



gs

gaceta sindical

reflexión y debate

nueva etapa n.º 37. oct. 2021

Manuel Aguilar
Jorge Aragón
Ana Arriba
Oscar Carpintero
Cecilia Castaño
Inmaculada Cebrián
Jesús Cruz Villalón
Begoña Cueto
Capitolina Díaz
Javier Doz
Fernando Lezcano
Vicente Marbán
José Moisés Martín
José Molero
Andoni Montes
Gloria Moreno
Rafael Muñoz de Bustillo
Jaime Nieto
Nuria Oliver
Miguel Pajares
Vicente Pinilla
Agustín Reoyo
Jesús Ruiz-Huerta
María Ángeles Sallé
Begoña San José
José Antonio Sanahuja
Unai Sordo
José Ignacio Torreblanca
Luca Visentini



LAS POLÍTICAS SOCIOECONÓMICAS EN LA PANDEMIA

**Una primera
evaluación
y propuestas
de futuro**

CCOO

Edita:

Confederación Sindical
de Comisiones Obreras
Fernández de la Hoz, 12
28010 Madrid

Dirección:

Jorge Aragón
jaragon@ccoo.es

Coordinación:

Aida Sánchez
aida@ccoo.es

Consejo Editorial:

Julián Ariza
Juan Alberto Barrios
Máximo Blanco
Elena Blasco
Salce Elvira
Cristina Faciabén
José Luis Gil
Paula Guisande
Carlos Gutiérrez
Javier Jiménez
Fernando Lezcano
Enrique Lillo
Amparo Merino
Empar Pablo
Carlos Prieto
Fernando Rocha
Rosa Sans
Mari Cruz Vicente

Administración:

Pilar Álvarez
palvarez@ccoo.es

Diseño:

Juan Vidaurre
Ediciones Cinca, S.A.

**Producción editorial,
maquetación e impresión:**

Grupo Editorial Cinca

ISSN: 1889-4135

Depósito legal: M. 42.536-2001

**Ilustración de cubierta
e interiores:**

Vera Rockline

Ilustración de cubierta:

Surroundings Tiflis
Vera Rockline

índice

Jorge Aragón Fernando Lezcano	11
<i>Las políticas socioeconómicas en la pandemia. Una primera evaluación y propuestas de futuro</i>	
Unai Sordo	29
<i>Las políticas en la pandemia vistas desde el mundo del trabajo</i>	
Cecilia Castaño Capitolina Díaz Nuria Oliver María Ángeles Sallé	43
<i>Compartir el cielo digital, la tierra del cuidado y el cuidado de la tierra</i>	
José Antonio Sanahuja	59
<i>La Agenda 2030 frente al COVID-19: retrocesos, oportunidad y vindicación del desarrollo sosteni- ble global</i>	
José Ignacio Torreblanca	75
<i>La respuesta europea a la crisis del COVID-19: brechas europeas y globales</i>	
Luca Visentini	87
<i>La valoración de la Confederación Europea de Sindicatos sobre las políticas europeas en la pan- demia</i>	

Rafael Muñoz de Bustillo	97
<i>El Estado de Bienestar en tiempos de COVID-19</i>	
Javier Doz	115
<i>El Plan de Recuperación y el futuro de Europa</i>	
Andoni Montes	
Jesús Ruiz-Huerta	139
<i>Los retos de la política fiscal y el gasto público social</i>	
José Moisés Martín	163
<i>La gobernanza del Next Generation y la reactivación económica y social</i>	
Óscar Carpintero	
Jaime Nieto	181
<i>Reflexiones generales sobre la transición energética: una perspectiva de post-crecimiento</i>	
José Molero	203
<i>Desafíos del sistema español de innovación: propuestas para su reforma</i>	
Inmaculada Cebrián	
Gloria Moreno	227
<i>Los problemas estructurales del mercado de trabajo en el contexto de la pandemia</i>	
Jesús Cruz Villalón	247
<i>Las políticas de flexibilidad interna: las enseñanzas de la pandemia para el inmediato futuro</i>	
Begoña Cueto	265
<i>Las políticas activas de empleo y los servicios públicos de empleo en el contexto de la pandemia</i>	
Begoña San José	277
<i>Por la efectividad y coherencia de las políticas de igualdad</i>	

Manuel Aguilar	
Ana Arriba	293
<i>El Ingreso Mínimo Vital, ¿qué será de mayor?</i>	
Agustín Reoyo	313
<i>El sistema sanitario y las políticas sanitarias en la pandemia</i>	
Vicente Marbán	339
<i>Avances, debilidades y retos del SAAD en el contexto de la pandemia</i>	
Miguel Pajares	363
<i>Políticas climáticas y migraciones</i>	
Vicente Pinilla	373
<i>¿Políticas frente a la despoblación?</i>	
 APUNTES	
<i>Nota informativa de la Confederación Sindical Internacional</i>	
<i>Campaña “Crear empleos justos”</i>	387
 <i>Nota biográfica de Vera Rockline</i>	405

autores

Manuel Aguilar

Profesor de Sociología
Universidad de Barcelona

Jorge Aragón

Director de Gaceta Sindical. Reflexión y debate

Ana Arriba

Profesora de Sociología
Universidad de Alcalá

Oscar Carpintero

Profesor de Economía
Grupo de Energía, Economía y Dinámica de Sistemas
(GEEDS)
Universidad de Valladolid

Cecilia Castaño

Catedrática de Economía
Universidad Complutense de Madrid
Vicepresidenta de Economistas Frente a la Crisis

