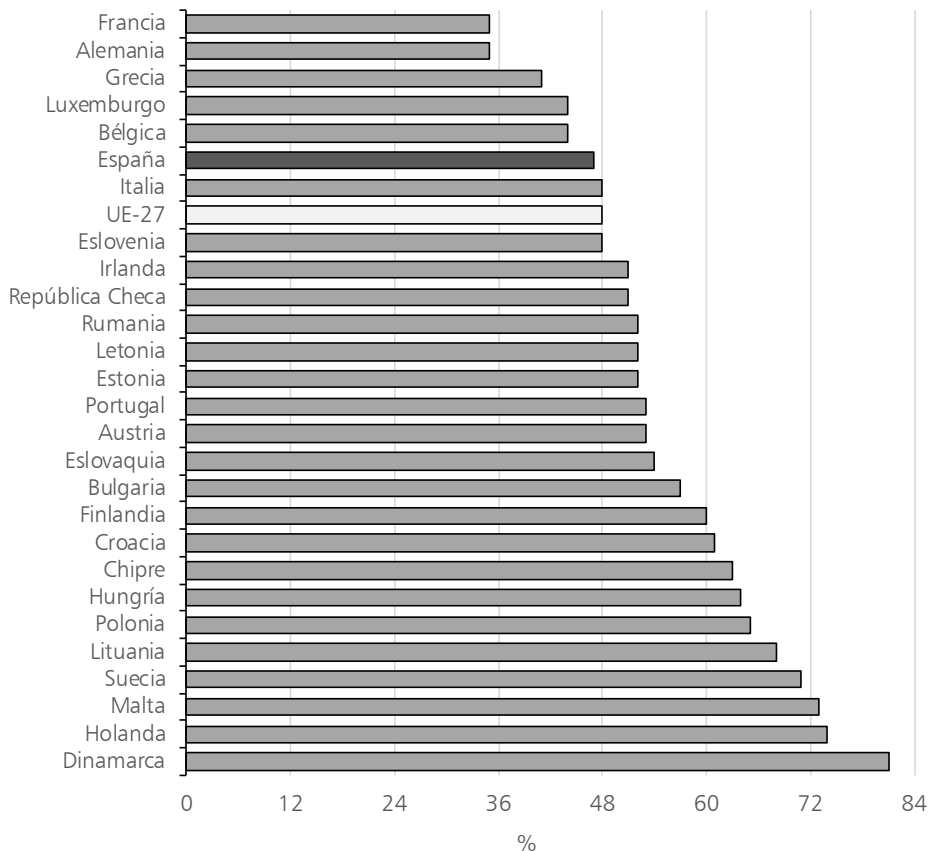


Pregunta: "En general, ¿la UE le evoca una imagen muy positiva, bastante positiva, neutra, bastante negativa o muy negativa?"

Fuente: Elaboración propia con datos de *Public opinion in the EU in time of coronavirus crisis* (olas 2 y 3) y *Special Eurobarometer 95.1 Spring 2021 Survey*, Parlamento Europeo.

GRÁFICO 3

PORCENTAJE DE MUY O BASTANTE SATISFECHOS CON LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA UE PARA LUCHAR CONTRA LA PANDEMIA, POR PAÍS EUROPEO, MARZO DE 2021



Pregunta: "En general, ¿cuál es su grado de satisfacción con las medidas adoptadas por la UE para luchar contra la pandemia de coronavirus?"

Fuente: Elaboración propia a partir de Special Eurobarometer 95.1 Spring 2021 Survey, Parlamento Europeo.

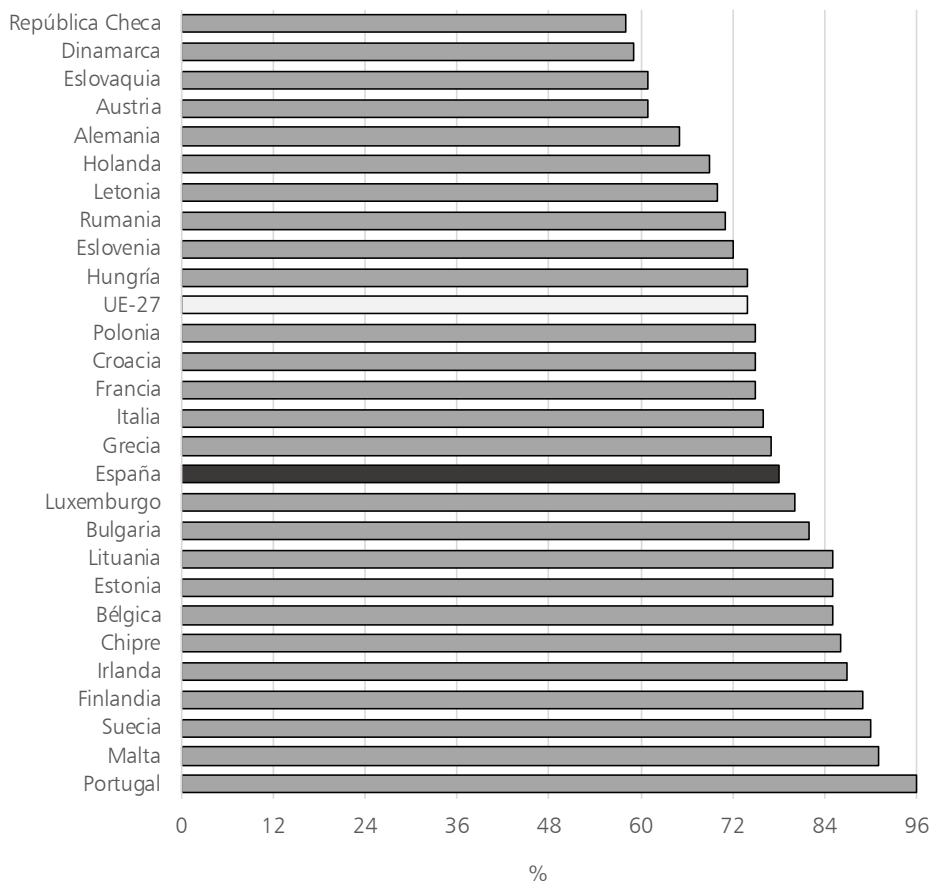
son muy superiores al porcentaje de personas que se mostraban satisfechas con la actuación de la UE en esta materia (48 por ciento, 41 por ciento y 47 por ciento, respectivamente).

