



Nuevos horizontes DESPUÉS de la pandemia

Las decisiones que tomen las autoridades económicas durante esta crisis pueden determinar la trayectoria de sus economías durante décadas

Martin Sandbu

La pandemia ha golpeado a una economía mundial ya muy inestable, desde el punto de vista social, medioambiental e incluso intelectual.

En las últimas cuatro décadas, casi todas las economías avanzadas se han polarizado, con una distribución del ingreso cada vez más desigual. Las economías en desarrollo lograron sacar de la pobreza a miles de millones de personas; pero en este proceso también aumentaron las desigualdades y las tensiones sociales.

El crecimiento asimétrico de la economía mundial nos ha colocado al borde de un cambio climático catastrófico.

Además, los disturbios políticos en un país tras otro indican que el mundo no puede seguir como hasta ahora. Esta presión a favor del cambio se refleja en las concepciones de la política económica, que han desafiado con celeridad la antigua ortodoxia en materia de gasto público, bancos centrales e intervención pública en la economía.

Y después llegó el coronavirus y provocó la perturbación social y el hundimiento económico más drásticos que se recuerdan en tiempos de paz. En solo días o semanas se introdujeron cambios que ni

el político más ambicioso habría soñado alcanzar a lo largo de toda una vida. La enormidad de la crisis convirtió en radicales involuntarios a muchos líderes políticos, que intervinieron enérgicamente en la actividad económica e hicieron que el Estado cargara sobre sus espaldas enormes riesgos tanto de trabajadores como de empresas.

Nos encontramos ahora lo suficientemente lejos de la embestida inicial como para mirar hacia el futuro, aun cuando el curso de la pandemia siga siendo incierto. Es el momento de plantearse cómo las decisiones actuales condicionarán la trayectoria de las economías en el largo plazo, y de qué manera deberían hacerlo. La transformación del panorama económico y político este año —qué riesgos y beneficios económicos podemos prever de forma realista y qué se considera ahora posible desde el punto de vista político— significa que las cosas nunca volverán a ser iguales. Pero la forma en que cambiarán es una incógnita, y las decisiones que se adopten en los próximos años determinarán en gran medida si el mundo pos-COVID-19 favorece una prosperidad ampliamente compartida más que la situación anterior.

Contradicciones sociales agudizadas

El dato económico fundamental sobre la pandemia es que ha intensificado las grietas sociales ya existentes. Los debates preexistentes en torno a esas grietas también se han intensificado.

Se han avivado las preocupaciones sobre el aumento de la *desigualdad* porque los confinamientos conllevan una dificultad mucho mayor para quienes no pueden realizar sus trabajos de forma remota. Los trabajos administrativos, en especial los que requieren un mayor nivel de conocimientos, ya estaban cada vez mejor compensados que los trabajos manuales, en términos de salarios y también de seguridad y previsibilidad laboral. La mayoría de los trabajadores manuales del sector de servicios —hotelería y turismo, repartos, comercio minorista y cuidados básicos— hace tiempo viven una situación más difícil, que ha empeorado con la pandemia. Debido a que requieren proximidad física, estos trabajos son los más expuestos a los confinamientos (cuando se consideran no esenciales) o a los contagios (cuando son esenciales). Las mujeres y los jóvenes se ven especialmente afectados debido a que están sobrerrepresentados en muchos de estos sectores, tal como se documenta en la edición más reciente de *Perspectivas de la economía mundial* (informe WEO) del FMI.

Un segundo impacto económico relacionado con la pandemia es la acentuación de los desafíos de política económica derivados del *trabajo esporádico* y de otras formas de *trabajo irregular*. Ya era evidente que, en los países ricos, las formas no convencionales de empleo y contratación cada vez son menos acordes a los estados de bienestar establecidos. La informalidad continúa siendo un obstáculo al desarrollo de redes de seguridad en los países más pobres (véase “Vuelta a lo esencial” en este número de *F&D*). Los confinamientos han demostrado las limitaciones que tienen incluso las burocracias estatales desarrolladas para llegar a quienes trabajan fuera de los circuitos formales. En muchos casos la política y la legislación han avanzado a gran velocidad para establecer mecanismos de apoyo a los ingresos, pero en algunos casos ese apoyo no ha conseguido su objetivo porque los gobiernos no han podido identificar a los trabajadores más necesitados.