Inmaculada Cebrían

Profesora de Economía
Universidad de Alcalá

Jesús Cruz Villalón

Catedrático de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social
Universidad de Sevilla

Begoña Cueto

Profesora de Economía
Universidad de Oviedo

Capitolina Díaz

Catedrática de Sociología
Universidad de Valencia

Javier Doz

Miembro del
Comité Económico y Social Europeo
en representación de CCOO

Fernando Lezcano

Secretario de Organización de CCOO

Vicente Marbán

Profesor de Sociología
Universidad de Alcalá

José Moisés Martín

Director
Red2Red
Profesor de Economía
Universidad Camilo José Cela

José Molero

Catedrático de Economía
Universidad Complutense de Madrid
Director cátedra CESIN sobre Estudios
de la Innovación

Andoni Montes

Universidad del País Vasco
Ituna Center (UPV/EHU) & ICEI (UCM)

Gloria Moreno

Profesora de Economía
Universidad de Alcalá

Rafael Muñoz de Bustillo

Catedrático de Economía
Universidad de Salamanca

Jaime Nieto

Investigador
Grupo de Energía, Economía y Dinámica de Sistemas
(GEEDS)
Universidad de Valladolid

Nuria Oliver

Doctora en Inteligencia Artificial por el MIT
Vicepresidenta Fundación Ellis

Miguel Pajares

Grup de Recerca en Exclusió i Control Socials
(GRECS)
Universidad de Barcelona
Presidente Comisión Catalana Ayuda al Refugiado

Vicente Pinilla

Catedrático de Economía
Universidad de Zaragoza

Agustín Reoyo

Secretaría Confederal de
Política Social y Movimientos Sociales de CCOO

Jesús Ruiz-Huerta

Catedrático de Economía
Universidad Rey Juan Carlos
Director del Laboratorio de la Fundación Alternativas

María Ángeles Sallé

Doctora en Ciencias Sociales por la
Universidad de Valencia

Begoña San José

Feministas por el Cambio Social
Plataforma Impacto de Género Ya
Grupo de Igualdad de Género del Consejo de
Desarrollo Sostenible

José Antonio Sanahuja

Director
Fundación Carolina
Catedrático de Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid

Unai Sordo

Secretario general de CCOO

José Ignacio Torreblanca

Profesor de Ciencia Política
UNED
Director de la Oficina en Madrid del
Consejo Europeo de Relaciones Exteriores

Luca Visentini

Secretario general de la
Confederación Europea de Sindicatos

José Antonio Sanahuja

La Agenda 2030 frente al COVID-19:
retrocesos, oportunidad y vindicación del
desarrollo sostenible global



Una tarde en el campo, Vera Rockline.

La pandemia puede interpretarse como un punto de inflexión en el que las estructuras económicas, sociales y políticas se ponen en cuestión; un momento histórico en el que se amplían las fronteras de posibilidad para la acción colectiva y la conformación de un nuevo modelo social, económico y político; en el que el devenir histórico se muestra abierto y hay distintos futuros posibles, que pueden decantarse en una u otra dirección en función de las luchas sociales y la correlación de fuerzas.

En este escenario, la Agenda 2030 cobra renovada vigencia, representando una narrativa movilizadora con capacidad de articular coaliciones y actores sociales y políticos en todos los niveles para dar respuesta a la pandemia con un proyecto transformador de la economía y de la relación entre el trabajo, el Estado, el capital y el planeta.

LA PANDEMIA COMO CRISIS SOCIETAL: DEVASTACIÓN Y OPORTUNIDAD

RETROCESOS, oportunidad y vindicación. Esas tres palabras resumen bien el significado de la pandemia del COVID-19 para la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Retroceso, en primer lugar, debido al brutal impacto de la pandemia en muchas de las metas contempladas por los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que integran la Agenda 2030. En dimensiones clave como el empleo, la reducción de la pobreza y el hambre, la salud o la educación, los indicadores disponibles y las proyecciones realizadas por los organismos internacionales hablan de un panorama devastador, con retrocesos muy amplios y asimétricos, que han afectado en mayor medida a los países en desarrollo, a las personas más pobres y a los colectivos vulnerables. La pandemia ha tenido también un desigual impacto de género y en los derechos y el bienestar de las mujeres, y ha supuesto una aguda crisis de los cuidados. Más allá de las metas y los indicadores concretos, la respuesta a la pandemia, además, ha estado dominada por el “nacionalismo epidemiológico” y el “nacionalismo de vacunas” y no ha respondido a las exigencias de acción colectiva y multilateralismo eficaz que también requiere la Agenda 2030 como premisa básica de éxito.

El COVID-19, que empezó siendo una crisis sanitaria y, desde el punto de vista económico, un “choque exógeno”, rápidamente se tornó en una grave crisis de desarrollo de carácter multidimensional y alcance global. Una de sus consecuencias más notables ha sido agravar brechas y asimetrías ya existentes, y acelerar tendencias de cambio tecnológico, en las demandas sociales, o en la arena política, que antes ya se anunciaban. Representa una crisis dentro de otra crisis más amplia, que afectaba a la globalización, entendida como modelo productivo y, también, como orden hegemónico (Sanahuja 2017, 2020). La crisis de la COVID-19 puede verse como una coyuntura crítica, en el sentido que se da a esta expresión desde la so-

ciología histórica: momentos en los que las estructuras y el orden vigente se debilitan; en los que, por ello, se amplían las fronteras de posibilidad para la acción colectiva y el cambio social, económico y político; en los que el devenir histórico se muestra abierto y hay distintos futuros posibles, pudiendo decantarse en una u otra dirección en función de las luchas sociales y la correlación de fuerzas que pueda gestarse. Como coyuntura crítica, la COVID-19 hace posibles propuestas de política económica y social que solo unos meses antes parecían inviables, hasta el punto de plantearse nuevas formas de relación entre el Estado, el capital, el trabajo y la sociedad, y hacer posible un nuevo contrato social que también abarca a las generaciones futuras y la sostenibilidad de la vida en el planeta.

