



# DESAFÍOS DE LA ECONOMÍA POSCOVID

## THE CHALLENGES OF POST-COVID ECONOMY

Juan A. Gimeno Ullastres - Catedrático de Economía  
Aplicada (UNED)  
jgimeno@cee.uned.es

### RESUMEN

El COVID-19 ha venido a trastocar muchas de las previsiones y de las convenciones dominantes hasta su llegada. En los aspectos más relevantes no ha venido sino a poner en evidencia algunos problemas de carácter estructural que tenían nuestras economías desde hace años. Se analizan en primer lugar esos problemas previos y después los daños específicos COVID (a los que ha venido a sumarse la guerra en Ucrania). La tercera parte subraya como todos los datos anteriores obligan a repensar el futuro, revisando buena parte de los modelos dominantes hasta el presente. Por último, se defiende la necesidad de recuperar un nuevo contrato social que de una salida sostenible y justa a los problemas planteados.

**Palabras clave:** Contrato social, Desigualdad, ODS, Emergencia climática, Globalización, Evolución demográfica.

### ABSTRACT

COVID-19 has come to disrupt many of the forecasts and dominant conventions until its arrival. In the most relevant aspects, it has only come to highlight some structural problems that our economies had for years. These previous problems are analyzed first and then the specific COVID damages (to which the war in Ukraine has been added). The third part underlines how all the previous data force us to rethink the future, reviewing a good part of the dominant models until the present. Finally, the need to recover a new social contract that provides a sustainable and fair solution to the problems raised is defended.

**Keywords:** Social contract, Inequality, SDGs, Climate emergency, Globalization, Demographic evolution.



**Juan A. Gimeno Ullastres** es licenciado en Ciencias Económicas y en Derecho por la universidad complutense de Madrid, doctor con premio extraordinario por la misma universidad. Catedrático de Economía Aplicada de la UNED, de la que ha sido Rector (2005-2013). Fundador de Economistas sin Fronteras, ONG de la que ha sido presidente en dos periodos. Autor de libros y artículos (tanto científicos como de divulgación), preferentemente sobre temas de Estado de bienestar y justicia social.

## 1. VIEJOS PROBLEMAS

Si hay que pensar en los retos económicos para la época *poscovid*, lo primero que aparecen son los viejos problemas que existían ya antes de la pandemia y que, evidentemente, no han desaparecido. Incluso han podido agravarse.

En el último medio siglo la economía mundial ha experimentado unos cambios estructurales de enorme calado. Todos ellos son tan evidentes y reiterados que pueden considerarse lugares comunes:

- Emergencia climática. La emergencia climática y la destrucción medioambiental, más allá de su incidencia sobre futuras pandemias, apuntan a escenarios de desestabilización general aún más dramáticos.
- Revolución tecnológica. Las nuevas tecnologías llevan ya décadas siendo “nuevas”, pero no dejan de serlo porque cada día aparece una nueva innovación. Casi todas ellas tienen un importante efecto...
  - » Sobre nuestras vidas, marcadas crecientemente por lo que se ha denominado el capitalismo de vigilancia (ZUBOFF, 2020) y la información instantánea sin control.
  - » Sobre los procesos de producción y el trabajo pues crece la sustitución de trabajo humano por máquinas y robots, por inteligencia artificial que parece poner en peligro la mayor parte de las ocupaciones ahora conocidas.
  - » Sobre el funcionamiento de los mercados porque existe una imparable tendencia hacia estructuras monopolísticas, costes marginales nulos y servicios aparentemente gratuitos. Lo que nos lleva al punto siguiente.
- Globalización financiera y *oligopolización* de los mercados. La deslocalización productiva ha generado una dependencia de mercados exteriores en la mayoría de los países desarrollados y en buen número de productos. La COVID-19 ha puesto en evidencia lo excesiva de esa renuncia a la producción local en bienes que se revelan como básicos.

La liberalización del tráfico de mercancías contrasta con la enorme rigidez en lo que se refiere al movimiento de personas y la extrema libertad de las transacciones financieras. La globalización financiera ha implicado un cambio sustancial de las transacciones económicas, en las que los movimientos reales de bienes o servicios son ínfimos en comparación con los financieros. El volumen de transacciones financieras en el mundo es en torno a 175 veces superior al PIB conjunto de todos los países del mundo.