Cabe destacar, además, que los países del Sur de Europa son los que se muestran menos satisfechos con la solidaridad entre los Estados miembros de la UE en la lucha contra la pandemia. El gráfico 5 muestra la relación entre el porcentaje de entrevistados que se declaran muy o bastante satisfechos con dicha solidaridad y el PIB per cápita del país en octubre de 2020 y marzo de 2021. El tamaño de las bur-

bujas representa el tamaño de la población de cada Estado. De la información recogida en los gráficos se desprende que tanto en octubre de 2020 como en marzo de 2021 la relación toma forma de U: son los ciudadanos de los países más pobres y los de los más ricos los que se muestran más satisfechos con la solidaridad dentro de la UE, mientras que son los de renta media (los países del Sur de Europa) los que tienen una opinión menos favorable, a excepción de Portugal. En Italia, Grecia y España solo alrededor de una de cada cuatro personas se declaraba satisfecha con la solidaridad europea al inicio del otoño de 2020. Sin embargo,

GRÁFICO 4

PORCENTAJE DE MUY O BASTANTE SATISFECHOS CON LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA UE PARA LUCHAR CONTRA LA PANDEMIA, POR PAÍS EUROPEO, MARZO DE 2021



Pregunta: ¿En qué medida está usted de acuerdo con la siguiente afirmación: la UE debería tener más competencias para hacer frente a crisis como la pandemia de coronavirus?

Fuente: Elaboración propia a partir de *Special Eurobarometer 95.1 Spring 2021 Survey*, Parlamento Europeo.

esta proporción alcanzaba el 60 por ciento en Irlanda, el 47 por ciento y el 42 por ciento en Alemania.

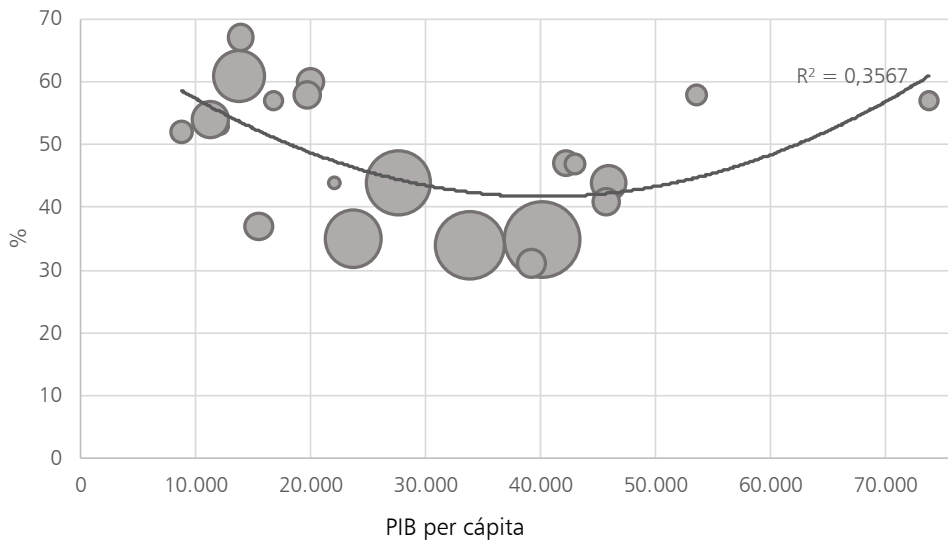
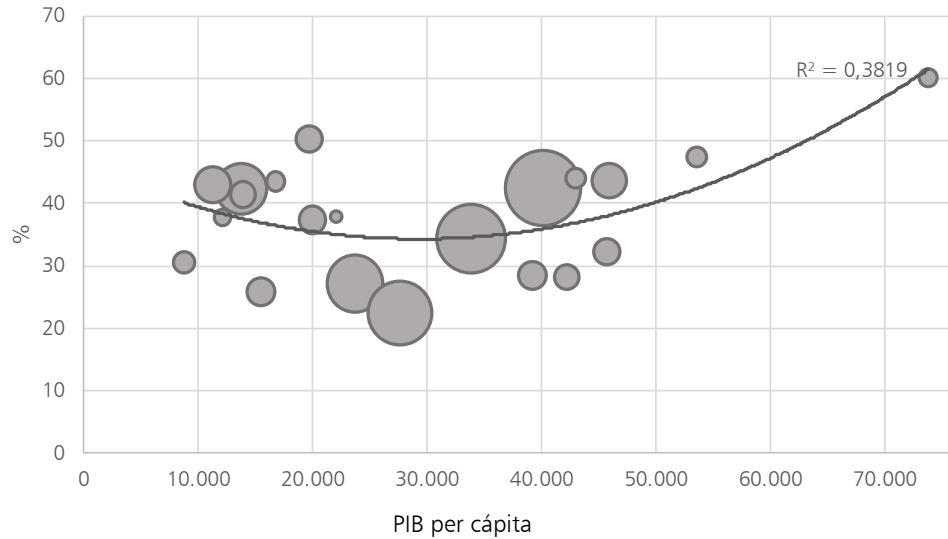
Entre el otoño de 2020 y junio de 2021 esta percepción se incrementó de forma casi generalizada en todos los países, pero especialmente en los de menor renta per cápita, principalmente los países de las ampliaciones (ver los dos paneles del gráfico 5). De este modo, la relación en forma de U aplastada de octubre de 2020 se convierte en una U más apuntada en marzo de 2021.