Finalmente, el carácter global de la pandemia y la forma en la que su impacto se explica, más allá de la letalidad del virus, como expresión de una crisis de desarrollo asociada a la globalización y a patrones previos de desigualdad y de vulnerabilidad y falta de resiliencia societal, supone una vindicación de la Agenda 2030 en lo que ésta supone de revisión crítica de las teleologías del desarrollo de la globalización capitalista, y como nueva ética del discurso basada en una concepción universalista y reflexiva del progreso humano, que asume los límites materiales que comporta la vida en la tierra. En una conceptualización habermasiana, ello supondría una reafirmación del mundo de la vida (*lebenswelt*) frente a su mercantilización y su subordinación a la lógica de lo que Habermas denomina el “sistema”.

LA DIMENSIÓN SANITARIA DE UNA CRISIS GLOBAL: NACIONALISMO DE VACUNAS Y EROSIÓN DEL MULTILATERALISMO

A mediados de septiembre de 2021, según el cómputo oficial de la Organización Mundial de la Salud (OMS), se habían registrado 4,6 millones de fallecimientos por COVID-19. Esa cifra, sin embargo, es de dudosa fiabilidad, en particular en países con sistemas de reporte más débiles. Una estimación de *The Economist* (2021) que utiliza el exceso de mortalidad como *proxy* más fiable, basada en un modelo computarizado con datos de 84 de los 156 países con una población mayor de un millón de habitantes, arroja cifras tres veces superiores, en torno a 15 millones de muertes, y en todo caso, situadas en una horquilla entre 9,5 y 18,5 millones. Las mayores discrepancias se dan en Asia y África, con cifras de muertes, según esta estimación, que son siete y ocho veces más altas, respectivamente, que las oficialmente reconocidas. En Europa (incluyendo Rusia) serían un 60% más elevadas, en América Latina un 40%, y en América del norte un 30%, mientras que, en contraste, el exceso de mortalidad sería solo de un 9% en la Unión Europea (UE).

Estas cifras dan cuenta del verdadero alcance de la pandemia en cuanto a vidas perdidas en apenas un año y medio, y pueden ser muchas más si se tiene presente la lenta y desigual evolución de la vacunación a escala global. El rápido desarrollo de las vacunas, algunas de ellas basadas en la innovadora tecnología del ARN mensajero, y que las campañas de vacunación masivas hayan comenzado apenas un año después de la aparición de la pandemia, son sin duda hitos científicos y tecnológicos extraordinarios. También lo es que a finales de agosto de 2021 en torno al 60% de la población de los países avanzados haya recibido al menos una dosis. Este hecho, sin embargo, se inscribe en un patrón de desigualdad que pone en cuestión la pretendida universalidad de la vacuna y su carácter de bien público global, que ha sido invocado a menudo por los líderes mundiales.

En junio de 2021 solo 10 países concentraban el 75% de las dosis suministradas, y en agosto la diferencia de vacunación entre los países más ricos y los más pobres era de uno a cien, y solo el 1% de la población de los países más pobres había recibido al menos una dosis. Según las estimaciones de The Economist Intelligence Unit (2021), a finales de 2021 los países avanzados, al igual que China, y algunos países en desarrollo como Chile o Uruguay, habrán vacunado al 70% de su población con la pauta completa —España alcanzó esa proporción en agosto de ese año—, pero habrá que esperar a finales de 2022 para que se alcance un porcentaje similar en la mayor parte de América Latina, Rusia, Sudáfrica, India o Egipto. Y, de mantenerse el actual estado de cosas, hasta finales de 2023 no se habrá vacunado a la mayoría de la población en África subsahariana, Pakistán o Indonesia, y en América Latina, en los países más pobres de Centroamérica, Bolivia y Venezuela.

Este desigual acceso a la vacunación es, en primera instancia, una catástrofe moral y política que pone en cuestión tanto el entramado de normas en el que se basa la economía política global, como la capacidad del sistema multilateral para mitigar una crisis de alcance sistémico. Ciertamente no es fácil aumentar con tanta rapidez la producción cuando se trata, nada menos, que de vacunar a toda la población mundial. Pero tampoco contribuye a ello la resistencia de algunos países, como Alemania, Suiza o Japón, que impiden el consenso necesario en la Organización Mundial de Comercio (OMC) o en la UE para activar las disposiciones que permiten la suspensión temporal y extraordinaria de las normas de protección de las patentes vigentes en la OMC a través de una exención o *waiver*. Ese *waiver*, que cuenta con el apoyo de más de cien países, incluyendo Estados Unidos o España, permitiría ampliar la producción en los países en desarrollo con capacidad de hacerlo, si bien no es condición suficiente, pues sería necesario transferir otras tecnologías intermedias y contar con capacidades logísticas y sanitarias más amplias.

En ese escenario, lo que ha primado es el acaparamiento de vacunas por parte de los países con capacidad de adquirirlas en el mercado, llegándose a plantear en algunos de ellos la aplicación de una tercera dosis para toda la población cuando en algunos países pobres aún no se ha vacunado al personal sanitario o a los grupos más vulnerables. Esto es algo que la OMS ha cuestionado abiertamente en nombre de unos criterios mínimos de equidad, pidiendo una moratoria mundial para la tercera dosis mientras no se logre vacunar al menos al 10% de la población en todos los países, incluyendo a los grupos de riesgo (Naciones Unidas, 2021).