Tanto la globalización como las características de muchos mercados tecnológicos favorecen que cada vez menos empresas controlen los mercados. La defensa de la competencia y la normativa antimonopolios ya no es solo una exigencia de eficiencia sino un objetivo esencial para los derechos de trabajadores y consumidores y la reducción de las desigualdades.



- Evolución demográfica. En el mundo desarrollado, la longevidad creciente y el descenso de nacimientos está llevando a una inversión de las típicas pirámides de población. Este fenómeno, denominado “crisis o invierno demográfico”, supone una amenaza para el crecimiento futuro y para la sostenibilidad de los sistemas de bienestar (especialmente por el peso del gasto en pensiones y en cuidados sanitarios y conexos).

En todo caso, es evidente la necesidad de conseguir encauzar razonablemente esta presión migratoria que tiende a crecer. Una globalización más equilibrada entre mercancías, finanzas y población aparece como imprescindible y urgente.

- Desigualdad creciente. Las diferencias entre los niveles de renta, capitales o patrimonio entre unas y otras personas, según muestran todos los informes (por todos, CHANCEL et al. 2021), es cada vez más abismal. Como nos recuerdan BLANCHARD Y RODRICK (2022), la desigualdad acarrea descontento social y un mayor apoyo a posiciones políticas extremistas, frena el crecimiento y genera rentas monopolísticas para los más poderosos.

Como es sabido y destacan también todos los informes (por ejemplo, los sucesivos de la OCDE), la desigualdad en España es más elevada que en los países de nuestro entorno y ocupa el podio europeo tanto en índices de desigualdad como en crecimiento de ella a lo largo de la pasada década.

España puede añadir otros factores propios como un modelo económico obsoleto, muy dependiente de la especulación inmobiliaria y de un turismo poco cualificado; un desempleo estructural (con cifras que no bajaban del 8% ni en los años de auge) especialmente grave entre la población juvenil; un nivel de precariado y trabajo eventual récord en Europa y denunciado por todas sus instancias; un especial envejecimiento de la población y el fenómeno grave de la denominada España vaciada; una repercusión especial del deterioro climático, con pérdidas constantes de costa y desertización de medio país; insuficiencias e injusticias fiscales, agravadas con años de recortes y endeudamiento que debilitan la capacidad del Estado y explican parte de la citada situación de desigualdad y exclusión social.

La pandemia derivada del COVID-19 ha podido venir a agravar algunos de los problemas anteriores. Pero debemos ser conscientes de que los principales temas de preocupación económica tienen un carácter estructural.

La pandemia se une a una cadena de crisis. Desde 2008, con la financiera, llevamos prácticamente tres lustros de crisis continuada: siguieron los efectos negativos de unas políticas austeras suicidas, continuaron otros episodios importantes como los refugiados o el Brexit, y ahora, tras la pandemia, la invasión de Ucrania. Una sucesión de “cisnes negros” que desbaratan todas las previsiones de recuperación según se inician y que están incidiendo de forma especialmente grave en una generación de jóvenes cargada de desesperanza.

Una característica importante de la crisis provocada por la pandemia ha sido su asimetría:

- » Asimetría porque ha habido sectores notoriamente dañados, como el turismo (de ahí que, en España, donde el sector representa el porcentaje del PIB más elevado de nuestro entorno, el descenso de este índice haya sido récord), mientras que otros, como el comercio *on line*, han vivido meses de especial actividad y crecimiento.
- » Asimetría entre países, tanto por el peso distinto de sectores más castigados o beneficiados como por las distintas expectativas de recuperación. Los sectores con cadenas globales entre países más castigados por la crisis sanitaria y/o económica tardarán más en recuperarse que los sectores de actividad con cadenas de valor menos castigadas.



- » Asimetría porque las grandes empresas disponían de un colchón de supervivencia inexistente para muchas pequeñas y familiares. A pesar de las ayudas arbitradas por los gobiernos, muchos pequeños negocios han desaparecido. Ese tejido empresarial destruido va a ser difícil de recuperar en poco tiempo. Ello ha contribuido a una aún mayor concentración del poder económico, con los correspondientes efectos negativos.

También el crecimiento del desempleo ha sido asimétrico, aunque, como era de esperar, la recuperación ha sido bastante rápida una vez desaparecidas las causas que lo provocaron. La aplicación de soluciones de emergencia, como los ERTES, han contribuido a amortiguar el descalabro. Pero no han podido evitar la aparición de nuevos pobres, de personas que se pensaban lejos de ese peligro y de repente pasaron a engrosar incluso las “colas del hambre”.