Los grandes mercados laborales informales son desde hace tiempo una característica de las economías pobres. Pero el crecimiento de un “precariado” de trabajadores de servicios —sin seguridad laboral ni de ingresos y sin acceso adecuado a los servicios del Estado— es la razón principal por la que, sorprendentemente, en los países más ricos del mundo mucha gente tiene muy pocas reservas financieras. Los trabajadores de sectores que dependen de trabajos precarios y mal remunerados,

desproporcionadamente afectados por la pandemia, también estaban, en primer lugar, menos preparados para absorber semejante shock.

Además, las medidas estatales sin precedentes que se tomaron para proteger los ingresos en general han sido insuficientes para compensar el daño desproporcionado sufrido por quienes ya estaban a la zaga. Como resultado, es probable que la pandemia no solo haya agudizado la polarización económica crónica sino también creado una mayor conciencia pública sobre ese problema.

Las repercusiones económicas de la pandemia interactúan con las presiones subyacentes de la desigualdad de una tercera manera, menos evidente. La repentina adopción del teletrabajo supone un cambio abrupto en el uso de la tecnología digital por parte de las empresas, que está llamado a modificar los patrones de producción y la distribución del superávit económico. Aunque sea difícil prever estos efectos, es plausible que aumente la productividad de quienes ya tienen los empleos más “modernos”, que requieren mayores habilidades cognitivas y permiten el teletrabajo. Esto podría exacerbar la división entre buenos y malos empleos.

La pandemia también ha influido en las divisiones políticas sobre geografía económica. Lo que resulta más evidente es que ha planteado nuevas cuestiones sobre la globalización: cómo pueden los países interconectados hacer frente a los contagios que se propagan con los viajeros; a las perturbaciones en la producción derivadas de los confinamientos en un centro de fabricación con cadenas de suministro mundiales, como en Wuhan en enero de 2020; y a una repentina carrera por conseguir equipamiento médico importado.

Menos evidentes son los efectos geográficos de la pandemia dentro de cada país. La desigualdad regional es una de las formas más tóxicas de polarización económica: desde alrededor de 1980, el proceso de recuperación regional iniciado tras la Segunda Guerra Mundial se estancó, o incluso retrocedió, a medida que los empleos industriales repartidos por todo el territorio nacional cedieron el paso a los servicios basados en el conocimiento, que se concentraron en las grandes ciudades. Ahora, con la propagación de la COVID-19 tanto en las ciudades prósperas como en aquellas en declive, la perturbación económica ha modificado transitoriamente la forma y el lugar en que se desarrolla el trabajo no manual, lo que podría ser utilizado por las autoridades para alterar de forma permanente la distribución geográfica de la prosperidad.

¿Qué debe hacerse?

Por todas estas razones, la pandemia está forzando a las autoridades económicas a confrontar problemas desatendidos durante demasiado tiempo. Pero si las

cosas no pueden continuar como estaban, la pregunta es: ¿qué políticas deben implementarse para cambiarlas y con qué objetivos en mente? La pregunta no es nada fácil. Los problemas que la crisis del coronavirus puso de relieve han echado por tierra anteriores intentos de mejora bien intencionados.

Pero dos cosas parecen claras. La primera es que *la naturaleza y la calidad del trabajo son fundamentales*, y que cualquier programa de reforma debe centrarse en crear empleos de mayor calidad para más personas en más lugares. La segunda es que *debe tener un alcance y una magnitud amplios*: una ambición y una fuerza motivadora comparables al New Deal o al Plan Marshall.

El empleo debe ser el eje, ya que es donde se cruzan muchos de los retos económicos crónicos y los relacionados con la pandemia: la desigualdad, la precariedad y la nueva informalidad, la disparidad geográfica y el cambio tecnológico. Que existan muchos más empleos de alta calidad es también el principal criterio común para medir si una política o un conjunto de políticas tienen éxito o no.