Junto al nacionalismo de vacunas y el bloqueo de las patentes en la OMC, el fracaso del mecanismo Covax es un elemento adicional para explicar la débil e ineficaz respuesta multilateral a la pandemia. En su concepción inicial, el Fondo de Acceso Global a las Vacunas COVID-19 o mecanismo Covax aseguraría el acceso igualitario y solidario de todos los países para lograr la vacunación del 20% de la población, priorizando a los grupos de riesgo, en condiciones de igualdad. Para ello, Covax realizaría la compra conjunta de vacunas a los laboratorios, financiándola con recursos de los países con capacidad de pago, y con fondos de ayuda internacional para los países más pobres. Sin embargo, este mecanismo no ha podido responder a esas nobles expectativas. Hasta agosto de 2021 solamente había suministrado 210 millones de dosis, una cifra que apenas permitiría inocular al 15% de la población de los países de renta baja, muy lejos de los 1.900 millones de dosis que debería suministrar en ese primer año (Economist Intelligence Unit, 2021).

Quizás era ingenuo esperar que los gobiernos de los países avanzados asumieran esa lógica cosmopolita y multilateral, y que resistieran las presiones domésticas para asegurar una vacunación equitativa más allá de sus fronteras. Pero como ha señalado Gavin Yamey, de la Universidad de Duke, y uno de los artífices de la iniciativa, los países ricos no respondieron al impulso solidario con el que se diseñó la iniciativa, y su comportamiento superó la peor de las pesadillas imaginables (Usher, 2021: 2322). El hecho es que desde el primer momento se lanzaron a negociar directamente con los laboratorios –en el caso de la UE, de manera conjunta– para hacerse con todas las vacunas disponibles, adquiriendo incluso muchas más de las necesarias, y tampoco han suministrado a Covax los fondos necesarios para financiar la compra de vacunas para los países más pobres, que de todas formas ya no estaban en el mercado. Algunos países ricos, como el Reino Unido o Canadá, incluso han llegado a adquirir directamente vacunas de Covax, agravando así esas asimetrías.

El coste de oportunidad de retrasar la recuperación económica por no vacunar globalmente de manera rápida y equitativa es ingente y afecta a la economía mundial en su conjunto. Las pérdidas de PIB atribuibles al COVID-19 son, según estimacio-

nes citadas por Martin Wolf en *Financial Times*, de 9,2 billones de dólares, mientras que The Economist Intelligence Unit (2021), refiriéndose solo al retraso en la vacunación las estima en 2,3 billones –1,7 veces el PIB de España en 2019–, de las que dos terceras partes corresponderán a los países en desarrollo. No habrá recuperación para esos países, ni recuperación global, mientras no se alcance esa inmunización universal. Por otro lado, el retraso en la vacunación universal supone también mayor riesgo de aparición de variantes del virus, como la “delta”, mucho más contagiosas, que alejan el objetivo de la denominada “inmunidad de rebaño”, y ante las cuales pueden terminar siendo inefectivas las vacunas actuales.

Quienes defienden el régimen actual de protección alegan que el *waiver* supondría desincentivos económicos fundamentales e irreversibles (“si las farmacéuticas no ganan dinero ahora no volverán a invertir e innovar”; “las patentes son un activo que permite respaldar el acceso a financiación para nuevos tratamientos e innovación”). Pero en este caso ese argumento es muy cuestionable: buena parte de la innovación y el desarrollo que suponen las nuevas vacunas –aunque es cierto que algunas más que otras–, y el extraordinario logro de hacerlas realidad en apenas un año, se han financiado con dinero público, con los Estados y los actores públicos (i.e. los contribuyentes) asumiendo en gran medida los costes y los riesgos, en lo que podría mostrarse como ejemplo de lo que Mariana Mazzucatto denomina el “Estado emprendedor”. Como medida temporal y extraordinaria, un *waiver* no supone una expropiación de derechos, que seguirán vigentes cuando esta situación excepcional y muy grave termine. También se ha esgrimido el argumento de la complejidad de las cadenas de suministro, en particular cuando Estados Unidos o la UE ha pretendido prohibir la exportación de vacunas a terceros: bloquear las exportaciones supone el riesgo de que los países afectados hagan lo propio con componentes que desde allí se suministran y se necesitan para asegurar la producción. Este argumento es correcto, pero afectaría, en todo caso, a las medidas restrictivas a la exportación de vacunas, pero no a la propuesta de *waiver*.

Finalmente, frente al *waiver* también se alega que éste no resolvería nada porque el verdadero obstáculo o dificultad para producir más vacunas es la falta de plantas, y/o la dificultad para transferir la tecnología allí donde estas existen, o la debilidad de los sistemas anejos (cadenas de frío, almacenamiento, sistemas de atención primaria de salud efectivos), que impide inocular más rápido si hubiera más oferta. Es cierto que ese proceso no es rápido ni fácil, y en países muy pobres es inviable ampliar la producción. Sin embargo, en algunos países en desarrollo relativamente más avanzados desde el punto de vista tecnológico existe capacidad técnica e industrial que se podría activar en unos meses si se liberan las patentes. Ciertamente es que la tecnología de las vacunas de ARN mensajero es difícil de replicar y transferir; pero no

todas las vacunas frente al COVID se basan en esa tecnología y hay otras menos complejas.