El coronavirus no solo no ha truncado la tendencia a la desigualdad. Más bien al contrario: ha acelerado ese proceso puesto que la desigualdad entre los de arriba y los de abajo nunca había sido tan grande desde comienzos del siglo XX. Según los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) (INE) la población en riesgo de pobreza o exclusión social aumentó en 2021 hasta el 27,8 %, ocho décimas más que el año anterior, el dato más elevado desde 2016.

Estas crisis sucesivas dejan un alto nivel de endeudamiento. En la UE, la deuda pública ha pasado del 59% del PIB en 2007 al 90% en 2020. En el mismo periodo en España casi se ha triplicado del 36% al 120% del PIB.

La inflación, inicialmente pronosticada como transitoria, puede consolidarse por causa de la guerra. Es quizás la mayor novedad aparecida en el panorama económico, provocada más por la guerra en Ucrania que por la propia pandemia. Las previsible subidas en los tipos de interés implicarán un crecimiento importante de la carga de esa deuda.

Todo lo visto obliga a revisiones importantes de lo que se ha venido haciendo y a poner en marcha reformas urgentes.

## 2. REPENSAR EL FUTURO

Las reflexiones anteriores dejan claro que no valen los viejos modelos explicativos, ni vale el viejo modelo de crecimiento, ni vale una globalización desigual y debilitadora.

Aunque parezca una cuestión menor, una exigencia fundamental y previa para afrontar un futuro sostenible es buscar índices alternativos al PIB para medir la evolución económica y el bienestar de los pueblos. Una unidad de medida equivocada implica objetivos y prioridades desenfocadas (v. GIMENO 2021).

Lo malo no es solo que el crecimiento sea el gran objetivo de nuestras sociedades y de nuestros políticos. Lo malo es que ese objetivo se equipara al crecimiento del PIB. Resulta incomprensible tomar como objetivo maximizar una cifra que cuenta perjuicios como beneficios, que oculta buena parte de lo que merece la pena y que esconde costes tan importantes como los que nos están llevando a esta situación de emergencia climática y desigualdad creciente.



Sin entrar en el debate crecimiento/decrecimiento, bastaría con utilizar la palabra progreso mejor que crecimiento, y tener en cuenta factores como:

- » costes medioambientales
- » pobreza y exclusión social/paro/desigualdad
- » bienestar social (educación, sanidad, vivienda...)
- » cuidados y otros trabajos no retribuidos

Las políticas que se han puesto en marcha en todos los países como reacción a la COVID-19 suponen un cambio de modelo: un cambio de prioridades en materia macroeconómica, que pasan de la estabilidad de precios y la contención del gasto público a un enfoque centrado en el crecimiento económico y la productividad, mediante un mayor gasto y margen de maniobra de los niveles de endeudamiento y déficit público. Un planteamiento al que se han sumado ya la mayor parte de organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La Unión Europea ya ha dado también los primeros pasos en este sentido con su histórico plan europeo para la rápida recuperación y sus fondos Next Generation.

Aun así, en los primeros atisbos de aplicación en España aparecen algunas dudas. En primer lugar, no parece ofrecerse un cambio de modelo. Salvo quizás el objetivo de la sociedad neutra en carbono y sostenible, el resto más parece un deseo de corregir algunos de los problemas que detectamos en 2020 y que vienen de antiguo.

Es claro que no somos capaces de imaginar las necesidades de 2050, como pocas características de 2020 eran previsibles hace treinta años. Precisamente por ello, el primer gran desafío parece que debería ser una apuesta decisiva por colocar nuestros niveles de I+D+i en niveles homologables a las economías más desarrolladas.

Hay determinados aspectos que, en cualquier caso, resultan condicionantes para esperar el éxito en cualquier política que se pretenda ambiciosa: se necesitará una colaboración público – privada, un clima de negociación y consenso, un compromiso de todos los niveles de las administraciones públicas, una capacidad de gestión... que no aparecen como características dominantes en nuestro sistema político actual.

Necesitamos compaginar macroproyectos con micro proyectos, grandes agentes con pequeña y mediana empresa y sociedad civil. Necesitamos objetivos e indicadores coherentes con el crecimiento sostenible y la evaluación y transparencia consecuentes.