4. LAS PREFERENCIAS DE GASTO ENTRE LA POBLACIÓN DE LA UE-27 DURANTE LA PANDEMIA

Una de las claves de la mejora de la imagen de la UE podría encontrarse en los programas puestos en marcha por las instituciones de la Unión durante 2020 y 2021 para afrontar la superación de la crisis causada por la pandemia. En este sentido, cabe distinguir las medidas de política monetaria de los programas más cen-

GRÁFICO 5

PIB PER CÁPITA Y SATISFACCIÓN CON LA SOLIDARIDAD ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE EN LA LUCHA CONTRA LA PANDEMIA DE CORONAVIRUS, POR PAÍS EUROPEO, OCTUBRE DE 2020 (ARRIBA) Y MARZO DE 2021 (ABAJO)



Pregunta: "¿En qué medida está usted satisfecho con la solidaridad entre los Estados miembros de la UE en la lucha contra la pandemia de coronavirus?"

Fuente: Elaboración propia a partir de *Public opinion in the EU in time of coronavirus crisis (ola 3)* y *Special Eurobarometer 95.1 Spring 2021 Survey*, Parlamento Europeo y Eurostat.

trados en el gasto fiscal. Por una parte, si bien la política monetaria constituye un pilar fundamental de la respuesta europea, cabe pensar que la complejidad de la misma no facilita una transmisión sencilla a la opinión pública. De hecho,

los análisis disponibles sobre la confianza de la población en el Banco Central Europeo (BCE) inciden en la importancia que tiene la comunicación por parte de las autoridades monetarias. Parece existir una relación bidireccional, pues

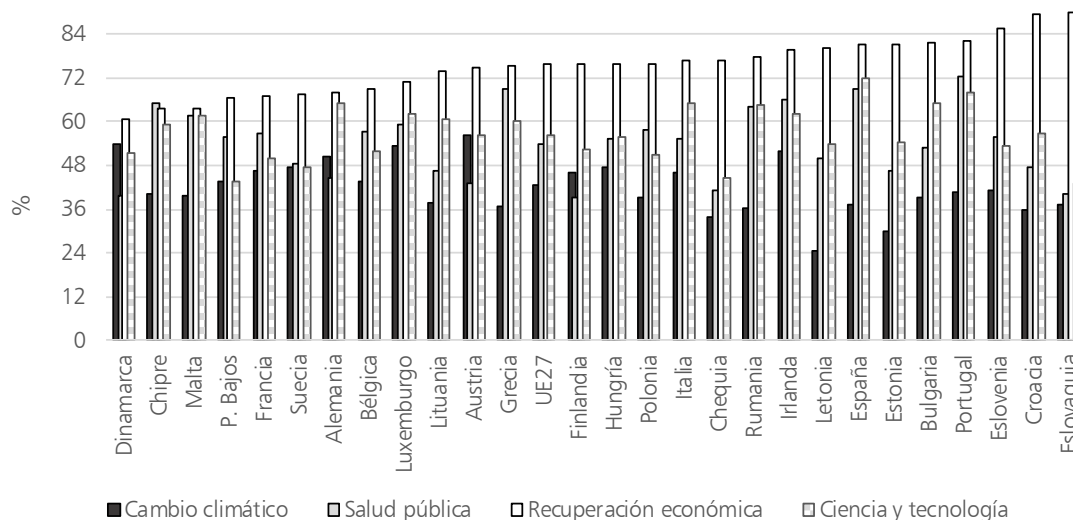
la información que traslada el BCE afecta a las expectativas del público (Baerg *et al.*, 2018) a la vez que existe evidencia respecto a que una opinión pública desfavorable influye sobre la comunicación que llevan a cabo las autoridades (Moschella *et al.*, 2020). En cualquier caso, la trascendencia que tiene la política monetaria en las economías occidentales durante los últimos años está claramente infravalorada por la sociedad (Gagnon, 2016).