Cuáles deben ser esas políticas es, por supuesto, la gran pregunta, que debe encuadrarse en un contexto democrático. En mi reciente libro *The Economics of Belonging*, defiendo un programa que:

- *Promueva el aumento de la productividad y la modernización tecnológica de los empleos exigiendo más de los empleadores.* Cuando los empleos improductivos ceden paso a otros más productivos, el trabajo pasa a ser más seguro, más agradable y mejor remunerado. En las economías nórdicas europeas, el igualitarismo salarial ha impulsado el aumento de la productividad al hacer que la mano de obra poco productiva sea costosa y al incentivar la inversión en capital que favorece la productividad. Este enfoque puede adoptarse en otros países para luchar contra el trabajo crónico de baja productividad y baja remuneración, tanto en mercados laborales con regulación laxa como rigurosa (el Reino Unido y Francia tienen sus propios “precariados”, por ejemplo), y para orientar la reasignación de recursos que tendrá lugar cuando la COVID-19 haga que algunas actividades sean inviables. En concreto, esto implica un aumento ambicioso del salario mínimo y estándares laborales sólidos y de cumplimiento estricto.
- *Produzca una “economía de alta presión”* con un crecimiento fuerte de la demanda, de forma que las empresas productivas tengan un motivo para expandirse y que se creen nuevos empleos a medida que desaparezcan los trabajos malos. Se requiere una mayor demanda que beneficie a quienes están en los márgenes del mercado laboral —los jóvenes, las minorías y quienes tienen menos estudios—, que suelen ser los primeros en ser despedidos en una recesión y los últimos en ser

contratados en una recuperación. En concreto, esto significa *mantener una política macroeconómica “viva”*, que calibre las políticas monetarias y fiscales para mantener la demanda siempre ligeramente por delante de la capacidad de la economía, de forma que se incentive a las empresas a contratar más mano de obra y a explorar mejoras que favorezcan la productividad. Sin duda, esto resulta más sencillo en economías grandes y ricas, en especial las emisoras de monedas de reserva, y también deposita en sus autoridades la responsabilidad de liderar el crecimiento de la demanda mundial.

Pero si las cosas no pueden continuar como estaban, la pregunta es: ¿qué políticas deben implementarse para cambiarlas y con qué objetivos en mente?

- *Reduzca los costos de abandonar un empleo malo para encontrar uno mejor.* Esto requiere una amplia variedad de políticas, entre otras, un mayor gasto en capacitación, políticas del mercado laboral activas y con recursos adecuados, y una reforma de la seguridad social que desvincule las prestaciones de los empleos. Cambiar de empleo y adquirir nuevos conocimientos es costoso para los trabajadores, que no pueden permitírselo si tienen pocas reservas para vivir durante la transición. En última instancia, los pagos directos e incondicionales, que incluyan un ingreso básico o un impuesto negativo sobre la renta para evitar la trampa de tener que permanecer en un empleo de bajo salario para no quedar excluido del sistema de prestaciones, son la única manera de superar esos obstáculos. También son la manera más rápida y eficaz de mejorar las condiciones de vida de los más desfavorecidos, en especial cuando en la práctica no se logra llegar a quienes más lo necesitan aplicando mecanismos más focalizados.
- *Reforme los sistemas tributarios para fomentar el empleo de alta calidad.* Esto significa no gravar la mano de obra para incentivar la transición de un empleo a otro y las contrataciones. La pérdida de ingresos fiscales debe compensarse de alguna otra manera. Esto requiere una mayor presión tributaria sobre el capital, idealmente mediante un impuesto sobre el patrimonio neto, que favorece más la productividad que otros impuestos sobre el capital. Además, deben aumentarse significativamente los impuestos sobre el carbono

El reto al que se enfrentan nuestras economías es tan grande que resulta poco probable que las políticas gradualistas sean suficientes y, además, es más fácil que haya intereses creados que quieran combatirlas.

para reorientar la mano de obra y el capital hacia proyectos ecológicos. La recaudación de estos impuestos debe redistribuirse en forma de “tasa y dividendo del carbono” o “cheques de carbono”. Por último, mediante la tributación internacional de las sociedades deben establecerse condiciones de competencia equitativas entre las empresas multinacionales y las que contratan trabajadores locales, y debe crearse un mayor margen de maniobra para que los gobiernos graven el capital.