No basta con reformas productivas. Es fundamental restablecer la legitimidad social. Es preciso recuperar la confianza en que el sistema propicia el bienestar generalizado y las posibilidades del ascensor social. Como subrayan ARIAS y COSTAS (2021, pg. 137 y ss.) necesitamos ese pegamento que llamamos contrato social, que “incluye los arreglos necesarios para repartir equitativamente tanto los riesgos de las crisis como la prosperidad en los tiempos de crecimiento”.

Recuperar ese contrato social exige revisar la evolución del sistema económico (descrito como oligopolista y creador de desigualdades crecientes), rejuvenecer las políticas en favor de la infancia y de los jóvenes y volver al Estado social reforzado tras una época neoliberal que lo ha debilitado enormemente.



Es preciso recuperar una empresa preocupada por todos sus colectivos implicados (accionistas, trabajadores, consumidores, medio ambiente, sociedad, Estado...) y no solo por sus accionistas<sup>1</sup>. Afortunadamente, cada vez hay más voces críticas con el viejo dogma de “todo para el accionista”, porque el capital privado no es el único factor que propicia el beneficio empresarial.

Es preciso rejuvenecer las políticas redistributivas y del Estado de bienestar. Tenemos una generación (casi dos), quienes nacieron entre finales del pasado siglo y principios de este, que soporta crisis tras crisis, con altos índices de fracaso y abandono escolar, niveles exagerados de precariado y paro, sin acceso a la vivienda ni emancipación (con repercusiones evidentes en los índices de natalidad) y elevado sentimiento de frustración.

Como hemos señalado (GIMENO y AYALA, 2019) cuando nació el Estado de bienestar (Edb) apostaba por la inversión en capital humano, por educación y sanidad, por el futuro. El gasto tenía un potente poder redistributivo y, además, contribuía de forma importante al desarrollo. Los cambios demográficos, sin embargo, están llevando a que el peso creciente de los gastos se destine a las pensiones, a los cuidados y a la sanidad de los mayores. Un gasto envejecido. El Edb ha perdido frescura en estos tres cuartos de siglo y está muriendo de su propio éxito. La extensión de las prestaciones y beneficiarios necesita cada vez más recursos. La presión fiscal debe subir para pagarlo porque solo los impuestos garantizan el disfrute efectivo de nuestros derechos.

Para reducir las desigualdades y la exclusión social, es preciso primero actuar sobre la formación primaria de rentas, incidir sobre la estructura de las empresas y del mercado de trabajo, empoderar la parte laboral, promover el pleno empleo y la estabilización y calidad de ese empleo. La elevación del salario mínimo es también una política en la dirección adecuada desde esta perspectiva.

Como señalan ARIAS y COSTAS (2021, pág.225), “el segundo pilar del nuevo contrato social han de ser las políticas que actúan en la etapa previa a la producción, también llamadas políticas *predistributivas*.”

La llamada igualdad de oportunidades pasa por políticas como la escolarización gratuita temprana y acabar con la segregación escolar, pero también por políticas de familia y de vivienda. Las condiciones de vida en la infancia marcan enormemente las expectativas personales.

El Ingreso Mínimo Vital ha sido un paso importante para extender esa garantía de vida digna al máximo de hogares, para corregir a posteriori la pobreza y la exclusión social. Pero su aplicación es la mejor prueba de las dificultades que tienen los subsidios condicionados para obtener los resultados buscados. Es cada vez más evidente la conveniencia de buscar una alternativa más eficiente como una renta mínima automática e incondicionada, una renta básica universal. Pero ese es otro debate (v. GIMENO 2019).

En tercer lugar, es necesario recuperar un Estado social potente y eficiente. Como hemos visto, son muchas las tareas que realizar y con cierta urgencia. No será posible ni gestionar adecuadamente los fondos europeos ni las reformas necesarias ni las medidas de corrección de nuestros desequilibrios con una Administración Pública obsoleta y sin recursos.

La reforma de nuestra Administración Pública es una asignatura eternamente pendiente. La lentitud de la burocracia, las trabas normativas, la corrupción y la opacidad son lacras que se arrastran desde siglos atrás. Necesitamos un control del gasto que se base más en la evaluación de eficiencia que en el control

.....