Por otra parte, la relación entre la imagen de las instituciones europeas y la política fiscal podría ser más inmediata, pues resulta más sencillo para la población entender los mensajes de gasto y para los políticos de todos los niveles de la Administración anunciarlos. A este respecto, la encuesta *Public opinion in the EU in time of coronavirus crisis* incluye información de interés

sobre las preferencias de las personas encuestadas en relación con la finalidad del gasto del presupuesto de la UE. Concretamente, los datos recogen información sobre las preferencias de gasto que los entrevistados mencionan entre sus cuatro prioritarias. En este trabajo se agregan las diferentes partidas de gasto en grandes grupos y se presta especial atención a los siguientes: medidas de salud pública, medidas de recuperación económica (recuperación económica y nuevas oportunidades para las empresas, empleo y asuntos sociales, agricultura y desarrollo rural e inversión regional), medidas de ciencia, tecnología y educación (investigación científica e innovación tecnológica, educación, formación y cultura e infraestructura digital) y medidas de cambio climático y transporte (cambio climático y protección del medio ambiente y transporte limpio e infraestructura

GRÁFICO 6

PREFERENCIAS DE GASTO ENTRE LA POBLACIÓN DE LA UE-27 DURANTE LA PANDEMIA: RECUPERACIÓN ECONÓMICA, SALUD PÚBLICA, CIENCIA Y TECNOLOGÍA, Y CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSPORTE LIMPIO, POR PAÍS EUROPEO, 2020



Pregunta: "Teniendo en cuenta el contexto actual, ¿en qué le gustaría que se gastara el presupuesto de la UE? Salud pública, recuperación económica (recuperación económica y nuevas oportunidades para las empresas, empleo y asuntos sociales, agricultura y desarrollo rural e inversión regional), cambio climático y transporte limpio (cambio climático y protección del medio ambiente y transporte limpio e infraestructuras energéticas) ciencia y tecnología (investigación científica e innovación tecnológica y educación, formación y cultura), defensa y seguridad, cuestiones de inmigración, infraestructuras digitales y otros".

Nota: El indicador recoge el porcentaje de entrevistados que menciona al menos una de las partidas del tipo de gasto entre sus cuatro gastos prioritarios.

Fuente: Elaboración propia a partir de *Public opinion in the EU in time of coronavirus crisis* (olas 2 y 3), Parlamento Europeo.

energética). Los indicadores presentados aquí recogen el porcentaje de entrevistados que han mencionado al menos una vez alguna de las partidas que conforman un grupo de gasto concreto entre sus cuatro prioridades.

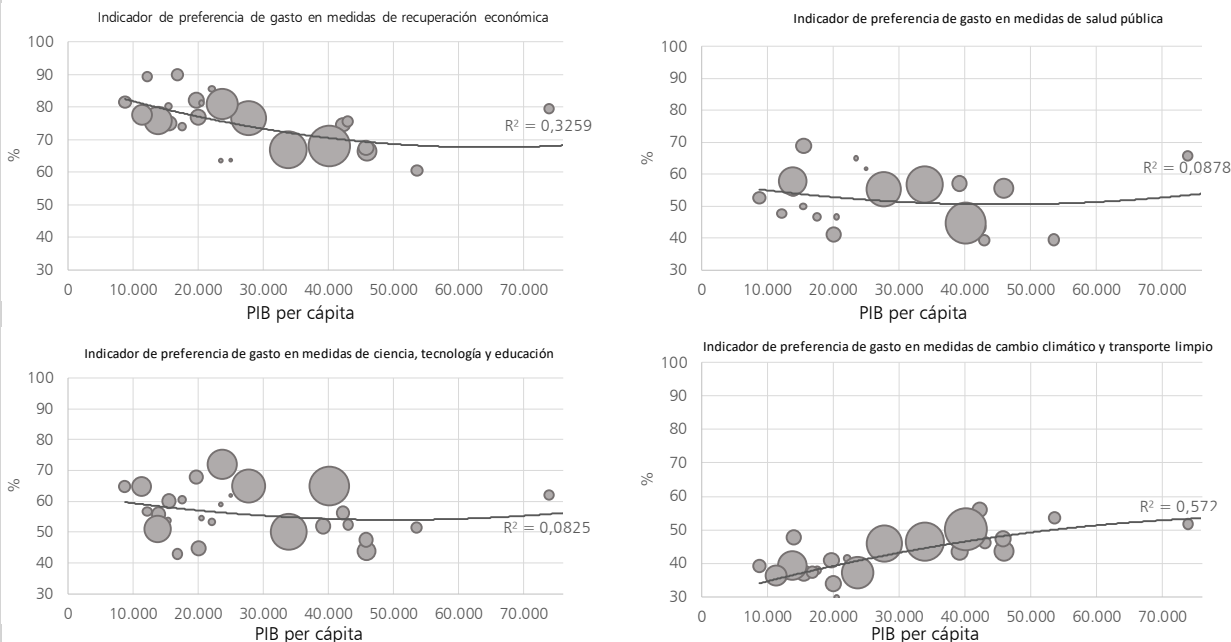
El análisis descriptivo de los indicadores citados de preferencias de gasto muestra, en primer lugar, una notable diversidad entre los Estados miembros (gráfico 6). Dentro de esta diversidad cabe subrayar que, para la práctica totalidad de los países, con la única excepción de Chipre, el valor del indicador que recoge la preferencia por políticas de recuperación económica supera ampliamente al del resto. Para el conjunto de la UE, así como para la mayoría