- *Reforme los sistemas financieros y las normas tributarias* para que favorezcan menos el endeudamiento y más el financiamiento mediante inyecciones de capital, que contribuyen más al aumento de productividad y restablecen una distribución equilibrada del riesgo entre trabajadores e inversionistas. Los gobiernos deben convertir en participaciones de capital negociables los préstamos de rescate relacionados con la COVID cuando las empresas tengan dificultades para su reembolso.
- *Incentive una mayor distribución geográfica de los empleos de mayor valor agregado.* El objetivo debe ser que haya más los lugares con una masa crítica de empleos bien remunerados. Esto suena más fácil de lo que realmente es, pero como mínimo requiere una mayor inversión en transporte y conectividad informática, infraestructuras locales y servicios para que sea atractivo vivir en esos lugares, así como políticas que pongan financiamiento a disposición de nuevas empresas en zonas en declive. La transición hacia el teletrabajo ofrece una oportunidad prometedora para utilizar incentivos fiscales o regulatorios que trasladen los buenos empleos desde las grandes ciudades hacia lugares más remotos.

Reinterpretar el mundo

Todo esto puede parecer una tarea ingente. La dificultad estará en los detalles: la implementación de reformas a gran escala depende de la resolución de una infinidad de disyuntivas y de dificultades logísticas a nivel micro. Pero el reto al que se enfrentan nuestras economías es tan grande que resulta poco probable que las políticas gradualistas sean suficientes y, además, es más fácil que haya intereses creados que quieran combatirlas. Así pues, para que un programa tenga posibilidades de éxito debe ser de gran escala y tener un gran alcance. Dados los enormes cambios logrados hasta ahora, ya no parece poco realista.

Se han tirado por la borda las antiguas reglas macroeconómicas. Los políticos que hasta hace poco abogaban por la responsabilidad fiscal han asumido déficits sin precedentes, y optan activamente por abrir las compuertas presupuestarias para sostener los ingresos de las personas y la liquidez de las empresas.

La estructura del gasto público también ha experimentado un gran cambio, sobre todo en países con estados de bienestar espartanos. El Reino Unido, en cuestión de meses, diseñó desde cero un subsidio salarial al estilo europeo. Estados Unidos dejó que la gente perdiera su empleo, pero incrementó fuertemente las prestaciones de desempleo. Y todas las economías avanzadas han puesto en marcha programas de préstamos sumamente generosos para las empresas, en algunos casos asumiendo todos los riesgos de crédito de los bancos. En muchos países, el Estado ha regresado a lo grande, y este cambio es cualitativo y cuantitativo: los gobiernos están asumiendo riesgos que antes recaían sobre el sector privado.

Algunos de los cambios en las políticas no tienen precedentes. Otros son una aceleración de tendencias preexistentes. Tras la lenta recuperación después de la crisis financiera mundial ya habían comenzado a modificarse varias premisas fundamentales sobre las políticas de los bancos centrales. Los bancos centrales aceptaron en gran medida, aun con cierto recelo, que las bajas tasas de interés llegaron para quedarse. La Reserva Federal, en particular, ha actuado con mayor tolerancia para “mantener la economía viva”, ya sin preocuparse de que reaparezca la inflación en cuanto disminuya el desempleo. Ambos cambios han contribuido a que los bancos centrales actúen de manera temprana e integral para sostener la demanda, el financiamiento barato y el funcionamiento de los mercados financieros durante la pandemia, un cambio hacia una más postura más acomodaticia de los bancos centrales que posiblemente persista.

Además, está el importante cambio en las tecnologías usadas por las empresas, lo que sugiere que las nuevas prácticas de teletrabajo perdurarán. Las encuestas indican que muchas empresas piensan mantener el trabajo al menos en alguna medida después de la pandemia. En cualquier caso, los conocimientos tecnológicos y organizativos que los empleadores han tenido que acumular a una velocidad vertiginosa este año no

pueden ser desaprendidos. Es prácticamente seguro que generarán un cambio permanente en la forma en que la gente trabaja.

Y lo mismo ocurre con los patrones de consumo. Es poco probable que el repunte de las ventas minoristas por Internet y la sustitución de los viajes físicos por la conectividad informática se reviertan por completo, aun cuando haya una vacuna que elimine el virus. Estamos ante una reestructuración trascendental de la economía.

Es más sencillo responder a estos cambios en las economías ricas que en las pobres. Pero incluso para las economías de menores ingresos existen oportunidades. Cuando menos, la revolución en las políticas de los países ricos será una experiencia de aprendizaje para el mundo y afectará las condiciones vinculadas a la ayuda financiera y al alivio de la deuda para las economías más pobres. Y algunos acontecimientos ofrecen oportunidades directas a las economías emergentes: la adopción del teletrabajo mejora las posibilidades de atraer puestos de trabajo tercerizados de alto valor agregado en el sector de servicios.