El fracaso de Covax y el rechazo a la propuesta de *waiver* deja mucho espacio libre para el *free-riding* y el comportamiento ventajista que supone el uso torticero de las vacunas (“diplomacia de vacunas”), como herramienta de política de poder de actores como Rusia o China, especialmente en regiones geográficas como África o América Latina, que en la actualidad son arenas una pugna geopolítica. Aunque Estados Unidos y la UE y sus Estados miembros también han recurrido a las donaciones de vacunas “sobrantes” tras el acaparamiento masivo de la primera mitad de 2021, son Rusia y China las que están logrando capitalizar políticamente la “diplomacia de vacunas” y aumentar su ascendiente e influencia a muy bajo coste.

La defensa del multilateralismo sería una poderosa razón adicional para impulsar un *waiver* en la OMC y reactivar Covax y otros mecanismos de cooperación internacional. Con ello se demostraría que las reglas multilaterales previstas para situaciones excepcionales se utilizan cuando es necesario, y que, por lo tanto, se puede confiar en el multilateralismo como mecanismo eficaz de aseguramiento colectivo frente al riesgo. Existe al respecto una referencia importante: en 2001 los países en desarrollo aceptaron iniciar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales en la OMC –la actual “Ronda de Doha”– solo si se asumía por parte de los países avanzados, desde el inicio, que ante situaciones de este tipo las normas sobre protección de la propiedad intelectual dejaban puertas abiertas como la que ahora se reclama¹. No hacerlo supone incentivos contrarios: alienta el “nacionalismo de vacunas” y un mayor descreimiento en el multilateralismo, que por su parte promueven los líderes y fuerzas iliberales y ultranacionalistas que cuestionan una concepción cooperativa del mundo y de las relaciones internacionales. También alienta comportamientos ventajistas de cada Estado, ir por libre a un mercado de vacunas y medicamentos esenciales que, por otra parte, ha mostrado su carácter oligopólico, y pagar más para tener vacunas antes que otros, y en mayor número. A la postre, ello otorga mayor poder de negociación a las multinacionales ante la fragmentación de los compradores, y eso es justamente lo que se ha tratado de evitar con la actuación conjunta en la UE. Supone, en suma, un incentivo perverso que alienta políticas ventajistas y juegos de suma cero que menoscaban la cooperación internacional y el multilateralismo. Difícilmente se podrá reclamar en el futuro respaldo al sistema multilateral y al orden liberal internacional si no se aplican las normas que regulan sus excepciones cuando la situación es verdaderamente excepcional.

¹ https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_trips_e.htm

LA DIMENSIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA CRISIS: RETROCESOS EN LAS METAS DE LA AGENDA 2030 Y RETOS DE FINANCIACIÓN

La pandemia, que empezó siendo una crisis sanitaria, se ha convertido en una crisis de desarrollo más amplia. Una crisis sin precedentes, como ha destacado Adam Tooze (2021), que en realidad supone “una crisis dentro de otra crisis”, la que ya afectaba a la globalización (Sanahuja, 2020). En muchos países avanzados el virus encontró escasa capacidad de respuesta, con Estados debilitados por las políticas de austeridad de los años precedentes; con reducido margen fiscal y elevado endeudamiento; y con liderazgos nacionalistas, iliberales y propensos en no pocos casos a adoptar políticas ajenas al conocimiento experto, y subordinadas a objetivos de polarización. En muchos países en desarrollo los escenarios eran aún más complejos ya antes de la pandemia, con economías y sociedades frágiles y dependientes, con alta desigualdad, clases medias con expectativas frustradas de consumo y ascenso social para la siguiente generación; grupos vulnerables, pese a no ser pobres, propensos a caer de nuevo por debajo de la línea de la pobreza; y elites reacias a aceptar sociedades más abiertas y las demandas de nuevos grupos sociales en ascenso, que exigen la renovación y ampliación del contrato social.

La situación de excepcionalidad que define el COVID-19 y su fuerte incidencia, mucho mayor en algunas regiones y países en desarrollo, como ilustra, en particular, América Latina, se explica en gran medida por la fragilidad estatal y de las políticas públicas, por esas brechas de desigualdad, y, en suma, por unos patrones de crecimiento que con la COVID-19 han mostrado sus limitaciones de manera dramática. Por todo ello resulta oportuno hablar de “sindemia” más que de pandemia. Ese término alude al hecho de que el impacto del virus se explica en buena medida por las condiciones sociales preexistentes, como factores de comorbilidad, y no solo por su letalidad intrínseca (Horton, 2020).

Como es sabido, la crisis económica generada por el COVID-19 ha sido, en términos de caída del PIB global, la más grave desde 1929, que dio inicio a la Gran Depresión. Tomando de nuevo Latinoamérica como referencia, será aún más grave: la peor crisis económica de los últimos 120 años, y supondrá una “nueva década perdida” en términos de PIB, y hasta dos décadas de retroceso en cuanto a la reducción de la pobreza.

Según datos presentados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en abril de 2021, en las reuniones de primavera del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, la crisis ha supuesto la pérdida directa de horas de trabajo equivalentes a 255 millones de empleos, una caída global de las rentas del trabajo de

8,3%, mayor que la caída del PIB, y algo más de dos puntos porcentuales en la tasa de participación en la fuerza de trabajo global. Esa destrucción y pérdida de empleos está, además, muy desigualmente distribuida entre países, sectores productivos, por género y niveles educativos, afectando en mayor medida a mujeres, jóvenes y personas de menor calificación, y al sector informal. La crisis también ha acelerado transformaciones estructurales en favor de la digitalización y las plataformas digitales con importantes implicaciones en el empleo y la equidad (OIT, 2021).