<sup>1</sup> Por sus *stakeholders* y no solo por sus *shareholders*, en la jerga del sector.



formal exhaustivo. Necesitamos pactar prioridades a largo plazo que permitan una actuación sin vaivenes electorales en temas estratégicos. Necesitamos que la transparencia sea la norma... y que se cumpla eficazmente la regulación existente.

La pandemia ha puesto en evidencia también la necesidad de la coordinación entre los distintos niveles de gobierno. A la amplia desconcentración de funciones propiciada por la Constitución, no siguió un proceso de adaptación de las estructurales ministeriales más afectadas por el vaciamiento de buena parte de sus funciones anteriores. La necesaria puesta en marcha de instrumentos de coordinación y diálogo no se concretó en cambios organizativos claros. Por el contrario, predominó la práctica del enfrentamiento partidista y del uso del victimismo frente a la Administración Central como vías de afianzamiento localista.

No será posible nada de cuanto antecede sin un Estado con los recursos necesarios. El debate no puede simplificarse en el dilema de subir o bajar impuestos. Necesitamos, sí, más recursos públicos, pero ello no equivale a subir impuestos. Las rentas del trabajo y las clases medias, actuales contribuyentes efectivos del sistema soportan ya una presión impositiva comparable a la de los países de nuestro entorno. Lo que es necesario es corregir los privilegios que vienen disfrutando determinados colectivos y fuentes de capacidad de pago a costa de aquellos contribuyentes, a costa de la equidad, a costa de la competencia leal, a costa de los niveles de servicios públicos.

No este el lugar para extenderse sobre ello, pero sí podemos enunciar algunos de esos privilegios: de las rentas de capital frente a las rentas de trabajo, de las rentas financieras frente a otras rentas, del patrimonio financiero frente al inmobiliario, de quienes se aprovechan de beneficios fiscales sin interés social y regresivos, de quienes parten de situaciones de privilegio a través de grandes herencias libres de impuestos, de las grandes empresas líderes en la elusión fiscal y la deslocalización de beneficios, de quienes utilizan las guaridas fiscales, de quienes defraudan...

Durante la pandemia se repetía que esa inesperada situación nos permitía aprender y que nada podría ser igual en adelante. No parece probable que sea así. A pesar de las vividas insuficiencias de nuestro sistema sanitario, se vuelven a reducir los recursos a él destinados; a pesar de la importancia que ha tenido el sector público para amortiguar los efectos negativos de la crisis, se siguen predicando bajadas de impuestos; a pesar de la evidente fragilidad de nuestro sistema económico, las medidas en marcha más parecen de continuidad que de cambio estructural; a pesar de la conciencia de la importancia de la biodiversidad y de la urgencia de la transición energética la conciencia medioambiental sigue siendo mínima; a pesar del crecimiento de la desigualdad no se percibe la necesidad de una urgente reforma fiscal y de medidas como una renta básica universal.

Es cierto también que se perfilan algunos factores de esperanza en algunos aspectos. El cambio de perspectiva de las instituciones financieras mundiales o la respuesta europea a la crisis, tan diferente a la anterior.

La mayoría de los retos económicos *poscovid* ya estaban ahí antes de la crisis. Quizás la pandemia (y la guerra posterior) pueden haber hecho más evidentes las prioridades de salida.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARIAS, Xosé Carlos y COSTAS, Antón (2021): *Laberintos de prosperidad*. Galaxia Gutenberg.
- BLANCHARD, Olivier y RODRIK, Dani (coords.) (2022): *Combatiendo la desigualdad*. Deusto
- CHANCEL, Lucas; PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel y ZUCMAN, Gabriel (2021): *Informe sobre la desigualdad global 2022*. World Inequality Lab. ([online](#))
- GIMENO, JUAN A. (2019): "De rentas mínimas a renta básica". *Revista Diecisiete*. Octubre, págs.59-80.
- GIMENO, JUAN A. y AYALA, LUIS (2019). Un Estado de bienestar para el siglo XXI. En Garde, Gascón y Merola (coords.): *Hacienda Pública y gobernanza fiscal en España: desafíos 2020*. Estudios de Hacienda Pública. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- GIMENO, Juan A. (2021): Medir más allá del PIB. *Dossieres EsF* n.º 41, Primavera 2021. ([on line](#))
- ZUBOFF, Shoshana (2020): *La era del capitalismo de la vigilancia*. Paidós.