Preguntas revolucionarias

Normalmente, las autoridades de política económica pueden aspirar como mucho a retocar ligeramente su estructura de gobierno. Su trabajo es principalmente velar por que las cosas funcionen. Sin embargo, en momentos excepcionales, las decisiones de los dirigentes contribuyen a reencauzar a las sociedades durante un largo período. Este es uno de esos momentos.

Los dirigentes se enfrentan ahora a tres grandes preguntas sobre cómo conciben el futuro económico de sus países.

- La primera es: *¿reasignación o restauración?* Las economías nacionales han tambaleado, lo que ha provocado inquietudes sobre el futuro entre las empresas y los trabajadores: ¿volverá a ser viable un puesto de trabajo después de la pandemia?, ¿merece la pena invertir en una línea de negocio o debe desmantelarse? El empuje que proporcione, o deje de proporcionar, la política económica puede tener una gran influencia para definir si el capital y la mano de obra se desplazará hacia nuevas actividades o si la asignación de los recursos de las economías mantendrá la estructura anterior a la crisis. Aun cuando la COVID-19 haga que algunas actividades sean menos rentables de forma permanente, no se producirá una reasignación —o no en el grado necesario— si las políticas no la promueven, debido al riesgo y a la incertidumbre que ello conlleva. Aun cuando el modelo económico existente no funcione, no va a construirse uno nuevo por sí solo.
- La segunda pregunta, más peliaguda, tiene que ver con “reconstruir mejor” o “volver a la normalidad”. Existe

una gran diferencia entre aprovechar los momentos críticos para construir algo distinto y desear que las cosas vuelvan a la normalidad con la mayor rapidez posible. Estas dos orientaciones dan lugar a consideraciones distintas: básicamente, si mantener la reasignación de recursos en el mínimo exigido por la pandemia o aprovechar esta situación crítica para rediseñar la economía de forma más radical. Reconstruir un sistema mejor exigirá más de las empresas y de los particulares; por ejemplo, redoblar los objetivos con respecto al cambio climático o mejorar los niveles salariales y las normas laborales, y aprovechar la crisis para tomar una senda diferente. La opción de “volver a la normalidad” procurará que los ajustes que los agentes económicos tengan que realizar sean mínimos, rápidos y llevaderos.

- La pregunta final es *si los estados están preparados para adoptar una vez más la planificación*, y utilizar la intervención para dar forma a la economía deliberadamente a lo largo del tiempo. Tener un objetivo de reasignación sectorial, de convergencia regional o de “reconstruir algo mejor” presupone cierta confianza en la capacidad del Estado para coordinar y dirigir el comportamiento del sector privado y la voluntad de establecer el destino al que se quiere llegar. La pérdida de confianza y voluntad hicieron que la planificación pasara de moda en la década de 1980. Como resultado, la mayoría de los gobiernos en la actualidad no están acostumbrados a la planificación estratégica ni son demasiado buenos en ello.

Aun así, existen señales de que la planificación ha regresado. El cambio climático, las turbulencias geopolíticas, las rápidas transformaciones tecnológicas y, ahora, la pandemia han aumentado la presión sobre los políticos para que lideren sus economías hacia un lugar mejor, en vez de simplemente liberar los “espíritus animales” del sector privado. Incluso antes de la COVID-19, la ciencia económica y el asesoramiento de política económica favorecían cada vez más una intervención más activa para mejorar el funcionamiento de las economías.

La mayor parte de los dirigentes ha prometido “reconstruir mejor” y supervisar la reasignación de recursos hacia actividades más productivas, más verdes y más resistentes a la COVID. Esto significa, al menos de forma implícita, el compromiso del Estado de asumir en la economía un papel más estratégico y activo del que la mayoría ha tenido en los últimos tiempos. Estamos a punto de descubrir si muchos de los Estados tienen la capacidad, o sus dirigentes el temperamento, para gestionar la economía de manera más activa y estratégica que antes. **FD**

MARTIN SANDBU es comentarista sobre economía europea del *Financial Times* y autor de *The Economics of Belonging*.