de los países, la distancia entre este valor y el segundo en importancia supera los 20 puntos porcentuales. Este segundo lugar suele recoger las preferencias por medidas de salud pública o bien de ciencia y tecnología. Las preferencias por medidas de cambio climático y transporte limpio ocupan, dentro de los cuatro indicadores, el último lugar.

Una posible explicación de las diferencias observadas podría encontrarse en el reparto de competencias entre los Estados miembros y la UE. Parece razonable atribuir a la UE un mayor protagonismo sobre la política económica, cuyas competencias asume en una parte importante, sobre aspectos con competencias compartidas,

GRÁFICO 7

PIB PER CÁPITA E INDICADOR DE PREFERENCIA DE GASTO DE LA UE EN MEDIDAS DE RECUPERACIÓN ECONÓMICA, MEDIDAS DE SALUD PÚBLICA, DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y EDUCACIÓN Y DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSPORTE LIMPIO, POR PAÍS EUROPEO, 2020



Pregunta: “Teniendo en cuenta el contexto actual, ¿en qué le gustaría que se gastara el presupuesto de la UE? Salud pública, recuperación económica (recuperación económica y nuevas oportunidades para las empresas, empleo y asuntos sociales, agricultura y desarrollo rural e inversión regional), cambio climático y transporte limpio (cambio climático y protección del medio ambiente y transporte limpio e infraestructuras energéticas) ciencia y tecnología (investigación científica e innovación tecnológica y educación, formación y cultura), defensa y seguridad, cuestiones de inmigración, infraestructuras digitales y otros”.

Nota: El indicador recoge el porcentaje de entrevistados que menciona al menos una de las partidas del tipo de gasto entre sus cuatro gastos prioritarios.

Fuente: Elaboración propia a partir de *Public opinion in the EU in time of coronavirus crisis* (olas 2 y 3), Parlamento Europeo y Eurostat.

como las políticas de medio ambiente, transporte e I+D, o sobre cuestiones donde la UE solamente tiene un papel suplementario, como la educación o la salud pública. En este sentido, la pandemia habría elevado la preocupación por la salud hasta el punto de que las preferencias por el gasto en salud se elevan por encima de las de competencias que sí están asignadas a la UE. Esta pauta de la opinión pública puede haber contribuido a la implicación de las instituciones europeas en las funciones de adquisición y reparto de vacunas contra la COVID-19.

Un análisis gráfico de correlación permite observar cómo las preferencias de gasto en medidas de recuperación económica son significativamente mayores en los Estados con menor PIB per cápita que en los países más ricos (gráfico 7). Este resultado parece lógico, pues la mayor resiliencia de las economías más avanzadas debería permitirles hacer frente a la crisis con un menor recurso al gasto de la UE. Sin embargo, la relación que muestran las preferencias por políticas de salud pública y el PIB per cápita, aunque también es inversa, refleja una correlación mucho más limitada (gráfico 7). A pesar de los efectos desiguales de la crisis por COVID-19, el carácter simétrico de su origen y el riesgo sanitario compartido pueden contribuir a explicar estas relaciones.

La posible relación entre PIB per cápita y preferencias por los otros dos componentes del gasto extraídos de la encuesta también merece atención (gráfico 7). Las preferencias por gasto en ciencia, tecnología y educación, situadas en niveles intermedios, apenas varían con el nivel de renta, si bien en los Estados miembros con menor PIB per cápita se manifiesta una preferencia ligeramente superior que en aquellos más avanzados. Sin embargo, las preferencias por medidas de lucha contra el cambio climático y transporte limpio aparecen claramente relacionadas con el nivel económico de los países. Con independencia de que estas preferencias se sitúen en niveles inferiores a las de los otros tres indicadores, la elevada elasticidad-renta del medio ambiente no deja de reflejarse en estos datos.