Refiriéndose a las metas más señeras de la Agenda 2030, entre 2019 y 2020 la tasa de pobreza extrema (ODS 1) aumentó de 6,6% a 7,8% de la población mundial, con unos 125 millones de personas más en esa situación. Si bien en 2021 se espera una leve mejora, con 21 millones menos, en algunas regiones, como África al sur del Sahara, continuará aumentando (Mahler *et al.*, 2021). En cuanto a la pobreza moderada, se estima que entre 2019 y 2020 aumentó en 77 millones de personas más. De particular relevancia son las tendencias al aumento del precio de los alimentos, que, aunque pueden tener efectos macroeconómicos positivos para algunos países en desarrollo, afectan a la población más pobre y pueden agravar el hambre (ODS 2). El Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha alertado de un aumento de 70% en el número de personas en situación de inseguridad alimentaria, hasta un total de 270 millones; y como agencia de Naciones Unidas, con el COVID-19 ha tenido que desplegar la mayor operación de su historia, prestando asistencia a 140 millones de personas en todo el mundo.

La pandemia ha exacerbado desigualdades ya arraigadas y las ha convertido en factores de riesgo y vulnerabilidad: no es lo mismo estar confinados y teletrabajar en viviendas adecuadas, que estar hacinados en infraviviendas y tener que trabajar en las calles; o tener o no cobertura de la seguridad social o acceso a servicios médicos privados de calidad. El cierre de escuelas y universidades agrava la desigualdad educativa y hace más dañinas las brechas digitales, y puede dejar huellas duraderas: el 45% de la población latinoamericana, por ejemplo, no tiene acceso a Internet. El confinamiento agrava los problemas de desigualdad y violencia de género presentes en muchos países, y da lugar a una grave crisis de la “economía del cuidado”, feminizada y precarizada.

Cierto es que en esta ocasión la crisis económica se debe a un “choque exógeno”, que no es comparable a la crisis de 2008, y hay perspectivas de una rápida recuperación global (Giles, 2021b). Pero esta será desigual y, como se indicó en la sección anterior, es difícil que llegue a los países en desarrollo hasta que se alcance la vacunación universal. Para estos países se trataría, en todo caso, de una recuperación parcial, más lenta, asimétrica y desigual.

Muchos países en desarrollo han hecho un esfuerzo fiscal sin precedentes para hacer frente a la crisis y prestar apoyo a los grupos más vulnerables y al sector productivo, con transferencias directas y apoyo a las empresas. Sin embargo, con el telón de fondo de unos sistemas fiscales a menudo insuficientes y regresivos, y un nivel de endeudamiento ya considerable antes de la pandemia, el margen monetario y fiscal es muy reducido. Muchos países ya acumulaban déficits fiscales y por cuenta corriente, en un escenario económico internacional adverso por las “guerras comerciales” y la caída de las exportaciones. Años de expansión monetaria en los países avanzados favorecieron el aumento de la deuda pública y privada, hoy un factor importante de vulnerabilidad. En América Latina, por ejemplo, la deuda pública aumentó entre 2010 y 2019 de 29,8% a 44,8% del PIB en promedio, y el pago de intereses creció de 1,7% a 2,8% del PIB, más que el gasto en salud (2,3% del PIB), y países como Argentina y Ecuador ya estaban aplicando programas de ajuste del FMI. Otro obstáculo es la escasa presión fiscal, con ingresos muy dependientes de impuestos indirectos y sobre exportación de *commodities*, muy procíclicos, y reducida contribución de impuestos directos y sobre el patrimonio. Hay elevadas tasas de evasión fiscal, como ilustra el caso latinoamericano (6-7% del PIB), que suponen, de nuevo, un alto coste de oportunidad. En comparación, en esa región, una renta mínima de emergencia para los más vulnerables solo supondría entre 2% y 5% del PIB regional (CEPAL, 2021).

Es cierto que algunos países en desarrollo, aunque a un coste elevado, siguen teniendo acceso a los mercados. Pero la inversión extranjera se ha reducido notablemente en muchos países –en América Latina, que ha sido la región más golpeada, en 2020 cayó a la mitad– y, en conjunto, no existen mecanismos multilaterales de financiación externa para los países de renta media (PRM) a los que recurrir en esta pandemia. En algunos países, en los que además se aplican sanciones de carácter generalizado, como Venezuela y Cuba, generan un coste humano adicional y suponen otro obstáculo para acceder a recursos externos ante una crisis sin precedentes como la que supone una pandemia global.

El gran problema del mundo en desarrollo es acceder a financiación para hacer frente a la crisis, desplegar políticas contracíclicas y financiar la recuperación cuando esta pueda producirse. Algunos países, como se indicó, han logrado obtener recursos en los mercados internacionales, y el alza de los precios de las materias primas que se observa desde mediados de 2021 supone un alivio ante esta situación. Pero no hay que descartar crisis fiscales y, ante cambios en las políticas económicas de los países avanzados y alzas en los tipos de interés, mayores riesgos de crisis de deuda soberana en los países más expuestos, en particular en el grupo de renta media-alta (Jensen, 2021; Giles, 2021a). Sin respuestas adecuadas, ello puede agra-

var fracturas sociales, y puede ser terreno abonado para el ascenso de fuerzas autoritarias y, como se indicó en la sección anterior, para que actores externos utilicen la asistencia bilateral con objetivos de política de poder. Las sociedades y las economías de muchos países en desarrollo, exhaustas, no están en condiciones de asumir reformas fiscales regresivas, como ilustra el ciclo de protestas en Colombia en 2021, y un nuevo ciclo de austeridad y débil crecimiento que lleve a una nueva “década perdida” para el desarrollo y al incumplimiento de la Agenda 2030, además de generar un nuevo ciclo de protestas sociales y el riesgo de respuestas autoritarias, represivas y militarizadas, que de nuevo pone de relieve lo ya observado en algunos países latinoamericanos.