Un primer análisis de la posible relación entre las preferencias descritas y el contenido del Plan de Recuperación y Resiliencia de la UE permite hacer algunas observaciones de interés. Resulta evidente que los fondos europeos no

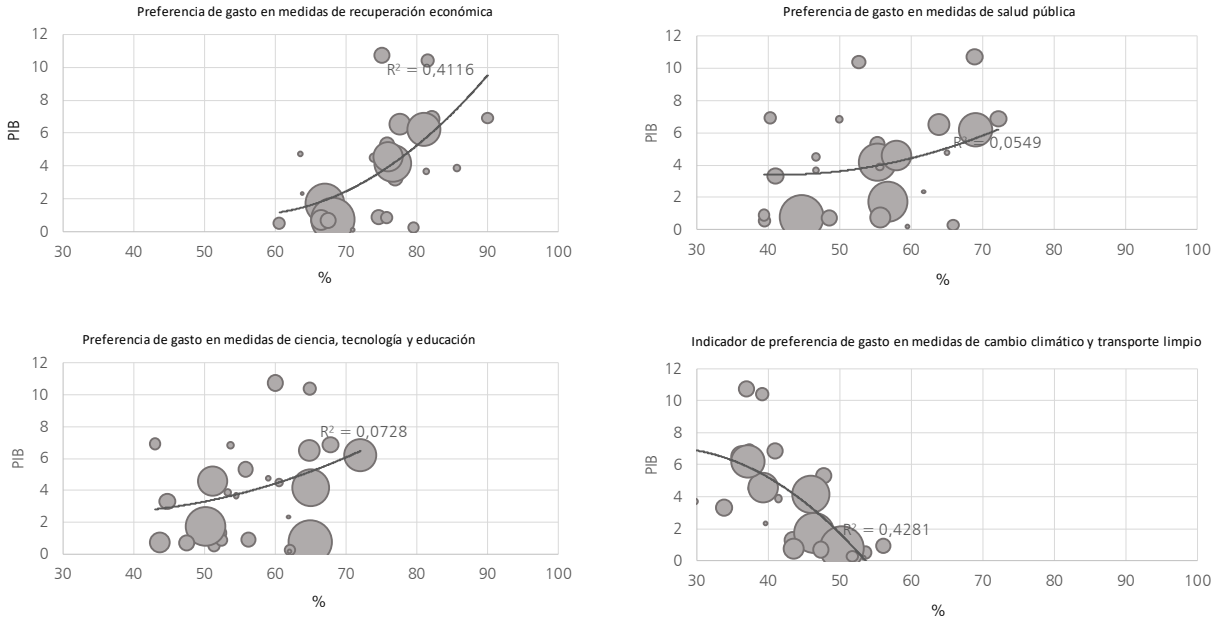
van a dirigirse a financiar directamente los gastos sanitarios disparados como consecuencia de la pandemia por COVID-19. La estrategia de la Unión para abordar como tal, en comunidad, el riesgo compartido que supone la pandemia, ha evitado hacerlo mediante el principio básico de los seguros, que significaría la cobertura del riesgo soportado, y que podría plasmarse en el reembolso del gasto ya realizado. En cambio, la parte sustantiva del Plan se dirige a aumentar el crecimiento económico potencial de las economías de los Estados miembros, lo que no excluye, pero tampoco prioriza, el área de la salud. Los programas de cohesión con objetivos de inmediatez, el relanzamiento de la economía, el apoyo a la movilización de la inversión privada, y el apoyo a la transición verde y digital son otros componentes de las medidas de recuperación que se están impulsando desde la UE. El hecho de que las estimaciones sobre impacto futuro de *Next Generation EU* se lleven a cabo sobre la base de que más del 90 por ciento de la financiación se dedicará a inversión (Comisión Europea, 2020; Boscá *et al.*, 2021) da buena muestra de que la estrategia de la Unión se proyecta hacia el objetivo del crecimiento económico. La condicionalidad de los fondos europeos al cumplimiento de un conjunto de objetivos donde están presentes de forma destacada la transición verde y la digitalización de las economías sugiere que, más que un impulso fiscal, la estrategia de recuperación de la UE constituye una política de oferta (Bandrés *et al.*, 2020).

A este respecto, cabe preguntarse por la posible relación existente entre el alcance de las subvenciones de la UE a los Estados miembros y las preferencias de la población de cada uno de ellos. A falta de datos precisos sobre el contenido de cada uno de los planes nacionales, que están siendo evaluados por la Comisión Europea a lo largo de 2021, una primera aproximación puede venir dada por comparar las diferencias entre la población, en relación con los cuatro tipos de preferencias ya descritos, y el volumen de ayudas que se prevé reciba cada uno de los países (gráfico 8)³. La fotografía que ofrece esta comparación muestra una intensa correlación entre las subvenciones dirigidas a los Estados, en proporción del PIB, y las preferencias de gasto en medidas de recuperación económica (grá-

³ Para esta comparación se han utilizado exclusivamente las subvenciones del Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia.

GRÁFICO 8

INDICADORES DE PREFERENCIA DE GASTO DE LA UE DURANTE LA PANDEMIA (EJES HORIZONTALES) Y ALCANCE DE LAS SUBVENCIONES DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, POR PAÍS EUROPEO, EN PROPORCIÓN DEL PIB (EJE VERTICAL), 2020



Pregunta: "Teniendo en cuenta el contexto actual, ¿en qué le gustaría que se gastara el presupuesto de la UE? Salud pública, recuperación económica (recuperación económica y nuevas oportunidades para las empresas, empleo y asuntos sociales, agricultura y desarrollo rural e inversión regional), cambio climático y transporte limpio (cambio climático y protección del medio ambiente y transporte limpio e infraestructuras energéticas) ciencia y tecnología (investigación científica e innovación tecnológica y educación, formación y cultura), defensa y seguridad, cuestiones de inmigración, infraestructuras digitales y otros".

Nota: El indicador recoge el porcentaje de entrevistados que menciona al menos una de las partidas del tipo de gasto entre sus cuatro gastos prioritarios.

Fuente: Elaboración propia a partir de *Public opinion in the EU in time of coronavirus crisis* (olas 2 y 3), Parlamento Europeo, Eurostat y Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia.

fico superior izquierdo). En términos generales, los países menos avanzados, cuyos ciudadanos mostraban una mayor preferencia a lo largo de 2020 por el gasto europeo dirigido a la recuperación y una mayor satisfacción con la solidaridad dentro de la UE durante la pandemia, son los que recibirán mayor volumen de ayudas. Esto pone de manifiesto el componente de cohesión que caracteriza al Plan. Las correlaciones de las ayudas con las preferencias por gasto en salud (gráfico superior derecho) y en medidas de ciencia, tecnología y educación (gráfico inferior izquierdo) también son positivas, aunque de menor entidad. Por último, la parte inferior derecha del gráfico muestra que los países donde mayores son las preferencias de gasto en

medidas medioambientales son los que menor ayuda recibirán, en relación con su PIB. Se trata, como se había expuesto anteriormente, de los países más avanzados y con menor necesidad de apoyo para lograr la resiliencia.

El conjunto de análisis descriptivos llevados a cabo en este artículo, en definitiva, sugiere que el Plan de Recuperación de la UE-27 puede estar contribuyendo a mejorar la imagen de la Unión. A la rapidez y contundencia de las actuaciones abordadas desde las instituciones europeas durante los primeros meses de la pandemia se le une un histórico Plan de Recuperación y Resiliencia. El Plan traslada la idea de que el riesgo se comparte entre los socios, aunque

esté teniendo consecuencias asimétricas y aunque el contexto sea complejo debido al origen de la crisis y a la falta de competencias europeas en el ámbito de la salud pública. El Plan también permite satisfacer las demandas de los países con mayores necesidades económicas, a la vez que enmarca las medidas en una estrategia de impulso del crecimiento, sin dejar de atender las preferencias de los Estados más ricos, lo que hace mediante el componente medioambiental.

5. CONCLUSIONES

Este artículo plantea en qué medida la pandemia por COVID-19 y la crisis que la acompaña han podido afectar al apoyo de la ciudadanía a la UE, tomando como referencias de partida los efectos de consenso entre élites y ciudadanos o *“rally around the flag”* y de rendición extraordinaria de cuentas de los gobernantes o *hiper-accountability*. La serie larga de los Eurobarómetros que recoge la confianza de la población en la UE muestra su recuperación durante la pandemia, acercándose por vez primera a niveles equivalentes a los de 2010, cuando la entidad y duración de la Gran Recesión se reflejó en un deterioro del prestigio de la UE que ha perdurado durante más de una década.

El análisis de las encuestas encomendadas por el Parlamento Europeo durante la pandemia confirma que la imagen de la UE ha mejorado significativamente. La última encuesta, realizada durante la primavera de 2021, cuando se había emprendido la vacunación en todos los Estados miembros y se habían establecido las grandes cifras del Plan de Recuperación y Resiliencia, no ha hecho más que corroborar estos resultados. Parece que la rapidez, la contundencia y la orientación mutualizadora de las medidas adoptadas por las instituciones de la UE habría conseguido, en esta ocasión, sostener e impulsar el prestigio de la Unión. Incluso en los países del Sur de Europa, a pesar de que la satisfacción con la solidaridad dentro de la UE es la más baja de todos los Estados miembros, más de tres cuartas partes de las personas encuestadas en Italia, España y Grecia apoyan un aumento de las competencias de la UE ante el reto de la pandemia. La crisis ha proyectado la preocupación por la salud hasta el punto de que en la

práctica totalidad de los Estados miembros las preferencias de gasto en salud, que no es una competencia de la Unión, superan con creces a las del gasto en otras medidas que sí lo son, según manifiestan las personas encuestadas. Por lo tanto, puede afirmarse que la estrategia de compra y reparto de vacunas durante 2021 emprendida por la Comisión Europea contaba con un amplio respaldo de la población.

El análisis de las preferencias de gasto de la ciudadanía hacia los fondos europeos muestra, asimismo, que el PIB per cápita de los Estados miembros correlaciona inversamente con las preferencias por medidas de recuperación económica, a la vez que lo hace de forma directa con las preferencias por medidas de corte medioambiental. Por tanto, parece que la superior resiliencia de los países más ricos es comprendida por su opinión pública que, en comparación con los países menos prósperos de la Unión, no se preocupa tanto de la economía y sí de la conservación del medio.

Por otra parte, la comparación de las encuestas de opinión sobre preferencias de gasto europeo con el peso previsto de las subvenciones del Plan de Recuperación refleja que los países que muestran una mayor preferencia por políticas de recuperación económica recibirán más financiación relativa. Esto pone de manifiesto el componente de cohesión que caracteriza al Plan, al tratarse de los países menos avanzados. A su vez, los países que muestran más preferencias de gasto en medidas medioambientales recibirán menos subvenciones. Todo apunta a que el Plan de Recuperación es el resultado de un pacto implícito entre ricos y pobres donde, por una parte, se satisfacen las demandas generalizadas, pero más intensas en los países menos avanzados, de impulsar la inversión productiva para promover la recuperación económica. A la vez, por otra parte, el Plan incluye un componente medioambiental explícito que trataría de satisfacer las preferencias de gasto de la opinión pública de los países más avanzados.