UNA RECUPERACIÓN TRANSFORMADORA: VINDICACIÓN Y OPORTUNIDAD DE LA AGENDA 2030

En la cumbre virtual de líderes del 26 marzo, el G20 se comprometió a un “*whatever it takes*” con todas las herramientas para afrontar la pandemia. La reunión de finanzas del G20 de 15 de abril debía concretar ese compromiso con un amplio plan de rescate para el mundo en desarrollo. Pero la reunión logró acuerdos limitados para los países de renta baja, con una moratoria temporal del servicio de la deuda para estos países, y fue un completo fiasco para los países de ingreso medio y sus necesidades de financiación.

Estos hechos parecen indicar, de nuevo, que el multilateralismo y la gobernanza económica global se han debilitado en un contexto de disputas geopolíticas, del nacionalismo rampante y de la ausencia de liderazgo. Esa situación, en un sistema internacional muy asimétrico, deja en una situación muy vulnerable a los países en desarrollo. Estados Unidos puede recurrir al “privilegio exorbitante” de Bretton Woods y financiarse con su propia moneda a través de la Fed para sostener el programa de inversiones, empleo y apoyo a las familias impulsado por la administración Biden. En la UE el Banco Central Europeo (BCE) ha intervenido masivamente, se adoptó un nuevo mecanismo de apoyo al empleo y las empresas (SURE) y existe el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Con los importantes acuerdos de julio de 2020 y la creación del fondo *Next Generation EU*, se ha lanzado un vasto programa de inversiones orientado a la reconstrucción y transformación que se financiará vía mutualización de deuda. Pero para los países en desarrollo no existe nada similar, salvo recurrir al FMI, que supone un injusto estigma financiero; y, de manera más limitada, a los bancos multilaterales de desarrollo.

Es vital que exista una respuesta multilateral adecuada a las necesidades de financiación de los países en desarrollo, si es que se quiere que estos dispongan de un mínimo de liquidez y de espacio fiscal para desplegar políticas sanitarias y de apoyo económico y protección social frente a la pandemia; que también eviten el riesgo de impagos de la deuda externa, y otro ciclo de austeridad y débil crecimiento que lleve a una nueva “década perdida” para el desarrollo y al incumplimiento de la Agenda 2030.

En suma, el papel de la cooperación internacional y regional será clave, con mecanismos para facilitar el acceso a financiación y para el tratamiento de la deuda frente a la crisis económica y social, que han de sumarse a las necesarias reformas fiscales para mejorar la cobertura y progresividad de sus sistemas tributarios y movilizar recursos nacionales para mitigar el daño y financiar una recuperación transformadora. De hecho, en algunos países en desarrollo esta crisis ha permitido situar de nuevo en la agenda la aprobación de nuevos impuestos a la riqueza para hacer frente a la COVID-19.

También será necesaria una actuación más enérgica y coordinada de los bancos multilaterales y regionales de desarrollo, con mayor respaldo externo; un mecanismo de reestructuración y/o conversión de deuda para países de renta media, que haga posible su pago sin obstaculizar la recuperación económica; y un nuevo marco o estándar multilateral de valoración de riesgos financieros y macroeconómicos que incorpore la particularidad de la situación de la COVID-19 y las medidas de respuesta, al que puedan adherirse las agencias calificadoras, para evitar que las rebajas de la calificación crediticia generen un efecto procíclico que comporte un agravamiento adicional de la situación.

En la respuesta multilateral cabe mencionar, en particular, la emisión extraordinaria de derechos especiales de giro (DEG) por parte del FMI, aprobada en agosto de 2021 por el directorio ejecutivo del FMI. Se trata de la mayor emisión de la historia, por un total de 650.000 millones de dólares, equivalentes a un 1% del PIB mundial. Esta cifra, sin embargo, está muy por debajo de propuestas anteriores, que situaban las necesidades derivadas de la pandemia entre uno y dos billones de dólares, pero es la que podía ser aprobada sin necesidad de ser sometida al voto en el congreso de los Estados Unidos, donde podría quedar atascada ante la oposición de los republicanos. Para muchos países de renta baja será un aporte muy relevante para sus reservas, pero debido a las propias reglas del FMI, que asigna los recursos en función de la desigual cuota de cada país en este organismo, se distribuyen de manera muy inequitativa y, a efectos de la situación actual, de forma poco eficiente. Como resultado, apenas el 3% se asignará a los países de renta baja, y en torno al

30% a los países de renta media. Casi el 60% queda en manos de quien menos los necesita: los países avanzados. Más del 17%, en particular, se asigna a Estados Unidos.

Es necesario diseñar un mecanismo que permita reasignar DEG no utilizados por los países ricos para inversiones en desarrollo, que no debiera excluir a los países de renta media (Wolf, 2021). Ese fondo ha de orientarse tanto a la respuesta inmediata a la pandemia, como a una recuperación poscovid que promueva las tres transiciones hoy necesarias –productiva y digital, ecológica, y social–; que contribuya a la renovación del contrato social y a impulsar un nuevo modelo de desarrollo, más inclusivo y orientado a alcanzar las metas ambientales globales y los objetivos de descarbonización y reducción de emisiones del Acuerdo de París. Hay varias posibilidades concretas para ello (Eichengreen, 2021): el establecimiento de un fondo fiduciario específico, el refuerzo de los bancos regionales de desarrollo, la dotación de fondos nacionales para inversión, o el refuerzo de facilidades ya existentes en el FMI, aunque las propuestas sobre esta última opción hablan de una cifra muy reducida –unos 100.000 millones de dólares–, que palidece ante los montos movilizados por Estados Unidos o la UE con el programa *Next Generation EU*, y hay dudas sobre la condicionalidad que podría imponer el FMI para su desembolso.