El análisis realizado no permite establecer conclusiones sobre un efecto de consenso en la UE. Sin embargo, las características de la respuesta que están dando las instituciones de la UE a la crisis pandémica sugiere un intento de satisfacer la rendición de cuentas extraordinaria que reclama esta crisis. Esta *hiperaccountability* ante

la crisis del COVID-19 puede verse acentuada por la necesidad de evitar que la imagen de la Unión vuelva a sufrir un deterioro importante como el que siguió a la Gran Recesión o incluso uno puntual como el experimentado en 2015.

BIBLIOGRAFÍA

ALTIPARMAKIS, A., BOJAR, A., BROUARD, S., FOUCAULT, M., KRISI, H. y NADEAU, R. (2021). Pandemic politics: Policy evaluations of government responses to COVID-19. *West European Politics*, 44(5-6), pp. 1159-1179. doi: 10.1080/01402382.2021.1930754

AMAT, F., ARENAS, A., FALCÓ-GIMENO, A. y MUÑOZ, J. (2020). *Pandemics meet democracy*. Experimental evidence from the COVID-19 crisis in Spain. Recuperado de <https://osf.io/dkusw/download>

BAERG, N., DUELL, D. y LOWE, W. (2018). Central bank communication as public opinion: Experimental evidence. *Trabajo en proceso*. Recuperado de https://www.nicolebaerg.com/sites/default/files/research/Baergetal_2020.pdf

BANDRÉS, E., GADEA, L., SALAS, V. y SAURAS, Y. (2020). *El plan europeo de recuperación: ¿impulso fiscal o política de oferta?* Funcas. Recuperado de https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2020/08/Plan_Recuperacion_UE.pdf

BOL, D., GIANI, M., BLAIS, A. y LOEWEN, P. J. (2021). The effect of COVID-19 lockdowns on political support: Some good news for democracy? *European Journal of Political Research*, 60(2), pp. 497-505.

BOSCÁ, J. E., DOMÉNECH, R., FERRI, J., GARCÍA, J. R. y ULLOA, C. (2021). The stabilizing effects of economic policies in Spain in times of COVID-19. *Applied Economic Analysis*, 29(85), pp. 4-20. doi 10.1108/aea-11-2020-0165.

COMISIÓN EUROPEA (2020). Identifying Europe's recovery needs. *Commission Staff Working Document SWD 98 final*. Comisión Europea. Recuperado de: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/assessment_of_economic_and_investment_needs.pdf

FRAILE, M. y MÉNDEZ, M. (2021). La opinión pública durante la pandemia: ¿más de lo mismo? *Panorama Social*, 33.

GAGNON, J. (2016). Quantitative Easing: An Underappreciated Success. *POLICY BRIEF*, 16(4), Peterson Institute for International Economics. Recuperado de <https://www.piie.com/publications/policy-briefs/quantitative-easing-underappreciated-success>

GIOVANNINI, A., HAUPTMEIER, S., LEINER-KILLINGER, N. y VALENTA, V. (2020). The fiscal implications of the EU's recovery package. *ECB Economic Bulletin*, 6/2020, European Central Bank. Recuperado de https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2020/html/ecb.ebbox202006_08~7f90a18630.en.html.

GIOVANNINI, A., HORN, C. W. y MONGELLI, F. P. (2021). An early view on euro area risk-sharing during the COVID-19 crisis, *VoxEU*, 10 de junio. Recuperado de <https://voxeu.org/article/early-view-euro-area-risk-sharing-during-covid-19-crisis>

LEININGER, A. y SCHAUB, M. (2020). *Voting at the dawn of a global pandemic*. Recuperado de <https://osf.io/preprints/socarxiv/a32r7/>

MERKLEY, E., BRIDGMAN, A., LOEWEN, P. J., OWEN, T., RUTHS, D. y ZHILIN, O. (2020). A rare moment of cross-partisan consensus: Elite and public response to the COVID-19 pandemic in Canada. *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique*, 53(2), pp. 311-318.

MOSCHELLA, M., PINTO, L. y MARTOCCHIA DIODATI, N. (2020). Let's speak more? How the ECB responds to public contestation. *Journal of European Public Policy*, 27(3), pp. 400-418, doi: 10.1080/13501763.2020.1712457.

MUELLER, J. E. (1970). Presidential Popularity from Truman to Johnson. *American Political Science Review*, 64(1), pp. 18-34.

PARLAMENTO EUROPEO, DIRECTORATE-GENERAL FOR COMMUNICATION, PUBLIC OPINION MONITORING UNIT (2021). *European Parliament COVID-19 Survey*.

ROBERTS, A. (2008). Hyperaccountability: Economic voting in Central and Eastern Europe. *Electoral Studies*, 27(3), pp. 533-546.