REFLEXIONES FINALES

Como se señaló al inicio de este artículo, la crisis de la COVID-19 ha profundizado una crisis más amplia de globalización, ya en curso. Si el mundo ya se encontraba en un “interregno”, en el sentido que daba Antonio Gramsci a esta expresión, la pandemia ha acentuado las tendencias de cambio ya presentes y ha mostrado de manera palpable los límites y contradicciones de la economía política global. Por ello, la pandemia puede interpretarse como una coyuntura crítica: un punto de inflexión en el que las estructuras económicas, sociales y políticas se ponen en cuestión; un momento histórico en el que se amplían las fronteras de posibilidad para la acción colectiva y la conformación de un nuevo modelo social, económico y político; en los que el devenir histórico se muestra abierto y hay distintos futuros posibles, pudiendo decantarse en una u otra dirección en función de la correlación de fuerzas y las luchas sociales. Como coyuntura crítica, la COVID-19 hace posibles propuestas de política económica y social que solo unos meses antes parecían inviables, hasta el punto de plantearse nuevas formas de relación entre el Estado, el capital, el trabajo y la sociedad, en favor de un nuevo contrato social que también abarca a las generaciones futuras y la sostenibilidad de la vida en el planeta.

La Agenda 2030, en este escenario, cobra renovada vigencia. Es una muestra de lo que Ulrich Beck llamaba la “modernidad reflexiva”: revela la capacidad de las sociedades y los actores políticos, a escala global, para alcanzar un amplio acuerdo sobre el progreso humano. Representa una verdadera ética del discurso universalista que transforma las viejas teleologías de la modernidad, incorporando la reflexión crítica sobre los excesos de la globalización y de un modelo de crecimiento económico excluyente y depredador, que está dañando la base material de recursos necesaria para sostener la vida de las generaciones presentes y futuras. La Agenda 2030, antes de que el COVID-19 hiciera su aparición, ya asumía las nociones de riesgo y resiliencia, en una lógica multinivel, e incidía en la necesidad de contar con un sistema multilateral efectivo como mecanismo de aseguramiento frente a los riesgos derivados de una globalización sin ataduras –crisis financieras, cambio climático, y, también pandemias–, con capacidad de evitar o mitigar externalidades negativas y proveer bienes públicos globales.

La Agenda 2030 representa, también, una narrativa movilizadora con capacidad de articular coaliciones y actores sociales y políticos en los niveles local, regional y global para dar respuesta a la pandemia con un proyecto transformador de la economía y de la relación entre el trabajo, el Estado, el capital y el planeta. Finalmente, su aparato de metas e indicadores es una poderosa herramienta de gobernanza, que permite valorar avances y retrocesos, establecer objetivos y medios, y definir estándares de desempeño útiles a la hora de rendir cuentas ante la ciudadanía para todas las partes implicadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEPAL (2021): “Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia del COVID-19 y después”, Santiago de Chile, CEPAL, *Informe Especial COVID* n.º 10, 11 de marzo, documento S/2100064.
- EICHENGREEN, Barry (2021): “This SDR allocation must be different”, *Project Syndicate*, 10 de septiembre.
- GILES, Chris (2021a): “Prepare for emerging markets debt crisis, warns IMF head”, *Financial Times*, 30 de marzo.
- GILES, Chris (2021b): “This crisis is different: the dramatic rebound of the world economy”, *Financial Times*, 9 de abril
- HORTON, Richard (2020): “COVID-19 is not a pandemic”, *The Lancet*, vol. 396, septiembre, p. 874.

- JENSEN, Lars (2021): "Sovereign Debt Vulnerabilities in Developing Countries", Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Development Futures Series Working Paper*, marzo.
- MAHLER, Daniel G.; YONZAN, Nishant; LAKNER, Christopher; CASTAÑEDA, R. Andrés, y WU, Haoyu (2021): "Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Turning the corner on the pandemic in 2021?", *Data Blog*, Washington, Banco Mundial, 24 de junio. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-turning-corner-pandemic-2021>
- NACIONES UNIDAS (2021): "La OMS rechaza las dosis de refuerzo hasta que la vacunación del COVID-19 llegue a todo el mundo", 12 de julio. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2021/07/1494282>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2021): *Trends 2021. World Employment and Social Outlook*, Ginebra, International Labour Office (ILO).
- SANAHUJA, José Antonio (2017): "Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos", en Mesa, M. (coord.): *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-17*. Madrid, CEIPAZ, pp. 35-71.
- SANAHUJA, José Antonio (2020): "COVID-19: Riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global", en Mesa, M. (Coord.): *Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19. Anuario CEIPAZ 2019-20*, Madrid, CEIPAZ, pp. 27-54.
- THE ECONOMIST (2021): "The pandemics true death toll", 12 de septiembre.
- THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2021): "How much vaccine inequity cost?", agosto.
- TOOZE, Adam (2021): *Shutdown. How Covid Shook the World's Economy*, Londres, Penguin books.
- USHER, Ann D. (2021): "A beautiful idea: how COVAX has fallen short", *The Lancet*, vol. 397, junio, pp. 2322-2325.
- WOLF, Martin (2021): "A windfall for poor countries is within reach", *Financial Times*, 1 de junio.